

# Lagrådsremiss

## Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 2 juni 2005

*Bosse Ringholm*

*Christina Weihe*  
(Statsrådsberedningen)

### Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att fördraget om upprättande av en konstitution för Europa samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget skall godkännas. Fördraget undertecknades i Rom den 29 oktober 2004 och träder i kraft den 1 november 2006, förutsatt att samtliga medlemsländer då har ratificerat fördraget.

Det nya fördraget ersätter stora delar av unionens nuvarande primärrätt, däribland fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och fördraget om Europeiska unionen. Detta innebär att unionens samlade verksamhet regleras i ett enhetligt fördrag. Det nya fördraget innehåller delar av bestämmelserna i de gamla fördragen samtidigt som andra bestämmelser ändras och nya tillkommer.

Unionen ersätter Europeiska gemenskapen (EG) som juridisk person.

Den hittillsvarande indelningen av samarbetet i tre pelare upphör. Samarbetsformerna för de frågor som i nuvarande fördrag ligger i tredje pelaren (polissamarbete och straffrättsligt samarbete) förstärks i det nya fördraget genom ändrade beslutsformer och rättsliga instrument. Den mellanstatliga karaktären på samarbetet i andra pelaren (utrikes- och säkerhetspolitiken) består.

Genom det nya fördraget överläts viss ytterligare beslutanderätt till EU.

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

# Innehållsförteckning

1	Beslut.....	6
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen .....	7
3	Ärendet och dess beredning.....	11
4	Tillkomsten av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.....	12
4.1	Regeringskonferensen.....	12
4.1.1	Bakgrund.....	12
4.1.2	Förberedelserna.....	12
4.1.3	Regeringskonferensen.....	14
4.2	Sveriges prioriterade frågor .....	15
4.3	Dialogen med riksdagen .....	16
4.4	Information till allmänheten .....	17
5	Fördragets struktur och huvudsakliga innehåll.....	17
5.1	Fördragets struktur .....	17
5.2	Fördragets huvudsakliga innehåll .....	19
6	Sverige bör tillträda det nya fördraget.....	31
7	De konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget.....	36
7.1	Bestämmelser i regeringsformen som rör internationella avtal.....	37
7.2	Konstitutionella överväganden – överlåtelse av beslutanderätt .....	39
7.2.1	Allmänna utgångspunkter .....	39
7.2.2	Övergång från beslutsfattande med enhällighet till kvalificerad majoritet.....	40
7.2.3	Principen om unionsrättens företräde .....	43
7.2.4	Flexibilitetsklausulen .....	45
7.2.5	Former för ett förenklat ändringsförfarande, s.k. passereller.....	48
7.2.6	Ändringar gällande den nuvarande gemenskapsrätten m.m. ....	49
7.2.7	Handelsavtal.....	52
7.2.8	Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa ..	53
7.2.9	Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken .....	54
7.2.10	EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna .....	57
7.2.11	EU-domstolens behörighet .....	58
7.2.12	En samlad konstitutionell bedömning .....	60
8	Ändring i anslutningslagen.....	66
9	Definition av unionen och dess mål .....	68
9.1	Unionens upprättande, värden och mål.....	68
9.2	Grundläggande friheter och icke-diskriminering.....	72
9.3	Förbindelserna mellan unionen och medlemsstaterna .....	73

9.4	Unionsrättens företråde .....	74
9.5	Unionen som juridisk person och unionens symboler .....	74
10	Grundläggande rättigheter och unionsmedborgarskap .....	76
10.1	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna m.m. ....	76
10.2	Anslutning av unionen till Europakonventionen .....	88
10.3	Unionsmedborgarskapet .....	90
11	Unionens befogenheter .....	91
12	Unionens institutioner och dess organ .....	98
12.1	Allmänt .....	98
12.2	Europaparlamentet .....	100
12.3	Europeiska rådet .....	102
12.4	Ministerrådet .....	105
12.5	Europeiska kommissionen .....	110
12.6	Unionens utrikesminister .....	113
12.7	Europeiska unionens domstol .....	115
12.8	Övriga bestämmelser för unionens institutioner, organ och myndigheter .....	122
13	De nationella parlamentens roll .....	127
14	Utövande av unionens befogenheter .....	131
14.1	Unionens rättsakter .....	131
14.2	Lagstiftningsförfarandet .....	135
14.3	Fördjupade samarbeten .....	137
14.4	Den öppna samordningsmetoden .....	140
15	Unionens demokratiska liv .....	142
15.1	Principer för den europeiska demokratin .....	142
15.2	Arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen .....	145
15.3	Europeiska ombudsmannen .....	146
15.4	Öppenhet .....	146
15.5	Skydd för personuppgifter .....	149
15.6	Kyrkors och konfessionslösa organisationers ställning ..	150
16	Unionens finanser .....	151
17	Unionen och dess närmaste omvärld .....	156
18	Medlemskap i unionen .....	156
19	Unionens verksamhet inom olika politikområden .....	158
19.1	Allmänna bestämmelser .....	160
19.2	Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse .....	162
19.3	Inre marknaden .....	164
19.4	Ekonomisk och monetär politik .....	170
19.5	Politik på andra områden .....	174
19.5.1	Sysselsättning .....	174
19.5.2	Socialpolitik .....	175
19.5.3	Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning .....	177
19.5.4	Jordbruk och fiske .....	178
19.5.5	Miljö .....	181
19.5.6	Konsumentskydd .....	182

19.5.7	Transporter och transeuropeiska nät.....	183
19.5.8	Forskning och teknisk utveckling samt rymden .....	185
19.5.9	Energi.....	187
19.6	Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa .....	188
19.6.1	Allmänna bestämmelser.....	188
19.6.2	Politik som gäller kontroll vid gränser, asyl och invandring .....	195
19.6.3	Civilrättsligt samarbete .....	198
19.6.4	Straffrättsligt samarbete, materiell straffrätt och förebyggande av brottslighet.....	199
19.6.5	Åklagarsamarbete .....	203
19.6.6	Polissamarbete .....	206
19.7	Områden där unionen får besluta om att genomföra stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder..	209
19.7.1	Folkhälsa .....	209
19.7.2	Industri .....	212
19.7.3	Kultur .....	212
19.7.4	Turism.....	213
19.7.5	Utbildning, ungdoms- och idrottsfrågor samt yrkesutbildning.....	214
19.7.6	Skydd och beredskap .....	216
19.7.7	Administrativt samarbete.....	218
20	Associering av utomeuropeiska länder och territorier.....	219
21	Unionens yttre åtgärder .....	220
21.1	Bestämmelser med allmän tillämpning.....	220
21.2	Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.....	222
21.2.1	Gemensamma bestämmelser .....	222
21.2.2	Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna .....	224
21.2.3	Finansiella bestämmelser.....	231
21.3	Den gemensamma handelspolitiken .....	232
21.4	Samarbete med tredjeland och humanitärt bistånd .....	236
21.5	Restriktiva åtgärder .....	238
21.6	Internationella avtal .....	239
21.7	Unionens förbindelser med internationella organisationer och tredjeland samt unionens delegationer .....	241
21.8	Solidaritetsklausulen .....	242
22	Gemensamma bestämmelser .....	244
23	Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser.....	245
23.1	Upphävande av tidigare fördrag.....	245
23.2	Succession och rättslig kontinuitet samt övergångsbestämmelser för vissa institutioner .....	250
23.3	Fördragets territoriella tillämpningsområde och regionala unioner .....	251
23.4	Protokoll och bilagor.....	252
23.5	Förfarande för ändring av fördraget.....	255

23.6	Varaktighet, ratificering och ikraftträdande av fördraget.....	257
24	Författningskommentar .....	258
24.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	258
Bilaga 1	Promemorians lagförslag .....	263
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna .....	267
Bilaga 3	Termer och förkortningar .....	269
DEL 2		
Bilaga 4	Fördraget	
DEL 3		
Bilaga 5	Protokoll och bilagor	
DEL 4		
Bilaga 6	Slutakten	
Bilaga 7	Förteckning över artiklar i det konstitutionella fördraget där det ordinarie lagstiftningsförfarandet skall tillämpas	
Bilaga 8	Förteckning över artiklar i det konstitutionella fördraget där särskilda lagstiftningsförfaranden skall tillämpas	
Bilaga 9	Förteckning över artiklar i det konstitutionella fördraget där beslutsfattande med enhällighet i ministerrådet skall tillämpas	
Bilaga 10	Omvandlingstabell för artiklar	

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

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

Härigenom föreskrivs att 2, 3, och 4 §§ samt rubriken närmast före 2 § lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

***Införlivande av gemenskapernas regler***

***Införlivande av Europeiska unionens regler***

2 §

De fördrag och andra instrument som anges i 4 § *samt de rättsakter, avtal och andra beslut som före Sveriges anslutning till Europeiska unionen har antagits av Europeiska gemenskaperna* gäller här i landet med den verkan som följer av dessa fördrag och andra instrument.

De fördrag och andra instrument som anges i 4 § gäller här i landet med den verkan som följer av dessa fördrag och andra instrument.

3 §

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

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

4 §<sup>1</sup>

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

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

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

3. *Konventionen den 13 november 1962 om ändring av Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska*

1. *fördraget den 29 oktober 2004 om upprättande av en konstitution för Europa*

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

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2003:1208.

*gemenskapen i syfte att göra den särskilda ordningen för associering av utomeuropeiska länder och territorier som behandlas i fjärde delen av detta fördrag tillämplig med avseende på Nederländska Antillerna*

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

*5. Fördraget den 22 april 1970 om ändring av vissa budgetbestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och i fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna*

*6. Fördraget den 22 januari 1972 om Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen*

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

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

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

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

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



*atomenergigemenskapen*

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

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

*atomenergigemenskapen*

13. Europeiska enhetsakten den 17 och 28 februari 1986

14. Fördraget den 7 februari 1992 om Europeiska unionen

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

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

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

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

19. Bilagor och protokoll som hör till de fördrag och andra instrument som anges i 1-18.

4. bilagor och protokoll som hör till de fördrag och andra instrument som anges i 1-3.

- 
1. Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.
  2. De rättsakter, avtal och beslut som antagits av Europeiska gemenskaperna före ikraftträdandet skall fortsätta att gälla här i landet med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 § i sin äldre lydelse.
  3. Fördraget den 29 oktober 2004 om upprättande av en konstitution för Europa samt fördragets bilagor och protokoll skall den dag regeringen bestämmer kungöras i Svensk författningssamling (SFS).

### 3 Ärendet och dess beredning

#### *Inledning*

Regeringskonferensen om ett nytt konstitutionellt fördrag för Europa inleddes i Rom den 4 oktober 2003. Konferensens uppgift var att ta ställning till det förslag till nytt konstitutionellt fördrag som framlagts av konventet om EU:s framtid (framtidskonventet) samt ändringsförslag från medlemsstaterna. Regeringskonferensen avslutades i Bryssel den 18 juni 2004, då stats- och regeringscheferna vid Europeiska rådets möte enades om utformningen av det nya fördraget. Det nya fördraget och slutakten undertecknades i Rom den 29 oktober 2004.

Enligt artikel IV-447 i fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (konstitutionella fördraget) skall fördraget träda i kraft den 1 november 2006, förutsatt att alla ratifikationsinstrument har deponerats före den dagen. Om så inte är fallet träder fördraget i kraft den första dagen i den andra månad som följer efter det att det sista ratifikationsinstrumentet har deponerats.

Innebörden av det konstitutionella fördraget och de huvudsakliga ändringarna i förhållande till nuvarande grundläggande fördrag inom EU samt behovet av ändringar i anslutningslagen har redovisats i departementspromemorian Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (Ds 2004:52). Beträffande övriga lagändringar av konsekvenskaraktär som bör göras för att anpassa svensk lagstiftning till det nya fördraget sker för närvarande en översyn inom Regeringskansliet. Dessa lagändringar behandlas inte i denna lagrådsremiss.

Promemorians lagförslag finns som *bilaga 1* till lagrådsremissen. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över de remissinstanser som har avgett svar finns i *bilaga 2*. En remissammanställning finns tillgänglig i Statsrådsberedningen (Dnr SB 2005/5239/EU-kansliet). En lista över de i lagrådsremissen förekommande termerna och förkortningarna finns i *bilaga 3*.

Det konstitutionella fördraget i svensk text finns som *bilaga 4* till lagrådsremissen. De protokoll och bilagor som regeringskonferensen beslutade finns som *bilaga 5*. Slutakten med förklaringar finns som *bilaga 6*. Förteckningar över artiklar i det konstitutionella fördraget där det ordinarie lagstiftningsförfarandet respektive särskilda lagstiftningsförfaranden skall tillämpas finns som *bilaga 7* och *bilaga 8*. Vidare finns en förteckning över artiklar där beslutsfattande med enhällighet i ministerrådet skall tillämpas som *bilaga 9*. En omvandlingstabell över artiklar i EG-fördraget och Unionsfördraget och dess motsvarigheter i det konstitutionella fördraget finns som *bilaga 10*.

#### *Lagrådsremissens disposition*

I avsnitt 4 redovisas tillkomsten av det konstitutionella fördraget. En beskrivning ges av förberedelserna inför regeringskonferensen, regeringskonferensen i sig och de frågor Sverige prioriterade där samt

den dialog som förevarit med riksdagen och informationen till allmänheten.

I avsnitt 5 görs en översiktlig beskrivning av det konstitutionella fördragets fyra delar samt de protokoll, bilagor och förklaringar som fogats till fördraget. I avsnittet redovisas även fördragets huvudsakliga innehåll.

I avsnitt 6 behandlas Sveriges tillträde till det konstitutionella fördraget.

I avsnitt 7 görs bland annat en genomgång av i vilken utsträckning det konstitutionella fördraget förutsätter att beslutsbefogenheter förs över till unionen.

I avsnitt 8 behandlas den ändring som föreslås i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

I avsnitt 9-23 redogörs närmare för bestämmelserna i det konstitutionella fördraget.

I det sista avsnittet, avsnitt 24, kommenteras den författningsändring som krävs för att Sverige skall kunna tillträda det konstitutionella fördraget.

## 4 Tillkomsten av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa

### 4.1 Regeringskonferensen

#### 4.1.1 Bakgrund

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

Regeringskonferensen om ett nytt konstitutionellt fördrag inleddes i Rom den 4 oktober 2003 och avslutades i Bryssel den 18 juni 2004, då stats- och regeringscheferna vid Europeiska rådets möte enades om utformningen av det nya fördraget.

#### 4.1.2 Förberedelserna

##### *Framtidskonventet*

Vid regeringskonferensen under Europeiska rådets möte i Nice i december år 2000 antogs en förklaring om unionens framtid. Stats- och

regeringscheferna framhöll i förklaringen att en bredare och djupare debatt om unionens framtida utveckling var önskvärd. Man beslöt att sammankalla en ny regeringskonferens under 2004 för att besvara fyra frågor. Dessa frågor rörde

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

Vid Europeiska rådets möte i Laeken i december 2001 antogs ytterligare en förklaring om unionens framtid. I Laekenförklaringen breddades den kommande regeringskonferensens uppdrag till att även gälla maktbalansen mellan institutionerna och EU:s anslutning till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Europeiska rådet enades också om att ett konvent skulle förbereda den kommande regeringskonferensen. Konventet antog namnet Europeiska konventet om EU:s framtid (framtidskonventet) och fick i uppgift att sammanställa ett underlag som regeringskonferensen kunde arbeta utifrån.

Framtidskonventet bestod av 105 ordinarie ledamöter och 102 ersättare. Konventet leddes av ordföranden Valéry Giscard d'Estaing. Varje land deltog med en regeringsrepresentant och två representanter för det nationella parlamentet. Också de dåvarande tio kandidatländerna samt Bulgarien, Rumänien och Turkiet deltog. Sverige representerades av tidigare vice statsminister Lena Hjelm-Wallén som statsministerns personliga representant i konventet med dåvarande förbundssekreterare Lena Hallengren som suppleant till och med den 26 november 2002 och därefter ambassadör Sven-Olof Petersson samt fyra riksdagsledamöter varav två suppleanter (se avsnitt 4.3). Därtill ingick representanter för Europaparlamentet och kommissionen. Representanter för Ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén, EU-ombudsmannen och arbetsmarknadens parter i Europa fick observatörsstatus. Konsultationer med europeiska folkrörelser och intresseorganisationer genomfördes under arbetets gång och ett särskilt möte med ungdomar från samtliga länder företrädda i konventet genomfördes också (ungdomskonventet).

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

### *Departementspromemoriorna och regeringsskrivelsen*

Regeringskansliet utarbetade en departementspromemoria om konventets utkast till konstitutionellt fördrag (Ds 2003:36 Europeiska konventet om EU:s framtid – Resultat och utgångspunkter inför nästa regeringskonferens) och genomförde en remissomgång med ett stort antal svenska remissinstanser under sommaren 2003. I en departementspromemoria presenterades en sammanställning av remissvaren (Ds 2003:58). En regeringsskrivelse, Europeiska konventet om EU:s framtid,

överlämnades därefter till riksdagen den 2 oktober 2003 (skr. 2003/04:13).

### *Riksdagsbehandlingen*

Riksdagen ansåg vid sin behandling av regeringens skrivelse (bet. 2003/04:KUU1, rskr. 2003/04:57) att konventets arbete hade varit framgångsrikt. Konventets förslag innebar, enligt riksdagen, ett angeläget förtydligande av samarbetets natur och omfattning genom att reglerna fördes samman i ett samlat och välstrukturerat fördrag. Konventets förslag var enligt riksdagen en bra grund för regeringskonferensen och skulle med de förändringar som riksdagen förordade bilda en god helhet. Det låg, enligt riksdagen, i medlemsstaternas och EU-medborgarnas intresse att huvuddragen i konventets förslag förverkligades.

#### **4.1.3 Regeringskonferensen**

Regeringskonferensen om det nya konstitutionella fördraget inleddes av stats- och regeringscheferna i Rom den 4 oktober 2003. Förhandlingarna fördes sedan på såväl stats- och regeringschefsnivå som på utrikesministernivå. En grupp bestående av kontaktpersoner på tjänstemannanivå från de olika medlemsstaternas regeringskanslier möttes vid ett antal tillfällen för att förbereda utrikesministrarnas möten.

En juridisk-teknisk översyn av det konstitutionella fördraget genomfördes under hösten 2003 och våren 2004.

Under hösten 2003 behandlades ett stort antal frågor i regeringskonferensen. De allra flesta av dessa kunde man utan omfattande förhandlingar uppnå enighet om. Förändringarna i den institutionella strukturen och utformningen av viktningen av röster vid omröstning i ministerrådet förblev dock svårlösta. Vid Europeiska rådets möte i Bryssel den 12-13 december konstaterade det italienska ordförandeskapet att det inte gick att enas i de institutionella frågorna. Europeiska rådet uppdrog åt det inkommande irländska ordförandeskapet att undersöka förutsättningarna för att nå en lösning vid en senare tidpunkt.

Det irländska ordförandeskapet genomförde under vintern 2004 omfattande konsultationer med medlemsstaternas regeringar. I mars 2004 presenterade ordförandeskapet en rapport om läget i regeringskonferensen och förutsättningarna för framsteg. Ordförandeskapet ansåg att förutsättningar fanns för att regeringskonferensen skulle kunna slutföras. Man beslöt att förhandlingar skulle återupptas i utrikesministerkretsen. I de förhandlingar som därefter följde låg fokus främst på utformningen av institutionerna samt på omfattningen av beslut med kvalificerad majoritet. Till detta kom ett antal specifika frågor som prioriterats av olika medlemsstater.

Slutförhandlingen ägde rum vid Europeiska rådets möte i Bryssel den 17-18 juni 2004. Stats- och regeringscheferna avhandlade konferensens sista utestående frågor. Främst utgjordes dessa av röstviktningen, kommissionens sammansättning samt vissa frågor om omfattningen av beslut med kvalificerad majoritet.

Under juli - september 2004 genomfördes en sedvanlig språklig och teknisk granskning av det konstitutionella fördraget. Fördraget undertecknades den 29 oktober 2004 i Rom.

## 4.2 Sveriges prioriterade frågor

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

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

Viktiga utgångspunkter för Sverige var att en uppgörelse om de centrala institutionella frågorna måste utgöras av en tillfredsställande helhetslösning, där alla institutioner stärks samtidigt som balansen mellan institutionerna behålls. Sverige var avvisande till konventets förslag om en vald ordförande i Europeiska rådet.

Det stod tidigt under förhandlingarna klart att förutsättningarna var små att nå enighet om en väsentligt annorlunda lösning än den som föreslagits av framtidskonventet. Enighet nåddes emellertid om att organisera ordförandeskapet i ministerrådet i på förhand bestämda grupper med tre medlemsstater i 18-månadersperioder istället för de ettåriga ordförandeskap som konventet föreslagit. Enighet nåddes vidare om att en begränsning av antalet ledamöter i kommissionen skulle ske på sikt i enlighet med Nicefördragets intentioner och med likabehandling av alla medlemsstater. Framtidskonventets förslag om kommissionsledamöter med respektive utan rösträtt avvisades. Europaparlamentets storlek och sammansättning justerades något. Inget stöd fanns för att ompröva konventets förslag om en vald ordförande i Europeiska rådet. Uppgifterna för unionens framtida utrikesminister klargjordes. Det framkom tidigt i förhandlingen att förutsättningar inte fanns för en genomgripande behandling av de sakpolitiska områdena inom EG:s verksamhetsområde. Det gällde särskilt de sakpolitiska målen för unionens verksamhet, t.ex. på det jordbrukspolitiska området.

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

Sverige fick gehör för att jämställdhet skulle skrivas in i artikel I-2 om unionens värden. Det innebär att jämställdhet mellan kvinnor och män klargörs som ett av unionens grundläggande värden i anslutning till frihet, demokrati, rättsstatsprincipen och respekt för de mänskliga rättigheterna.

En annan prioriterad fråga för Sverige var utvecklandet av det rättsliga och inrikes samarbetet, inte minst för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och få till stånd en human europeisk asyl- och invandringspolitik. Sverige tog en aktiv del i förhandlingsarbetet i denna del, bl.a. genom att lägga förslag som innebär att tvistiga frågor i vissa fall kan lyftas till Europeiska rådet för ställningstagande. Denna

möjlighet visade sig vara en förutsättning för att vissa medlemsstater skulle kunna acceptera ett utvidgat unionssamarbete på området.

En annan förändring som Sverige förespråkade rörde restriktiva åtgärder mot individer och frysning av tillgångar. Sverige förordade och fick gehör för tydliga bestämmelser om att åtgärderna måste innefatta nödvändiga bestämmelser om rättsliga garantier. I en förklaring underströks betydelsen av klara och tydliga kriterier i syfte att garantera en rättslig prövning av beslut om restriktiva åtgärder. På svensk begäran tydliggjordes också att endast terrorism och verksamhet som är relaterad till terrorism kan utgöra grund för frysning av tillgångar för individer och grupper inom unionens eget område.

Folkhälsa var i regeringskonferensen en högt prioriterad fråga för Sverige. I förhandlingen arbetade Sverige för att alkohol och tobak skall ses inte enbart som varor utan även som hot mot folkhälsan. Följden blev en referens i det konstitutionella fördraget till alkoholens och tobakens skadeverkningar. Det innebär att unionen kan vidta åtgärder till stöd för medlemsstaternas insatser för att motverka sådana skadeverkningar.

Under regeringskonferensen verkade Sverige för att försiktighets- och substitutionsprinciperna skulle föras in i de miljörelaterade artiklarna i fördraget. Något stöd från andra medlemsländer för dessa förslag erhöles emellertid inte.

Sverige lade tillsammans med ytterligare några medlemsstater stor vikt vid att få till stånd en förändring av de föreslagna beslutsreglerna om förhandling av och beslut om internationella avtal på tjänstehandelsområdet. I förhandlingens slutskede fick Sverige gehör för att enhällighet även i fortsättningen skall gälla på sådana områden som rör handel med sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård, om internationella avtal riskerar att allvarligt störa den nationella organisationen av sådana tjänster och inverka negativt på medlemsstaternas ansvar för att tillhandahålla dessa tjänster.

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

### 4.3 Dialogen med riksdagen

Riksdagens ordinarie ledamöter i framtidskonventet var Sören Lekberg (s) och Göran Lennmarker (m) med Kenneth Kvist (v) respektive Ingvar Svensson (kd) som ersättare.

Under regeringskonferensen förhandlade regeringen i nära samråd med riksdagen. Inför varje möte i regeringskonferensen på stats- och regeringschefsnivå respektive utrikesministernivå ägde möten med EU-nämnden rum. Även avrapportering skedde efter varje förhandlingstillfälle antingen i EU-nämnden eller i kammaren. EU-nämndens beredningsgrupp hölls härutöver löpande informerad om aktuella frågor i konferensen. Under Europeiska rådets möten informerade regeringen i de fall nya förslag lades fram under förhandlingens gång och samrådde med nämnden genom telefonkonferenser.



Inför stats- och regeringschefernas möten höll nämnden offentliga TV-sända sammanträden. Vid dessa tillfällen deltog statsministern eller utrikesministern i utfrågningar med ledamöterna.

#### 4.4 Information till allmänheten

Med stöd av regeringens bemyndigande den 26 april 2001 (dir. 2001:35) tillkallade vice statsministern en parlamentarisk kommitté med uppdrag att

- stimulera en bred, offentlig debatt om Europeiska unionen (EU), särskilt inför den kommande regeringskonferensen,
- bidra till att öka kunskaperna hos allmänheten om aktuella frågeställningar kring EU:s utveckling,
- ge företrädare för olika åsiktsinriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar,
- skapa kontakter för den svenska debatten om EU och motsvarande debatt i övriga europeiska länder, och
- sammanställa analyser av de frågor som kan komma att behandlas vid regeringskonferensen.

Kommitténs uppdrag skulle enligt de ursprungliga direktiven vara slutfört när 2004 års regeringskonferens började, men förlängdes i två omgångar till utgången av år 2004. Syftet med förlängningarna var att stimulera och ge stöd åt den offentliga debatten även under och omedelbart efter regeringskonferensen. Genom beslut i november 2004 förlängdes kommitténs uppdrag till utgången av år 2005. Regeringen ansåg det viktigt att den offentliga debatten om EU:s framtidsfrågor fortsatte och att allmänhetens kunskap om fördraget stärktes och utvecklades även under ratifikationsprocessen. I kommittén ingår företrädare för samtliga riksdagspartier.

Övriga informationsinsatser inkluderar en sammanfattande skrift från Regeringskansliet publicerad i april 2005. Under maj 2005 genomförde Regeringskansliet i samverkan med bl.a. kommissionen en ”EU-vecka” med mötes- och seminarieverksamhet om aktuella EU-frågor.

## 5 Fördragets struktur och huvudsakliga innehåll

### 5.1 Fördragets struktur

Det konstitutionella fördragets bestämmelser finns intagna i artiklar som numrerats löpande (artiklarna I-1–IV-448). Den romerska siffra som finns angiven före varje artikelnummer visar till vilken del i fördraget artikeln hör.

Fördraget har indelats i fyra olika delar. Efter ingressen kommer *del I* (artiklarna I-1–I-60) som innehåller ett antal grundläggande

bestämmelser. Till skillnad från de övriga delarna saknar denna del en särskild rubrik. Del I innehåller nio avdelningar, nämligen Avdelning I, Definition av unionen och dess mål, Avdelning II, Grundläggande rättigheter och unionsmedborgarskap, Avdelning III, Unionens befogenheter, Avdelning IV, Unionens institutioner och organ, Avdelning V, Utövande av unionens befogenheter, Avdelning VI, Unionens demokratiska liv, Avdelning VII, Unionens finanser, Avdelning VIII, Unionen och dess närmaste omvärld och Avdelning IX, Medlemskap i unionen.

*Del II* (artiklarna II-61–II-114) bär titeln Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och innebär att denna stadga, som hittills inte varit fördragsfäst, intas som en del i fördraget. Denna del består av sju avdelningar, nämligen Avdelning I, Världighet, Avdelning II, Friheter, Avdelning III, Jämlikhet, Avdelning IV, Solidaritet, Avdelning V, Medborgarnas rättigheter, Avdelning VI, Rättskipning och Avdelning VII, Allmänna bestämmelser om tolkning och tillämpning av stadgan.

*Del III* (artiklarna III-115–III-436) är den textmässigt längsta delen och bär titeln Unionens politik och funktion. Här återfinns bestämmelser som direkt berör unionens olika politikområden. I huvudsak skall bestämmelserna i denna del återspegla nu gällande bestämmelser med undantag för att en anpassning görs till den rationalisering av rättsliga instrument och beslutsprocedurer som görs i del I. Denna del av det konstitutionella fördraget består av sju avdelningar, nämligen Avdelning I, Allmänna bestämmelser, Avdelning II, Icke-diskriminering och medborgarskap, Avdelning III, Inre politik och åtgärder, Avdelning IV, Associering av utomeuropeiska länder och territorier, Avdelning V, Unionens yttre åtgärder, Avdelning VI, Unionens funktion och Avdelning VII, Gemensamma bestämmelser.

*Del IV* (artiklarna IV-437–IV-448) är den textmässigt kortaste och bär titeln Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser och innehåller bl.a. bestämmelser om upphävande av tidigare fördrag och om ratificering och ikraftträdande av detta fördrag.

Till själva fördraget finns fogat ett antal protokoll. Protokollen utgörs av bestämmelser som har anknytning till fördraget men där medlemsländerna av olika skäl funnit det mest lämpligt att dessa intas i protokoll som fogats till fördraget. Sammanlagt rör det sig om 36 *protokoll* som upptar bestämmelser rörande en rad olika områden. Till själva fördraget finns dessutom fogat två bilagor.

Enligt en särskild artikel i fördraget (artikel IV-442) utgör protokollen och bilagorna en integrerad del av fördraget och ges således samma rättsliga status som fördragstexten. Protokollen och bilagorna redovisas närmare i avsnitt 23.4.

Slutligen finns ett antal förklaringar fogade till fördraget. De flesta av dessa är gemensamma förklaringar om bestämmelser i fördraget eller i protokollen som samtliga medlemsstater ställt sig bakom. Det finns emellertid också ett mindre antal förklaringar som endast en eller några medlemsstater ställt sig bakom. Sammantaget rör det sig om 50 *förklaringar* som fogats till fördraget.

Folkrätten föreskriver att en förklaring som fogats till ett avtal skall tas i beaktande vid tolkningen av avtalet. Betydelsen av en förklaring beror

på innehållet och på hur många av avtalsparterna som ställer sig bakom den. Gemensamma förklaringar visar den gemensamma partsavsikten medan ensidiga får bedömas bl.a. utifrån förekomsten av motförklaringar.

## 5.2 Fördragets huvudsakliga innehåll

### **Inledning**

Det nya, konstitutionella fördraget ersätter fördragen om Europeiska unionen och Europeiska gemenskapen. Detta innebär att unionens samlade verksamhet regleras i ett enhetligt fördrag. Samarbetets natur och omfattning förtydligas och beskrivs på ett översiktligt och lättillgängligt sätt.

Unionen ersätter Europeiska gemenskapen (EG) som juridisk person och ges rätt att bl.a. ingå internationella överenskommelser inom ramen för unionens befogenheter på hela dess verksamhetsområde.

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

Polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet förstärks genom ändrade beslutsformer och nya rättsliga instrument där Europaparlamentet ges ett större inflytande. De hittillsvarande formerna för beslut består inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

### **Unionens värden och mål**

Unionens värden innefattar respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter. Dessa värden är gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle där mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män råder.

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

Unionen skall främja fred, unionens värden och folkens välfärd. Den skall erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser samt en inre marknad. Den skall verka för bl.a. hållbar utveckling med en välavvägd ekonomisk tillväxt, en social marknadsekonomi där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas, samt en hög nivå av skydd för miljön och en bättre miljö.

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

Den skall i sina förbindelser med omvärlden verka för fred, säkerhet och hållbar utveckling, solidaritet och ömsesidig respekt mellan folken, fri och rättvis handel, utrotning av fattigdomen och skydd för de

mänskliga rättigheterna, särskilt barnets rättigheter, samt strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga.

### **Grundläggande rättigheter**

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna införlivas i fördragets del II. Unionen skall även ansöka om anslutning till den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som medlemsstaterna redan är anslutna till. Dessa två åtgärder kompletterar varandra. Tillsammans säkerställer de att unionen fullt ut respekterar de grundläggande rättigheterna.

### **Unionens befogenheter**

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

Behörighetsfördelningen inom unionen tydliggörs genom att fördraget, i enlighet med etablerad rättspraxis i EG-domstolen, beskriver unionens befogenheter som antingen exklusiva för unionen, eller delade med medlemsstaterna respektive stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder till stöd för medlemsstaterna. Därtill tillkommer en flexibilitetsklausul för åtgärder som är nödvändiga för att uppnå unionens målsättningar. Denna klausul kan dock inte användas för att ge EU befogenheter att agera på nya områden.

Antalet rättsliga instrument som unionen förfogar över för att utöva sina befogenheter minskas. Instrumenten förses med beteckningar som anknyter till motsvarande nationella benämningar, till exempel lagar och ramlagar. Också antalet förfaranden för att fatta beslut reduceras. Beslutsfattande med kvalificerad majoritet och tillämpning av det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket motsvarar nuvarande ordning med medbeslutande för Europaparlamentet, utvidgas.

### **Unionsrättens företrädare och respekten för nationell identitet**

Principen om unionsrättens företrädare skrivs in i fördraget. Principen återspeglar etablerad domstolspraxis sedan lång tid tillbaka, vilket bekräftas i en gemensam förklaring av regeringskonferensen. Samtidigt betonas att unionen skall respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer. Det regionala och lokala självstyret lyfts fram särskilt.

## **Institutionernas sammansättning och funktionssätt**

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

### *Europeiska rådet och ministerrådet*

För att stärka kontinuitet och effektivitet i Europeiska rådets arbete, skall en ordförande väljas för en tid av två och ett halvt år. Detta uppdrag ersätter det nuvarande roterande ordförandeskapet i Europeiska rådet.

Ordförandeskapet i ministerrådet fortsätter att rotera mellan medlemsstaterna. Enda undantaget är rådet för utrikes frågor, som kommer att ledas av unionens utrikesminister.

Enligt ett separat utkast till beslut av Europeiska rådet, fogat till fördraget genom *förklaring (4)*, förutses att ordförandeskapet i ministerrådet innehas av på förhand bestämda grupper med tre medlemsstater under 18 månader. Medlemsstaterna inom gruppen bistår varandra på grundval av ett gemensamt program. Varje medlem i gruppen skall i tur och ordning vara ordförande för alla råd i sex månader.

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

Samtidigt ändras röstreglerna. En ny definition av kvalificerad majoritet börjar tillämpas från och med den 1 november 2009. Den grundas på principen att minst 55 % av medlemsstaterna, som företräder minst 65 % av den samlade befolkningen i unionen, krävs för att beslut skall kunna fattas. Det hittillsvarande systemet, där varje medlemsland har ett visst antal röster, upphör.

### *Kommissionen*

Inledningsvis består under det konstitutionella fördraget principen om en kommissionsledamot per medlemsland. I enlighet med den grundsats som slogs fast redan i Nicefördraget skall en övergång ske till en mindre kommission. När den andra kommissionen efter fördragets ikraftträdande tillträder – dvs. sannolikt år 2014 – skall antalet ledamöter motsvara två tredjedelar av medlemsstaterna. I tillsättningen av kommissionsledamöter behandlas medlemsstaterna absolut lika, oavsett befolkningsstorlek. Uppdragen skall rotera på jämlik grund mellan ledamöter från alla medlemsstater.

Kommissionen får en tydligare roll som initiativtagare till och verkställare av unionens politik. Den särskilt utsedda utrikesministern, som också är vice ordförande i kommissionen, får ett särskilt ansvar för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och för samordningen av unionens övriga politik gentemot omvärlden.

## *Europaparlamentet*

Europaparlamentets budgetfunktion och lagstiftande funktion stärks bland annat genom att det som regel skall vara medbeslutande i lagstiftningsfrågor. Antalet ledamöter fastställs till maximalt 750. Fördelningen av dessa platser – minst sex och högst 96 – mellan medlemsländerna skall förhandlas och beslutas inför 2009 års val till Europaparlamentet.

## *Europeiska unionens domstol*

Domstolen blir i princip behörig över hela det konstitutionella fördragets område. Uttryckliga undantag från domstolens behörighet görs dels för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, där domstolen saknar behörighet, 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. Detsamma gäller när medlemsstaterna fullgör sina skyldigheter att upprätthålla lag och ordning och skyddet av den inre säkerheten.

## **De nationella parlamentens roll**

De nationella parlamenten ges ökade möjligheter att påverka unionens politik genom en politisk mekanism, som direkt involverar de nationella parlamenten för kontroll av subsidiaritetsprincipens efterlevnad. Vidare skall parlamenten delges information om rådets arbete genom att dagordningar för, och resultatet av, rådets möten direkt skickas till medlemsstaternas parlament. Skärpta krav föreslås när det gäller tidsgränser i rådets arbete för att de nationella parlamenten skall hinna granska lagförslag.

## **Demokrati och öppenhet**

Det konstitutionella fördraget framhåller grundläggande principer för den europeiska demokratin. Formerna för det civila samhällets deltagande definieras. Arbetsmarknadens parter betydelse erkänns. Vidare erkänns kyrkornas och de religiösa sammanslutningarnas och samfundens ställning liksom de filosofiska och konfessionslösa organisationernas ställning.

Unionens institutioner skall fullgöra sina uppgifter så öppet som möjligt och bidra till att medborgarnas möjligheter till insyn i unionens arbete ökar. Offentlighetsprincipen skall gälla för handlingar hos alla unionens institutioner, myndigheter och organ. Det ger en ökad insyn i unionens verksamhet jämfört med i dag, eftersom EG-fördraget endast föreskriver en rätt att få ta del av Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.

Rådets sammanträden skall vara offentliga när förslag till lagstiftning diskuteras och antas.

Unionens institutioner skall vidare föra en öppen och regelbunden dialog med det civila samhället. För att unionens åtgärder skall vara så

enhetliga och öppna som möjligt skall kommissionen samråda med berörda parter innan förslag läggs fram. Detta påminner om det svenska remissförfarandet och motsvarar även kommissionens nuvarande praxis.

Dessutom understryks att unionens institutioner, myndigheter och organ skall ha en öppen, effektiv och självständig förvaltning. En rättslig grund för en europeisk lag om god förvaltning införs. 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. Ombudsmannen får en central plats i det konstitutionella fördraget som framhäver dennes viktiga uppgift att säkra en öppen och god förvaltning inom EU.

Genom ett s.k. medborgarinitiativ kan unionsmedborgare efter insamling av en miljon namnunderskrifter från ett betydande antal medlemsstater uppmana kommissionen att lägga fram förslag.

## **Unionens finanser**

Beslut om hur unionen skall finansieras – s.k. egna medel – fattas av rådet med enhällighet efter Europaparlamentets hörande. Nationellt godkännande krävs av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive författningar. Bestämmelser om genomförande beslutas av rådet med kvalificerad majoritet efter godkännande av Europaparlamentet, om huvudbeslutet avseende egna medel förutser sådana regler om genomförande.

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

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

## **Ekonomisk-politisk samordning**

Samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik förblir en uppgift främst för medlemsstaterna, även om vissa viktiga delar av denna samordning följer gemensamma förfaranden. Kommissionen får bl.a. möjlighet att utfärda varningar till medlemsstater som inte bedöms följa de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Samarbetet mellan de länder som ingår i euroområdet formaliseras och förstärks, bl.a. genom att en ordförande för denna grupp väljs för en tid om två och ett halvt år. Sammantaget består de etablerade principerna för samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik.

## Unionens yttre åtgärder

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

### *Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken*

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

Beslut med kvalificerad majoritet blir – som under nuvarande fördrag – möjligt att använda i rådet för genomförande av bl.a. strategier och målsättningar som Europeiska rådet enhälligt har lagt fast. En nyhet är att majoritetsbeslut är möjligt när utrikesministern i rådet lägger fram förslag på särskild uppmaning av Europeiska rådet.

Enskilda medlemsstater kan motsätta sig antagandet av ett majoritetsbeslut som går emot viktiga nationella intressen. Europeiska rådet kan enhälligt besluta om utvidgning av användning av omröstning med kvalificerad majoritet. Det absoluta kravet på enhällighet kvarstår i frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

Inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens vidareutvecklas och effektiviseras krishantering som en uppgift för unionen, så att det täcker in såväl konfliktförebyggande som fredsfrämjande insatser med civila och militära resurser. Fördraget innehåller också två nya samarbetsformer som syftar till att förbättra medlemsstaternas möjligheter att bidra med militära resurser till unionens krishanteringsförmåga. Det rör sig om dels en gemensam byrå för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel, dels ett s.k. permanent strukturerat samarbete öppet för alla medlemsstater. Fördragets skrivning om gemensamt försvar innebär alltså att ett sådant först förutsätter enhälligt beslut av Europeiska rådet och godkännande enligt nationella konstitutionella bestämmelser. Det tydliggörs i fördraget att denna skrivning, liksom den om stöd och bistånd i händelse av ett väpnat angrepp, inte skall inverka på militärt alliansfria medlemsstaters säkerhetspolitiska hållning. Fördraget innehåller även bestämmelser som innebär att administrationen av finansieringen av krishanteringsinsatser kan effektiviseras.

### *Den gemensamma handelspolitiken*

Unionens uppgifter i den gemensamma handelspolitiken tydliggörs. Området blir i sin helhet exklusiv befogenhet för unionen. Möjligheten att tillämpa kvalificerad majoritet som beslutsregel utvidgas. Europaparlamentet får en viktigare roll. Samtidigt upprätthålls den nationella



vetorätten bl.a. i vissa tjänstesektorer, som hälsa och utbildning, med nära anknytning till nationell politik.

### *Samarbete med tredjeland och humanitärt bistånd*

Målen för samarbete med tredjeland har utvecklats och inbegriper bl.a. hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning, förebyggande av konflikter samt respekt för demokrati och mänskliga rättigheter.

### *Sanktioner*

De nuvarande artiklarna om sanktioner (restriktiva åtgärder) i EG-fördraget förs samman och tydliggörs i en artikel. En nyhet är också att en särskild rättslig grund införs om sanktioner mot fysiska eller juridiska personer samt mot grupper eller enheter som inte är stater. Sanktioner mot personer, grupper och enheter används redan i viss utsträckning. I dag saknas en enhetlig rättslig grund för detta.

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

Betydelsen av grundläggande rättssäkerhetskrav framhålls i fördragstexten.

### *Solidaritetsklausul*

I fördraget uttrycker medlemsstaterna sin politiska vilja att solidariskt hjälpa varandra om en medlemsstat skulle utsättas för en terroristattack, eller drabbas av en naturkatastrof eller av människor orsakad katastrof.

## **Frihet, säkerhet och rättvisa**

Området frihet, säkerhet och rättvisa innefattar straffrättsligt samarbete och polissamarbete, samarbete om asyl, migration och gränskontroll samt civilrättsligt samarbete.

Inom området skall som huvudregel samma beslutsformer och beslutsprocedurer användas som för övriga politikområden, dvs. europeiska lagar och ramlagar som antas av rådet tillsammans med Europaparlamentet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

De rättsliga och inrikes frågorna har en särskild karaktär genom att de berör kärnuppgifter för nationalstaten som att upprätthålla lag och ordning och svara för myndighetsutövning gentemot enskilda medborgare. Det konstitutionella fördraget innehåller därför ett antal särregler för dessa frågor. Det anges t.ex. att området med frihet, säkerhet och rättvisa skall respektera de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna. Det finns vidare särskilda bestämmelser för bl.a. Europeiska rådet, nationella parlamentens medbestämmande, medlemsstaternas initiativrätt, formerna för att fatta beslut och domstolens behörighet.

I sammanhanget finns skäl att framhålla den bestämmelse som införs för det straffrättsliga samarbetet om att en ramlag som skulle påverka grundläggande aspekter av medlemsstaternas straffrättsliga system får

överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande, den s.k. nödbromsen.

### *Kontroll vid gränser, asyl och invandring*

Unionen skall utarbeta en politik med syfte att införa ett system för förvaltning av unionens yttre gränser. Den faktiska innebörden av detta blir föremål för fortsatta förhandlingar om enskilda förslag till lagstiftning. Den tidigare målsättningen om en gemensam och enhetlig asyl- och invandringspolitik befasts.

Unionen får en ny befogenhet att besluta om åtgärder för att stimulera och stödja medlemsstaternas arbete för att främja integrationen av invandrare. Det kan dock inte handla om harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra regler.

### *Civilrättsligt samarbete*

Bestämmelsen om civilrättsligt samarbete överensstämmer väsentligen med vad som gäller i dag. Principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut, som varit vägledande för utvecklingen på detta område, fördragsfasts nu uttryckligen som grunden för det fortsatta arbetet.

### *Straffrättsligt samarbete och förebyggande av brottslighet*

Även på det straffrättsliga området fördragsfasts principen om ömsesidigt erkännande. Det ges också en grund för fortsatt tillnärmning av straff- och straffprocessuella bestämmelser när det behövs för att säkerställa tillämpningen av denna princip samt garantera den enskildes rättssäkerhet och brottsoffers rättigheter.

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

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

En särskild ordning har införts i fördraget i nu nämnda delar genom att en medlemsstat under vissa förutsättningar kan begära att ett utkast till ramlag överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande.

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

### *Åklagarsamarbetet*

Fördraget möjliggör en förstärkning och fördjupning av åklagarsamarbetet inom Eurojust. Det öppnas även en möjlighet att i framtiden inrätta en europeisk åklagarmyndighet utifrån Eurojust. Ett beslut om detta förutsätter dock enhällighet i rådet och Europaparlamentets samtycke.

## *Polissamarbete*

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

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

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

## **Övriga politikområden**

Vissa rättsliga grunder införs som antingen utvidgar unionens befogenhet eller klarlägger utövandet av denna befogenhet på områden inom vilka unionen redan är verksam. Också ett antal andra viktiga förändringar görs för att effektivisera unionens verksamhet.

## *Allmänna bestämmelser*

Ett krav på samstämmighet gäller för unionens verksamhet på olika politikområden och alla dess åtgärder. Vissa bestämmelser skall beaktas eller respekteras i unionens olika verksamheter. Bestämmelserna omfattar jämställdhet mellan kvinnor och män, socialt skydd, bekämpande av diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning samt miljöskydd, konsumentskydd och djurskydd.

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

I detta sammanhang kan noteras att vissa bestämmelser, som tidigare varit tillämpliga endast i gemenskapsrätten, i det nya fördraget får giltighet för unionens samlade verksamhet. Det gäller bland annat rättslig grund för skydd av personuppgifter samt även bestämmelser om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet samt åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion, eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

### *Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*

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

### *Diplomatiskt skydd i tredjeland*

Unionen ges möjlighet att anta åtgärder för att underlätta det diplomatiska och konsulära skyddet i tredjeland för unionsmedborgare som medlemsstaterna skall säkerställa.

### *Immateriella rättigheter*

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

### *Social trygghet och arbetsmarknad*

Beslut om social trygghet skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket innebär att framtida ändringar i gällande bestämmelser om arbetskraftens fria rörlighet kan beslutas med kvalificerad majoritet i rådet. Kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen påverkas inte.

### *Jordbruks- och fiskepolitiken*

Europaparlamentet ges ett ökat inflytande. Lagstiftningsförfarandet, dvs. medbeslutande för Europaparlamentet, föreslås bli tillämpat vid antagandet av europeiska lagar och europeiska ramlagar för den gemensamma fiske- och jordbrukspolitiken. Undantaget från medbeslutande av parlamentet är fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar samt fastställande och fördelning av fiskemöjligheter.

### *Rymden*

Unionen ges möjlighet att utarbeta en europeisk rymdpolitik. För att uppnå syftet för politiken får unionen främja gemensamma initiativ, stödja forskning och teknisk utveckling samt samordna insatser för att utforska och utnyttja rymden.

### *Energi*

Energifrågorna får en egen rättslig grund, som anpassar fördraget till hur politikområdet praktiskt redan behandlas. Medlemsstaternas rätt att bestämma villkoren för utnyttjande av energikällor, val mellan energi-

källor eller energiförsörjningens allmänna struktur påverkas inte. Fördraget avspeglar därigenom mer korrekt unionens nuvarande verksamhet. Bland de mål som nämns i den nya artikeln anges utveckling av nya och förnybara energikällor.

### *Folkhälsa*

Utgångspunkten är liksom i nuvarande fördrag att frågor som rör folkhälsopolitikens utformning utgör ett nationellt ansvar. Unionens befogenhet på detta område handlar främst om att gemenskapen kan genomföra åtgärder som främjar samarbetet mellan medlemsstaterna. Unionen får nu större möjligheter att fastställa regler för kvalitet på läkemedel och bekämpa allvarliga gränsöverskridande hot på hälsoområdet.

Unionen får även anta stödåtgärder som direkt avser skydd av folkhälsan avseende tobak och missbruk av alkohol. Fördraget betonar samtidigt att medlemsstaternas ansvar för sin hälso- och sjukvårdspolitik måste respekteras.

### *Kultur*

På kulturområdet ges rådet möjlighet att fatta beslut med kvalificerad majoritet om stimulansåtgärder istället för som i dag med enhällighet. Unionens möjligheter att agera på kulturområdet förblir begränsade. Harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar är uteslutet.

### *Turism*

En ny rättslig grund införs för stöd till medlemsstaternas insatser inom turistsektorn. Unionens insatser skall kunna gynna företagsutvecklingen inom denna sektor och främja samarbetet mellan medlemsstaterna. Harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar är uteslutet.

### *Idrott*

Unionen ges framöver befogenhet att främja europeisk idrott, särskilt i fråga om rättvisa och öppenhet i idrottstävlingar, samarbete mellan idrottsorganisationer samt skydd av idrottsutövarnas fysiska och moraliska integritet. Idrottens frivilliga grund och dess sociala och pedagogiska funktion framhålls. Harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar är emellertid uteslutet.

### *Skydd och beredskap (räddningstjänst)*

Skydd och beredskap skrivs in i fördraget som ett område där unionen kan vidta stödande åtgärder. I dag finns det ingen gemensam definition i unionen för detta begrepp, som i Sverige tidigare har översatts med räddningstjänst. Innebörden motsvarar närmast övergripande frågor om

skydd mot och beredskap att hantera konsekvenser av olyckor och kriser inom olika samhällsfunktioner.

### *Administrativt samarbete*

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

### *Öppna samordningsmetoden*

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

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

### **Fördjupat samarbete**

Möjligheten ökar för medlemsstater att använda s.k. fördjupat samarbete utan deltagande av alla medlemsstater. En tredjedel av medlemsstaterna måste delta. Strukturen för bestämmelserna om fördjupade samarbete förenklas till följd av avskaffandet av pelarstrukturen. Särskilda regler gäller dock för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

### **Ändringar av fördraget**

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

Europeiska rådet kan med enhällighet utöka tillämpningen av beslut med kvalificerad majoritet på ytterligare områden utan krav på nationellt godkännande. Det gäller även utökande av Europaparlamentets medbeslutande. Sådana initiativ från Europeiska rådet skall översändas till de nationella parlamenten. Om något parlament invänder, kan Europeiska rådets beslut inte antas. Detta ger således varje nationellt parlament en vetorätt. I frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser gäller alltid kravet på nationellt godkännande i enlighet med vad som krävs för ändringar i unionens befogenheter.

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

## Frivilligt utträde ur unionen

En ny artikel införs 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. En uttrycklig bestämmelse om frivilligt utträde tydliggör dels att en enskild stats vilja att frånträda det konstitutionella fördraget måste respekteras, dels att det finns ett rättsenligt sätt för en medlemsstat att även utan övriga medlemsstaters medgivande utträda ur unionen.

## Övergångsbestämmelser

Gällande övergångsbestämmelser och undantag i fördraget om Sveriges anslutning till unionen kommer att bestå.

## 6 Sverige bör tillträda det nya fördraget

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

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

**Remissinstanserna:** En bred majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har ingen erinran. Till dem som tillstyrker förslaget hör *Svea hovrätt, Åklagarmyndigheten, Länsstyrelsen i Uppsala, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Örebro universitet, Skåne läns landsting, Företagarna, Katolska biskopsämbetet* och *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)*. *Miljöförbundet Jordens Vänner, Ung Vänster, Sveriges Konsumenter i Samverkan* och *Föreningen Medborgare för Folkomröstning* avvisar det nya fördraget. Några remissinstanser avstår från att ta ställning. Bland dessa efterlyser vissa en mer utförlig beskrivning av konsekvenserna av det nya fördraget.

Ett mindre antal remissinstanser anser att frågan om tillträde till det konstitutionella fördraget bör avgöras i en folkomröstning eller genom två likalydande beslut med mellanliggande riksdagsval alternativt att beslut i riksdagen bör anstå till efter 2006 års allmänna val. *Folkrörelsen Nej till EU* och *Sveriges Konsumenter i Samverkan* är kritiska till fördraget och ansluter sig till dem som vill se en folkomröstning i frågan. *Motala kommun* och *Medborgare uppgående till ett antal om 120 333 personer* uttalar som sin mening att det konstitutionella fördraget bör bli föremål för en folkomröstning. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser inte att förändringarna är av så principiell karaktär att en folkomröstning skulle vara motiverad. Bland annat *Lantbrukarnas Riksförbund, Örebro universitet* och *Stiftelsen Mälardalens Kvinnolobby* förespråkar att riksdagen fattar beslut om att godkänna fördraget. *Studieförbundet Vuxenskolan* och *IOGT-NTO* vill avvakta med beslut till efter ordinarie riksdagsval år 2006.

Med få undantag uttrycker remissinstanserna tillfredsställelse över den förenkling av unionens regelverk som det konstitutionella fördraget

innebär. En övervägande majoritet anser att det är bra att de nuvarande fördragen förs samman till ett samlat fördrag. *Kommerskollegium* lyfter särskilt fram avskaffandet av pelarstrukturen som en positiv utveckling. Tydligare struktur och ökad överskådlighet välkomnas av bl.a. *Länsrätten i Västernorrlands län*, *Justitiekanslern*, *Kommerskollegium*, *Kustbevakningen*, *Tullverket*, *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Länsstyrelsen i Jämtlands län*, *Malmö kommun*, *Företagarna*, *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* och *Sveriges Pensionärsförbund*. *Stockholms universitet* framhåller att det konstitutionella fördraget har en väsentligt klarare utformning än dagens fördragsverk och menar att de centrala delarna av det nya regelverket är relativt lättillgängliga.

Klargörandet av uppdelningen av befogenheter mellan EU och medlemsstaterna framhålls av bl.a. *Stockholms universitet*, *Kommerskollegium*, *Länsstyrelsen i Jämtlands län*, *Statens jordbruksverk* och *LRF* som ett välkommet förtydligande. Färre och tydligare rättsliga instrument och enklare beslutsformer framhålls som förbättringar i flera yttranden.

Flera remissinstanser, däribland LO, framhåller den ökade handlingsoffentligheten som positivt. *Svenska institutet för europarättsliga studier (Sieps)* menar att det konstitutionella fördraget skapar bättre förutsättningar för ett tydligare och mer demokratiskt EU än idag. *Folkrörelsen Nej till EU* anser att Sverige förlorar makt och att demokratin urholkas.

### **Skälen för regeringens förslag**

Sveriges tillväxt och välfärd är nära sammanflätad med den europeiska utvecklingen. Vi behöver europeisk samverkan i kampen mot gränsöverskridande problem, som internationell brottslighet, miljöfarliga utsläpp eller åsidosättande av mänskliga rättigheter. Ökad rörlighet, sysselsättning och hållbar utveckling är viktiga politiska uppgifter för unionen och av stor betydelse för vårt land.

Sverige är en aktiv och konstruktiv part i EU-samarbetet. Svenska förslag om en sysselsättningsunion med särskilda sysselsättningsmål för EU har vunnit gehör. EU-länderna har enats om att samarbeta kring hållbara välfärdssystem. Öppenheten har stärkts väsentligt. Jämställdhet mellan kvinnor och män har placerats högt upp på dagordningen. Unionen har stärkt sin miljöpolitik.

Svenska konsumenter och företag drar dagligen nytta av den inre marknaden. Vi har drivit arbetet med kvalitet på livsmedel samt konsument- och djurskydd framåt. Sverige driver en frihandelsvänlig linje som inte minst utgjort ett stöd för fattigare delar av världen. Genom medlemskapet i EU har Sverige fått ett långt större inflytande på den globala nivån än vad vi hade förmått på egen hand.

Många svenskar välkomnar en sådan ökad roll i EU:s internationella arbete. Andra anser att EU behöver bli mer handlingskraftigt inom angelägna samarbetsområden. Samtidigt upplever många svenskar ett avstånd till politiken på EU-nivå. Samarbetet kan upplevas som slutet och svårt att påverka.



Inte minst mot denna bakgrund är förslaget till konstitutionellt fördrag för EU ett steg framåt. Med det nya fördraget blir EU både öppnare och mer effektivt. EU får en tydligare värdegrund för all sin verksamhet. Unionen ges bättre redskap för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet, och förbättrade möjligheter till ett sammanhållet internationellt agerande.

### *Utvidgningen av EU kan fortsätta*

Arbetet med en fortsatt EU-utvidgning pågår och Rumänien och Bulgarien står på tur. Ett EU med fler än dagens 25 medlemsländer ställer krav på bättre samarbetsformer om beslutsfattandet ska fungera. Det konstitutionella fördraget förändrar inte EU:s arbetssätt och maktfördelning i grunden, men ger effektiva beslutsformer, tydlig ansvarsfördelning och fungerande instrument i en utvidgad union. Med det nya fördraget blir det enklare att få en fortsatt fungerande utvidgning av unionen.

### *Ett öppnare och tydligare EU*

Fördraget innehåller flera viktiga öppenhetsreformer, främst principen om handlingars offentlighet i alla EU:s institutioner, organ och myndigheter och den nya regeln om öppna möten när rådet diskuterar och antar lagstiftning. Kravet på kommissionen att samråda med det civila samhället kring lagförslag fördragsfästs. På svenskt initiativ innehåller fördraget en rättslig grund för antagandet av regler om god förvaltning.

Den representativa demokratin i EU stärks bland annat genom den mer aktiva roll som ges åt nationella parlament. Ingen lag kommer att stiftas i EU utan att den har granskats av riksdagen och andra nationella parlament. Fördraget innehåller också flera bestämmelser som syftar till utvecklad deltagardemokrati i unionen.

I det nya sammanhållna fördraget blir de grundläggande spelreglerna i EU mer överskådliga och begripliga. Antalet rättsliga instrument reduceras vilket bidrar till tydligheten. Slopandet av de s.k. pelarna innebär att en oprecis och ibland förvirrande kategoriindelning försvinner. Ansvarsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna redovisas också på ett klarare sätt. Fördraget slår fast att det är medlemsländerna som bestämmer hur mycket makt EU ska ha. Det nya fördraget gör därmed tydligt vad EU ska ägna sig åt och vad EU inte ska ägna sig åt.

### *Ett mer handlingskraftigt EU*

De nya reglerna för beslutsfattande i ministerrådet kan ses som en viktig effektivitetsreform. Utökad användning av omröstning med kvalificerad majoritet underlättar beslutsfattandet främst därför att majoritetsröstning ökar medlemsstaternas intresse av kompromisser. Särskilt i en utvidgad union är det för effektiviteten i beslutsfattandet viktigt med kvalificerad majoritet. De förenklade röstreglerna – ett beslut skall ha stöd av minst 55 % av medlemsstaterna som skall representera minst 65 % av den

samlade befolkningen i unionen – skapar större tydlighet och, sammantaget, en rimlig balans i rådet.

Möjligheten till fördjupat samarbete utan deltagande av alla medlemsstater ökar. Denna möjlighet har hittills inte utnyttjats, men kan långsiktigt komma att få större betydelse.

Den valde ordföranden i Europeiska rådet har förutsättningar att bidra till bättre framförhållning och stadga i EU-arbetet. Vederbörande får dock inga särskilda maktbefogenheter som skulle rubba balansen mellan unionens organ.

På sikt skall antalet kommissionsledamöter begränsas till 2/3 av antalet medlemsstater, något som bör stärka kommissionen i dess roll som initiativtagare och verkställare av unionens politik.

### *En tydligare värdegrund*

Den demokratiska och rättighetsbaserade värdegemenskap EU-samarbetet vilar på framhålls och klargörs i det nya fördraget, något som har långsiktig betydelse såväl internt inom unionen som i förhållande till omvärlden.

EU:s värden och målsättningar täcker hela fördraget. Detta innebär också att övergripande bestämmelser om exempelvis jämställdhet mellan kvinnor och män samt skydd av barnets rättigheter – som utgör nya målsättningar för unionen – och bekämpning av diskriminering blir generellt tillämpliga för alla politikområden. Införlivandet av unionens rättighetsstadga i fördraget klargör, tillsammans med unionens framtida anslutning till Europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, vilka grundläggande rättigheter och principer som unionen skall respektera.

### *Bättre verktyg för brottsbekämpning*

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

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

Den gradvisa utvecklingen av en gemensam europeisk politik för asyl och migration med en hög humanitär ambition är en fortsatt angelägen fråga. En harmoniserad asylpolitik för hela unionen, där medlemsstaterna tillämpar samma bestämmelser och erkänner varandras beslut, ger

sammantaget en bättre ordning för medlemsstaterna och för den enskilde, men även en mer rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.

### *Ett mer sammanhållet internationellt agerande*

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

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

### *Sverige bör tillträda det nya fördraget*

Det konstitutionella fördraget bekräftar bilden av EU som ett unikt projekt för nära och varaktigt samarbete mellan självständiga stater. Det är medlemsstaterna som bestämmer unionens uppdrag. Inom denna ram förstärker fördraget unionens institutioner, utan att rubba balansen mellan dem. Inom avgränsade områden, i synnerhet när det gäller frihet, säkerhet och rättvisa, fördjupas samarbetet.

Det konstitutionella fördraget klargör vad Europeiska unionen står för och vad medlemsländerna vill uppnå med samarbetet. EU blir överskådligare, mer tillgängligt och lättare att förstå. Unionens värden och målsättningar moderniseras. Dess uppdrag avgränsas och beskrivs på ett bättre sätt än hittills.

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

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

Förändringarna i fördraget ändrar inte på något genomgripande sätt vad unionen står för eller den grund på vilken beslut fattats om svenskt EU-medlemskap efter 1994 års folkomröstning. Det är regeringens mening att riksdagen bör ta ställning till fördraget på sedvanligt sätt.

Det nya fördraget innebär sammantaget viktiga steg framåt för det europeiska samarbetet i en riktning som överensstämmer med svenska intressen. Fördraget är inte i sig en förutsättning för unionens fortsatta utvidgning, men det ger en god grund för fortsatt välkomnande av nya medlemmar. Regeringen föreslår därför att riksdagen godkänner det konstitutionella fördraget samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

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

## 7 De konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget

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

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

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

Det nya fördraget, som bl.a. innebär att indelningen i tre olika pelare försvinner, är att betrakta som en sedvanlig folkrättslig överenskommelse. Fördraget skall ratificeras av samtliga medlemsländer i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. För att

Sverige skall kunna tillträda det nya fördraget måste därför de konstitutionella förutsättningarna för detta vara uppfyllda.

I det följande presenteras först regeringsformens bestämmelser om ingående av internationella överenskommelser och om överlåtelse av beslutanderätt (avsnitt 7.1). Därefter görs en genomgång av i vilken utsträckning det nya fördraget förutsätter att ytterligare beslutanderätt förs över till unionen (avsnitten 7.2.1–7.2.11). Efter den genomgången görs i det avslutande avsnittet bedömningen att Sverige kan tillträda det nya fördraget utan en samtidig ändring av grundlag (avsnitt 7.2.12).

## 7.1 Bestämmelser i regeringsformen som rör internationella avtal

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

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

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

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

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

Att överlåtelsen inte får röra principerna för statskicket fördes in i bestämmelsen genom en ändring som trädde i kraft den 1 januari 2003. Av förarbetena (prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18) framgår att syftet med denna ytterligare förutsättning för överlåtelse var att kodifiera

förarbetsuttalanden som gjordes i samband med grundlagsändringarna inför Sveriges anslutning till EU (prop. 1993/94:114, bet. 1993/94:KU21). Då uttalades att överlåtelse av beslutanderätt inte utan grundlagsändring kan ske i sådan omfattning att regeringsformens bestämmelser om statskicketts grunder upphör att vara giltiga. Konstitutionsutskottet betonade i samma lagstiftningsärende också att riksdagens ställning som det främsta statsorganet inte genom överlåtelse av normgivningsmakt får urholkas i väsentlig grad. Vidare framhölls att 10 kap. 5 § första stycket RF inte kan anses öppna en möjlighet att överlåta beslutsbefogenheter på det område som omfattar bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Här pekade utskottet särskilt på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick samt på den allmänna och lika rösträtten. Andra grundläggande konstitutionella principer som utskottet särskilt pekade på var offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet samt andra viktiga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som har stor betydelse för den fria åsiktsbildningen.

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

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

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

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

När det gäller frågan om vad som gäller om EG antar regler som från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabla uttalade

konstitutionsutskottet 1993/94 (bet. 1993/94:KU21, s. 29) att den svenska hållningen inte bör vara att tala om en konflikt mellan EG-rätt och nationell rätt. Vad frågan istället bör gälla, menade konstitutionsutskottet, är om EG-organet haft rätt att med verkan för Sverige fatta ett sådant beslut som det fattat och om den beslutade rättsakten ligger inom det område där beslutanderätten överlåtits. Om rättsakten ligger utanför detta område menade konstitutionsutskottet att den inte är giltig som EG-rätt i Sverige. Uttalandet har härefter upprepats av riksdagen, senast av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet (bet. 2003/04:KUU1, s. 51).

## 7.2 Konstitutionella överväganden – överlåtelse av beslutanderätt

### 7.2.1 Allmänna utgångspunkter

**Regeringens bedömning:** Det konstitutionella fördraget förutsätter inte att den beslutanderätt som Sverige sedan tidigare har överlåtit till EG måste överlåtas på nytt till den nya mottagaren EU. Att unionen blir juridisk person förutsätter inte i sig någon överlåtelse av beslutanderätt.

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

**Remissinstanserna:** Av de remissinstanser som uttalat sig i frågan anför *Regeringsrättens ledamöter* att promemorians bedömning att någon förnyad överlåtelse inte behöver ske i formell mening synes vara riktig. *Ung Vänster* anser att unionens upprättande som juridisk person och avskaffandet av trepelarsystemet medför en dramatisk utvidgning av de områden som omfattas av ett överstatligt beslutsfattande.

**Skälen för regeringens bedömning:** Genom det nya fördraget upphävs stora delar av den nuvarande primärrätten, däribland EG-fördraget och Unionsfördraget. Dessa skall alltså upphöra att gälla som självständiga folkrättsliga instrument och i stället skall medlemsstaterna tillträda det nya fördraget till vilket delar av bestämmelserna i de gamla fördragen förs över samtidigt som andra bestämmelser ändras och nya tillkommer. Genom det nya fördraget försvinner t.ex. den nuvarande indelningen i tre olika pelare samtidigt som unionen skall ersätta EG som juridisk person.

Det förhållandet att EG- och Unionsfördraget skall upphöra att gälla och ersättas av ett helt nytt fördrag, förutsätter inte att den beslutanderätt som Sverige sedan tidigare har överlåtit till EG – vid anslutningen till EU (prop. 1994/95:19) samt genom Amsterdamfördraget (prop. 1997/98:58) och Nicefördraget (prop. 2001/02:8) – måste överlåtas på nytt till den nya mottagaren, dvs. till unionen. Det förhållandet att de folkrättsliga instrument enligt vilka den tidigare överlåtna beslutanderätten skall utövas nu förändras innebär att mottagaren av beslutanderätten har omorganiserat sig, inte att medlemsstaterna måste överlåta all beslutanderätt igen (jämför prop. 2003/04:67, s. 117 f., bet. 2003/04:TU9).

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

## 7.2.2 Övergång från beslutsfattande med enhällighet till kvalificerad majoritet

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

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

**Remissinstanserna:** *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att promemorians bedömning strikt juridiskt torde vara oantastlig men att det mot det förda resonemanget kan anföras att riksdagens tidigare överlåtelsebeslut fattats på grundval av då kända förutsättningar, dvs. krav på enhällighet och därmed vetorätt för varje medlemsstat. JO uttalar vidare att det på de områden där dessa förutsättningar nu ändras, finns goda skäl att överväga en ordning som skulle innebära att riksdagen genom ett nytt beslut bekräftar överlåtelsen av beslutanderätt under de enligt det nya fördraget gällande förutsättningarna. Även *Regeringsrättens ledamöter* delar promemorians bedömning att det formellt sett inte är fråga om överlåtelse av kompetens men uttalar att en övergång från enhällighet till majoritetsbeslut är av stor principiell betydelse och hade motiverat en ingående analys. Enligt synpunkter som inkommit från *Uppsala universitet* ändras de konstitutionella implikationerna av redan överlåten beslutanderätt genom den utökade användningen av majoritetsbeslut. Även om ingen ny beslutskompetens formellt sett överförs så är det det som sker reellt. Enligt universitetet får unionen på detta sätt kompetens att fatta beslut på områden där Sveriges godkännande tidigare krävts. *Vetenskapsrådet* anser att det hade varit önskvärt med en klarare samhällsvetenskaplig analys av problem med anledning av att man på en mängd områden övergår från beslut med enhällighet till beslut med kvalificerad majoritet. *Folkrörelsen Nej till EU* anför att den utökning av antalet majoritetsbeslut som det nya fördraget innebär, får till följd att Sveriges lagar, inklusive grundlagar, kan bli satta ur spel om vi hamnar i minoritet. Den svenska riksdagens ansvar och väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av de folkvalda minskar i samma utsträckning. *Ung Vänster* anser att införandet av beslutande med kvalificerad majoritet som normalt lagstiftningsförfarande i ministerrådet kringskär ytterligare det svenska folkets möjligheter att utkräva ansvar för de lagar som styr oss.



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

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

Nyheten i det konstitutionella fördraget ligger främst i att de polisiära och straffrättsliga frågorna på den nuvarande *tredje pelarens område* blir föremål för gemensamt beslutsfattande och i huvudsak kommer att omfattas av samma rättsliga instrument och beslutsprocedurer som kommer att gälla för den nuvarande gemenskapsrätten. Ändringarna på dessa områden förutsätter att beslutsbefogenheter förs över till unionen eftersom EU tilldelas befogenheter att fatta beslut som bl.a. kan bli omedelbart tillämpliga i Sverige. Samma sak skedde när områdena yttre gränskontroller, asyl- och invandringspolitik samt samarbete i vissa civilrättsliga frågor genom Amsterdamfördraget fördes över från den tredje pelaren till gemenskapssamarbetet i den första pelaren. När det gäller det polisiära och straffrättsliga samarbetet är det alltså inte fråga om en övergång i rådets beslutsordning från enhällighet till kvalificerad majoritet på ett område där beslutanderätt redan har överlåtits. Det nya fördraget förutsätter i dessa delar att beslutsbefogenheter förs över till unionen eftersom samarbetsområdena nu blir föremål för gemensamt beslutsfattande (se vidare avsnitt 7.2.8).

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

Det gäller vissa delar av de rättsliga och inrikes frågor som regleras i första pelaren, bl.a. laglig migration av tredjelandsmedborgare till och mellan medlemsländerna. När det gäller de rättsliga och inrikes frågorna i den första pelaren – visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer – är det viktigt att framhålla att det redan av nuvarande artikel 67 i EG-fördraget följer att beslut i vissa fall kan fattas med kvalificerad majoritet. Härtill kommer att det enligt artikel 67.2 andra strecksatsen är möjligt för rådet att, efter att Europaparlamentet har

hörts, enhälligt besluta om att övergå från beslutsfattande med enhällighet till kvalificerad majoritet på alla eller delar av de områden som hör till avdelning IV i tredje delen av EG-fördraget. Rådet använde sig den 22 december 2004 av denna möjlighet och beslutade att flertalet rättsakter inom områdena visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer från och med den 1 januari 2005 skall beslutas med kvalificerad majoritet (beslut 2004/927/EG, EUT L 396, 31.12.2004, s. 45, Celex 32004D0927).

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

Förteckningar över artiklar i det konstitutionella fördraget där det ordinarie lagstiftningsförfarandet respektive särskilda lagstiftningsförfarandet skall tillämpas finns som *bilaga 7* och *bilaga 8*. Av dessa förteckningar framgår i vilka fall det sker en övergång i rådets beslutsordning från enhällighet till kvalificerad majoritet.

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

Det finns starka politiska skäl för att på viktiga verksamhetsområden i unionen kunna fatta beslut med kvalificerad majoritet. Sammantaget ökar det förutsättningarna att fatta beslut. Särskilt i en utvidgad union är det för effektiviteten i beslutsfattandet viktigt med kvalificerad majoritet. Samtidigt bör det understrykas att det sällan sker någon formell omröstning i rådet. Det stora flertalet beslut fattas med konsensus. Att det i det enskilda fallet finns en möjlighet till majoritetsbeslut bidrar emellertid till att öka medlemsstaternas vilja att finna en för alla acceptabel lösning. Möjligheten att fatta beslut med kvalificerad majoritet har visat sig mycket viktig för utvecklingen på miljö- och konsumentområdet. Likaså har den på ett tydligt sätt bidragit till effektiviteten i rådsarbetet när det gäller gemenskapens ekonomisk-politiska samarbete. Genomförandet av t.ex. den inre marknaden hade knappast varit möjligt om inte rådet hade kunnat fatta beslut med kvalificerad majoritet.

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

Av remissinstanserna anser bl.a. *JO* att det borde övervägas en ordning där riksdagen genom ett nytt beslut bekräftar tidigare beslut om överlåtelse under de enligt det nya fördraget gällande förutsättningarna. Regeringen vill med anledning härav framhålla att riksdagen i detta

lagstiftningsärende kommer att ta ställning till det konstitutionella fördraget i sin helhet och därmed bl.a. samtliga frågor som avser användning av kvalificerad majoritet.

Beslutsfattande med kvalificerad majoritet i rådet tas också upp i avsnitt 12.4.

### 7.2.3 Principen om unionsrättens företråde

**Regeringens bedömning:** Att principen om unionsrättens företråde fördragsfästs förutsätter inte i sig att ytterligare beslutanderätt förs över till unionen.

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

**Remissinstanserna:** Några remissinstanser anser att det är klagande att principen om unionsrättens företråde fördragsfästs, däribland *Länsrätten i Västernorrlands län*, *Kommerskollegium*, *Länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)*. LO framhåller att principen om unionsrättens företråde gäller redan idag och att principen har sådan dignitet att den bör skrivas in i fördraget eftersom det då blir tydligare vad som gäller. *Verdandi arbetarnas socialpolitiska organisation* tar avstånd från förslaget om att fördragsfästa principen om unionsrättens företråde.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge* uttalar att principerna om EU-rättens företråde och enhetliga verkan måste innebära att frågan om en rättsakts giltighet är EU-rättslig och att den prövning som svenska domstolar eller andra nationella organ kan göra inte kan utmynna i annat än att rättsakten finnes giltig. Den möjlighet som annars står en domstol till buds är att underställa EU-domstolen frågan. *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)* anför att promemorian ger en alltför förenklad bild av vad som händer när den befintliga företrädesprincipen fördragsfästs. Sieps framhåller att det förhållandet att företrädesprincipen nu uttrycks i ett fördrag som i demokratisk ordning skall ratificeras av samtliga medlemsstater rimligen innebär något nytt. Sieps menar också att promemorians uttalande att ”om ett EU-organ beslutar en rättsakt som ligger utanför det område som Sverige har överlätit till gemenskapen bör den inte vara giltig” blir missvisande eftersom det är EU-domstolen som ensam avgör om en rättsakt ligger inom det område som har överlåtits till unionen, oavsett om en enskild stat skulle anse att så inte är fallet. *Kommerskollegium* anser att det nya med fördragsfästandet av principen om unionsrättens företråde är att den nu omfattar hela konstitutionen. Kollegiet anser att fördragsfästandet av principen inte utgör något hinder för Sverige att ratificera det nya fördraget. *Ung Vänster* anser att EU-rättens företråde framför svenska lagar och grundlagar innebär en betydande konstitutionell förändring jämfört med den begränsade rättspraxis som etablerats av EG-domstolen och medför därtill en ökad otydlighet.

**Skälen för regeringens bedömning:** I det nya fördraget fördragsfästs principen om unionsrättens företråde (artikel I-6). Denna princip innebär i sig ingenting nytt; att beslut som unionen fattar på det överstatliga

området har företräde framför nationell rätt, alltså även framför nationella grundlagsbestämmelser, slog EG-domstolen fast redan år 1964 (i rättsfallet 6/64 Costa/ENEL, REG 1964 s. 1141, svensk specialutgåva, volym 1, s. 211) genom att den uttalade att gemenskapsrätten inte kan åsidosättas av någon som helst inhemsk rättsregel. Domstolen har härefter utvecklat principen om gemenskapsrättens företräde i flera domar. Att gemenskapsrätten har företräde även framför nationella grundlagar klargjordes uttryckligen i mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, REG 1970, s. 1125, svensk specialutgåva, volym 1, s. 503, då domstolen slog fast att giltigheten av en gemenskapsrättslig åtgärd, eller dess effekt i en medlemsstat, inte kan påverkas av påståenden om att den strider mot grundläggande rättigheter i medlemsstatens konstitution eller mot nationella konstitutionella principer.

Enligt regeringens uppfattning innebär det förhållandet att principen nu fördragsfästs att domstolens praxis kodifieras. Någon ändring av rättsläget är inte avsedd. Detta är medlemsländerna eniga om och regeringskonferensen har i en *gemensam förklaring (1)*, som fogats till slutakten, konstaterat att artikel I-6 endast återspeglar befintlig rättspraxis från EG-domstolen och förstainstansrätten. Bestämmelsen förutsätter således inte att ytterligare beslutanderätt förs över till unionen.

Enligt den grundläggande principen om tilldelade befogenheter (artikel I-11.1 och I-11.2) har unionen befogenhet att handla endast om medlemsländerna genom det konstitutionella fördraget har tilldelat unionen en sådan befogenhet. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen tillhör alltså alltjämt medlemsstaterna. Av detta följer att unionsrätten kan ha företräde framför nationell rätt bara på de områden där unionen av medlemsstaterna har tilldelats lagstiftande befogenheter och då naturligtvis bara i den mån befogenheterna har utnyttjats. Den exakta avgränsningen av dessa områden har medlemsstaterna uppdragit åt EG-domstolen att bestämma.

Principen om unionsrättens företräde får sin huvudsakliga betydelse för unionsrätt som har s.k. direkt effekt. Med direkt effekt avses att vissa bestämmelser kan ge upphov till individuella rättigheter och skyldigheter, som kan göras gällande av enskilda inför nationella domstolar och myndigheter. För att en bestämmelse skall ha direkt effekt krävs enligt EG-domstolens praxis att den är ovillkorlig, klar och precis. Den får inte vara beroende av en lämplighetsbedömning och den skall kunna tillämpas utan att några kompletterande åtgärder behöver vidtas. Om en unionsrättslig bestämmelse har direkt effekt kan den alltså i en nationell domstol i det konkreta fallet komma att ställas mot en motstridande nationell bestämmelse och det är i en sådan situation företrädesrätten får sin huvudsakliga betydelse.

Mot bakgrund av bl.a. de synpunkter som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* samt *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)* har fört fram, finns det anledning att beröra frågan om vilket utrymme det finns för nationella domstolar och myndigheter att vägra att tillämpa unionsrätt som ligger utanför det område som har överlåtits, dvs. var går gränsen mellan nationell rätt och unionsrätt och vem avgör slutligen detta, den nationella domstolen eller EU-domstolen?

Beträffande det nuvarande rättsläget kan konstateras att det, om EG håller sig inom ramen för det som överlåtits, inte råder någon tvekan om

att EG-rätten har företräde framför nationella bestämmelser, alltså även framför grundlagsbestämmelser. Detta innebär att så länge EG håller sig inom det område där beslutanderätt har överlåtitis gäller det som EG har beslutat utan hinder av vad som annars föreskrivs i svensk rätt. Om däremot en regel i en rättsakt skulle befinnas vara konstitutionellt oacceptabel, dvs. ligga utanför det område där Sverige har överlåtit beslutanderätt, bör den svenska hållningen, enligt vad konstitutionsutskottet uttalat, inte vara att tala om en konflikt mellan EG-rätt och nationell rätt (bet. 1993/94:KU21, s. 29 och bet. 2003/04:KUU1, s. 51, se avsnitt 7.1 ovan). Vad frågan istället bör gälla är om EG-organet haft rätt att med verkan för Sverige fatta ett sådant beslut som den fattat. Om svaret blir att den beslutade rättsakten ligger utanför det område där beslutanderätt har överlåtitis, är den enligt utskottet inte giltig som EG-rätt – dvs. den saknar rättsverkan – i Sverige.

Flera remissinstanser har uttalat att det nya fördraget innebär att frågan om en rättsakts giltighet är EU-rättslig och att den prövning som svenska domstolar eller andra nationella organ kan göra, inte kan utmynna i någon annan bedömning än att rättsakten befinns vara giltig.

Regeringen vill med anledning av detta framföra följande.

Konstitutionsutskottets uttalande i grundlagsärendet 1993/94 äger fortfarande giltighet. Det nya fördraget innebär inte någon skillnad i detta avseende. Detta innebär således, enligt vad konstitutionsutskottet uttalat, att om en rättsakt faller utanför det område där beslutanderätt har överlåtitis är den inte giltig som unionsrätt i Sverige.

Som det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet har konstaterat har skyldigheten att respektera de nationella identiteterna lyfts fram i det nya fördraget (bet. 2003/04:KUU1, s. 51). Enligt artikel I-5.1 skall unionen respektera medlemsländernas ”nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer”. Om en rättsakt innebär att respekten för de politiska och konstitutionella grundstrukturerna inte upprätthålls bör EU anses ha överträtt sina befogenheter, och rättsakten kan därmed, enligt vad det sammansatta utskottet uttalat, inte anses vara giltig.

Principen om unionsrättens företräde tas också upp i avsnitt 9.4.

#### 7.2.4 Flexibilitetsklausulen

**Regeringens bedömning:** Tillämpningsområdet för flexibilitetsklausulen i artikel I-18 i det konstitutionella fördraget utvidgas och förutsätter att viss beslutanderätt förs över till unionen.

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

**Remissinstanserna:** *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att eftersom kravet på enhälliga beslut när det gäller utnyttjandet av flexibilitetsklausulen kvarstår samtidigt som Europaparlamentet skall ge sitt godkännande finns det inga skäl att inte godkänna den nya klausulen. LO framhåller att förtydligandet att beslut enligt artikeln inte får vidga möjligheten till harmonisering av lagar eller andra författningar är

viktigt. LO framhåller även att den ytterligare kontroll som införs genom att alla nationella parlament ska uppmärksammas på förslag som grundar sig på artikeln, är särskilt viktig ur demokratisk synpunkt. *Kommerskollegium* konstaterar att ett onödigt användande av flexibilitetsklausulen motverkas av de begränsningar som finns inskrivna i klausulen. Några remissinstanser, däribland *Sveriges Domareförbund*, anser att det är oklart vilka befogenheter som tilldelas unionen genom flexibilitetsklausulen och om den är tillräckligt avgränsad. *Regeringsrättens ledamöter* anför att det i promemorian inte förs någon närmare diskussion om omfattningen av den ytterligare överlåtelse av beslutanderätt som kan följa av den s.k. flexibilitetsklausulen. *Kammarrätten i Stockholm* anser att det är önskvärt med en närmare analys och redovisning av hur nuvarande flexibilitetsklausul har använts för att ge en bild av möjliga konsekvenser av den nya regeln. *Örebro universitet* anser att poängen med klausulen är att unionens befogenheter inte skall kunna utvidgas mot medlemsstaternas vilja, vilket inte är samma sak som anges i promemorian att ”bestämmelsen inte kommer att tillämpas på ett sådant sätt att unionens befogenheter utvidgas”. Universitetet anser också att riksdagens möjligheter att kontrollera regeringens beslutsfattande överdrivs i promemorian och att skrivningarna om att ”medlemsstaterna i det nya fördraget täcker in och förtydligar alla de områden som EU kan ägna sig åt” är oklar. *Ung Vänster* anser att flexibilitetsklausulen gör att förutsebarheten i den överlåtna beslutanderättens framtida omfattning försvinner. Ung Vänster uttalar också att det inte finns några garantier för att det svenska folket genom sina riksdagsledamöter kan hindra en svensk minoritetsregering från att medverka i att genom ett enhälligt beslut i ministerrådet utvidga EU:s befogenheter i strid med en majoritet av riksdagspartiernas vilja. *Verdandi arbetarnas socialpolitiska organisation* kan inte stödja flexibilitetsklausulen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Redan det nuvarande EG-fördraget innehåller en flexibilitetsklausul, nämligen artikel 308. Om fördraget inte ger annan befogenhet kan rådet ändå fatta beslut med stöd av artikel 308, om åtgärden behövs för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål. Rådets beslut skall fattas med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter att Europaparlamentet har hörts. Artikel 308 har varit viktig för den inre marknadens framväxt, funktion och effektivitet. Den har använts för att anta rättsakter på ett flertal olika områden, bl.a. gällande miljö, hälsa, energi och transporter samt för upprättande av nya EU-organ.

Den nya artikeln innebär att tillämpningsområdet för flexibilitetsklausulen utvidgas. Flexibilitetsklausulen kan användas om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att inom ramen för den politik som anges i del III nå något av de mål som fastställs genom det konstitutionella fördraget, och fördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna för det. Artikel 308 förutsätter härmed att beslutanderätt i motsvarande mån förs över till unionen. Mot bakgrund av påpekandet från *Regeringsrättens ledamöter* kan konstateras att det i första hand är fråga om överlåtelse av ytterligare viss normgivningsmakt; de rättsakter som nu kommer att kunna antas med stöd av klausulen är inte begränsade till att förverkliga gemenskapens mål inom ramen för

den gemensamma marknaden utan kan avse åtgärder inom ramen för all den politik som anges i del III om det är nödvändigt för att nå något av de mål som anges i artikel I-3. Av bestämmelsens ordalydelse framgår dock att den inte kan användas för lagharmonisering på områden där unionen inte har sådan befogenhet, t.ex. på områden för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (artikel I-18.3). Inte heller det instrument, europeiska beslut, som skall användas inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken möjliggör sådan lagharmonisering.

Tillämpningsområdet för flexibilitetsklausulen begränsas av att det nya fördraget introducerar särskilda rättsliga grunder på områden där artikel 308 tidigare har använts. Som exempel kan nämnas immateriella rättigheter (artikel III-176) och energi (artikel III-256). Mot denna bakgrund kan enligt regeringens bedömning den nya flexibilitetsklausulen förväntas komma att användas i mindre utsträckning än den nuvarande.

När rådet antar en rättsakt med stöd av flexibilitetsklausulen skall beslutet fattas med enhällighet på förslag av kommissionen och efter godkännande av Europaparlamentet. Att beslut skall fattas med enhällighet säkerställer att bestämmelsen inte kommer att tillämpas på ett sådant sätt att unionens befogenheter utvidgas på ett för Sverige oacceptabelt sätt. Härtill kommer att t.ex. kommissionen enligt protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna alltid skall skicka sina utkast till europeiska lagstiftningsakter till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till unionslagstiftaren, dvs. till rådet och Europaparlamentet (artikel 4 i protokollet). Riksdagen har alltså möjlighet att kontrollera användandet av flexibilitetsklausulen dels genom regeringen, dels genom att avge ett yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande och anföra att den anser att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen (artikel 6 i protokollet, se avsnitt 13 nedan, se också bet. 2003/04:KUU1, s. 53). Det nya fördraget innebär således att den parlamentariska kontrollen av flexibilitetsklausulens användning har stärkts, något som också t.ex. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* har framfört.

Med anledning av det *Ung Vänster* anfört i sitt remissyttrande vill regeringen särskilt framhålla att det nya fördraget inte medför någon ändring av samrådsförfarandet mellan regeringen och riksdagens EU-nämnd. Detta innebär, i enlighet med vad konstitutionsutskottet har uttalat, att det inte anses tillräckligt att regeringen inte gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter (2000/01:RS1, s. 137, bet.2000/01:KU23 s. 30 f.).

Flexibilitetsklausulen tas också upp i avsnitt 11.

## 7.2.5 Former för ett förenklat ändringsförfarande, s.k. passereller

**Regeringens bedömning:** De förenklade förfarandena för att ändra i fördraget (artiklarna IV-444 och IV-445) förutsätter ingen ytterligare överlåtelse av beslutanderätt.

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

**Remissinstanserna:** *Sveriges Domareförbund* anser att den vetorätt som de nationella parlamenten givits i artikel IV-444 bör ge bättre garantier för att grundläggande ändringar inte kan göras i fördraget som det saknas möjlighet att överblicka konsekvenserna av. *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)*, anser att passerellernas praktiska betydelse inte skall överskattas. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* uttalar att den uppskattar kompletteringen med att de nationella parlamenten skall ha vetorätt mot förenklade fördragsförändringar. *Kammarrätten i Stockholm* efterfrågar en närmare analys av hur de nya bestämmelserna i artikel IV-444 med förenklade ändringsförfaranden kan tänkas bli använda och vilka konsekvenser det kan få.

**Skälen för regeringens bedömning:** Fördraget innehåller flera artiklar med mekanismer för förenklat ändringsförfarande, bl.a. artiklarna IV-444 och IV-445 (s.k. passereller).

Artikel IV-444 innebär för det första att Europeiska rådet när det gäller del III i det konstitutionella fördraget skall kunna besluta om övergång från beslutsfattande i rådet med enhällighet på ett visst område eller i ett visst fall, till beslutsfattande med kvalificerad majoritet. Här undantas beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. För det andra skall Europeiska rådet när det gäller del III kunna besluta om en övergång från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Europeiska rådet skall i båda fallen besluta med enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet som skall besluta med en majoritet av dess ledamöter. Varje initiativ från Europeiska rådet till ändring av beslutsproceduren skall översändas till de nationella parlamenten. Om en invändning från ett nationellt parlament meddelas inom sex månader från översändandet skall något beslut om ändring inte antas. Artikeln förutsätter ingen ytterligare överlåtelse av beslutanderätt.

*Kammarrätten i Stockholm* har efterfrågat en närmare analys av hur de nya bestämmelserna i artikeln IV-444 med förenklade ändringsförfaranden kan tänkas bli använda och vilka konsekvenser det kan få. En förteckning över artiklar där enhälligt beslut i rådet skall tillämpas finns i *bilaga 9* till lagrådsremissen. Enligt det förenklade ändringsförfarandet i artikel IV-444.1 kan Europeiska rådet alltså fatta beslut om övergång från beslutsfattande i rådet med enhällighet på ett visst område eller i ett visst fall till beslut med kvalificerad majoritet, men bara när det gäller artiklarna i del III i fördraget.

En förteckning över artiklar där särskilda lagstiftningsförfaranden skall tillämpas finns i *bilaga 8* till lagrådsremissen. De förfaranden som skall följas när särskilda lagstiftningsförfaranden tillämpas anges särskilt i varje artikel. Enligt det förenklade ändringsförfarandet i artikel IV-444.2 kan alltså Europeiska rådet fatta beslut om övergång från ett särskilt



lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. beslutsfattande med kvalificerad majoritet och medbeslutande för Europaparlamentet, i något av de fall som anges i *bilaga 8* men bara när det gäller artiklarna i del III i fördraget.

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

Enligt artikel IV-445 får Europeiska rådet besluta om ändring av samtliga eller delar av bestämmelserna i avdelning III i del III i det konstitutionella fördraget som rör unionens inre politik och åtgärder. Europeiska rådet skall besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet och kommissionen samt Europeiska centralbanken när det gäller institutionella ändringar på det monetära området. Ett beslut enligt artikel IV-445 träder i kraft först efter att det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser och får inte utöka unionens befogenheter. Artikeln förutsätter ingen överlåtelse av beslutanderätt.

Former för ett förenklat ändringsförfarande, s.k. passereller, tas också upp i avsnitt 23.5.

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

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

Tillämpningsområdet för flera artiklar utvidgas till att omfatta all unionsrätt. Detta förutsätter att viss beslutanderätt förs över till unionen.

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

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

**Skälen för regeringens bedömning:** När det gäller den nuvarande första pelaren innebär det konstitutionella fördraget att antalet slag av rättsliga instrument minskas och att beslutsprocedurerna förenklas (se vidare avsnitten 14.1 och 14.2). Europeiska lagar och ramlagar skall normalt antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel III-396. Detta innebär att det finns några områden där beslut tidigare har fattats, helt eller delvis, med enhällighet men där det nya fördraget anger att beslut skall fattas med kvalificerad majoritet. Som regeringen har utvecklat i avsnitt 7.2.2 ovan förutsätter emellertid en sådan ändring av beslutsordningen inte att ytterligare beslutsbefogenheter förs över till unionen.

Det nya fördraget innebär att ett begränsat antal nya rättsliga grunder har skapats (se *bilagorna 7 och 8* angående förändringar i fråga om lagstiftning). Några av dessa förutsätter att beslutsbefogenheter förs över till unionen medan andra endast innebär förtydliganden av vad som redan gäller i dag.

Ett exempel på en artikel som utvidgar unionens befogenheter är I-51 som gäller skydd för personuppgifter (se vidare avsnitt 15.5). Enligt artikeln skall bestämmelser om skydd för enskilda personer i fråga om behandling av personuppgifter hos unionens institutioner, organ och myndigheter och i medlemsstaterna, när dessa utövar verksamhet som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, samt om den fria rörligheten för sådana uppgifter, meddelas i europeiska lagar eller ramlagar. Genom den nya artikeln får unionen befogenhet att anta rättsakter om skydd för personuppgifter inom hela det konstitutionella fördragets tillämpningsområde medan EG:s nuvarande befogenhet endast omfattar den första pelaren. Eftersom EU:s befogenhet genom det nya fördraget således utvidgas förutsätter artikeln att beslutanderätt i motsvarande mån förs över till unionen. Detsamma gäller beträffande flera andra artiklar vars tillämpningsområde på motsvarande sätt utvidgas, t.ex. artiklarna III-123 gällande förbud mot diskriminering på grund av nationalitet och III-124 som gäller åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (se vidare avsnitt 9.2).

Ett annat område på vilket unionens befogenhet utvidgas gäller folkhälsa. Enligt artikel III-278.4 – som utgör ett område där unionens och medlemsstaternas befogenheter enligt artikel I-14.2 k är delade – skall europeiska lagar eller ramlagar bidra till att de mål som anges i artikeln uppnås genom att vissa åtgärder föreskrivs (se vidare avsnitt 19.7.1). I *punkt 4 d* föreskrivs åtgärder för övervakning av, tidig varning för och bekämpning av allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa. EG har tidigare inte haft befogenhet att lagstifta på detta område. Artikeln förutsätter följaktligen att beslutanderätt i motsvarande mån förs över till EU.

En ny rättslig grund som utgör ett förtydligande, och som alltså inte förutsätter någon ytterligare överlåtelse av beslutanderätt, är artikel III-176. I artikeln anges att det får föreskrivas åtgärder i europeiska lagar eller ramlagar för att skapa europeiska rättigheter som säkerställer ett enhetligt skydd för immateriella rättigheter i unionen och för att upprätta centraliserade system för beviljande av tillstånd, samordning och kontroll

på unionsnivå (se vidare avsnitt 19.3). När det gäller immateriella rättigheter har gemenskapen tidigare fattat beslut om harmonisering av immaterialrätt och inrättande av gemenskapsrättigheter, då med artiklarna 95 eller 308 i EG-fördraget som rättslig grund.

I detta sammanhang bör även artikel III-256 nämnas (se vidare avsnitt 19.5.9). Genom den införs en uttrycklig rättslig grund för energifrågor. Unionen har dock redan enligt det nuvarande EG-fördraget beslutat om åtgärder på energiområdet, bl.a. inom ramen för den inre marknaden och skyddet av miljön och ett ministerråd för energifrågor har exempelvis funnits sedan länge.

Ytterligare en rättslig grund som förtydligas är artikel III-231.2 om jordbruk och fiske (se vidare avsnitt 19.5.4). I artikeln föreskrivs att den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna och övriga bestämmelser som behövs för att uppnå målen för den gemensamma politiken för jordbruk och fiske, skall anges i en europeisk lag eller ramlag. Fiske nämns inte uttryckligen i nuvarande artikel 37.2 i EG-fördraget men gemenskapen har tidigare antagit rättsakter gällande fiske med stöd av denna artikel.

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

Några andra områden som särskilt bör nämnas är de på vilka unionen får befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder. I artikel I-17 anges att unionen får vidta sådana åtgärder på områdena skydd för och förbättring av människors hälsa, industri, kultur, turism, utbildning, ungdom, idrott och yrkesutbildning, skydd och beredskap samt administrativt samarbete. Fördraget i denna del förutsätter ingen ytterligare överlåtelse av lagstiftande befogenheter eftersom det i artikel I-12.5 uttryckligen sägs att unionens åtgärder inte skall ersätta medlemsstaternas befogenheter på dessa områden. Unionen har således endast befogenhet att besluta om kompletterande åtgärder. Härtill kommer att unionens rättsakter enligt artikel I-12.5 andra stycket inte får innebära någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar. Som tidigare har nämnts är tillämpning av flexibilitetsklausulen uttryckligen undantagen på sådana områden.

Det europeiska rymdprogrammet bör också nämnas (se vidare avsnitt 19.5.8). Enligt artikel I-14.3 skall unionen när det gäller forskning, teknisk utveckling och rymden ha befogenhet att vidta åtgärder, bland annat genom att besluta om och genomföra program. Unionens befogenhet får dock inte leda till att medlemsstaterna hindras från att utöva sina befogenheter. När det gäller forskning och teknisk utveckling har EG redan nu befogenhet att genomföra bl.a. program men genom det nya fördraget utökas alltså unionens befogenhet till att också avse rymden. Detta förutsätter dock inte någon ytterligare överlåtelse av beslutanderätt eftersom medlemsstaterna har kvar sina befogenheter och unionens åtgärder endast skall komplettera dessa.

## 7.2.7 Handelsavtal

**Regeringens bedömning:** Artikel III-315 i det konstitutionella fördraget som gäller ingående av avtal med ett eller flera tredjeländer eller internationella organisationer på den gemensamma handelspolitikens område förutsätter att viss ytterligare beslutanderätt förs över till unionen.

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

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

**Skälen för regeringens bedömning:** När det gäller ingående av avtal med ett eller flera tredjeländer eller internationella organisationer på den gemensamma handelspolitikens område kan konstateras att huvudregeln enligt det nya fördraget innebär att beslut skall fattas med kvalificerad majoritet. När det gäller förhandlingar om och ingående av avtal inom handeln med tjänster och handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter samt utländska direktinvesteringar, skall beslut dock fattas med enhällighet om avtalet innehåller bestämmelser för vilka enhällighet krävs för att interna regler skall kunna antas (artikel III-315.4). Detta motsvarar i stort nuvarande regler i artikel 133.4 och 133.5 i EG-fördraget om ingående av avtal på områden som rör handel med tjänster och handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter.

Enligt det nya fördraget gäller vidare att det är rådet som med enhällighet skall besluta beträffande förhandlingar om och ingående av avtal på sådana områden som rör handel med kulturella och audiovisuella tjänster, om dessa avtal riskerar att negativt påverka unionens kulturella och språkliga mångfald (artikel III-315.4 tredje stycket a). Rådet skall också besluta med enhällighet när det gäller förhandlingar om och ingående av avtal på sådana områden som rör handel med sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård, om dessa avtal riskerar att allvarligt störa den nationella organisationen av sådana tjänster och inverka negativt på medlemsstaternas ansvar för att tillhandahålla dessa (artikel III-315.4 tredje stycket b). Enligt de nuvarande bestämmelserna i EG-fördraget, artikel 133.6, skall avtal på dessa områden ingås gemensamt av gemenskapen och medlemsstaterna, dvs. både EG och medlemsstaterna står som parter på den ena sidan av avtalen. För svenskt vidkommande innebär det att avtalen kräver regeringsbeslut och i vissa fall också riksdagsgodkännande innan de kan ingås. Enligt bestämmelserna i det nya fördraget är det emellertid unionen som ensam ingår avtalen. Härigenom kommer regeringsbeslut och riksdagsgodkännande inte att behöva inhämtas utan avtalen kan, om förutsättningarna för s.k. direkt effekt är uppfyllda, genom unionens beslut bli direkt bindande i förhållande till enskilda här i landet. Artikel III-315 förutsätter i motsvarande mån att beslutanderätt förs över till unionen. Här bör framhållas att det av artikel III-315.6 framgår att unionens externa befogenhet inte får påverka den interna befogenheten.

Handelsavtal tas också upp i avsnitt 21.3.

## 7.2.8 Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

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

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

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna delar promemorians bedömning att ändringarna avseende det polisiära och straffrättsliga samarbetet förutsätter att beslutsbefogenheter förs över till unionen. Enligt synpunkter som inkommit från *Uppsala universitet* är det inte möjligt att ratificera det nya fördraget utan att först ändra bestämmelserna i 1 kap. 4 §, 8 kap. 3 och 7 §§ RF. *Justitiekanslern (JK)* framför att det förhållandet att en europeisk åklagarmyndighet skulle kunna utöva myndighet i Sverige, väcker frågan om den närmare innebörden av 1 kap. 8 och 9 §§ RF angående rättskipning och offentlig förvaltning i vårt land. Några remissinstanser har även uttalat sig om överlåtelse på det straffrättsliga och straffprocessuella området. Deras synpunkter tas upp och bemöts i avsnitt 7.2.12.

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

De rättsliga och inrikes frågorna regleras på olika sätt i de nuvarande fördragen. Straffrättsligt samarbete och polissamarbete regleras i Unionsfördraget och utgör kärnan i det mellanstatliga samarbete som brukar kallas unionens tredje pelare. Yttre gränskontroll, asyl- och invandringspolitik samt samarbete i vissa civilrättsliga frågor regleras däremot i EG-fördraget och ingår i det som brukar kallas första pelaren.

Det konstitutionella fördraget skapar en enhetlig ram för de rättsliga och inrikes frågorna genom att det ordinarie lagstiftningsförfarandet nu, med vissa undantag, blir tillämpligt på hela området. Detta innebär att de rättsakter som skall användas som huvudregel är europeiska lagar och ramlagar. Härigenom kommer det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet att i huvudsak omfattas av samma rättsliga instrument och beslutsprocedurer som kommer att gälla för exempelvis samarbetet rörande den inre marknaden. Detta innebär t.ex. att regeringsbeslut och, i förekommande fall riksdagsgodkännande, inte kommer att behöva inhämtas innan regeringen i rådet kan rösta ja till en rättsakt som unionen antar på dessa områden. Områdena polis- och straffrättsligt samarbete blir alltså föremål för gemensamt beslutsfattande på samma sätt som skedde när områdena yttre gränskontroller, asyl- och invandringspolitik samt samarbete i vissa civilrättsliga frågor genom Amsterdamfördraget fördes över från tredje pelaren till gemenskapssamarbetet i första pelaren. Vidare kommer kommissionen att kunna kontrollera om medlemsstaterna har genomfört de gemensamt fattade besluten och hur det har skett, något som naturligtvis är viktigt för att bekämpandet av den gräns-

överskridande brottsligheten skall kunna bli effektivt. Det polisiära och straffrättsliga samarbetet kommer också att i stort omfattas av de allmänna bestämmelserna om EU-domstolens behörighet i del III i fördraget, dvs. EU-domstolens behörighet på området vidgas (se vidare avsnitt 7.2.11). Fördraget i denna del förutsätter därför att beslutanderätt i motsvarande mån förs över till unionen.

Det ordinarie lagstiftningsförfarandet blir tillämpligt också när det gäller yttre gränskontroll, asyl och invandringspolitik samt samarbete i vissa civilrättsliga frågor. Unionens befogenhet på dessa områden utvidgas inte i förhållande till vad som nu gäller enligt EG-fördraget med undantag av personkontroll vid gränser (se avsnitt 19.6.2). Unionen får när det gäller invandringspolitik en ny befogenhet, nämligen att besluta om åtgärder för att stimulera och stödja medlemsländernas verksamhet för att främja integrationen (artikel III-267.4). Sådana åtgärder får dock inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar och förutsätter ingen överlåtelse av beslutanderätt till unionen.

Genom det nya fördraget införs en möjlighet att inrätta en europeisk åklagarmyndighet som skall vara behörig att utreda, lagföra och väcka åtal mot gärningsmän och andra medverkande som begått brott som skadar unionens finansiella intressen. Det införs också en möjlighet att fastställa villkoren för och gränserna inom vilka de nationella myndigheterna, som är ansvariga för straffrättsligt samarbete och polissamarbete, får ingripa på en annan medlemsstats territorium i samförstånd med denna stat. Härigenom förutsätts att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning i viss omfattning förs över till unionen.

En annan ändring gäller proceduren för ingående av avtal med tredje land och internationella organisationer på områdena för polis- och straffrättsligt samarbete. I detta avseende innebär det nya fördraget att i den utsträckning unionen övertar medlemsstaternas befogenhet att lagstifta övertar unionen också rätten att ingå internationella avtal. Detta förutsätter att beslutanderätt i motsvarande mån förs över till unionen. Här bör nämnas att regeringskonferensen enades om en *gemensam förklaring* (25) om medlemsstaternas förhandlingar om och ingående av internationella avtal avseende ett område med frihet säkerhet och rättvisa. I förklaringen bekräftar konferensen att medlemsstaterna får förhandla om och ingå avtal med tredjeland eller internationella organisationer på områdena civilrättsligt och straffrättsligt samarbete samt polissamarbete, om avtalen i fråga överensstämmer med unionsrätten.

Området med frihet, säkerhet och rättvisa tas också upp i avsnitt 19.6.

### 7.2.9 Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Bestämmelserna om unionens interna beslut och ingående av avtal på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område förutsätter inte någon överlåtelse av beslutanderätt utan kommer att fortsätta att vara ett i huvudsak mellanstatligt samarbete.</p>
---

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

**Remissinstanserna:** Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i denna del, instämmer i promemorians bedömning. *Stockholms universitet* påpekar att det nya fördraget saknar den möjlighet som finns enligt nuvarande artikel 24.5 i Unionsfördraget att avge en konstitutionell förklaring. Universitetet menar att fördraget i denna del innebär att tillämpningsområdet för 10 kap. 2 § RF snävas in.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken intar en särskild ställning i det nya fördraget. Detta följer bl.a. av att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken nämns i en särskild *punkt 4* i den artikel som specificerar unionens olika befogenhetskategorier (artikel I-12). Härtill kommer att unionens befogenheter på området anges i en särskild artikel (I-16) och, till skillnad från t.ex. området med frihet, säkerhet och rättvisa, inte ingår i den katalog över olika områden på vilka unionen och medlemsstaterna skall ha delade befogenheter.

Beslutsinstrumenten på området skall vara europeiska beslut som, med några undantag, antas genom enhälligt beslut av Europeiska rådet eller rådet på förslag av en medlemsstat, utrikesministern eller av denne med stöd av kommissionen (artikel I-40.6). Ett europeiskt beslut är enligt artikel I-33.1 en icke-lagstiftningsakt som till alla delar skall vara bindande. Europeiska lagar och ramlagar är uttryckligen undantagna som beslutsinstrument på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område.

Enligt artikel I-40.8 skall Europaparlamentet höras om de viktigaste aspekterna och de grundläggande valen när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt informeras om hur samarbetet utvecklas. Europaparlamentets roll är dock begränsad eftersom det inte ges något konkret inflytande över beslutsfattandet.

Av bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i del III framgår vidare att det, liksom i det nuvarande Unionsfördraget finns möjlighet till s.k. konstruktivt avstående när beslut skall fattas med enhällighet, dvs. möjlighet att avstå från att rösta (artikel III-300.1 andra stycket). I ett sådant fall blir medlemsstaten inte skyldig att tillämpa beslutet, men skall godta att det är förpliktande för unionen. Även den nuvarande möjligheten enligt Unionsfördraget att med hänvisning till ”väsentliga uttalade skäl som rör nationell politik” förhindra att beslut antas med kvalificerad majoritet finns kvar (artikel III-300.2 andra stycket).

EU-domstolen skall enligt artikel III-376 inte vara behörig på området, dock med undantag för bl.a. laglighetsprövning av europeiska beslut om restriktiva åtgärder mot enskilda.

Sammantaget innebär bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken att området även efter det nya fördragets ikraftträdande kommer att vara ett i huvudsak mellanstatligt samarbetsområde. Enligt huvudregeln skall beslut även i fortsättningen fattas med enhällighet och genomföras av varje medlemsstat i enlighet med dess konstitutionella bestämmelser. Något rättsligt system för kontroll av att medlemsstaterna genomför besluten, eller hur de

genomförs, införs inte och domstolens behörighet på området är uttryckligen undantagen. Fördraget i denna del förutsätter således ingen överlåtelse av lagstiftande befogenheter till EU.

När det gäller unionens befogenhet att ingå avtal på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kan konstateras att sådana avtal i princip skall ingås enligt samma regler som gäller för övriga avtal. En viktig skillnad gäller dock Europaparlamentets roll. Enligt vad som gäller för unionens övriga avtal skall Europaparlamentet antingen lämna sitt godkännande till att ett avtal ingås eller samråd dessförinnan hållas med parlamentet. För avtal som endast gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken gäller dock att Europaparlamentet varken behöver lämna sitt godkännande eller att samråd måste hållas (artikel III-325.6 andra stycket). Härtill kommer att rådet skall besluta med enhällighet när avtalet avser en fråga där enhällighet hade krävts för att anta en unionsakt (artikel III-325.8 andra stycket). Detta innebär att avtal på området enligt huvudregeln skall ingås med enhälligt beslut.

Som ovan har konstaterats förutsätter inte bestämmelserna om unionens interna beslut på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område någon överlåtelse av beslutanderätt utan samarbetet kommer att fortsätta att vara ett i huvudsak mellanstatligt samarbete. På motsvarande sätt förutsätter inte heller bestämmelserna om ingående av avtal på området att beslutsbefogenheter förs över till unionen eftersom samarbetets karaktär inte ändras av att bestämmelser tas in i ett avtal med t.ex. tredje land. Att så är fallet framgår bl.a. av artikel III-303 i kapitlet om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Enligt den artikeln får unionen ingå avtal med en eller flera stater eller internationella organisationer på de områden – alltså de *mellanstatliga* områden – som kapitlet omfattar. För svenskt vidkommande innebär det att regeringsformens bestämmelser i 10 kap. RF om ingående av internationella överenskommelser även i fortsättningen måste iaktas fullt ut på detta område.

Med anledning av det *Stockholms universitet* har uttalat vill regeringen anföra följande.

Avtal på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område skall, som tidigare har nämnts, enligt huvudregeln ingås med enhällighet. I vissa fall skall dock avtal ingås genom beslut med kvalificerad majoritet. Här är det viktigt att framhålla att medlemsstaterna kan motsätta sig att beslut fattas med kvalificerad majoritet under åberopande av väsentliga uttalade skäl som rör nationell politik (artikel III-300.2). Vilka frågor som påkallar att vetorätten utnyttjas avgör varje medlemsstat suveränt. Regeringen vill här också peka på att konstitutionsutskottet i samband med riksdagens behandling av Amsterdamfördraget framhöll att det förhållandet att beslut på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område i vissa fall kan fattas med kvalificerad majoritet inte – mot bakgrund av den kvarstående vetorätten – påverkade den grundläggande mellanstatliga karaktären av samarbetet. Utskottet konstaterade avslutningsvis att några beslutsbefogenheter inte överlämnades (bet. 1997/98:UU13, s. 127). I normalfallen, dvs. då åberopande av vetorätten inte är aktuellt, föranleder bestämmelserna i 10 kap. RF att regeringen under förhandlingarna i rådet lämnar en s.k. parlamentarisk granskningsreservation. Innebörden av en



sådan reservation är att en överenskommelse inte kommer att träffas förrän de svenska konstitutionella bestämmelserna har uppfyllts.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken tas också upp i avsnitt 21.2.

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

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

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

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser tillstyrker att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna införlivas i fördraget och delar promemorians bedömning att införlivandet i sig inte förutsätter att beslutsbefogenheter förs över till unionen. Några remissinstanser, bl.a. *Högsta domstolens ledamöter*, *Regeringsrättens ledamöter*, *Justitiekanslern (JK)* och *Sveriges advokatsamfund*, har påpekat att konsekvenserna av att stadgan förs in i fördraget är svåröverblickbara.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det nya fördraget innebär att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna förs in i fördraget som dess del II.

Bestämmelserna i stadgans avslutande avdelning syftar till att klargöra och säkerställa bl.a. stadgans tillämpningsområde (artikel II-111) och de garanterade rättigheternas räckvidd (artikel II-112). Av artikel II-111.2 följer att stadgan inte innebär någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten, inte medför någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och heller inte ändrar de befogenheter och uppgifter som fastställs i andra delar av det konstitutionella fördraget. Enligt artikel II-112.2 skall de rättigheter i stadgan för vilka bestämmelser finns i andra delar i fördraget, utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa. Av bestämmelserna följer således att stadgan inte utvidgar unionens befogenheter och heller inte kan användas för att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning på de områden som stadgan innehåller. Rättsliga grunder för unionens rättsakter på olika områden finns istället i fördragets del I och III och det är dessa som syftar till att ange och avgränsa unionens befogenheter. Stadgan kan alltså inte användas som rättslig grund för nya rättsakter utan dess huvudsyfte är att i ett dokument samla de rättigheter, friheter och principer som enligt existerande regler och praxis redan erkänns av EU i ett dokument, så att de blir överskådliga och lättförståeliga för unionens medborgare och myndigheter.

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

Att stadgan förs in i fördraget förutsätter inte i sig att beslutsbefogenheter förs över till unionen.

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna tas också upp i avsnitt 7.2.11, 10.1 och 12.7.

### 7.2.11 EU-domstolens behörighet

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

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

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som yttrat sig delar promemorians bedömning att EU-domstolens ökade behörighet förutsätter att beslutsbefogenheter förs över till unionen. Några remissinstanser, bl.a. *Högsta domstolens ledamöter*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Regeringsrättens ledamöter*, *Justitiekanslern (JK)* och *Sveriges advokatsamfund* pekar på att tillämpningsproblem kan uppstå när stadgan om de grundläggande rättigheterna nu införlivas i fördraget.

**Skälen för regeringens bedömning:** Förändringarna i reglerna om domstolssystemet är främst en följd av att Unionsfördraget och EG-fördraget ersätts av det nya fördraget. Som utgångspunkt gäller att domstolen skall vara behörig på samtliga områden.

EU-domstolens uppgift är att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av det konstitutionella fördraget (artikel I-29.1). På samma sätt som enligt nu gällande fördrag kommer det att vara domstolen som normalt sett, från fall till fall, avgör var gränserna för unionens befogenhet går. EU-domstolen kan vid sin prövning t.ex. finna att unionen har fattat beslut på ett område där medlemsländerna inte har tilldelat den någon beslutanderätt och därför ogiltigförklara beslutet.

Från domstolens generella behörighet undantas bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, förutom när det gäller att kontrollera att artikel III-308 följs och laglighetsprövning av beslut om restriktiva åtgärder mot enskilda (artikel III-376). För området frihet, säkerhet och rättvisa gäller den begränsningen att domstolen inte är behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat (artikel III-377). Detsamma gäller när medlemsstaterna fullgör sina skyldigheter att upprätthålla lag och ordning och skyddet för den inre säkerheten.

Eftersom domstolens behörighet enligt det nya fördraget skall vara generell, med undantag av de begränsningar som anges i artiklarna III-376 och III-377, förutsätter fördraget att beslutanderätt i motsvarande mån förs över till unionen. Detta gäller i första hand de områden som tidigare reglerades i den tredje pelaren, dvs. polisiärt och straffrättsligt samarbete. Ett annat område är stadgan om de grundläggande rättigheterna (del II i fördraget). Ytterligare ett område där domstolens behörighet utvidgas är upprättandet av fördjupade samarbeten (artiklarna I-44 och III-416-423). Härutöver utvidgas domstolens behörighet något såvitt gäller dess behörighet att avgöra tvister som rör industriellt

rättsskydd (artikel III-364). Det tidigare kravet på att medlemsstaterna skall anta sådana bestämmelser i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser har tagits bort. I detta avseende förutsätter fördraget att viss beslutanderätt överförs till unionen.

Som har framgått ovan får EU-domstolen genom det nya fördraget befogenhet att laglighetspröva europeiska beslut om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område. Bestämmelsen innebär att domstolen kan ogiltigförklara ett sådant beslut på någon av grunderna bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av det konstitutionella fördraget eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning eller i fråga om maktmissbruk. Vad domstolen vid en sådan laglighetsprövning gör är att den prövar om beslutet ligger inom ramen för det samarbete som regleras i fördraget. Några beslutsbefogenheter förs härmed inte över till unionen. Det förhållandet att fördraget ger domstolen denna behörighet innebär alltså inte någon överföring av intern beslutanderätt från medlemsstaterna till domstolen. Domstolen kan inte ålägga medlemsstaterna att vidta några åtgärder. Däremot bortfaller vid en ogiltigförklaring medlemsstaternas folkrättsliga bundenhet att genomföra beslutet. EU-domstolen skall också ha behörighet att kontrollera att artikel III-308 följs. Enligt artikel III-308 skall genomförandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inte påverka tillämpningen av unionens övriga befogenhetskategorier och vice versa. Inte heller denna bestämmelse förutsätter någon överlåtelse av beslutanderätt eftersom domstolens behörighet i detta avseende endast omfattar frågan om fattade beslut är fördragsenliga; domstolen kan vid en sådan prövning inte ålägga medlemsstaterna att vidta någon åtgärd. Detsamma gäller beträffande domstolens behörighet (artikel III-325.11) att på begäran av en medlemsstat, Europaparlamentet, rådet eller kommissionen, lämna ett yttrande om huruvida ett planerat avtal är förenligt med det konstitutionella fördraget.

När det gäller konsekvenserna av att stadgan om de grundläggande rättigheterna förs in i fördraget vill regeringen anföra följande.

Genom att stadgan förs in i fördraget blir den en del av unionens primärrätt. Den kan därmed bli föremål för tolkning och tillämpning av såväl unionens som medlemsstaternas domstolar. Utvidgningen av EU-domstolens behörighet till att också omfatta stadgans område förutsätter, som ovan har nämnts, att beslutsbefogenheter förs över till unionen.

*Högsta domstolens och Regeringsrättens ledamöter* har pekat på betydelsen av EG-domstolens roll för rättsutvecklingen inom EU. *Regeringsrättens ledamöter* framhåller att konsekvenserna av att stadgan tas in i fördraget är svåröverblickbara.

När det gäller omfattningen av de befogenheter som förutsätts överlåtas till unionen med anledning av att EU-domstolen får behörighet på stadgans område, vill regeringen särskilt framhålla betydelsen av stadgans avslutande artiklar (avdelning VII). Av dessa framgår bl.a. att stadgan inte innebär någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten, inte medför någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och heller inte ändrar de befogenheter och uppgifter som fastställs i andra delar av det konstitutionella fördraget (artikel II-111.2).

Vidare skall de rättigheter i stadgan för vilka bestämmelser finns i andra delar i fördraget, utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa (artikel II-112.2). Stadgan utvidgar alltså inte unionens befogenheter och kan heller inte användas för att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning på de områden som stadgan innehåller. Detta har naturligtvis även EU-domstolen att beakta vid sin rättstillämpning.

EU-domstolen tas också upp i avsnitt 12.7.

### 7.2.12 En samlad konstitutionell bedömning

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

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

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser som har yttrat sig har inget att invända mot promemorians bedömning. Bland dessa finns *Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Länsrätten i Västernorrlands län, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Integrationsverket, Kommerskollegium, Försvarsmakten, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Stockholms universitet, Örebro universitet, Företagarna, Katolska biskopsämbetet och Lantbrukarnas Riksförbund*. Av dessa har några specifikt uttalat sig om överlåtelse på det straffrättsliga och straffprocessuella området. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anför att den, särskilt med beaktande av den s.k. nödbromsen och med hänsyn till att de nationella parlamenten ges utökade möjligheter att kontrollera att subsidiaritetsprincipen efterlevs och på så sätt kan kräva att utkast till lagstiftningsakter omprövas, har svårt att se att utvecklingen på det straffrättsliga området innebär så stora konstitutionella förändringar att överlåtelsen av beslutanderätt till Europeiska unionen kan anses röra principerna för det svenska statsskicket. *Åklagarmyndigheten* och *Stockholms universitet* konstaterar också att förstärkningen i det konstitutionella fördraget av EU:s befogenheter på detta område inte innefattar en beslutsöverföring i strid med grundlagarna. *Högsta domstolens ledamöter* uttalar att det är viktigt att Lagrådet yttrar sig över lagförslaget och bedömer om det kan antas utan grundlagsändring, något som Högsta domstolens ledamöter inte bedömer som helt självklart. *Regeringsrättens ledamöter* anser att den ökade användningen av majoritetsbeslut och EG-domstolens roll bör belysas ytterligare inför ett slutligt ställningstagande till frågan om fördraget ligger inom ramen för vad som kan godtas enligt 10 kap. 5 § RF. Regeringsrättens ledamöter framhåller också att den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen ofta har inslag som vållar problem vid internationellt samarbete, bl.a. på straffrättsens område. *Kammarrätten i Jönköping* menar att det råder viss osäkerhet om hur 10 kap. 5 § första stycket RF skall tolkas och anför att det inte finns några garantier för att framtida europeiska lagar och ramlagar kommer att vara förenliga med

de nuvarande principerna i RF. *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)* menar att det knappast kan förnekas att medlemskapet i EU har påverkat den demokratiska beslutsprocessen i Sverige och därmed också principerna för vårt statsskick. Sieps påpekar att förarbetsuttalandena och ordalydelsen i 10 kap. 5 § regeringsformen inte är likalydande samt att frågan om det saknas konstitutionella hinder för Sverige att tillträda det nya fördraget är beroende av hur lokutionen ”rör principerna för statsskicket” tolkas. *Justitiekanslern (JK)* lämnar öppet om försvagningen av riksdagens makt som lagstiftare, tillsammans med den begränsning som skett av riksdagens makt sedan tidigare, innebär att riksdagens ställning som det främsta statsorganet urholkas i väsentlig grad. Om så är fallet menar JK att försvagningen kommer i konflikt med 10 kap. 5 § första stycket RF. JK framför också att det förhållandet att en europeisk åklagarmyndighet skulle kunna utöva myndighet i Sverige, väcker frågan om den närmare innebörden av 1 kap. 8 och 9 §§ RF angående rättskipning och offentlig förvaltning i vårt land. Enligt synpunkter som inkommit från *Uppsala universitet* är det inte möjligt att ratificera det nya fördraget utan att först ändra bestämmelserna i 1 kap. 4 §, 8 kap. 3 och 7 §§ RF. *Umeå universitet* anför att 8 kap. RF har till syfte att värna om riksdagens makt i ett nationellt perspektiv medan 10 kap. 5 § första stycket RF avser överlåtelse av beslutanderätt till den Europeiska unionen. *Kommerskollegium* anser att det inte finns några konstitutionella hinder för Sverige att ratificera fördraget, däremot bör 10 kap. 5 § RF ses över, t.ex. bör det tydligt framgå i regeringsformen att Sverige är medlem i EU. *Statskontoret* ansluter sig till promemorians slutsats att det inte föreligger några konstitutionella hinder för att Sverige skall kunna tillträda det nya fördraget. Statskontoret anser dock att analysen av de konstitutionella förutsättningarna borde kompletteras med en bredare författningspolitisk analys av vissa framtida konsekvenser av ett tillträde till fördraget. *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, anser att det är nödvändigt att det upprättas en lista över vilka beslut som genom det nya fördraget förs över till EU. *Sveriges Domareförbund* uttalar att det är svårt att överblicka i vilken omfattning det nya fördraget kan leda till konflikter mellan nationell rätt och EG-rätt och därmed få betydelse i fråga om överväganden i konkreta mål. *Ung Vänster* anser att bl.a. unionsrättens företrädare, unionens upprättande som en juridisk person, avskaffandet av trepelarsystemet, flexibilitetsklausulen och införandet av kvalificerad majoritet som normalt lagstiftningsförfarande i ministerrådet sammantaget medför att beslutanderätt överläts i en sådan omfattning att en plattläggningsparagraf borde införas i den svenska grundlagen för att tydliggöra omfattningen av den svenska underordningen. *Föreningen Medborgare för Folkomröstning* anser att förslaget innebär stora förändringar i beslutsformer och i balansen mellan unionen och medlemsstaterna och balansen mellan medlemsstaterna. Föreningen anser också att förslagen om bl.a. majoritetsbeslut som huvudregel, slopandet av pelarstrukturen och den öppna samordningsmetoden innebär så stora förändringar att det på ett djupgående sätt påverkar det svenska statsskicket.

## Skälen för regeringens bedömning

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

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

Vid Sveriges anslutning till EU och vid tillträdet till Amsterdam- och Nicefördragen gjorde riksdagen bedömningen att fri- och rättighetsskyddet inom EG ligger i nivå med det som gäller i Sverige. Beträffande det nya fördraget kan det konstateras att fri- och rättighetsskyddet har stärkts genom att det har kommit till tydligare uttryck. Detta är i första hand en följd av att de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europeiska konventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, skall ingå i unionsrätten som allmänna principer (artikel I-9.3) samt att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna nu fördragsfästs i del II i det konstitutionella fördraget. Vidare har det införts en bestämmelse om att unionen skall ansluta sig till Europakonventionen. Regeringen delar mot denna bakgrund den uppfattning som bland andra *Stockholms universitet* har gett uttryck för, nämligen att det nya fördraget tydligare än nuvarande rättsläge i EU, säkerställer de krav som 10 kap. 5 § första stycket RF uppställer.

### *Principerna för statsskicket*

När det gäller förutsättningen att överlåtelsen inte ”får röra principerna för statsskicket” har flera remissinstanser anfört att det är oklart vad som egentligen avses med detta. Regeringen instämmer i uppfattningen att uttrycket ”principerna för statsskicket” kan uppfattas på olika sätt. Förutsättningen infördes emellertid genom en grundlagsändring som trädde i kraft så sent som den 1 januari 2003. Riksdagen har alltså ansett att Sverige kan vara medlem i EU och bunden av de nu gällande fördragen utan att det har bedömts ”röra principerna för statsskicket”. Konstitutionsutskottet uttalade i grundlagsärendet 2001/02 att det inte är möjligt att i några entydiga termer ange hur långt EU-samarbetets räckvidd kan sträcka sig utan att grundlagen behöver ändras. Enligt utskottet är det i sista hand en fråga som det ankommer på riksdagen att besluta om (bet. 2001/02:KU18, s. 42 f).

Enligt regeringens uppfattning är de uttalanden som gjordes av konstitutionsutskottet i samband med grundlagsändringarna inför Sveriges anslutning till EU av betydelse för bedömningen om den överlåtelse som nu aktualiseras kan anses falla inom ramarna för 10 kap. 5 § första stycket RF (bet. 1993/94:KU21). Som tidigare har redogjorts för (se avsnitt 7.1) uttalades då bl.a. att riksdagens ställning som det främsta statsorganet inte genom överlåtelse av normgivningsmakt får urholkas i väsentlig grad. Vidare framhölls att 10 kap. 5 § första stycket

RF inte kan anses öppna en möjlighet att överlåta beslutsbefogenheter på det område som omfattar bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Utskottet pekade här särskilt på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statskicks och framhöll att offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, censurförbudet, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen alla har stor betydelse för den fria åsiktsbildningen.

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

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

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

I det nya fördraget införs en möjlighet att inrätta en europeisk åklagarmyndighet. Det införs också en möjlighet att fastställa villkoren för och gränserna inom vilka de nationella myndigheterna, som är ansvariga för straffrättsligt samarbete och polissamarbete, får ingripa på en annan medlemsstats territorium i samförstånd med denna stat. Fördraget förutsätter i dessa delar att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning i viss omfattning förs över till unionen.

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

Den speciella karaktären på de rättsliga och inrikes frågorna har motiverat en rad särbestämmelser på området (se avsnitt 19.6). Som exempel kan nämnas att de nationella parlamenten har en stärkt roll vid subsidiaritetkontrollen (artikel 7 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna), att både kommissionen och medlemsstaterna har initiativrätt (artikel III-264), att bestämmelserna inte skall påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten (artikel III-262) samt att

medlemsstaterna har möjlighet att i vissa fall begära att ett utkast till ramlag överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande, den s.k. nödbromsen.

När det gäller övriga ändringar förutsätter flexibilitetsklausulen, vars tillämpningsområde utvidgas, att ytterligare viss normgivningsmakt förs över till unionen. Som tidigare har nämnts finns dock begränsningar för flexibilitetsklausulens tillämpningsområde (se avsnitt 7.2.4 ovan).

Unionen bedöms genom det nya fördraget också få befogenhet att lagstifta på några nya sakområden såsom t.ex. folkhälsa. Även här är det fråga om överlåtelse av viss normgivningsmakt.

Vidare innebär fördraget att EU-domstolens behörighet utvidgas. Denna utvidgade behörighet förutsätter, vid sidan av det straffrättsliga och polisiära samarbetet, den största överföringen av beslutsbefogenheter. Som tidigare har nämnts skall domstolens behörighet enligt det nya fördraget vara generell, med undantag av de begränsningar som anges i artiklarna III-376 och III-377 (se avsnitt 7.2.11 ovan). Utvidgningen gäller i första hand de områden som tidigare reglerades i den tredje pelaren, dvs. polisiärt och straffrättsligt samarbete. Ett annat område är stadgan om de grundläggande rättigheterna (del II i fördraget).

Unionens befogenheter på områden där grundläggande principer i vårt konstitutionella system berörs är, som också tidigare har bedömts vara fallet, utomordentligt begränsade (jämför bet. 1993/94:KU21 s. 28). Som *Regeringsrättens ledamöter* har fört fram har dock den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen ofta inslag som väcker frågor vid internationellt samarbete, bl.a. på straffrättens område. Enligt regeringens bedömning utgör emellertid den tidigare nämnda s.k. nödbromsen en garanti för att dessa för Sverige så viktiga intressen skall kunna försvaras också i det fortsatta arbetet på området.

I detta sammanhang finns det anledning att bemöta några argument som förts fram i debatten om det nya fördraget och även framhållits som en remissynpunkt från *Uppsala universitet*, nämligen att det konstitutionellt skulle vara ytterst tveksamt om en kvalificerad majoritet i riksdagen med stöd av 10 kap. 5 § första stycket RF kan godkänna överlåtelse av beslutanderätt på det straffrättsliga området till unionen när motsvarande överlåtelse av straffrättslig kompetens från riksdagen till regeringen inte är möjlig utan att 8 kap. RF ändras. *Justitiekanslern (JK)* har i sitt remissvar fört fram en liknande frågeställning, nämligen hur inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet förhåller sig till bestämmelserna i 1 kap. 8 och 9 §§ RF.

Regeringen vill med anledning av detta anföra följande.

Bestämmelserna i regeringsformen reglerar *interna* svenska förhållanden och beslutsprocesser. 1 kap. RF skall t.ex. enligt förarbetena ge en bild i stort av de grundstenar på vilka den svenska författningen vilar medan 8 kap. RF huvudsakligen reglerar fördelningen av den interna svenska normgivningskompetensen mellan de svenska statsorganen. Vid sidan om det svenska systemet finns emellertid ett annat regelsystem med annat ursprung och som följer andra principer, nämligen det gemenskapsrättsliga. Att när det gäller EG/EU-samarbetet göra jämförelser med vad som i olika situationer skulle gälla internt i Sverige är därför inte korrekt eftersom de gemenskapsrättsliga föreskrifterna – och för det fall det nya fördraget träder i kraft, de



unionsrättsliga föreskrifterna – inte på samma sätt kan härledas till någon av grundlagarna. De har istället ytterst sin grund i fördragets bestämmelser och får sin legitimitet ur det förhållandet att riksdagen med stöd av 10 kap. 5 § första stycket RF har överlåtit beslutanderätt (jfr SOU 1993:14, s. 179 f. och prop. 1993/94:114, s. 27). Det kan naturligtvis hävdas att detta förhållande leder till att den som tar del av 8 kap. RF får en ofullständig bild av normgivningen i Sverige eftersom kapitlet inte ger någon upplysning om att en betydande normgivning av samma slag som den nationella – t.ex. inom det obligatoriska lagområdet – beslutas av EG:s institutioner. Som exempel på områden där lag enligt 8 kap. RF är obligatorisk och där EG redan i dag har befogenhet att lagstifta kan nämnas det civilrättsliga området och indirekta skatter, bl.a. moms. Om unionen tilldelas lagstiftande befogenheter utöver de som EG redan i dag har, t.ex. på det straffrättsliga området, kan det naturligtvis hävdas att denna ofullständiga bild blir än större. Detta är emellertid en följd av hur vi i Sverige, ytterst riksdagen, har valt att i regeringsformen reglera det förhållandet att vi är medlemmar i EU.

Några remissinstanser, t.ex. *Ung Vänster*, gör gällande att fördragsfästandet av principen om unionsrättens företräde förutsätter att beslutanderätt förs över till unionen. Som har redogjorts för ovan (avsnitt 7.2.3) är regeringen emellertid av uppfattningen att fördragsfästandet endast innebär att domstolens praxis kodifieras. Ändringen förutsätter därmed inte att ytterligare befogenheter förs över till unionen. Fördragsfästandet kan alltså inte komma i strid med 10 kap. 5 § första RF, något som också t.ex. *Stockholms universitet* konstaterar.

När det gäller omfattningen av de befogenheter som tidigare har förts över till EG och de som nu förutsätts föras över till unionen bör avslutningsvis också framhållas att befogenheterna härleds ur fördragets olika bestämmelser. Varje rättsakt som unionen antar måste vara grundad på en eller flera enskilda fördragsbestämmelser. Den rättsliga grunden måste dessutom särskilt anges i eller på annat sätt tydligt framgå av varje enskild rättsakt. Detta innebär att omfattningen av befogenhetsöverföringen begränsas av fördraget i sig eftersom unionen inte själv kan utvidga sin befogenhet till nya områden. Exempelvis innebär bestämmelsen om förenklat ändringsförfarande på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel I-40.7) endast att unionen kan övergå till nya beslutsformer på ett i fördraget redan givet område.

Det nya fördraget förutsätter att beslutsbefogenheter, främst normgivningsmakt och rättskipningsuppgifter, förs över till unionen. Men enligt regeringens bestämda uppfattning leder inte en sådan överlåtelse till att riksdagens ställning som det främsta statsorganet urholkas i väsentlig grad. Överlåtelsen rör heller inte någon av de grundläggande principer som konstitutionsutskottet nämnde i grundlagsärendet 1993/94. Genom den s.k. nödbromsen finns garantier för att straffrättsliga inslag på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området även i fortsättningen kan värnas.

## Sammanfattande bedömning

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

LO har anfört att den anser att det är nödvändigt att det upprättas en lista över vilka beslut som genom det nya fördraget förs över till unionen. I samband med anslutningen till EU övervägdes om det var möjligt att upprätta en sådan lista. Det övervägdes också om det var möjligt att i en författningsbestämmelse ange vilka slag av beslutanderätt som överlåts vid en anslutning (prop. 1994/95:19, s. 506 f). Regeringen gjorde emellertid bedömningen att det inte var möjligt att göra några sådana preciseringar, varken i form av en lista eller i en författningsbestämmelse. Även riksdagen fann att den svenska anslutningen till unionen borde komma till uttryck genom en övergripande bestämmelse i en särskild anslutningslag (bet. 1994/95:KU17, s. 14). Enligt regeringens uppfattning finns inte anledning att nu göra någon annan bedömning.

## 8 Ändring i anslutningslagen

**Regeringens förslag:** Anslutningslagen ändras dels genom att mottagaren av beslutanderätten ändras från Europeiska gemenskaperna till Europeiska unionen eller Europeiska atomenergi-gemenskapen, dels genom att de fördrag och instrument som upphävs genom det nya konstitutionella fördraget tas bort i förteckningen över de grundläggande fördragen m.m. i 4 § och att det konstitutionella fördraget införs i samma förteckning. Det konstitutionella fördraget och dess bilagor och protokoll skall kungöras i Svensk författningssamling (SFS).

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

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som uttryckligen har uttalat sig i frågan har tillstyrkt lagförslaget eller har lämnat det utan erinran. Det gäller *Sveriges riksbank, Umeå tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Västernorrlands län, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Försvarsmakten, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Ekonomistyrningsverket, Länsstyrelsen i Uppsala län, Statskontoret, Lunds universitet, Fiskeriverket, Sametinget, Arbetsmarknadsstyrelsen, Rymdstyrelsen, Uppsala kommun, Västra Götalands läns landsting, Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Sveriges Domareförbund, Svenska Kvinnors EuropaNätverk, Business and Professional Women Sweden. Högsta domstolens ledamöter* anser att det är viktigt att Lagrådet yttrar sig över lagförslaget och då bedömer om det kan antas utan grundlagsändring. *Örebro tingsrätt* tillstyrker i stort lagförslaget

men föreslår en smärre justering. Enligt synpunkter som inkommit från *Uppsala universitet* finns skäl att ifrågasätta existensen av anslutningslagen.

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

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

Synpunkter från *Uppsala universitet* har framförts om att anslutningslagen bör upphävas eftersom regeringsformen inte uppställer några krav på införlivande av traktater. För frågan om överlåtelse av beslutskompetens saknar lagen vidare betydelse eftersom sådan överlåtelse görs först i och med att regeringen deponerar sitt ratifikationsinstrument. För det nya fördraget krävs, enligt dessa synpunkter, inte mer än att riksdagen vid godkännandet – i pedagogiskt syfte – uttalar att fördraget skall tillämpas i riket på sätt fördraget anger.

Frågan om på vilket sätt fördrag inom EU skall införlivas i svensk rätt aktualiserades i samband med Sveriges inträde i unionen. I den remiss som föregick propositionen Sveriges medlemskap i unionen (prop. 1994/95:19) framförde *Uppsala universitet* liknande synpunkter. I propositionen (s. 502) anförde regeringen att avsikten med stadgandet om överlåtelse av beslutanderätt i regeringsformen principiellt sett måste vara att den faktiska överlåtelsen inte skall vara beroende av regeringens slutliga ställningstagande till fördraget utan att riksdagen utöver sitt godkännande av fördraget måste fatta ett självständigt beslut om överlåtelse av den beslutanderätt som annars tillkommer riksdagen själv och andra svenska myndigheter. Enligt regeringens mening behövdes det sålunda – utöver riksdagens godkännande av anslutningsfördraget – ytterligare ett riksdagsbeslut om överlåtelse av beslutanderätt. Detta särskilda beslut borde enligt regeringen fattas i form av lag. Regeringen

bedömer att de överväganden som gjordes i propositionen om Sveriges anslutning till Europeiska unionen även nu gör sig gällande. Regeringen ser således inte någon anledning att föreslå riksdagen ett upphävande av anslutningslagen.

Det nya fördraget förutsätter att anslutningslagen ändras, dels genom att mottagaren av beslutanderätten ändras från Europeiska gemenskaperna till Europeiska unionen eller Europeiska atomenergigemenskapen, dels genom att de fördrag och instrument som upphävs genom det nya fördraget tas bort från 4 §. *Örebro tingsrätt* har när det gäller lagförslagets utformning föreslagit att underrubriken närmast före 2 § i lagtexten skulle ändras från ”Införlivande av Europeiska unionens regler” till ”Införlivande av Europeiska unionens eller Europeiska atomenergigemenskapens regler”. Även om regeringen kan ha förståelse för synpunkten anser regeringen att den i promemorian föreslagna rubriceringen i huvudsak beskriver vad 2 § i lagen innehåller och föreslår således inte någon ändring i förhållande till promemorians förslag.

Lagändringen skall träda i kraft vid fördragets ikraftträdande. Enligt artikel IV-447 skall fördraget ratificeras av de höga fördragsslutande parterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. Fördraget träder i kraft den 1 november 2006, förutsatt att samtliga ratifikationsinstrument har deponerats, eller, om så inte är fallet, den första dagen i den andra månad som följer efter det att samtliga ratifikationsinstrumentet har deponerats hos Republiken Italiens regering.

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

I samband med anslutningen av Sverige till EU föreskrevs i anslutningslagen att de fördrag och andra instrument som angavs i 4 § skulle kungöras i Svensk författningssamling (SFS). I propositionen (prop. 1994/95:19) angavs som skäl för detta att primärrättens genomgripande betydelse för svenskt rättsväsende motiverade en särskild kungörelse. Det angavs också att eventuella framtida ändringar i primärrätten skulle kunna tillkännages på samma sätt. Så har dock inte skett vid de ändringar av primärrätten som genomfördes genom Amsterdamfördraget och Nicefördraget. När det gäller det konstitutionella fördraget gör dock regeringen bedömningen att ett särskilt kungörande är motiverat. Det bör därför av anslutningslagen framgå att fördraget, med dess bilagor och protokoll, skall kungöras i Svensk författningssamling (SFS). Kungörandet av fördraget i SFS bör vara avhängigt av fördragets ikraftträdande.

## 9 Definition av unionen och dess mål

### 9.1 Unionens upprättande, värden och mål

<p><b>Sammanfattning:</b> Unionen tilldelas befogenheter av medlemsstaterna för att deras gemensamma mål skall kunna uppnås. Unionens grundläggande värden skall innefatta respekten för människans</p>
---

värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter. Jämställdhet mellan kvinnor och män lyfts också fram bland de grundläggande värdena. Bland unionens övergripande mål lyfts bl.a. hållbar utveckling, social marknads ekonomi och full sysselsättning fram.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser som yttrat sig i denna del välkomnar bestämmelserna om unionens värden och målsättningar. Ett antal remissinstanser kommenterar olika specifika värden och mål särskilt. *Jämställdhetsombudsmannen, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Malmö kommun, Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* välkomnar de förstärkta skrivningarna om jämställdhet i unionens grundläggande värden och mål. *Svenska Kvinnors EuropaNätverk (SKEN)* och *Business and Professional Women Sweden (BPW Sweden)* anser att det är ett framsteg att jämställdhet nämns i artikel I-2 i det nya fördraget men är missnöjda med att jämställdhet nämns i andra meningen och anser att jämställdhet i stället bör tas in i första meningen. SKEN och BPW Sweden har även synpunkter på den svenska språkversionen av det konstitutionella fördraget som tas upp under avsnitt 23.6. *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Barnombudsmannen* och *Rädda Barnen* välkomnar att skyddet av ”barnets rättigheter” nämns särskilt. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Amnesty International, svenska sektionen* framhåller som positivt att minoriteters rättigheter lyfts fram. Amnesty välkomnar också att det i fördraget anges ett antal mål som är viktiga för främjandet av mänskliga rättigheter t.ex. att motverka social utestängning, främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna samt skydd av barnets rättigheter. *Naturvårdsverket* välkomnar bl.a. omnämmandet av ”hög miljöskyddsnivå” och ”en bättre miljö”. *Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Sveriges Kristna Råd* är även positiva till att hållbar utveckling lyfts fram. LO, *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* och TCO välkomnar bl.a. att full sysselsättning och social marknadsekonomi skrivs in i fördraget som centrala mål för EU. Med begreppet full sysselsättning får, enligt LO, fördraget en starkare grund för en aktiv politik för sysselsättningsbefrämjande åtgärder. Att begreppet social marknadsekonomi används redan i unionens målsättningar innebär, enligt LO, att man måste göra avvägningar med tanke på sociala effekter när man formar det ekonomiska systemet. Detta är, enligt LO, något av Europas särdrag sett ur globalt perspektiv. LO och TCO framhåller vikten av att del III i kommande fördragsrevisioner anpassas till de nya målformuleringarna. *Kommerskollegium* välkomnar att ”inre marknaden” och ”fri och rättvis handel” finns uppräknat bland unionens mål. *Sida* välkomnar särskilt att ”utrotning av fattigdomen” ingår bland unionens mål.

Några remissinstanser hade önskat ytterligare tillägg avseende olika värden och mål i fördraget eller i ingressen. *Statens folkhälsoinstitut* hade önskat ett tillägg om ”en hög hälsoskyddsnivå och förutsättningar för god hälsa” bland unionens mål. *IOGT-NTO* kritiserar att ”god folkhälsa” inte finns inskrivet som ett av unionens mål och uppmanar regeringen att driva frågan vid eventuella nya förhandlingar. *Katolska biskopsämbetet*

anser att Gud borde ha nämnts i ingressen till fördraget. *Studieförbundet Vuxenskolan* anser att unionens mål borde kompletteras med ”livslångt lärande och utbildning”. *Svenskt Näringsliv* anser att det är en brist att portalparagrafen om unionens värden och mål inte fått stärkta skrivningar om den fria marknadsekonomins betydelse för ekonomisk tillväxt och som förutsättning för välstånd, sysselsättning och sociala och miljömässiga framsteg.

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

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

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

## Närmare om bestämmelserna i fördraget

### *Unionens upprättande*

Den inledande bestämmelsen i del I i det konstitutionella fördraget behandlar unionens upprättande och beskriver dess grundläggande drag (artikel I-1). Det klargörs att unionen tilldelas befogenheter från medlemsstaterna för att deras gemensamma mål skall uppnås. På samma sätt som enligt nuvarande fördrag härleds således EU:s agerande ur de befogenheter som medlemsstaterna tilldelar unionen. Det anges uttryckligen i det konstitutionella fördraget att de befogenheter som inte har tilldelats unionen i fördraget skall tillhöra medlemsstaterna (artikel I-11.2).

För varje kategori av befogenheter anges vilka följer unionens sätt att utöva dessa befogenheter har. 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. Unionens befogenheter behandlas närmare i avsnitt 11.

Befogenheten att ändra det konstitutionella fördraget ligger liksom enligt nuvarande fördrag kvar hos medlemsstaterna (se avsnitt 23.5).

Villkoren för unionstillhörigheten formuleras även i den inledande bestämmelsen i fördraget. Unionen skall vara öppen för alla europeiska stater som respekterar dess värderingar och förbinder sig att gemensamt främja dem. Villkor för medlemskap och förfaranden för anslutning till unionen, upphävande av rättigheter och utträde ur unionen behandlas i avsnitt 18.

## *Unionens värden*

Unionens grundläggande värden återges på ett allmängiltigt och principiellt sätt (artikel I-2). I bestämmelsen framhävs respekten för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstatsprincipen samt respekt för de mänskliga rättigheterna. Dessa värden skall vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle där mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män råder. Syftet är att understryka de värden som förenar medlemsstaterna och som därför är de grundvalar som unionen skall vila på. Ett allvarligt åsidosättande av dessa värden från en medlemsstats sida kan räcka för att utlösa ett varnings- och sanktionsförfarande mot denna medlemsstat (se avsnitt 18). Jämfört med framtidskonventets förslag omnämns rättigheter för personer som tillhör minoriteter särskilt. Vidare har jämställdhet mellan kvinnor och män lyfts fram vid sidan av jämlikhet. Sverige fick gehör för att jämställdhet skulle skrivas in i artikel I-2 om unionens värden. Regeringen anser att det är viktigt att jämställdhet mellan kvinnor och män lyfts fram bland de grundläggandena värdena. I artikel I-3 om unionens mål anges också jämställdhet mellan kvinnor och män.

Även på andra ställen i fördraget nämns ytterligare eller mer detaljerade inslag i unionens värden, t.ex. i ingressen, i artikel I-3 om unionens allmänna mål, i stadgan om de grundläggande rättigheterna, i avdelning VI i del I om unionens demokratiska liv och i de bestämmelser där de särskilda målen för de olika politikområdena fastställs i del III i det konstitutionella fördraget.

## *Unionens mål*

Unionens mål skall vara att främja fred, unionens värden och folkens välfärd (artikel I-3). 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 en hållbar utveckling som bygger på välavvägd ekonomisk tillväxt och på prisstabilitet, på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas samt på en hög nivå av skydd och förbättring av miljön. Prisstabilitet är nytt jämfört med framtidskonventets förslag. Unionen skall även främja vetenskapliga och tekniska framsteg.

Dessutom skall unionen motverka social utestängning, diskriminering och främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna och skydd av barnets rättigheter. Jämfört med framtidskonventets förslag har barnets rättigheter lyfts fram i stället för barnens rättigheter.

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

Unionen skall respektera den kulturella och språkliga mångfalden och sörja för att det kulturella arvet skyddas och utvecklas.

Unionen skall även i sina externa relationer 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 mänskliga rättigheter, särskilt barnets rättigheter, strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga.

Inom ramarna för de befogenheter som medlemsstaterna tilldelar unionen i det konstitutionella fördraget skall unionen eftersträva målen med lämpliga medel.

I del III i det konstitutionella fördraget anges de mer specifika mål som eftersträvas inom unionens politik på olika områden.

Regeringen välkomnar att viktiga mål som jämställdhet, hållbar utveckling med konkurrenskraft, full sysselsättning och hög miljöskyddsnivå framhävs. Viktigt är även att barnets rättigheter givits en framträdande plats i fördraget.

Folkhälsa är en högt prioriterad fråga för Sverige. Det fanns dock inte förutsättningar att vid denna regeringskonferens driva att skyddet av människors fysiska och psykiska hälsa skulle omnämnas bland unionens mål. Förutsättningar fanns i stället för att arbeta för en referens i artikel III-278 i det konstitutionella fördraget till alkoholens och tobakens skadeverkningar, vilket regeringen också vann framgång med (jfr. avsnitt 19.7.1). I detta sammanhang bör också artikel III-117 nämnas. I artikeln anges att unionen skall beakta en hög hälsoskyddsnivå för människor (se avsnitt 19.1).

## 9.2 Grundläggande friheter och icke-diskriminering

**Sammanfattning:** Fri rörlighet för personer, tjänster, varor och kapital lyfts fram som grundläggande friheter tillsammans med det grundläggande diskrimineringsförbudet på grund av nationalitet.

**Remissinstanserna:** *Ombudsmannen mot diskriminering p.g.a. sexuell läggning* och *Jämställdhetsombudsmannen (JämO)* anser att det i fördraget bör införas en möjlighet att anta åtgärder med kvalificerad majoritet för att bekämpa diskriminering med stöd av artikel III-124. Detta för att förhindra att en medlemsstat kan blockera förslag som övriga medlemsstater står bakom. JämO är dock positiv till att Europaparlamentet skall godkänna lagförslag och inte enbart höras.

**Bakgrund:** Principen om icke-diskriminering eller likabehandlingsprincipen innebär att varje form av negativ särbehandling på grund av nationalitet är förbjuden. Detta grundläggande diskrimineringsförbud finns i artikel 12 i EG-fördraget. Det definieras och utvecklas närmare i EG-fördragets regler om varor, tjänster, personer och kapital. Även reglerna om jämställdhet mellan kvinnor och män, där negativ särbehandling på grund av kön förbjuds, baseras på principen om icke-diskriminering.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** På grund av dess avgörande betydelse för unionens rättsliga utveckling tas förbudet mot all diskriminering på grund av nationalitet upp i de inledande bestämmelserna i det konstitutionella fördraget (artikel I-4.2). Bestämmelsen motsvarar i sak regleringen i nuvarande fördrag. De rättsliga grunderna för bestämmelser om icke-diskriminering på grund av



nationalitet och för att bekämpa vissa andra former av diskriminering finns i del III i det konstitutionella fördraget (artiklarna III-123 och III-124). Bestämmelserna i del III motsvarar nuvarande bestämmelser i artiklarna 12 och 13 i EG-fördraget. Tillämpningsområdet för artiklarna utvidgas dock till att omfatta hela det konstitutionella fördragets område. En ny beslutsprocedur införs när det gäller åtgärder för att bekämpa diskriminering. Rådet skall med enhällighet anta europeiska lagar eller ramlagar efter Europaparlamentets godkännande. Enligt nuvarande fördrag krävs endast yttrande från Europaparlamentet. Artiklarna III-123 och III-124 tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.6).

Även de fyra friheterna räknas upp redan i de inledande bestämmelserna i det konstitutionella fördraget på grund av deras betydelse; fri rörlighet för personer, tjänster, varor och kapital samt etableringsfrihet (artikel I-4.1). Etableringsfriheten utgör en integrerad del av den fria rörligheten för personer och tjänster.

### 9.3 Förbindelserna mellan unionen och medlemsstaterna

**Sammanfattning:** Fördraget betonar medlemsstaternas likhet och utvecklar principen om respekt för medlemsstaternas nationella identitet. Principen om lojalt samarbete förtydligas.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser välkomnar erkännandet av den lokala självstyrelsen genom införandet i fördraget av skyldigheten att respektera medlemsstaternas nationella identitet, inbegripet det regionala och lokala självstyret (artikel I-5), däribland *Malmö kommun* och *Stockholms läns landsting*.

**Bakgrund:** EG-rätten bygger på en allmän lojalitetsprincip som finns i artikel 10 i EG-fördraget och har vidareutvecklats genom praxis. Medlemsstaterna och gemenskapens institutioner är förpliktade att lojalt samarbeta med varandra. Medlemsstaterna måste respektera varandras och gemenskapens intressen. Unionen skall också enligt artikel 6.3 i Unionsfördraget respektera den nationella identiteten hos sina medlemsstater.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Centrala principer som fastställer förhållandet mellan unionen och medlemsstaterna har skrivits in i del I i det konstitutionella fördraget (artikel I-5). Principen om respekt för de nationella identiteterna innebär en utvidgning av gällande rätt. Det klargörs i bestämmelsen att respekten för medlemsstaternas nationella identitet omfattar bland annat deras politiska och konstitutionella grundstrukturer. Samtidigt har också det regionala och lokala självstyrets ställning erkänts. Unionen skall även respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner. Bland dessa framhålls särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. Nytt jämfört med framtidskonventets förslag är att det fördragsfästs att unionen skall respektera medlemsstaternas likhet inför det konstitutionella fördraget.

Principen om lojalt samarbete kodifierar och förtydligar i huvudsak de principer som redan fastställs i nuvarande fördrag och praxis. Jämfört med framtidskonventets förslag har bestämmelsen om medlemsstaternas skyldigheter i artikel I-5.2 andra stycket i det konstitutionella fördraget flyttats fram från avdelning III om unionens befogenheter till avdelning I om unionen och dess mål i del I.

#### 9.4 Unionsrättens företrädare

**Sammanfattning:** Principen om unionsrättens företrädare skrivs in i fördraget.

**Remissinstanserna:** *Länsrätten i Västernorrlands län, Kommerskollegium, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Landsorganisationen i Sverige (LO), Verdandi arbetarnas socialpolitiska organisation, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) och Ung Vänster* har yttrat sig över principen om unionsrättens företrädare. Deras synpunkter tas upp i avsnitt 7.2.3.

**Bakgrund:** Principen om gemenskapsrättens företrädare har vuxit fram genom EG-domstolens rättspraxis och gäller i dag endast samarbetet i första pelaren (EG-rätten). I korthet innebär principen att samtliga myndigheter och domstolar i medlemsstaterna är skyldiga att tillämpa gemenskapsrätten i dess helhet. Rättigheter som enskilda direkt erhållit på grundval av gemenskapsrätten skyddas genom att nationella myndigheter och domstolar skall underlåta att tillämpa varje bestämmelse i den nationella lagstiftningen som kan strida mot gemenskapsrätten. EG-rättens anspråk på företrädare gäller även i förhållande till medlemsstaternas konstitutionella bestämmelser.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** I det konstitutionella fördraget fördragsfästs principen om unionsrättens företrädare (artikel I-6). Det konstitutionella fördraget och den rätt som antas av unionens institutioner när de utövar de befogenheter som unionen har tilldelats skall ha företrädare framför medlemsstaternas rätt. Jämfört med framtidskonventets förslag har principen flyttats fram i fördraget från avdelning III om unionens befogenheter till avdelning I om unionen och dess mål i del I. I en *gemensam förklaring (1)* till artikel I-6 anges att bestämmelsen återspeglar existerande rättspraxis från EG-domstolen och förstainstansrätten. Principen om unionsrättens företrädare tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.3).

#### 9.5 Unionen som juridisk person och unionens symboler

**Sammanfattning:** Det nya fördraget ersätter EG-fördraget och Unionsfördraget. Unionen ersätter Europeiska gemenskapen (EG) som juridisk person. Samtidigt avskaffas den s.k. pelarstrukturen för att förenkla unionens struktur. Unionens symboler skrivs in i fördraget.

**Remissinstanserna:** En stor majoritet av remissinstanserna anser att det är bra att de nuvarande fördragen förs samman till ett samlat fördrag. Flera remissinstanser ställer sig också positiva till förslaget att EU ges status som juridisk person och att den s.k. pelarstrukturen avskaffas. *Kommerskollegium* anser att det är bra att unionen blir juridisk person genom de fördelar det för med sig inom ramen för internationella kontakter och ingående av avtal. Kollegiet anser vidare att avskaffandet av pelarstrukturen är en av de största framgångarna med konstitutionen. *Försvarsmakten* betraktar frågan ur ett krishanteringsperspektiv och menar att ett avskaffande av pelarstrukturen kan förenkla utnyttjandet av EU:s komparativa fördel, d.v.s. potentialen att åstadkomma breda lösningar på kriser, där alla instrument kan utnyttjas på ett samordnat sätt. *Verdandi arbetarnas socialpolitiska organisation* tar avstånd från tanken att EU blir juridisk person och ställer sig avvisande till bestämmelsen om unionens symboler.

## Närmare om bestämmelserna i fördraget

### *Unionen som juridisk person*

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

Genom det konstitutionella fördraget tilldelas Europeiska unionen status som juridisk person och ersätter EG i denna egenskap (artikel I-7). Det kommer att innebära praktiska fördelar och undanröja de tvetydigheter som i dag finns. Det är också en förutsättning för unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se avsnitt 10.2). Unionen blir ett folkrättssubjekt, vid sidan av medlemsstaterna, som kan ingå avtal med tredjeland eller internationella organisationer för unionens räkning. Euratom bibehåller sin status som självständig juridisk person (se avsnitt 23.1).

Regler om unionens status som rättssubjekt i medlemsstaterna anges i del III i det konstitutionella fördraget (artikel III-426). Dessa regler motsvarar i sak samma bestämmelser som gällt för EG i enlighet med artikel 282 i EG-fördraget. Unionen skall i varje medlemsstat ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt den nationella lagstiftningen. Unionen skall särskilt kunna förvärva och avyttra fast och lös egendom samt föra talan inför domstol och andra myndigheter. Den skall i sådana fall företrädas av kommissionen. Den skall dock företrädas av varje institution i frågor som rör dess funktion.

### *Sammanlagning av fördragen*

Det konstitutionella fördraget ersätter EG-fördraget och Unionsfördraget som upphör att gälla. Det är en logisk följd av att Europeiska unionen tilldelas status som juridisk person. Detta och frågor angående succession

och rättslig kontinuitet mellan den nya "Europeiska unionen" och Europeiska gemenskapen och den gamla Europeiska unionen behandlas närmare under avsnitt 23.1 och 23.2.

Pelarsstrukturen avskaffas i det konstitutionella fördraget. Detta betyder emellertid inte att unionens samtliga åtgärder börjar omfattas av en enhetlig beslutsordning. Unionen har endast de befogenheter som fördraget uttryckligen ger den på respektive politikområde. Unionen kan således inte skapa sin egen kompetens. De nya befogenheter som unionen föreslås få inom det polisiära och straffrättsliga området är i sig inte en följd av pelarsstrukturens avskaffande utan beror – förutom vissa andra förändringar i sak – på att gemenskapens övergripande principer görs tillämpliga också inom den nuvarande s.k. tredje pelaren.

Med avskaffandet av pelarna försvinner en oprecis kategoriindelning. Unionen får en mer enhetlig och förenklad struktur. Det blir tydligt att unionsbegreppet omfattar såväl de gemensamma institutionerna som medlemsstaterna när de samverkar inom ett politikområde som täcks av fördraget.

### *Unionens symboler*

Unionens symboler skrivs in i det konstitutionella fördraget. Till symbolerna hör flagga, hymn, gemensamt valspråk (motto), valuta samt Europadagen den 9 maj (artikel I-8). Jämfört med framtidskonventets förslag har denna bestämmelse flyttats från del IV till del I i det konstitutionella fördraget.

## 10 Grundläggande rättigheter och unionsmedborgarskap

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

**Sammanfattning:** Unionen skall erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Stadgan, som tidigare antagits som en politisk deklaration, utgör del II i fördraget. Stadgan tydliggör vilka grundläggande rättigheter och principer som EU:s institutioner skall värna i sin verksamhet och inom ramen för sina befogenheter.

Den i fördraget införlivade stadgan blir juridiskt bindande men har i huvudsak samma innehåll som den tidigare politiska deklarationen. Vissa justeringar och tillägg har dock gjorts för att klargöra förhållandet mellan stadgan och andra regelverk, t.ex. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), och för att tydliggöra att stadgan inte innebär att unionen får utvidgade befogenheter.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser tillstyrker att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna införlivas i fördraget. Sålunda är bland andra *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*, *Jämställdhetsombudsmannen*, *Ombudsmannen mot diskriminering p.g.a. sexuell läggning*, *Handikappombudsmannen*, *Länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Sveriges Pensionärsförbund* positiva till förslaget. Några remissinstanser, bland andra *Högsta domstolens ledamöter*, *Regeringsrättens ledamöter*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Justitiekanslern (JK)*, *Stockholms universitet*, *Sveriges advokatsamfund* och *Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen* påpekar att stadgans utformning kan leda till tillämpningsproblem. En del av dessa instanser förordar en ytterligare belysning av vad stadgan kan komma att innebära. En instans, *Svenskt Näringsliv*, ifrågasätter införandet av stadgan i fördraget och anser att EU:s anslutning till Europakonventionen är tillräcklig.

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

Genom EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som tillkännagavs av Europaparlamentet, rådet och kommissionen i december 2000, togs dock ett första steg mot ett mer tydligt beförordande av dessa rättigheter och principer. Stadgan var emellertid endast en politisk deklaration utan juridiskt bindande verkan. Framtidskonventet fick i uppgift att överväga frågan om vilken ställning stadgan skulle få i ett framtida fördrag. Framtidskonventet föreslog att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna skulle fördragsfästas i sin helhet.

## Närmare om bestämmelserna i fördraget

### *Allmänt*

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna införlivas nu i sin helhet i del II i det konstitutionella fördraget. Unionen skall erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i stadgan (artikel I-9.1). De grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, skall ingå i unionsrätten som allmänna principer (artikel I-9.3).

Innehållet i stadgan är i huvudsak detsamma som i den politiska deklaration som antogs i Nice. Vissa justeringar och tillägg har dock gjorts, främst i de avslutande allmänna bestämmelserna i avdelning VII i stadgan. De syftar till att klargöra förhållandet mellan stadgan och andra regelverk, t.ex. Europakonventionen, och att tydliggöra att stadgan inte innebär att unionen får utvidgade befogenheter.

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

Bestämmelserna i stadgan riktar sig till unionens institutioner, organ och myndigheter samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Stadgans rättigheter, friheter och principer hämtar sin inspiration från medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, bl.a. Europakonventionen, unionens och Europarådets sociala stadgor samt från den praxis som har utvecklats i EG-domstolen och Europadomstolen i Strasbourg. Stadgan är uppdelad i sju avdelningar, varav de sex första utgörs av olika områden innehållande rättigheter, friheter och principer. Den sjunde avdelningen innehåller tolknings- och tillämpningsbestämmelser. Stadgans rättigheter, friheter och principer är av vitt skilda slag. Den innehåller klassiska fri- och rättigheter såsom rätten till liv (artikel II-62) och yttrandefrihet (artikel II-71), men den innehåller också andra slags bestämmelser om exempelvis rätt till tillgång till arbetsförmedlingar (artikel II-89). Åter andra bestämmelser rör endast och specifikt EU:s interna angelägenheter, såsom rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet (artikel II-99) eller rätt att göra framställningar (artikel II-104).

De flesta bestämmelserna i avdelningarna I-VI är alltså formulerade på ett relativt generellt sätt, liksom motsvarande rättighetskataloger i Europakonventionen eller regeringsformen, och lämnar därmed i viss utsträckning till rättstillämpningen att närmare konkretisera innehållet i dem. Samtliga materiella rättigheter skall läsas tillsammans med de avslutande bestämmelserna om tolkning och tillämpning av stadgan, där det anges hur rättigheterna begränsas. Likaså skall de läsas tillsammans med förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, som fogats till slutakten (gemensam förklaring 12). I dessa förklaringar anges överskådligt varifrån inspiration har hämtats till var och en av artiklarna, t.ex. från Europakonventionen eller från Europadomstolens eller EG-domstolens praxis. Förklaringarna skall, enligt artikel II-112.7, vederbörligen beaktas av unionens och medlemsstaternas domstolar.

När en nationell domstol tillämpar unionsrätt skall den alltså respektera bestämmelserna i stadgan. Stadgan kan, i likhet med fördragets övriga delar, också bli föremål för tolkning av unionens domstolar. Några remissinstanser har pekat på att utformningen av stadgan kan leda till tillämpningssvårigheter. Regeringen instämmer i att det materiella innehållet i stadgans rättigheter kan komma att påverkas av framtida praxis från EU-domstolen och att denna praxis därigenom får betydelse för tillämpningen av unionsrätten i Sverige. I detta hänseende skiljer sig emellertid inte stadgans bestämmelser från övriga bestämmelser i fördraget. Det kan inte uteslutas att utvecklingen i praxis kan komma att få ekonomiska konsekvenser när det gäller den nationella tillämpningen av exempelvis de sociala trygghetssystemen.

I ett väsentligt hänseende skiljer sig dock stadgeartiklarna från många andra artiklar i fördraget. Stadgan kan nämligen inte utgöra rättslig grund för antagandet av rättsakter. Det anges tydligt att den inte innebär att unionen får utvidgade befogenheter (artikel II-111.2). Stadgan kan således inte användas för att få till stånd en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning när det gäller grundläggande fri- och rättigheter. Det kan i sammanhanget också erinras om bestämmelsen i artikel II-113, där det anges att ingen bestämmelse i stadgan får tolkas som att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och

grundläggande friheter som inom respektive tillämpningsområde erkänns i unionsrätten, internationell rätt och de internationella konventioner i vilka unionen eller samtliga medlemsstater är parter, särskilt Europakonventionen, samt i medlemsstaternas författningar.

Stadgan tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.10 och 7.2.11) samt i avsnitt 12.7 om EU-domstolen.

### *Ingressen*

I ingressen anges ett antal utgångspunkter för stadgan. Här bekräftas Europas folks beslutsamhet att skapa en fastare sammanhållning och en fredlig framtid, att EU bygger på odelbara och universella värden om människans värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet samt på demokrati och rättsstatsprincipen. Vidare bekräftas att unionen skall främja en balanserad och hållbar utveckling och trygga fri rörlighet för personer, tjänster, varor och kapital samt etableringsfriheten. Det är mot denna bakgrund medborgarnas rättigheter bör göras mer synliga. Stadgan skall tolkas av domstolarna i unionen och dess medlemsstater med vederbörlig hänsyn till de förklaringar som finns till stadgan. Åtnjutandet av stadgans rättigheter medför ansvar och skyldigheter mot andra människor, mot mänskligheten och mot kommande generationer. Slutligen slås fast att Europeiska unionen erkänner de rättigheter, friheter och principer som stadgan innehåller.

### *Värdighet*

Avdelning I (artiklarna II-61–II-65) bär rubriken Värdighet. Den första artikeln utgör också en bestämmelse om människans värdighet (artikel II-61). Människans värdighet är okränkbar och människans värdighet skall respekteras och skyddas. Vidare finns bestämmelser om rätt till liv (artikel II-62) och rätt till integritet (artikel II-63). Var och en har rätt till liv och ingen får dömas till döden eller avrättas. Var och en har rätt till fysisk och mental integritet. Inom medicin och biologi skall i synnerhet förbudet mot rashygieniska metoder och förbud mot reproduktiv kloning av människor respekteras. Vidare återfinns här förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling (artikel II-64) och förbud mot slaveri, tvångsarbete och människohandel (artikel II-65). *Internationella Kvinnoförbundet (IKF)* ser med tillfredsställelse på att man betonar att människohandel skall vara förbjuden. ”Trafficking” är en skamfläck i Europas liv och genom att fördraget så tydligt tar ställning mot denna form av slavhandel hoppas IKF att den skall minska och helst försvinna.

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

### *Friheter*

Avdelning II (artiklarna II-66–II-79) bär rubriken Friheter. Avdelningen innehåller bestämmelser om rätt till frihet och säkerhet (artikel II-66) och

respekt för privatlivet och familjelivet (artikel II-67). Var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Vidare innehåller avdelningen bestämmelser om skydd av personuppgifter (artikel II-68). Var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Uppgifterna skall behandlas lagenligt för bestämda ändamål och en oberoende myndighet skall kontrollera att reglerna efterlevs. *Datainspektionen* har anfört att införandet av stadgan i fördraget innebär att rätten till skydd av personuppgifter fördragsfäst. Detta är, enligt inspektionen, en viktig markering av synen på skydd för personuppgifter som en grundläggande rättighet.

Det finns också bestämmelser om rätt att ingå äktenskap och rätt att bilda familj (artikel II-69) och att var och en skall ha rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel II-70). När det gäller rätten att ingå äktenskap har *Riksförbundet för sexuellt likaberättigande* anfört att det i det nya fördraget borde ha klargjorts att rätten att ingå äktenskap också skall omfatta samkönade par.

Yttrandefrihet och informationsfrihet behandlas också (artikel II-71), liksom att mediernas frihet och mångfald skall respekteras. Mötes- och föreningsfrihet (artikel-72), frihet för konsten och vetenskapen (artikel II-73), rätt till utbildning (II-74), fritt yrkesval och rätt att arbeta (artikel II-75), näringsfrihet (artikel II-76), rätt till egendom (artikel II-77), rätt till asyl (artikel II-78) och skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning (artikel II-79) är andra fri- och rättigheter som också omfattas av denna avdelning.

Enligt förklaringarna har huvuddelen av bestämmelserna i denna avdelning helt eller delvis sin grund i Europakonventionen. När det gäller bestämmelserna om rätt till utbildning (artikel II-74), rätt till egendom (artikel II-77) samt skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning (artikel II-79) har grunderna i huvudsak hämtats från tilläggsprotokollen till konventionen. I vissa fall har bestämmelserna helt eller delvis sin grund i artiklar i EG-fördraget och rättsakter som utfärdats med stöd av dessa. Det gäller bestämmelserna om skydd av personuppgifter (artikel II-68), som i huvudsak hämtar sin grund i artikel 286 i nuvarande EG-fördrag samt direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Det gäller också bestämmelserna om rätt till asyl (artikel II-78) som hämtar sin grund i artikel 63 i EG-fördraget. I andra fall har det i förklaringarna i första hand gjorts hänvisningar till den rättspraxis som vuxit fram genom EG-domstolens domar. Det gäller exempelvis bestämmelsen om näringsfrihet (artikel II-76) och bestämmelsen om att mediernas frihet och mångfald skall respekteras (artikel II-71.2). Bestämmelserna om mötes- och föreningsfrihet (artikel II-72.1) motsvarar bestämmelserna i Europakonventionen och bestämmelserna om fritt yrkesval och rätt att arbeta (artikel II-75) bygger i huvudsak på bestämmelser i den Europeiska sociala stadgan och gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter (en politisk avsiktsförklaring från 1989 som samtliga dåvarande medlemsstater utom Storbritannien ställde sig bakom).



## Jämlikhet

Avdelning III (artiklarna II-80–II-86) bär rubriken Jämlikhet. Alla människor skall vara lika inför lagen (artikel II-80) och all diskriminering på grund av nationalitet eller på grund av bl.a. kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning skall vara förbjuden (artikel II-81). Vidare finns här bestämmelser om kulturell, religiös och språklig mångfald (artikel II-82), jämställdhet mellan kvinnor och män (artikel II-83), barnets rättigheter (artikel II-84), äldres rättigheter (artikel II-85) samt integrering av personer med funktionshinder (artikel II-86).

*Barnombudsmannen* är positiv till att diskriminering på grund av ålder förbjuds. *Folkhälsoinstitutet* anser att det är bra att barns rättigheter tillvaratas i fördraget. *Statens kulturråd* anser, när det gäller de äldres rättigheter att delta i det kulturella livet, att detta inte bara skulle gälla äldre utan alla medborgare. *Riksförbundet för sexuellt likaberättigande* anser att det är glädjande att det införs ett förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning men att det är oklart hur denna bestämmelse förhåller sig till en annan bestämmelse i fördraget (artikel I-52) som anger att unionen skall respektera och inte ingripa i den ställning som bl.a. kyrkor och religiösa sammanslutningar och samfund har i medlemsstaterna enligt den nationella lagstiftningen. *Jämställdhetsombudsmannen* anser att införandet av stadgan förstärker principen om jämställdhet mellan kvinnor och män samt rättigheter knutna därtill.

Alla människors likhet inför lagen är enligt förklaringarna en allmän rättslig princip som återfinns i alla europeiska konstitutioner och som av EG-domstolen fastställts vara en grundläggande princip i gemenskapsrätten. Bestämmelserna om icke-diskriminering (artikel II-81), kulturell, religiös och språklig mångfald (artikel II-82) och jämställdhet mellan kvinnor och män (artikel II-83) bygger i huvudsak på artiklar från nuvarande EG-fördrag. Det poängteras särskilt att bestämmelserna om icke-diskriminering inte skapar någon befogenhet att anta antidiskrimineringslagar. En sådan befogenhet, med delvis annan räckvidd, ges i en annan del av fördraget (artikel III-124). Bestämmelsen i stadgan om icke-diskriminering träffar endast diskriminering från unionens egna institutioner och organ samt diskriminering från medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten. Bestämmelsen om jämställdhet mellan kvinnor och män bygger, förutom på artiklar i EG-fördraget, på den reviderade sociala stadgan, gemenskapsstadgan om arbetstagares rättigheter och rådets direktiv 76/207/EEG om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor. Barnets rättigheter (artikel II-84) bygger på FN:s konvention om barnets rättigheter, som antogs av FN:s generalförsamling 1989. De äldres rättigheter (artikel II-85) och integrering av personer med funktionshinder (artikel II-86) har sin grund i den Europeiska sociala stadgan och gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter.

## *Solidaritet*

Avdelning IV (artiklarna II-87–II-98) bär rubriken Solidaritet. Avdelningen innehåller till största delen bestämmelser som rör arbetslivet och arbetstagarnas rättigheter. Här finns emellertid också bestämmelser om hälsoskydd, tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, miljöskydd och konsumentskydd.

Arbetstagarna eller deras representanter skall på lämpliga nivåer garanteras rätt till information och samråd (artikel II-87). Arbetstagare och arbetsgivare, eller deras respektive organisationer, har i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis rätt att förhandla och ingå kollektivavtal på lämpliga nivåer och att i händelse av intressekonflikter tillgripa kollektiva åtgärder för att försvara sina intressen, inbegripet strejk (artikel II-88). Var och en skall ha rätt till kostnadsfri arbetsförmedling (artikel II-89), varje arbetstagare skall ha rätt till skydd mot uppsägning utan saklig grund (II-90) och varje arbetstagare skall ha rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden och rätt till en begränsning av den maximala arbetstiden samt ha rätt till dygns- och veckovila och årlig betald semester (artikel II-91). Barnarbete är förbjudet (artikel II-92) och skyddet av familjen på det rättsliga, ekonomiska och sociala planet skall säkerställas (artikel II-93). Unionen skall erkänna och respektera rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd i sådana fall som moderskap, sjukdom, olyckor i arbetet, omsorgsbehov eller ålderdom samt vid arbetslöshet i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis (artikel II-94).

Var och en har rätt till tillgång till förebyggande hälsovård och till medicinsk vård på de villkor som fastställs i nationell lagstiftning och praxis (artikel II-95). Unionen skall för att främja social och territoriell sammanhållning i unionen erkänna och respektera den tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som föreskrivs i nationell lagstiftning och praxis i enlighet med det konstitutionella fördraget (artikel II-96). En hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet skall integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling (artikel II-97) och en hög nivå ifråga om konsumentskydd skall tryggas i unionens politik (artikel II-98).

*Arbetslivsinstitutet* anser att den nationella strejkrättens ställning i förhållande till stadgan är oklar.

Regeringen vill i detta sammanhang särskilt erinra att löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout enligt en uttrycklig bestämmelse i fördraget (artikel III-210.6) undantagits från EU:s lagstiftningskompetens. Det finns således inte någon rättslig grund för unionen att anta lagstiftning som skulle inskränka eller på annat sätt reglera den nationella strejkrätten. Att stadgan görs rättsligt bindande innebär inte någon förändring i det avseendet.

Grunderna för hälsoskydd (artikel II-95), miljöskydd (artikel II-97) och konsumentskydd (II-98) har hämtats från bestämmelser i det nuvarande EG-fördraget. När det gäller hälsoskydd har inspiration också hämtats från den Europeiska sociala stadgan. Bestämmelsen om miljöskydd har

dessutom inspirerats av vissa nationella författningar. Tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel II-96) överensstämmer fullt ut med artikel III-122 i fördraget.

### *Medborgarnas rättigheter*

Avdelning V (artiklarna II-99–II-106) bär rubriken Medborgarnas rättigheter. Avdelningen innehåller bestämmelser om rösträtt och valbarhet. Varje unionsmedborgare skall ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten (artikel II-99). Varje unionsmedborgare skall vidare ha rösträtt och vara valbar i kommunala val i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten (artikel II-100). Vidare finns bestämmelser om rätt till god förvaltning (artikel II-101), rätt till tillgång till handlingar (artikel II-102) samt bestämmelser om Europeiska ombudsmannen (artikel II-103). Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har rätt att vända sig till Europeiska ombudsmannen vid missförhållanden i unionens institutioners, organs eller myndigheters verksamhet, med undantag för Europeiska unionens domstol då den utövar sina domstolsfunktioner. Slutligen finns bestämmelser om rätt att göra framställningar till Europaparlamentet (artikel II-104), om rörelse- och uppehållsfrihet inom medlemsstaternas territorier (artikel II-105) samt om diplomatiskt och konsulärt skydd (artikel II-106).

Huvuddelen av artiklarna i denna avdelning har sin grund i bestämmelser som återfinns i övriga delar i det konstitutionella fördraget. Bestämmelsen om rätten till god förvaltning (artikel II-101) som handlar om att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och myndigheter har också vuxit fram ur EG-domstolens rättspraxis, där bland annat god förvaltning slagits fast som en allmän rättsprincip.

### *Rättskipning*

Avdelning VI (artiklarna II-107–II-110) bär rubriken Rättskipning och tar upp vissa principer som skall gälla för domstolar i deras rättstillämpning. I artikel II-107 fastslås rätten till effektivt rättsmedel inför en opartisk domstol samt rätten till rättshjälp. *Kammarrätten i Stockholm* och *Sveriges Domareförbund* har anfört att det inte utan vidare står klart att den rätt till domstolsprövning och rättshjälp som fördraget nu föreskriver fullt ut kan garanteras under nuvarande svensk lagstiftning.

Regeringen vill här erinra om att artikeln huvudsakligen grundar sig på motsvarande bestämmelser i Europakonventionen och på den praxis som vuxit fram på detta område genom Europadomstolens och EG-domstolens avgöranden. Sedan Sveriges inträde i EU har möjlighet till domstolsprövning införts på en rad områden där slutinstansen tidigare var myndigheter eller andra instanser som inte är domstolar. Det svenska processuella systemet har sålunda genomgått en anpassning till EU:s

krav på domstolsprövning. Det är vidare regeringens bedömning att våra nationella regler om rättshjälp uppfyller de krav som ställs i stadgan.

Vidare innehåller avdelningen bestämmelser om att var och en som blivit anklagad för en lagöverträdelse skall betraktas som oskyldig till dess hans eller hennes skuld lagligen fastställts och han eller hon skall garanteras respekt för rätten till försvar (artikel II-108). Vidare fastslås principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff (artikel II-109) samt rätten att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott (artikel II-110).

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

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

Avdelning VII (artiklarna II-111–II-114) bär rubriken Allmänna bestämmelser om tolkning och tillämpning av stadgan. Avdelningen innehåller bestämmelser om stadgans tillämpningsområde (artikel II-111), rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning (artikel II-112), skyddsnivån (artikel II-113) samt förbud mot missbruk av rättigheter (artikel II-114).

### *Tillämpningsområdet*

När det gäller tillämpningsområdet riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, bestämmelserna i stadgan till unionens institutioner, organ och myndigheter samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Institutionerna, organen, myndigheterna och medlemsstaterna skall därför respektera rättigheterna, iaktta principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter och under iakttagande av gränserna för unionens befogenheter enligt andra delar av det konstitutionella fördraget (artikel II-111.1). Stadgan innebär inte någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter. Inte heller medför den någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och den ändrar inte heller de befogenheter och uppgifter som fastställs i andra delar av fördraget (artikel II-111.2).

Enligt en *gemensam förklaring (12)* om förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna är avsikten med denna artikel att tydligt slå fast att stadgan först och främst är tillämplig på unionens institutioner och organ, med iakttagande av subsidiaritetsprincipen. Med ”institutioner” avses Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, kommissionen, Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och Revisionsrätten. Uttrycket ”organ och myndigheter” används allmänt i fördraget för att avse alla organ som inrättas genom fördraget eller sekundärätten.

Det är emellertid inte bara unionens institutioner och organ som skall iaktta bestämmelser i stadgan utan också medlemsstaterna. I denna del hänvisar förklaringen till EG-domstolens rättspraxis som slagit fast att medlemsstaterna är skyldiga att respektera de grundläggande rättigheter som fastställts inom ramen för unionen endast när de fattar beslut inom

tillämpningsområdet för unionsrätten. Medlemsstaternas skyldighet att iaktta stadgan inskränks således till de fall då medlemsstaten tillämpar unionsrätt. Regeln gäller såväl medlemsstatens centrala myndigheter som regionala och lokala instanser och offentliga organ när de tillämpar unionsrätten.

I förklaringen till denna artikel anges vidare att bestämmelserna i artikeln bekräftar att stadgan inte får medföra någon utvidgning av de befogenheter och uppgifter som unionen ges i andra delar av det konstitutionella fördraget. Det handlar om att uttryckligen nämna det som logiskt följer av subsidiaritetsprincipen och av att unionen endast har de befogenheter den har tilldelats. Stadgan utgör alltså inte i sig någon rättslig grund för unionen att agera lagstiftare. De grundläggande rättigheter som garanteras i unionen har endast verkan inom ramen för de befogenheter som fastställs i delarna I och III av fördraget.

### *Rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning*

När det gäller rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning anges att varje begränsning i utövningen av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan skall vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel II-112.1).

I förklaringen anges att artikel II-112.1 behandlar begränsningssystemet. I den använda formuleringen har, enligt förklaringen, inspiration hämtats från EG-domstolens rättspraxis enligt följande: ”Det följer emellertid av en väl etablerad rättspraxis att dessa rättigheter kan begränsas, särskilt inom ramen för en gemensam organisation av marknaden, förutsatt att dessa begränsningar faktiskt svarar mot mål av allmänintresse som gemenskapen eftersträvar och i förhållande till dessa mål inte utgör ett orimligt och oacceptabelt ingripande som påverkar själva innehållet i dessa rättigheter.”

*Sveriges Domareförbund och Amnesty international, svenska sektionen* anser att bestämmelsen är oklar och att den kan leda till tillämpningsproblem.

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

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

De rättigheter som erkänns i stadgan och för vilka bestämmelser återfinns i andra delar av det konstitutionella fördraget skall, enligt stadgan, utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa (artikel II-112.2).

I förklaringen anges att denna bestämmelse tar sikte på rättigheter som redan uttryckligen garanterades i EG-fördraget och har erkänts i stadgan och som nu finns i andra delar av det konstitutionella fördraget (framför allt de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet). I artikel II-112.2 klargörs det att dessa rättigheter även i fortsättningen skall utövas på de villkor och med de begränsningar som gäller för den unionsrätt som de grundas på och som nu fastställs i delarna I och III av fördraget. Det rättighetssystem som följer av EG-fördraget och som nu ersätts av delarna I och III av det konstitutionella fördraget ändras inte av stadgan.

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

I den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvaras av sådana rättigheter som garanteras av Europakonventionen skall de, enligt stadgan, ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Detta hindrar dock inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd (artikel II-112.3).

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

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

Några remissinstanser, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* och *Stockholms universitet*, har efterfrågat en analys av hur de olika rättighetssystemen skall förhålla sig till varandra och hur tillämpningen är tänkt att se ut.

Regeringen vill betona att för nationella myndigheter och domstolar är stadgan i de delar den motsvarar Europakonventionens fri- och rättigheter inte avsedd att medföra några förändringar. Artiklarna i

Europakonventionen innehåller de grundläggande fri- och rättigheter som fortfarande skall gälla.

#### *Medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner*

I den mån som grundläggande rättigheter enligt medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner erkänns i stadgan, skall rättigheterna tolkas i samstämmighet med dessa traditioner (artikel II-112.4).

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

*Landsorganisationen i Sverige (LO)* har pekat på att bestämmelsen fått en utformning som inte är helt tydlig och frågat sig var i stadgan de nationella traditionerna erkänns och i vilken mån som de kan karaktäriseras som gemensamma.

Regeringen vill i detta sammanhang endast erinra om innehållet i förklaringarna till stadgan. Av dessa framgår att de rättigheter som avses i denna artikel är de som har erkänts av domstolen sedan den konstaterat att en rättighet återfinns i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, som t.ex. rätten till egendom i artikel II-77.

#### *Genomförande av principerna i stadgan*

Enligt stadgetexten får de bestämmelser i stadgan som innehåller principer genomföras genom lagstiftningsakter och verkställighetsakter som beslutas av unionens institutioner, organ och myndigheter och genom medlemsstaternas akter när de vid utövandet av sina respektive befogenheter genomför unionsrätten. De får endast prövas i domstol med avseende på tolkningen av dem och avgöranden om sådana akters laglighet (artikel II-112.5).

Enligt förklaringen klargörs i denna bestämmelse gränsdragningen mellan ”rättigheter” och ”principer” i stadgan. Enligt denna gränsdragning skall subjektiv rätt respekteras medan principer skall iakttas. Principerna får genomföras genom rättsakter eller verkställighetsakter och de blir viktiga för domstolarna endast när sådana akter tolkas eller ses över. De ger dock inte upphov till krav på positiv särbehandling från unionens institutioner eller medlemsstaternas myndigheter. Som exempel på principer anges i förklaringen äldres rättigheter (artikel II-85), integrering av person med funktionshinder (artikel II-86) samt miljöskydd (artikel II-97). Det ges i förklaringen även exempel på artiklar som innehåller inslag både av rättigheter och principer, nämligen jämställdhet mellan kvinnor och män (artikel II-83), familjeliv och yrkesliv (artikel II-93) och social trygghet, socialt stöd och stöd till boendet (artikel II-94).

Några remissinstanser, däribland *Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen* och *Sveriges advokatsamfund* har pekat på att sammanblandningen av rättigheter och principer kan skapa en viss otydlighet.

Regeringen noterar att det av de flesta artiklarna tydligt framgår om de innehåller rättigheter eller principer. Endast ett fåtal artiklar kan sägas innehålla både rättigheter och principer. Förklaringarna ger dock enligt regeringens mening tillräcklig, om än inte fullständig vägledning. Den slutliga bedömningen av de artiklar som kan anses oklara får därför ytterst lämnas till rättstillämpningen.

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

Enligt stadgetexten skall nationella lagar och nationell praxis beaktas fullt ut i enlighet med vad som anges i stadgan (artikel II-112.6) och förklaringarna som fogats till fördraget till vägledning för tolkningen skall vederbörligen beaktas av unionens och medlemsstaternas domstolar (artikel II-112.7).

#### *Skyddsnivån*

När det gäller skyddsnivån anges i stadgan att ingen bestämmelse i stadgan får tolkas som att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som inom respektive tillämpningsområde erkänns i unionsrätten, internationell rätt och de internationella konventioner i vilka unionen eller samtliga medlemsstater är parter, särskilt Europakonventionen, samt i medlemsstaternas författningar (artikel II-113).

#### *Förbud mot missbruk av rättigheter*

När det slutligen gäller förbud mot missbruk av rättigheter anges i stadgan att ingen bestämmelse i stadgan får tolkas som att den medför rätt att bedriva verksamhet eller utföra handlingar som syftar till att sätta ur spel någon av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan eller att inskränka dem i större utsträckning än vad som medges i stadgan (artikel II-114).

## 10.2 Anslutning av unionen till Europakonventionen

**Sammanfattning:** Det skrivs in i fördraget att unionen skall ansöka om anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser tillstyrker att det i fördraget anges att unionen skall ansluta sig till Europakonventionen. Sålunda är bland andra *Ombudsmannen mot diskriminering p.g.a. sexuell läggning*, *Socialstyrelsen*, *Länsstyrelsen i Jämtlands län*, *Jämställdhetsombudsmannen*, *Malmö kommun*, *Amnesty international*, *svenska sektionen* samt *Svenskt Näringsliv* positiva till förslaget. Ingen instans är negativ till en sådan anslutning. *Högsta domstolens ledamöter* har pekat på att det kan uppstå en konkurrenssituation mellan Europadomstolen och EU-domstolen i fråga om uttolkningen av Europakonventionens fri- och rättighetsskydd.



**Bakgrund:** Sedan en tid tillbaka har på Europeanivå förts en diskussion om en eventuell anslutning av unionen till Europakonventionen. Såväl Europaparlamentet som kommissionen har förespråkats en sådan anslutning. Framtidskonventet fick mot denna bakgrund i uppgift att överväga om EU skulle ansluta sig till Europakonventionen. Här i Sverige har riksdagen vid flera tillfällen förespråkats en sådan anslutning (bet. 2002/03:KUU1 och bet. 2003/04:KUU1).

Framtidskonventets förslag gick ut på att unionen skulle ansöka om anslutning till Europakonventionen.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Det konstitutionella fördraget innehåller en bestämmelse om att unionen skall ansluta sig till Europakonventionen (artikel I-9.2). Unionen ges därigenom en rättslig grund för anslutning som för närvarande saknas.

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

I artikel I-9.2 finns en bestämmelse om att anslutningen inte skall ändra unionens befogenheter såsom de definieras i det konstitutionella fördraget. I *protokollet om artikel I-9.2 i konstitutionen angående unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* anges att det kommande anslutningsavtalet skall avspegla nödvändigheten av att bevara unionens och unionsrättens särdrag. Detta gäller särskilt vid unionens deltagande i kontrollmyndigheterna enligt Europakonventionen och när det gäller de mekanismer som är nödvändiga för att säkerställa att talan som väcks av tredjestater och framställningar från enskilda korrekt riktas till medlemsstaterna och/eller unionen, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Viljan att särdragen i unionens rättsordning skall bevaras vid en anslutning har även kommit till uttryck i en *gemensam förklaring (2)* till artikel I-9.2. I förklaringen noteras vidare den regelbundna dialogen mellan Europeiska unionens domstol och Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna och att en sådan dialog kan förstärkas när unionen ansluts till Europakonventionen.

Regeringen välkomnar att unionen skall ansluta sig till Europakonventionen. Regeringen har sedan länge ansett detta vara en prioriterad fråga och har med kraft verkat för att en sådan anslutning skall komma till stånd. En anslutning kommer att ge ett överskådligt och enhetligt skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna i medlemsstaterna och i EU:s institutioner, myndigheter och organ. Vidare garanterar en anslutning att EU:s verksamhet ställs under extern kontroll och den bidrar till att skyddet för grundläggande fri- och rättigheter säkerställs i hela Europa, inte bara inom EU. Som nämnts ovan återstår en hel del rättsliga frågor att lösa i det avtal som skall slutas mellan Europarådet och EU.

Regeringen avser att även fortsättningsvis ta aktiv del i det återstående arbetet med att få anslutningen till stånd så snart som möjligt.

I fråga om den befarade konkurrenssituationen mellan Europadomstolen och EU-domstolen i fråga om uttolkningen av Europakonventionens fri- och rättighetsskydd bedömer regeringen att Europadomstolens ställning som främsta uttolkare av Europakonventionen inte skulle riskeras i och med en anslutning. Samarbetet mellan domstolarna har hittills fungerat väl och deras respektive tolkningar av Europakonventionen har i allt väsentligt gått i samma riktning.

Europakonventionen tas också upp i avsnitt 12.7.

### 10.3 Unionsmedborgarskapet

**Sammanfattning:** Bestämmelser om unionsmedborgarskap finns redan i EG-fördraget. Det nya fördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i bestämmelserna.

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

**Bakgrund:** I artiklarna 17-22 i EG-fördraget finns bestämmelser om unionsmedborgarskapet. Innebörden av dessa är att varje person som är medborgare i en medlemsstat skall ha unionsmedborgarskap. Unionsmedborgarskapet skall komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet. Unionsmedborgarna skall ha

- rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier,
- rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet samt vid kommunala val i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten,
- rätt till skydd inom ett tredjelands territorium, där den medlemsstat i vilken de är medborgare inte är representerad, av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter, på samma villkor som medborgarna i den staten, och
- rätt att göra framställningar till Europaparlamentet och att vända sig till Europeiska ombudsmannen samt rätt att vända sig till unionens institutioner och rådgivande organ på något av fördragets språk och få svar på samma språk.

Rådet har möjlighet att anta bestämmelser i syfte att genomföra dessa bestämmelser.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Bestämmelser om unionsmedborgarskap finns i del I (artikel I-10). I del III (artiklarna III-125–III-129) i det konstitutionella fördraget finns de rättsliga grunderna för att vidta åtgärder för att säkerställa de rättigheter som är knutna till unionsmedborgarskapet. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget. Bestämmelserna har anpassats med hänsyn till den rationalisering av rättsliga instrument och beslutsprocedurer som har gjorts i del I i det konstitutionella fördraget. I vissa bestämmelser har beslutsproceduren ändrats och i något fall har rådet fått utökade befogenheter.

I artikel 18 i EG-fördraget anges i dag att varje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Rådet får anta bestämmelser i syfte att underlätta utövandet av denna rätt. Rådet skall då besluta med kvalificerad majoritet enligt det

s.k. medbeslutandeförfarandet. Ett undantag gäller dock för bestämmelser om pass, identitetskort, uppehållstillstånd eller andra jämförbara dokument och även för bestämmelser om social trygghet eller socialt skydd. I det konstitutionella fördraget saknas detta undantag och rådet får i en europeisk lag eller ramlag anta bestämmelser även på detta område. Rådet skall besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet (artikel III-125.2).

Om en unionsmedborgare befinner sig inom ett tredjeland där hans eget hemland inte är representerat skall han, enligt artikel 20 i EG-fördraget, kunna vända sig till och få skydd av annan medlemsstats diplomatiska och konsulära myndigheter som finns i det landet. Medlemsstaterna skall på mellanstatlig basis komma överens om de inbördes regler som kan behövas för detta ändamål och inleda de internationella förhandlingar som krävs för att säkerställa detta skydd. I det konstitutionella fördraget får rådet, genom antagande av en europeisk lag, möjlighet att föreskriva de åtgärder som behövs för att underlätta detta skydd. Rådet skall besluta med kvalificerad majoritet efter att ha hört Europaparlamentet (artikel III-127).

Enligt gällande bestämmelser skall kommissionen vart tredje år rapportera till bl. a Europaparlamentet om tillämpningen av bestämmelserna om unionsmedborgarskap. Rådet får på grund av denna rapport genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet anta bestämmelser för att komplettera dessa rättigheter. Medlemsstaterna skall anta dessa bestämmelser i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser.

I det konstitutionella fördraget får motsvarande kompletterande bestämmelser meddelas genom europeiska lagar eller ramlagar. Rådet skall besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande. Europaparlamentets inflytande stärks således. Att medlemsstaterna skall anta bestämmelserna i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser kvarstår (artikel III-129).

## 11 Unionens befogenheter

**Sammanfattning:** Fördraget slår på ett tydligare sätt än i dag fast de grundläggande principer som gäller för unionens befogenheter. Därmed blir befogenhetsfördelningen inom unionen mer överskådlig och ansvarsutkrävandet underlättas. Unionens befogenheter indelas i tre kategorier. Indelningen görs utifrån den befogenhet att lagstifta som unionen har tilldelats och beroende på om denna befogenhet tilldelats unionen ensam (exklusiv befogenhet), tillsammans med medlemsstaterna (delad befogenhet) eller om den i huvudsak omfattas av medlemsstaternas befogenhet (stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder).

Samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik samt den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken behandlas i särskilda bestämmelser i fördraget.

För att säkerställa nödvändig flexibilitet innehåller det konstitutionella fördraget också en klausul som i vissa fall tillåter unionen att agera om det är nödvändigt för att uppnå dess mål.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Jämtlands län*, *Malmö kommun* och *Svenskt Näringsliv*, välkomnar att unionens befogenhetskategorier och principerna för utövandet av unionens befogenheter förtydligas. *Kommerskollegium* konstaterar att det nya fördraget i allt väsentligt speglar rådande kompetensfördelning mellan EU och medlemsstaterna. Kollegiet välkomnar att hela den gemensamma handelspolitiken blir exklusiv kompetens. *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)* anser att konsekvenserna av kodifieringen av gällande kompetensfördelning är svåra att överblicka.

*Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Kommerskollegium*, *Sveriges Domareförbund*, *Regeringsrättens ledamöter*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Örebro universitet*, *Ung Vänster* och *Verdandi arbetarnas socialpolitiska organisation* har yttrat sig över flexibilitetsklausulen. Deras synpunkter tas upp i avsnitt 7.2.4.

**Bakgrund:** Samarbetet inom EU och EG vilar på principen om tilldelade befogenheter, dvs. institutionerna har de befogenheter som medlemsstaterna har beslutat att tilldela dem. Nuvarande fördrag innehåller en mängd bestämmelser och principer för utövande av dessa befogenheter, men de är svåröverskådliga eftersom de anges på flera ställen i fördragen.

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

## Närmare om bestämmelserna i fördraget

### *Allmänt*

I del I i det konstitutionella fördraget beskrivs unionens olika befogenhetskategorier och det anges mer i detalj för varje kategori vilka följer unionens sätt att utöva sina befogenheter leder till när det gäller medlemsstaternas befogenheter (artiklarna I-12–I-17). Indelningen i huvudsakliga befogenhetskategorier syftar till att skapa ökad tydlighet och överskådlighet samt underlätta ansvarsutkrävandet.

Unionens befogenheter delas in i tre huvudkategorier utifrån den befogenhet att lagstifta som unionen tilldelats allteftersom denna befogenhet har tilldelats unionen ensam (exklusiv befogenhet), delas mellan unionen och medlemsstaterna (delad befogenhet) eller i huvudsak omfattas av medlemsstaternas befogenhet (områden för stödjande åtgärder).

Omfattningen av och de närmare villkoren för utövandet av unionens befogenheter fastställs för varje område i del III (artikel I-12.6). Syftet med hänvisningen till del III är att ange att räckvidden för och unionens befogenheter på varje område avgörs av de särskilda bestämmelserna i

denna del. Härigenom säkerställs att det inte görs några ändringar i förhållande till den nuvarande situationen utöver dem som regeringskonferensen uttryckligen har beslutat.

Ändringar i sak när det gäller befogenhetsfördelningen rör sådana politikområden där fördragsbestämmelserna även i övrigt har reviderats på ett mer övergripande sätt. Detta gäller särskilt området med frihet, säkerhet och rättvisa som redovisas närmare i avsnitt 19.6.

Samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik samt den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har inte kunnat inordnas under de tre huvudkategorier som unionens befogenheter indelats i. I det konstitutionella fördraget har särskilda bestämmelser införts i syfte att beakta att unionens befogenheter på dessa områden är av särskild art (artiklarna I-15 och I-16).

Del I innehåller även en flexibilitetsklausul som i sina huvuddrag motsvarar nuvarande artikel 308 i EG-fördraget (artikel I-18.)

### *Områden med exklusiva befogenheter*

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

Unionen skall ha exklusiv befogenhet på följande områden:

- a) Tullunionen.
- b) Fastställandet av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion.
- c) Den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta.
- d) Bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.
- e) Den gemensamma handelspolitiken.

Unionen skall även ha exklusiv befogenhet att ingå internationella avtal om ingåendet av avtalet föreskrivs i en unionslagstiftningsakt, eller om ingåendet är nödvändigt för att den skall kunna utöva befogenheterna internt eller i den mån det kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa (artikel I-13.2). Bestämmelsen återspeglar i huvudsak domstolens rättspraxis avseende unionens exklusiva befogenhet när det gäller ingåendet av internationella avtal. Internationella avtal behandlas närmare i avsnitt 21.6.

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

### *Områden med delade befogenheter*

På områden med delad befogenhet har både unionen och medlemsstaterna befogenhet att lagstifta och anta rättsligt bindande akter. Medlemsstaterna utövar sin befogenhet i den mån som unionen inte utövat sin befogenhet eller har beslutat att inte längre utöva den. Unionen

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

Unionen och medlemsstaterna skall ha delade befogenheter på följande huvudområden:

- a) Inre marknaden.
- b) Socialpolitik, i fråga om aspekter som anges i del III.
- c) Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning.
- d) Jordbruk och fiske, med undantag av bevarandet av havets biologiska resurser.
- e) Miljö.
- f) Konsumentskydd.
- g) Transport.
- h) Transeuropeiska nät.
- i) Energi.
- j) Området med frihet, säkerhet och rättvisa.
- k) Gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller aspekter på folkhälsa som anges i del III.

De områden som omfattas av delad befogenhet i det konstitutionella fördraget 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.

Jordbruk och fiske med undantag av bevarandet av havets resurser hör till områden med delad befogenhet. Bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken hör till områden med exklusiv befogenhet (se ovan under exklusiva befogenheter). Bestämmelserna om jordbruk och fiske redogörs för närmare under avsnitt 19.5.4.

Det bör särskilt uppmärksammas att området med frihet, säkerhet och rättvisa omfattas av delad befogenhet. Det innebär bl.a. att unionen får delad befogenhet även för polissamarbete och straffrättsligt samarbete (nuvarande tredje pelaren) i enlighet med vad som anges i del III. Samtidigt införs rättsliga grunder för att skapa en gemensam invandringspolitik och ett gemensamt asylsystem. Bestämmelserna på området med frihet, säkerhet och rättvisa redovisas närmare under avsnitt 19.6.

Vidare omfattas energi av uppräknningen över områden med delade befogenheter. En uttrycklig rättslig grund för detta område skapas i del III (artikel III-256). För bestämmelsen om energi redogörs närmare under avsnitt 19.5.9.

Gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller folkhälsa hör till den delade befogenheten medan skydd för och förbättring av människors hälsa hör till områdena för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Denna indelning återspeglas i den reviderade artikeln om folkhälsa i del III (artikel III-278.4). Bestämmelsen om folkhälsa redovisas närmare under avsnitt 19.7.1.

Forskning och teknisk utveckling, där området för rymdfrågor ingår, samt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd har lagts in i separata

bestämmelser för att understryka dessa områdens särprägel i förhållande till övriga områden som faller under delad befogenhet (artikel I-14.3 och I-14.4). Medlemsstaterna behåller sina befogenheter på dessa områden även om unionen utövar sina befogenheter. En särskild rättslig grund för rympolitik införs i fördraget (artikel III-254). Bestämmelserna om forskning, teknisk utveckling och rymden redovisas närmare under avsnitt 19.5.8.

### *Områden för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder*

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 ersätta medlemsstaternas befogenheter på dessa områden. De rättsligt bindande akter som antas av unionen på grundval av de särskilda bestämmelserna för dessa områden får inte innebära harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar.

Områdena för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder är följande:

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

Förteckningen över områdena med stödjande åtgärder är uttömmande.

I del III skapas särskilda rättsliga grunder för turism, idrottsfrågor, skydd och beredskap samt administrativt samarbete vilka saknas i de nuvarande fördragen. Jämfört med framtidskonventets förslag har turism tillkommit som nytt område för stödjande åtgärder och administrativt samarbete har uttryckligen angivits som ett sådant område. Områden för stödjande åtgärder behandlas närmare under avsnitt 19.7.

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

I del I i det konstitutionella fördraget har en särskild bestämmelse angående samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik samt tillämpliga delar av medlemsstaternas socialpolitik införts för att klargöra den särskilda karaktären hos denna samordning (artikel I-15). På detta område har det jämfört med framtidskonventets förslag klargjorts att det är medlemsstaterna som skall samordna sin ekonomiska politik och sysselsättningspolitik inom unionen och att unionens befogenhet endast består av att meddela närmare föreskrifter om denna samordning (artikel I-12.3).

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

för denna politik. Unionen får även ta initiativ för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas socialpolitik.

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

### *Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik*

Unionens befogenhet i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (nuvarande andra pelaren) skall även i fortsättningen omfatta alla utrikespolitiska områden samt alla frågor som rör unionens säkerhet, inklusive den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar om Europeiska rådet enhälligt beslutar om det. I det konstitutionella fördraget har en särskild bestämmelse införts i del I i syfte att beakta att unionens befogenheter på dessa områden är av särskild art (artikel I-16).

Bestämmelsen i artikel I-16.2 syftar till att närmare ange medlemsstaternas särskilda skyldigheter då de utövar sina befogenheter på detta område. Medlemsstaterna skall stödja unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet och skall respektera unionens åtgärder på området. De skall avstå från varje åtgärd som strider mot unionens intressen eller riskerar att minska åtgärdernas effektivitet. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken behandlas närmare under avsnitt 21.2.

### *Flexibilitetsklausul*

Det konstitutionella fördraget innehåller en flexibilitetsklausul (artikel I-18).

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

Den nya klausulen ger unionen en flexibilitet att vidta åtgärder för att förverkliga ett bredare spektrum av unionsmålsättningar. Det förutsätts inte längre att åtgärderna ska inrymmas inom den gemensamma marknadens ram, utan det räcker att en åtgärd från unionens sida ligger inom ramen för den politik som fastställs i del III.

Klausulens tillämpningsområde begränsas i praktiken av att det konstitutionella fördraget introducerar särskilda rättsliga grunder för



åtgärder på områden där enligt nuvarande fördrag artikel 308 i EG-fördraget används. Exempel på sådana områden är

- immaterialrätt i artikel III-176,
- energi i artikel III-256,
- skydd och beredskap i artikel III-284, och
- restriktiva åtgärder mot enskilda i artikel III-322.2.

I flexibilitetsklausulen anges att de bestämmelser som antas på grundval av klausulen inte får innebära en harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar i de fall där det konstitutionella fördraget utesluter en sådan harmonisering. Detta utesluter sådan harmonisering på områdena för stödjande åtgärder (artikel I-17). Inte heller det instrument, europeiska beslut, som ska användas inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) möjliggör en sådan lagharmonisering (artikel I-40.6).

Den parlamentariska kontrollen av klausulens användning stärks i förhållande till nuvarande fördrag. Rådet beslutar fortsatt med enhällighet samtidigt som Europaparlamentets inflytande stärks vid antagandet av akter på grundval av denna klausul eftersom dess godkännande krävs. I artikel 308 i EG-fördraget har Europaparlamentet endast yttranderätt. Den ytterligare kontroll av subsidiaritetsprincipen, som införs genom att alla nationella parlament i sin kontroll skall uppmärksammas på att förslaget grundar sig på denna artikel är särskilt viktig ur demokratisk synpunkt. Detta i förening med domstolens tillsyn utgör en kontrollmöjlighet så att klausulens tillämpning inte kommer att leda till att unionens befogenhet utvidgas på ett sätt som de nationella parlamenten inte haft möjlighet att ta ställning till genom godkännande av en fördragsändring.

Flexibilitetsklausulen tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.4).

### *Principer för utövande av befogenheterna*

Det konstitutionella fördraget innehåller bestämmelser om principerna för utövandet av unionens befogenheter. Dessa är principen om tilldelade befogenheter, subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen (artikel I-11). Principen om tilldelade befogenheter skall styra avgränsningen av unionens befogenheter. Principerna om subsidiaritet och proportionalitet skall styra utövandet av dessa befogenheter.

Enligt *principen om tilldelade befogenheter* skall unionen handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i det konstitutionella fördraget för att nå de mål som fastställs däri. På samma sätt som enligt nuvarande fördrag härleds alltså EU:s agerande ur de befogenheter som medlemsstaterna tilldelar unionen. Till skillnad mot nuvarande fördrag anges uttryckligen i det konstitutionella fördraget att de befogenheter som inte har tilldelats unionen i fördraget tillhör medlemsstaterna. Principen om tilldelade befogenheter är av grundläggande betydelse för såväl den politiska som den rättsliga kontrollen av hur unionen utövar sin makt.

Enligt *subsidiaritetsprincipen* skall 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). En nyhet är att subsidiaritetsprövningen skall innehålla en bedömning av om målen för en planerad åtgärd i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna även på regional eller lokal nivå. På de områden där unionen har exklusiva befogenheter tillämpas inte subsidiaritetsprincipen.

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

Unionens institutioner skall tillämpa subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i enlighet med *protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna*, som fogats till det konstitutionella fördraget. De nationella parlamenten får ökade möjligheter att pröva dessa principer. Enligt protokollet finns en ”mekanism för tidig varning” som ger de nationella parlamenten möjlighet att pröva hur principerna tillämpas. Protokollet behandlas närmare i avsnitt 13.

## 12 Unionens institutioner och dess organ

### 12.1 Allmänt

**Sammanfattning:** Institutionernas uppgifter förtydligas. I syfte att stärka samtliga institutioner utan att rubba balansen mellan dem skapas nya regler om bl.a. ordförandeskap och röstregler i rådet samt om kommissionens sammansättning. Åtgärder för att effektivisera kommissionen balanseras genom en vald ordförande för Europeiska rådet. En post som unionens utrikesminister inrättas. Unionens institutionella ram omfattar Europaparlamentet, Europeiska rådet, ministerrådet, Europeiska kommissionen och Europeiska unionens domstol.

**Remissinstanserna:** Få remissinstanser ger något allmänt sammanfattande omdöme om förändringarna på det institutionella området. Ett antal remissinstanser kommenterar dock de enskilda elementen i den institutionella paketlösningen (se avsnitten 12.2 till 12.8 nedan).

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

I den regeringskonferens som ledde fram till Nicefördraget år 2001 gjordes en grundlig översyn av institutionerna och den institutionella grunden för utvidgningen lades fast för ett scenario med tolv nya medlemsstater och ett ikraftträdande den 1 januari 2005. Närmare redogörelser för Nicefördraget samt anpassningarna genom anslutningsfördraget och anslutningsakten för 2004 års utvidgning av unionen med

tio nya medlemsstater finns i regeringens proposition rörande Nicefördraget (prop. 2001/02:8) samt i regeringens proposition angående Europeiska unionens utvidgning 2004 (prop. 2003/04:25).

## **Närmare om bestämmelserna i fördraget**

### *Institutionerna*

Europaparlamentet, Europeiska rådet, ministerrådet, Europeiska kommissionen och Europeiska unionens domstol utgör unionens institutionella ramverk (artikel I-19). De övriga institutionerna är Europeiska centralbanken och revisionsrätten.

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

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

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

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

Definitionen av vad som är kvalificerad majoritet – röstviktningen – ändras. I det nya fördraget krävs att minst 55 % av medlemmarna i rådet skall rösta ja och att dessa länder skall representera minst 65 % av unionens befolkning för att ett beslut skall fattas. Nuvarande system upphör den 1 november 2009. Den nya modellen är mer överskådlig än den nuvarande och behöver inte omförhandlas vid varje ny utvidgning av EU.

I syfte att bevara kommissionens handlingskraft förutser det nya fördraget att kommissionen minskas, så att antalet ledamöter motsvarar två tredjedelar av medlemsländerna. Åtgärderna för att effektivisera kommissionen balanseras genom en vald ordförande för Europeiska rådet. Posterna i kommissionen skall rotera på strikt jämlik grund mellan ledamöter från medlemsländerna. Nyheten ligger inte i att kommissionen minskas, det beslutades redan genom Nicefördraget, utan i att antalet ledamöter fastställs och att principerna läggs fast för hur rotationen skall gå till.

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

Domstolens namn ändras till Europeiska unionens domstol och förstainstansrätten byter namn till tribunalen. Domstolen blir behörig

över alla delar av fördraget, utom i fråga om dem som särskilt har undantagits. Till de områden som är undantagna hör utrikes- och säkerhetspolitiken.

Europeiska centralbanken (ECB) får status som en av EU:s institutioner. Revisionsrätten behåller sin status som institution men utgör inte en del av det institutionella ramverket.

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

### *Övriga ändringar*

Regionkommitténs och Ekonomiska och sociala kommitténs sammansättning skall regleras i ett europeiskt beslut. Europeiska investeringsbankens (EIB:s) stadga får ändras genom europeisk lag som skall antas av rådet med enhällighet.

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

## 12.2 Europaparlamentet

**Sammanfattning:** Europaparlamentet ges ökat inflytande dels genom att medbeslutande blir allmän princip på lagstiftningsområdet, dels genom budgetförfarandet. Antalet platser i Europaparlamentet för varje medlemsstat bestäms till lägst sex och högst 96. Det sammanlagda antalet platser i Europaparlamentet får inte överstiga 750. Den nuvarande sammansättningen i parlamentet består till år 2009.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser ställer sig positiva till Europaparlamentets stärkta roll. *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att parlamentets funktion att avspegla skilda politiska uppfattningar inom unionen och de olika medlemsländerna är värdefull och viktig inte minst för länder med minoritetsregering. *Stiftelsen Mälardalens Kvinnolobby* är positiv till att Europaparlamentet skall vara medbeslutande med ministerrådet i fler frågor än idag.

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

Efter ändringar genom Nicefördraget år 2001 och fördraget om 2004 års utvidgning av unionen fördelas Europaparlamentets 732 platser på 25 medlemsstater. Platsfördelningen bygger på medlemsstaternas befolkningsstorlek. Flest platser har Tyskland med 99 platser medan Malta har fem. Sverige har 19 platser.

## Närmare om bestämmelserna i fördraget

Institutionella bestämmelser om Europaparlamentet finns i del I (artikel I-20) och i del III (artiklarna III-330–III-340) i det konstitutionella fördraget.

### *Uppgifter*

I det konstitutionella fördraget klargörs att Europaparlamentet tillsammans med rådet har ett lagstiftande uppdrag och att det skall utöva budgetfunktionen (artikel I-20.1). Genom fördraget ges Europaparlamentet en utökad roll som medbeslutare i lagstiftningsfrågor (ordinarie lagstiftningsförfarandet) och i fråga om unionens budget (se avsnitt 14.2 och 16). Europaparlamentets medverkan gör att det parlamentariska inflytandet stärks. Europaparlamentet skall även bl.a. välja kommissionens ordförande på förslag av Europeiska rådet (se avsnitt 12.5). I dag utses ordföranden av Europeiska rådet sedan den nominerade kandidaten har godkänts av Europaparlamentet (artikel 214 i EG-fördraget).

### *Sammansättning*

Regeringskonferensen enades om att öka antalet platser i Europaparlamentet till högst 750 (artikel I-20.2). Samtidigt anges det lägsta antalet ledamöter per medlemsstat till sex. Ingen medlemsstat får tilldelas fler än 96 platser. Europeiska rådet skall enhälligt på Europaparlamentets initiativ och med dess godkännande besluta om fördelningen av platserna med respekt för principen om degressiv proportionalitet. En närmare definition av denna princip ges inte i fördraget. Med degressiv proportionalitet menas att fördelningen av platser i grunden är proportionell i förhållande till medlemsstaternas folkmängd, men att en viss överrepresentation ges åt de mindre medlemsstaterna. Enligt artikel 1 i *protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ* skall Europeiska rådets beslut om fördelning av platserna i Europaparlamentet fattas i god tid före 2009 års val till Europaparlamentet. Europaparlamentets nuvarande sammansättning består således fram till år 2009.

I en *gemensam förklaring (40)* om protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ framgår regeringskonferensens ståndpunkt om Rumäniens och Bulgariens anslutning till unionen när det gäller fördelningen av platser i Europaparlamentet.

Resultatet från regeringskonferensen skiljer sig något från framtidskonventets förslag. Framtidskonventet föreslog – med verkan från år 2009 – en mindre justering till 736 platser med ett lägsta antal om fyra ledamöter per medlemsstat.

### *Beslutsfattande m.m.*

Europaparlamentet skall fatta beslut med en majoritet av de avgivna rösterna, om inte annat föreskrivs i det konstitutionella fördraget (artikel

III-338). Denna beslutsregel gäller sedan tidigare (artikel 198 i EG-fördraget).

### Övrigt

De närmare bestämmelserna om Europaparlamentet och dess uppgifter som finns i del III i det konstitutionella fördraget (artiklarna III-330–III-340) motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget. Följande kan dock noteras.

I artikel III-333 regleras den möjlighet till tillfälliga undersökningskommittéer som redan finns enligt EG-fördraget. Närmare föreskrifter om utövandet av undersökningsrätten skall meddelas i en europeisk lag antagen av Europaparlamentet. Europaparlamentet skall på eget initiativ besluta efter rådets och kommissionens godkännande. I dag fastställs dessa föreskrifter av Europaparlamentet, rådet och kommissionen i samförstånd (artikel 193 sista stycket i EG-fördraget).

I artikel III-337 införs en bestämmelse om att, utöver rådet, även Europeiska rådet kan höras av Europaparlamentet. I dag skall endast rådet höras (artikel 197 sista stycket i EG-fördraget). Detta ligger i linje med att Europeiska rådet ges ställning som formell institution.

## 12.3 Europeiska rådet

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

**Remissinstanserna:** Av det fåtal remissinstanser som uttalat sig om den valda ordföranden i Europeiska rådet är några positiva och några negativa. *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att en vald ordförande kan vara en fördel men får inte innebära en politisk maktposition eller en mer exekutiv roll för Europeiska rådet. *Stiftelsen Mälardalens Kvinnolobby* anser att förslaget om en vald ordförande för en mandatperiod på två och ett halvt år kan innebära ökad effektivitet och kontinuitet. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att en vald ordförande i Europeiska rådet kan komma att leda till konflikter om kompetensfördelningen mellan ordförandena i de olika institutionerna. Jämfört med övriga institutionella förändringar har dock denna förändring, enligt LO, i praktiken troligen mindre betydelse. *Örebro universitet* anser att den påtagliga risken för överrepresentation på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken förstärks av vissa oklarheter mellan Europeiska rådets ordförande och unionens utrikesminister i relation till kommissionens ordförande. *Verdandi arbetarnas socialpolitiska organisation* kan inte stödja förslaget om en vald ordförande för Europeiska rådet.

**Bakgrund:** Europeiska rådet har i dag inte status som EU-institution. Europeiska rådets uppgifter och sammansättning anges i artikel 4 i

Unionsfördraget. Europeiska rådet skall ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och fastställa allmänna politiska riktlinjer för denna utveckling. Europeiska rådet består av medlemsstaternas stats- eller regeringschefer samt kommissionens ordförande, biträdda av medlemsstaternas utrikesministrar och en ytterligare medlem av kommissionen.

Europeiska rådet nämns även på andra ställen i nuvarande fördrag. Till exempel skall Europeiska rådet enligt artikel 13 i Unionsfördraget bestämma principerna och de allmänna riktlinjerna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), inklusive för frågor som har försvarsmässiga konsekvenser.

### **Närmare om bestämmelserna i fördraget**

Bestämmelser om Europeiska rådet finns i del I (artiklarna I-21 och I-22) och i del III (artikel III-341) i det konstitutionella fördraget.

#### *Uppgifter*

Europeiska rådet får formell status som en av EU:s institutioner (artikel I-19). Europeiska rådets uppgift skall även i fortsättningen vara att ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och bestämma dess allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar (artikel I-21). Det skall inte ha någon lagstiftande funktion.

#### *Sammansättning*

Europeiska rådet skall även i fortsättningen bestå av medlemsstaternas stats- och regeringschefer samt kommissionens ordförande (artikel I-21.2 och I-21.3). Om dagordningen kräver det kan var och en av Europeiska rådets medlemmar besluta att han eller hon skall biträdas av en minister. Denna behöver till skillnad mot nuvarande fördrag således inte vara medlemsstatens utrikesminister. Kommissionens ordförande kan biträdas av en kommissionsledamot. Härtill kommer den nya befattningen som ordförande för Europeiska rådet. Unionens utrikesminister skall också delta i Europeiska rådets arbete.

#### *Beslutsfattande m.m.*

Det slås fast att Europeiska rådet skall fatta beslut med konsensus, om inte annat föreskrivs i det konstitutionella fördraget (artikel I-21.4). Det innebär att medlemsstaterna även i fortsättningen måste vara överens om de beslut som Europeiska rådet fattar. Vidare fördragsfästs att Europeiska rådet skall fatta beslut med enkel majoritet i förfarandefrågor och när det antar sin arbetsordning (artikel III-341.3).

I vissa fall skall Europeiska rådet fatta beslut med kvalificerad majoritet (exempelvis artikel I-24.7 om ordförandeskap i rådet). Definitionen av kvalificerad majoritet i Europeiska rådet utvecklas närmare i avsnitt 12.4.

Ingen medlem av Europeiska rådet får vid omröstning företräda mer än en annan medlem. Den omständigheten att personligen närvarande eller

företrädde medlemmar avstår från att rösta hindrar inte att Europeiska rådet fattar beslut som kräver enhällighet (artikel III-341).

Europeiska rådet skall sammanträda var tredje månad, dvs. fyra gånger per år, eller när situationen i övrigt kräver det (artikel I-21). I dag möts Europeiska rådet i praktiken minst två gånger under varje ordförandeskap (artikel 4 i Unionsfördraget).

Europaparlamentets talman kan av Europeiska rådet inbjudas att höras. Europeiska rådet skall biträdas av rådets generalsekretariat.

### *Europeiska rådets ordförande*

Regeringskonferensen har inte resulterat i några ändringar av framtidskonventets förslag om en vald ordförande i Europeiska rådet.

Europeiska rådet skall välja sin ordförande med kvalificerad majoritet för en period av två och ett halvt år. Uppdraget kan förnyas en gång (artikel I-22). I händelse av förhinder eller allvarlig försummelse får ordföranden avsättas enligt samma förfarande. Ordföranden får inte inneha ett nationellt mandat. I dag roterar ordförandeskapet mellan medlemsstaterna i perioder om sex månader. I en *gemensam förklaring* (3) till artiklarna I-22, I-27 och I-28 anges att hänsyn bör tas till behovet att respektera de geografiska och demografiska skillnaderna inom unionen och dess medlemsstater vid valet av den person som skall inneha befattningen som Europeiska rådets ordförande.

Det ligger inte minst i de mindre medlemsstaternas intresse att Europeiska rådet skall fungera bättre än nu. Erfarenheten visar, enligt regeringens bedömning, att det är svårt att kombinera ett aktivt ordförandeskap med att inneha posten som stats- eller regeringschef i ett land.

Några remissinstanser har uttalat kritik mot att Europeiska rådet skall ha en vald ordförande. *Örebro universitet* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att detta kommer att leda till konflikter om kompetensfördelningen mellan ordförandena i de olika institutionerna.

Regeringen erinrar om att Europeiska rådets ordförande – på samma sätt som hittillsvarande roterande ordförandeskap har gjort – skall leda Europeiska rådets arbete i samarbete med kommissionens ordförande. Ordföranden skall verka för att underlätta sammanhållning och konsensus inom Europeiska rådet och lägga fram en rapport för Europaparlamentet efter varje möte i Europeiska rådet. Europeiska rådets ordförande skall också på sin nivå representera unionen utåt i de frågor som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, utan att unionens utrikesministers befogenheter åsidosätts (se avsnitt 12.6).

Avsikten med en vald ordförande är att stärka samordningen och effektiviteten i Europeiska rådet. Företrädarrollen utåt är tydligt reglerad. Regeringen anser att förändringarna bör ses sammanvägda med de övriga institutionella förändringar som fördraget lägger fast i fråga om ministerrådet, kommissionen och parlamentet.



## 12.4 Ministerrådet

**Sammanfattning:** Inom rådet görs beslutsfattande med kvalificerad majoritet till generell regel med undantag för bl.a. den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Röstreglerna i ministerrådet ändras, så att kvalificerad majoritet föreligger om minst 55% av rådets medlemmar som företräder minst 65 % av unionens befolkning stödjer ett visst förslag. Den nya definitionen av kvalificerad majoritet träder i kraft den 1 november 2009.

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

**Remissinstanserna:** *Kommerskollegium* och *Svenskt Näringsliv* välkomnar en utökad användning av omröstning med kvalificerad majoritet. *Kommerskollegium* anser att de nya röstreglerna i rådet är enklare och begripligare än Nicefördragets regler och kommer att leda till ett effektivare och mer demokratiskt beslutsfattande. *Svenskt Näringsliv* anser att förändringarna i röstreglerna bör göra beslutsfattandet mer effektivt samtidigt som fördraget blir lättare att överblicka och mer lättillgängligt, vilket enligt Svenskt Näringsliv bör öka rättssäkerheten. *Stiftelsen Mälardalens Kvinnolobby* anser att de nu gällande röstreglerna för majoritetsbeslut i rådet bör gälla fortsättningsvis. Några remissinstanser har yttrat sig över övergången i rådets beslutsordning från enhällighet till kvalificerad majoritet. Deras synpunkter tas upp i avsnitt 7.2.2.

*Naturvårdsverket* anser att det nya kombinerade ordförandeskaps-systemet kan komma att kräva ökat samråd och samordning. *Lantbrukarnas Riksförbund* förutsätter att rådskonstellationen med jordbruksministrar kommer att anses nödvändig också i framtiden.

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

Bestämmelserna i EG-fördraget om röstviktningen i rådet ändrades genom Nicefördraget år 2001 och fördraget om 2004 års utvidgning av unionen. En övergångslösning medför att Nicefördragets bestämmelser om röstviktning, såsom de har anpassats, trädde i kraft den 1 november 2004.

När rådets beslut skall fattas med kvalificerad majoritet skall medlemsstaternas röster vägas. Systemet innebär att varje medlemsstats röst har en viss vikt. De större medlemsstaterna har fler röster men inte i proportion till sin folkmängd. De mindre medlemsstaterna är därmed överrepresenterade. Detta brukar kallas degressiv proportionalitet. Det totala antalet röster i rådet uppgår för närvarande till 321. Flest har Tyskland, Frankrike, Italien och Storbritannien med vardera 29. Minst antal röster har Malta med 3. Sverige har 10 röster. För kvalificerad majoritet krävs 232 röster av 321 i nuvarande EU med 25 medlemsstater. Dessutom krävs två tredjedelar av medlemsstaterna i de fall beslut fattas utan att något kommissionsförslag föreligger. Medlemsstaterna har

vidare möjlighet att kräva att medlemsstater som utgör den kvalificerade majoriteten motsvarar minst 62 % av unionens hela befolkning. Om detta villkor inte är uppfyllt skall beslutet inte antas. Denna regel gäller inte automatiskt utan först om någon medlemsstat begär att den skall tillämpas.

### **Närmare om bestämmelserna i fördraget**

Institutionella bestämmelser om ministerrådet (rådet) finns i del I (artiklarna I-23–I-25) och i del III (artiklarna III-342–III-346) i det konstitutionella fördraget.

#### *Uppgifter*

Det konstitutionella fördraget klargör att rådet tillsammans med Europaparlamentet skall lagstifta och utöva budgetfunktionen. Rådet skall vidare, i likhet med nuvarande fördrag, fastställa politik och fungera samordnande i enlighet med de villkor som anges i respektive sakpolitiskt sammanhang.

#### *Sammansättning*

Rådet skall även i fortsättningen bestå av en företrädare på ministernivå för varje medlemsstat med befogenhet att fatta bindande beslut för regeringen i den medlemsstat som han eller hon företräder och att utöva dess rösträtt.

#### *Ministerrådets konstellationer*

Till skillnad från nuvarande fördrag införs vissa bestämmelser om rådets olika konstellationer (artikel I-24). Rådet för allmänna frågor och rådet för utrikes frågor nämns i fördraget. Vilka övriga råd skall vara anges inte utan skall fastställas genom beslut av Europeiska rådet. Europeiska rådet skall besluta med kvalificerad majoritet. Särskilda övergångsbestämmelser finns i artikel 3 i *protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ*.

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

Framtidskonventets förslag om en särskild rådskonstellation för unionens alla lagstiftningsfrågor vann inte gehör i regeringskonferensen.

#### *Öppenhet*

En viktig förändring i förhållande till nuvarande fördrag är att alla möten i rådet när det överlägger och röstar om ett utkast till en lagstiftningsakt skall vara offentliga.

## *Beslutsfattande*

Rådet skall besluta med kvalificerad majoritet om inte annat föreskrivs i det konstitutionella fördraget (artikel I-23). I dag skall rådet fatta beslut med enkel majoritet i de frågor där särskilda beslutsregler inte anges (se artikel 205.1 i EG-fördraget).

I likhet med nuvarande fördrag skall rådet fatta beslut med enkel majoritet i förfarandefrågor liksom vid antagandet av rådets arbetsordning samt i vissa andra frågor (artiklarna III-344-346).

När det gäller vilka områden som bör vara föremål för majoritetsbeslut i rådet vill regeringen erinra om att majoritetsbeslut redan tillämpas för många politikområden. Det är rimligt att kvalificerad majoritet skall tillämpas på flertalet områden.

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

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

Den nuvarande röstviktningen med på förhand angivna röstetal för varje medlemsstat överges i det konstitutionella fördraget. I stället införs en regel med så kallad dubbel majoritet. Den innebär att kvalificerad majoritet uppnås med minst 55 % av rådets medlemmar, dock minst 15 rådsmedlemmar, vilka skall företräda medlemsstater vars befolkning omfattar minst 65 % av unionens befolkning. En blockerande minoritet skall omfatta minst fyra rådsmedlemmar. Framtidskonventet angav tröskelvärdena till 50 % respektive 60 %. Den mindre höjningen med fem procentenheter medför att det blir något lättare att blockera beslut.

När rådet inte beslutar på förslag av kommissionen eller unionens utrikesminister, skall kvalificerad majoritet definieras som minst 72 % av rådets medlemmar, vilka skall företräda medlemsstater som tillsammans omfattar minst 65 % av unionens befolkning. I nuvarande fördrag finns liknande högre krav på kvalificerad majoritet då beslut fattas utan att kommissionen har lagt fram förslaget.

Den nya definitionen av kvalificerad majoritet träder i kraft den 1 november 2009 (se artikel 2 i *protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ*). Till dess tillämpas det system för beslutsfattande i rådet som anges i Nicefördraget såsom detta har anpassats genom fördraget om unionens utvidgning 2004 (se artikel 2.2 i *protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ*). Nuvarande ordning kommer alltså att fortsätta att gälla till och med den 31 oktober 2009.

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

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

Regeringen gör bedömningen att även om den nya definitionen av kvalificerad majoritet ger ökad vikt åt medlemsländer med större befolkning bör denna lösning, i beaktande av andra institutionella förändringar, sammantaget vara tillfredsställande.

I ett antal artiklar i fördraget förutses omröstning i frågor där inte alla medlemsstater deltar. I dessa artiklar klargörs att kvalificerad majoritet skall bestämmas med ovannämnda procentsatser avseende de av medlemsländerna som ingår i sådant beslutsfattande. Det klargörs också hur stor en blockerande minoritet skall vara i detta sammanhang. Föreskrifter av detta slag finns exempelvis i artiklarna I-44.3 om fördjupade samarbeten, I-59.5 om tillfälligt upphävande av vissa rättigheter som följer av medlemskap i unionen, I-60.4 om frivilligt utträde ur unionen, III-179.4 om allmänna riktlinjer för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik, III-184.6 om offentliga underskott samt III-312.3 om permanenta strukturerade samarbeten. Övergångsbestämmelser angående dessa artiklar finns i artikel 2.4 i *protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ*.

Regeringskonferensen enades om att särskilda hänsyn skall tas till de medlemsstater vars mening inte vinner stöd hos en kvalificerad majoritet. I en *gemensam förklaring (5)* till artikel I-25 anges att en fråga under vissa förhållanden skall fortsatt diskuteras. Detta gäller om rådsmedlemmar, som företräder minst tre fjärdedelar av den befolkning eller minst tre fjärdedelar av det antal medlemsstater som krävs för att utgöra en blockerande minoritet, uppger att de motsätter sig att rådet antar en akt med kvalificerad majoritet. Under denna fortsatta diskussion skall rådet göra allt som står i dess makt för att, inom rimlig tid och utan att det påverkar de obligatoriska tidsgränser som anges i unionsrätten, nå en tillfredsställande lösning för att bemöta de farhågor som framförs. En liknande ordning med möjlighet att skjuta upp beslut finns redan enligt en överenskommelse i rådet 1994 ("Ioanninakompromissen").

Definitionen av kvalificerad majoritet skall även gälla för Europeiska rådets beslut.

I en *gemensam förklaring (40)* om protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ framgår regeringskonferensens ståndpunkt om Rumäniens och Bulgariens anslutning till unionen avseende viktningen av röster i Europeiska rådet och rådet.

### *Ordförandeskapet i rådet*

Ordförandeskap i andra råd än det för utrikes frågor skall även i fortsättningen rotera mellan medlemsstaterna (artikel I-24.7). Systemet för denna rotation beslutas av Europeiska rådet med kvalificerad majoritet.

I en *gemensam förklaring (4)* till artikel I-24.7 finns ett utkast till Europeiska rådets beslut om utövande av ordförandeskapet. Beslutet kommer att antas samma dag som fördraget träder i kraft. Av utkastet till beslut framgår följande.

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

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

Ordförandeskapet för kommittén med de ständiga representanterna för medlemsstaternas regeringar ("Coreper") skall innehas av en företrädare för den medlem av gruppen som innehar ordförandeskapet i rådet för allmänna frågor. Ordförandeskapet i Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik skall innehas av en företrädare för unionens utrikesminister (se om dess uppgifter artikel III-307).

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

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

Sammantaget innebär dessa förändringar att ledarskapet för rådet och kontinuiteten i dess arbete stärks.

I den gemensamma förklaringen anges att rådet skall utarbeta ett beslut om tillämpningsåtgärder för Europeiska rådets beslut. Rådet gav den 13 december 2004 sitt politiska godkännande till att beslut om sådana tillämpningsåtgärder innefattade bl.a. en lista på de grupper av medlemsstater som kommer inneha ordförandeskapet t.o.m. juni månad 2020.

### *Övrigt*

Övriga bestämmelser om rådet och dess uppgifter som finns i del III i det konstitutionella fördraget motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget. I artikel 5 i *protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ* finns en övergångsbestämmelse angående rådets generalsekreterare, höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt rådets biträdande generalsekreterare som innebär att deras mandattid löper ut den dag då det konstitutionella fördraget träder i kraft. Rådet skall utnämna en generalsekreterare i enlighet med artikel III-344.2 i fördraget.

## 12.5 Europeiska kommissionen

**Sammanfattning:** Fördraget förutser att kommissionen skall minskas så antalet ledamöter skall motsvara två tredjedelar av antalet medlemsstater. Posterna i kommissionen skall rotera på strikt jämlik grund mellan ledamöter från medlemsländerna. Det nya systemet införs när den andra kommissionen tillträder efter att fördraget börjar gälla, dvs. sannolikt år 2014.

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

**Remissinstanserna:** *Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Stiftelsen Mälardalens Kvinnolobby*, anser att den kommande minskningen av antalet kommissionsledamöter är nödvändig. *Kommerskollegium* och *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att kommissionen även i fortsättningen bör bestå av en ledamot från varje medlemsstat, vilket enligt instanserna främjar kommissionens legitimitet bland medborgarna. *Svenskt Näringsliv* anser att den omständigheten att antalet kommissionärer på sikt minskas innebär att kommissionen får en tydligare europeisk, från medlemsstaterna neutral ställning, vilket stärker kommissionens effektivitet. Det hade dock, enligt Svenskt Näringsliv, ur påverkanssynpunkt varit en fördel för näringslivet om Sverige varit garanterat en kommissionärspost.

*Jämställdhetsombudsmannen, Business and Professional Women Sweden* och *Svenska Kvinnors EuropaNätverk* noterar att det i framtidskonventets förslag fanns ett krav på medlemsstaterna vid nominering av kommissionsledamöter att upprätta en förteckning över tre personer med båda könen företrädda. Remissinstanserna beklagar att förslaget om krav på jämn könsfördelning tagits bort.

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

Med den kommission som tillträdde den 22 november 2004 frångicks den gamla ordningen med två ledamöter från vart och ett av de fem största medlemsländerna (Tyskland, Spanien, Frankrike, Italien och Storbritannien). I kommissionen ingår från och med den 22 november 2004 en medborgare från varje medlemsstat.

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

### Närmare om bestämmelserna i fördraget

Institutionella bestämmelser om kommissionen finns i del I (artiklarna I-26 och I-27) och i del III (artiklarna III-347–III-352) i det konstitutionella fördraget.

## *Uppgifter*

Kommissionens huvudsakliga uppgifter och roll består i nuvarande form. Det konstitutionella fördraget tydliggör kommissionens ansvar för initiativ, övervakning, genomförande och förvaltning. Fördraget preciserar också kommissionens uppgift att genomföra budgeten, förvalta program och att ta initiativ till unionens årliga och fleråriga programplanering (artikel I-26).

Det kan noteras att en unionslagstiftningsakt får antas endast på förslag av kommissionen om inte annat föreskrivs i fördraget. Andra akter skall antas på förslag av kommissionen om det föreskrivs i fördraget. Kommissionen får härigenom en tydligare roll som initiativtagare till och verkställare av unionens politik.

## *Sammansättning*

Regeringskonferensen enades om att den första kommission som tillsätts när det konstitutionella fördraget har trätt i kraft skall bestå av en medborgare per medlemsstat, inklusive ordföranden och unionens utrikesminister.

Därefter skall antalet ledamöter, inklusive ordföranden och utrikesministern, motsvara två tredjedelar av antalet medlemsstater, om inte Europeiska rådet enhälligt beslutar något annat. Nuvarande system med en kommissionsledamot per medlemsstat frångås alltså på sikt i enlighet med Nicefördragets principer. Ledamöterna skall utses bland medlemsstaternas medborgare på grundval av ett system med jämlik rotation (artikel I-26.6). Förändringen bör bidra till att stärka effektiviteten i kommissionens arbete samtidigt som dess legitimitet fortsatt understryks genom en absolut lika behandling av medlemsstaterna i dess sammansättning.

Systemet för denna rotation skall regleras i ett beslut som skall antas med enhällighet av Europeiska rådet. Två principer skall vara vägledande när rotationen fastställs.

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

I artikel 4 i *protokollet med övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ* anges att de kommissionsledamöter som tjänstgör vid den tidpunkt då det konstitutionella fördraget träder i kraft skall förbli i tjänst till dess deras mandattid löper ut. Det betyder i princip att den kommission som tillträdde den 22 november 2004 består mandattiden ut till 2009.

I en *gemensam förklaring (6)* till artikel I-26 understryks bland annat att kommissionen – när den inte längre innefattar medborgare från alla medlemsländer – särskilt bör uppmärksamma nödvändigheten av full öppenhet i sina förbindelser med alla medlemsstater.

Regeringskonferensens förslag skiljer sig från framtidskonventets förslag. Enligt konventets förslag skulle kommissionen bestå av en ledamot från varje medlemsstat. Ett kollegium med ordföranden, utrikesministern och 13 ytterligare ledamöter skulle ha rösträtt. Posterna med rösträtt i kommissionen skulle rotera på jämlik grund mellan medborgare från alla medlemsstater. Regeringskonferensens förslag skiljer sig också från konventets förslag när det gäller lika representation av könen vid nomineringar av kommissionsledamöter. I likhet med några remissinstanser beklagar regeringen detta men vill i sammanhanget peka på att jämställdhet mellan kvinnor och män lyfts fram bland unionens grundläggande värden (artikel I-2).

### *Beslutsfattande*

Kommissionen skall i likhet med nuvarande fördrag besluta med en majoritet av sina ledamöter (artikel III-351).

### *Kommissionens ordförande*

I dag nominerar rådet, på stats- eller regeringschefsnivå och med kvalificerad majoritet, den person som det vill utse till kommissionens ordförande. Rådet utser ordföranden genom beslut med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande (artikel 214.2 i EG-fördraget).

Enligt de nya bestämmelserna i fördraget skall Europeiska rådet med kvalificerad majoritet – med hänsyn till valen till Europaparlamentet och efter lämpligt samråd – föreslå Europaparlamentet en kandidat till befattningen som kommissionens ordförande (artikel I-27.1). Denna kandidat skall väljas av Europaparlamentet genom majoritetsbeslut.

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

Vid valet av den person som skall inneha befattningen som kommissionens ordförande bör hänsyn tas till behovet av att respektera de geografiska och demografiska skillnaderna inom unionen och dess medlemsstater (*gemensam förklaring (3)* till artiklarna I-22, I-27 och I-28). I en *gemensam förklaring (7)* till artikel I-27 understryks att Europaparlamentet och Europeiska rådet har ett gemensamt ansvar för att processen som leder fram till valet av kommissionsordförande löper smidigt.

Kommissionens ordförande skall ange riktlinjer för kommissionens uppgifter, besluta om den interna organisationen och se till att den arbetar effektivt som ett kollektivt organ samt utse vice ordförande, med undantag av den post som vice ordförande som tillkommer unionens utrikesminister.



## Övrigt

Övriga institutionella bestämmelser (artiklarna III-347–III-352) om kommissionen motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget. Här avses bl.a. bestämmelserna om kommissionens ledamöters skyldigheter och ämbete, bestämmelser om fördelningen av kommissionens olika ansvarsområden och om dess arbetsordning.

Möjligheten för Europaparlamentet att rösta om misstroendevotum mot kommissionen som helhet består (artiklarna I-26.8 och III-340). En kommissionsledamot skall avgå om kommissionens ordförande begär det (artikel I-27.3).

## 12.6 Unionens utrikesminister

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

**Remissinstanserna:** *Örebro universitet*, *Lantbrukarnas Riksförbund* och *Stiftelsen Mälardalens Kvinnolobby* anser att utrikesministerns dubbla roller som både ordförande i rådet för utrikes frågor och vice ordförande i kommissionen riskerar att skapa oklarheter och tillämpningsproblem. *Verdandi arbetarnas socialpolitiska organisation* kan inte stödja förslaget om att inrätta unionens utrikesminister.

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

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** En ny befattning som unionens utrikesminister inrättas genom det konstitutionella fördraget. Institutionella bestämmelser om utrikesministern finns i del I (artikel I-28).

Utrikesministern skall utnämnas av Europeiska rådet med kvalificerad majoritet och med godkännande av kommissionens ordförande. Europeiska rådet får entlediga utrikesministern enligt samma procedur. Vid valet av den person som skall inneha befattningen som unionens utrikesminister bör hänsyn tas till behovet av att respektera de geografiska och demografiska skillnaderna inom unionen och dess medlemsstater (*gemensam förklaring (3)* till artiklarna I-22, I-27 och I-28).

Utrikesministern skall kombinera de uppgifter som nu åligger kommissionsledamoten för yttre förbindelser och höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Utrikesministern skall vara en av kommissionens vice ordförande. I artikel 4 i *protokollet om*

*övergångsbestämmelser för vissa institutioner och organ* anges vissa övergångsbestämmelser i samband med att utrikesministern utnämns.

Utrikesministern skall säkerställa samstämmigheten i unionens yttre åtgärder. I kommissionen skall utrikesministern ha ansvar för de yttre förbindelserna och för samordningen av övriga delar av unionens yttre åtgärder. Vid utövandet av detta ansvar omfattas utrikesministern av de förfaranden som reglerar kommissionens arbete.

I rådet skall utrikesministern leda och bidra till utformningen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Utrikesministern har självständig initiativrätt inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel III-299). Utrikesministern skall såsom rådets bemyndigade ställföreträdare verkställa denna politik. Utrikesministern skall handla på samma sätt i fråga om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

Utrikesministern skall även vara ordförande i rådet för utrikes frågor. Därigenom svarar utrikesministern också för organisation och samordning av rådets interna arbete när det gäller de yttre förbindelserna samt övervakar verkställigheten av Europeiska rådets och rådets beslut.

Några remissinstanser har uttalat kritik mot utrikesministerns dubbla mandat. Regeringen noterar att utrikesministerns uppdrag kan skapa oklarheter mellan rådets respektive kommissionens skilda roller. Ansvarsfördelning och arbetsformer kan naturligtvis ytterligare behöva utarbetas i praktiken. Sammantaget bör dock utrikesministerns funktion kunna bidra till ökad effektivitet och en mer enhetlig extern representation.

Utrikesministern skall också svara för den politiska dialogen med tredjepart samt framföra unionens ståndpunkt inom internationella organisationer och vid internationella konferenser (artikel III-296.2). Dessutom skall unionens utrikesminister svara för samordningen av medlemsstaternas uppträdande vid internationella organisationer och konferenser inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel III-305).

Till stöd för utrikesministern skall inrättas en europeisk avdelning för yttre åtgärder. Den skall bestå av tjänstemän från rådets generalsekretariat, kommissionen och utsänd personal från medlemsstaternas nationella diplomattjänster (artikel III-296.3). Avdelningens närmare organisation och uppgifter skall anges i ett europeiskt beslut som antas av rådet. Rådet skall besluta på förslag av utrikesministern efter att ha hört Europaparlamentet och efter kommissionens godkännande.

I en *gemensam förklaring* (24) till artikel III-296 förklaras att så snart det konstitutionella fördraget har undertecknats bör rådets generalsekreterare, höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, kommissionen och medlemsstaterna inleda det förberedande arbetet med den europeiska avdelningen för yttre åtgärder.

## 12.7 Europeiska unionens domstol

**Sammanfattning:** Domstolens namn ändras till Europeiska unionens domstol. Förstainstansrätten skall i fortsättningen benämnas Europeiska unionens tribunal.

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

**Remissinstanserna:** *Sveriges advokatsamfund* ser positivt på att enskildas rättsskydd utvidgas, dels genom att de enligt artikel III-365.4 ges utökade möjligheter att föra talan vid Europeiska unionens domstolar, dels genom kodifieringen i artikel I-29.1 andra stycket av det krav på effektiva rättsmedel som EG-domstolen har ansett sig kunna ställa på medlemsstaterna. *Stockholms universitet* uttalar att artikel I-29.1 andra stycket och III-365.4 innebär att svenska domstolar enligt unionsrätten är skyldiga att tillhandahålla de talerättsmöjligheter och rättsmedel i övrigt som krävs för att säkerställa att enskilda fysiska och juridiska personer har tillgång till effektiva rättsmedel. Universitetet menar att den förstnämnda bestämmelsen synes kräva att det skall vara möjligt att föra talan inför svensk domstol i frågor om svensk rätt i ett visst hänseende är förenlig med unionsrätten. Enligt universitetet måste bestämmelsen anses innefatta ett krav på tillgång till ett effektivt rättsmedel också mot sådana felaktiga domar i högsta domstolsinstans som avser unionsrättens tillämpning, dvs. skadeståndsansvar. Beträffande artikel III-365.4 bedömer universitetet att den innebär att det skall vara möjligt för enskilda att vid nationell domstol väcka fastställsetalan i frågan om en rättsakt är ogiltig men att en sådan möjlighet sannolikt saknas enligt svensk rätt. Universitetet föreslår att frågorna görs föremål för en särskild utredning. *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)* påpekar att artikel I-29 bör leda till att juridiska och fysiska personer får utökad talerätt vid nationella domstolar och att fördraget i denna del kan ses som en uppmaning till medlemsstaterna att se över sina nuvarande rättsmedel; både för att få prövat om en EU-rättsakt är förenlig med EU-rätten och om nationell lagstiftning eller andra nationella åtgärder står i överensstämmelse med EU-rätten. Även *Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Västernorrlands län och Hovrätten över Skåne och Blekinge* berör frågan om kravet på ett effektivt domstolsskydd och dess konsekvenser, dels för enskildas tillgång till rättsmedel, dels för svensk lagstiftning. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* menar att skadeståndstalan gällande felaktig rättstillämpning av statens högsta domstolsinstanser för närvarande inte kan väckas i Sverige. Några remissinstanser, däribland *Högsta domstolens* och *Regeringsrättens ledamöter* samt *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har pekat på att unionens anslutning till Europakonventionen och stadgans införlivande i fördraget kan ge upphov

till tillämpnings- och handläggningsproblem i nationella domstolar. *Sveriges advokatsamfund*, som ser fördelar med en anslutning av EU till Europakonventionen, pekar emellertid också på att domstolsorganisationen blir mer komplex vid en anslutning och att det finns risk för att processer i mål om grundläggande rättigheter blir tungrodda och tidskrävande.

Ett antal remissinstanser, däribland *Högsta domstolens ledamöter* och *Kammarrätten i Stockholm*, har framhållit vikten av att handläggningen i EU-domstolen av framför allt förhandsavgöranden effektiviseras så att handläggningstiderna där kan kortas. Detta särskilt med hänsyn till att EU-domstolen fortsättningsvis även kan komma att handlägga mål beträffande personer som är frihetsberövade.

**Bakgrund:** Unionens domstolssystem består i dag av Europeiska gemenskapernas domstol och Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt. Förstainstansrätten utgör inte formellt en egen institution utan är knuten till domstolen. Förstainstansrättens avgöranden kan överklagas till domstolen. Genom Nicefördraget infördes möjligheten att, genom enhälligt beslut av rådet, inrätta specialdomstolar för att i första instans avgöra vissa typer av mål, till exempel mål mellan institutionerna och deras anställda. Specialdomstolarnas avgöranden kan överklagas till förstainstansrätten och i undantagsfall kan förstainstansrättens avgöranden i sådana mål också prövas av domstolen. Specialdomstolarna knyts till förstainstansrätten på samma sätt som förstainstansrätten till domstolen.

Domstolen har till uppgift att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av EG-fördraget och Euratomfördraget men är i dag inte generellt behörig att pröva frågor som rör områden som regleras i Unionsfördraget. Genom Nicefördraget infördes också en bestämmelse genom vilken rådet kan besluta om att ge domstolen behörighet att avgöra tvister som rör industriellt rättsskydd. Enligt Nicefördraget förutsätts i det fallet också att medlemsstaterna antar bestämmelserna i enlighet med medlemsstaternas konstitutionella regler.

Bestämmelserna om unionens domstolssystem finns främst i artiklarna 220-245 i EG-fördraget och i protokollet om domstolens stadga.

Framtidskonventets förslag innefattade inte någon genomgripande översyn av domstolssystemet.

## Närmare om bestämmelserna i fördraget

Institutionella bestämmelser om domstolssystemet finns i del I (artikel I-29) och i del III (artiklarna III-353–III-381) i det konstitutionella fördraget. Närmare bestämmelser om domstolen finns i *protokollet om stadgan för Europeiska unionens domstol*.

### *Allmänt*

Förändringarna i reglerna om domstolssystemet är främst en följd av att Unionsfördraget och EG-fördraget ersätts av det sammanhängande konstitutionella fördraget. Domstolens behörighet skall som utgångspunkt gälla samtliga områden i det konstitutionella fördraget och domstolens namn ändras därför till Europeiska unionens domstol, nedan

kallad EU-domstolen. Förstainstansrätten skall i fortsättningen benämnas Europeiska unionens tribunal för att motsvara rättens ställning i domstolssystemet i förhållande till domstolen. Tribunalen skall även enligt det konstitutionella fördraget vara knuten till domstolen. Detsamma gäller specialdomstolarna som heller inte formellt kommer att utgöra egna institutioner. EU-domstolen tas också upp under avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.11).

### *Sammansättning*

Reglerna om domstolens och tribunalens 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 tribunalen. Domare och generaladvokater utses också fortsättningsvis av medlemsstaterna i samförstånd, efter nominering av respektive medlemsstat. Genom det konstitutionella fördraget inrättas dock en rådgivande kommitté som skall avge yttrande om kandidaternas lämplighet (artikel III-357).

### *Domstolens behörighet*

Domstolens uppgift är att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av det konstitutionella fördraget. Från domstolens generella behörighet för det konstitutionella fördragets samtliga områden undantas bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, förutom vad gäller beslut om restriktiva åtgärder mot enskilda och kontroll av att artikel III-308 följs (artikel III-376). För området frihet, säkerhet och rättvisa gäller den begränsningen att domstolen inte är behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat (artikel III-377). Detsamma gäller när medlemsstaterna fullgör sina skyldigheter att upprätthålla lag och ordning och skyddet för den inre säkerheten.

Som flera remissinstanser har framhållit väcker särskilt EU-domstolens utökade behörighet inom området frihet, säkerhet och rättvisa krav på att handläggningstiderna av framför allt mål om förhandsavgörande kortas. Effektiviseringen av förfarandet vid unionsdomstolarna har inte behandlats särskilt inom ramen för denna regeringskonferens. Genom Nicefördraget lades emellertid grunden för att göra det möjligt att reformera och effektivisera domstolsstrukturen och arbetsformerna (se även avsnitt 19.6.1 om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa). Sådana reformer sker i första hand genom ändring av stadgan och rättegångsreglerna. Effektiviseringsfrågorna drivs aktivt av Sverige. Ett viktigt framsteg i denna del är beslutet att upprätta Personaldomstolen. Genom en överföring av personalmålen till denna domstol kan ytterligare omfördelning av mål ske mellan domstolen och tribunalen så att handläggningstiderna i domstolen på sikt kan kortas.

### *Talan mot akter som har beslutats av unionens institutioner, organ och myndigheter*

I artikel III-365 i det konstitutionella fördraget klargörs att ogiltighetstalan kan väckas mot samtliga akter som har rättsverkan mot tredjeman. Av artikeln framgår numera därför uttryckligen att ogiltighetstalan kan väckas inte enbart mot akter som har beslutats av unionens institutioner utan också mot akter som har antagits av unionens organ eller myndigheter. Som en följd av att Europeiska rådet får status som institution i det konstitutionella fördraget anges i artikel III-365 att domstolens behörighet också omfattar akter som har beslutats av Europeiska rådet och som skall ha rättsverkan i förhållande till tredjeman.

Motsvarande förändringar har införts i fråga om passivitetstalan (artikel III-367). Passivitetstalan kan därmed enligt det konstitutionella fördraget väckas också mot Europeiska rådet samt unionens organ och myndigheter. Domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden omfattar i enlighet härmed giltigheten och tolkningen av akter som har beslutats av unionens institutioner, organ och myndigheter (artikel III-369). Det uttryckliga omnämmandet av unionens organ och myndigheter i bestämmelserna om domstolens behörighet har också medfört följdändringar i artiklarna III-368 och III-378.

### *Enskildas talerätt m.m.*

I det konstitutionella fördraget görs en försiktig utvidgning av enskildas möjligheter att föra talan direkt vid unionsdomstolarna mot regleringsakter som inte medför genomförandeåtgärder (artikel III-365.4). När det gäller enskildas talan mot akter som har beslutats av unionens organ eller myndigheter framgår av artikel III-365.5 att särskilda villkor och former för sådan talan kan föreskrivas i beslutet om inrättande av organet respektive myndigheten.

Dessutom införs i artikel I-29.1 andra stycket ett uttryckligt stadgande att medlemsstaterna skall fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten.

Flera remissinstanser har berört frågan om de rättsmedel som finns i den svenska rättsordningen tillgodoser de krav som det konstitutionella fördraget ställer i dessa avseenden.

Enskildas möjligheter att få tillgång till ett effektivt domstolsskydd har tidigare huvudsakligen framgått av EG-domstolens praxis. Av särskild betydelse är den enskildes möjligheter att få lagenligheten av de rättsakter som antas av unionens institutioner, organ och myndigheter prövad. Det följer av EG-domstolens praxis att det har inrättats ett fullständigt system för kontroll av huruvida sådana rättsakter är lagenliga. Fysiska och juridiska personer har således möjlighet att, under de förutsättningar som nu anges i artikel III-365.4, väcka en ogiltighetstalan direkt vid unionsdomstolarna. I de fall det, på grund av de begränsningar i talerätten som föreskrivs i denna bestämmelse, inte är möjligt att väcka talan vid unionsdomstolarna, har den enskilde möjlighet att få lagenligheten av sådana rättsakter prövad vid nationell domstol.

Det följer nämligen av EG-domstolens praxis att den enskilde i så fall skall ha möjlighet att inför nationell domstol åberopa att en sådan rättsakt är ogiltig och därvid förmå den nationella domstolen, som själv saknar behörighet att pröva giltigheten av rättsakten, att begära förhandsavgörande från EG-domstolen (dom den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores mot Europeiska unionens råd*, REG 2002 s. I-6677 och dom den 1 april 2004 i mål C-263/02 P, *Europeiska gemenskapernas kommission mot Jégo-Quéré et Cie SA*, ännu ej publicerad). Enligt EG-domstolen ankommer det således på medlemsstaterna att inrätta ett system för rättslig prövning som gör det möjligt att säkerställa rätten till ett verksamt rättsligt skydd. Säkerställandet av tillgången till effektiva rättsmedel är viktig inte bara för att den enskilde skall kunna tillvarata de rättigheter som EU-samarbetet medför utan också för att unionsrätten skall få genomslag i medlemsstaterna. Förutom rätten att få frågan om giltigheten av en unionsrättsakt prövad, ingår därmed som en viktig del i det effektiva domstolsskyddet dessutom att enskilda tillförsäkras möjligheten att få prövat om nationell lagstiftning är förenlig med unionsrätten. För att den enskildes unionsrättigheter skall tillvaratas kan svenska domstolar alltså i en process också behöva ta ställning till om svensk rätt är förenlig med unionsrätten. Enligt EG-domstolen ingår principen om rätt till ett effektivt domstolsskydd bland gemenskapens allmänna rättsprinciper och grundar sig på medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner som har stadfästs i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Som regeringen konstaterat inledningsvis innebär förändringarna av talerättsmöjligheterna i artikel III-365.4 att enskilda ges ökade möjligheter att väcka talan direkt vid unionsdomstolarna. Skyldigheten att tillhandahålla talerättsmöjligheter vid nationell domstol minskar därmed i den delen i motsvarande omfattning.

Artikel I-29.1 andra stycket innebär en kodifiering av EG-domstolens praxis vad gäller rätten till ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Som har behandlats närmare i avsnitt 10.1 om Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ingår dessutom rätten till ett effektivt rättsmedel i stadgans grundläggande rättigheter som nu integreras i fördraget.

Regeringen välkomnar det förtydligande av den enskildes möjligheter att få tillgång till ett verksamt rättsligt skydd för sina unionsrättigheter som de nya bestämmelserna innebär. Kodifieringen av EG-domstolens praxis i artikel I-29.1 i det konstitutionella fördraget innebär dock inte i sig några utökade skyldigheter för medlemsstaterna i förhållande till vad som gäller enligt nuvarande fördrag och vad som för övrigt även följer av Sveriges åtagande enligt de nämnda bestämmelserna i Europakonventionen. Regeringen bedömer därför att godkännandet av det konstitutionella fördraget inte kräver några ändringar av svensk lagstiftning i fråga om enskildas tillgång till ett effektivt domstolsskydd.

Den fråga om möjligheten att föra talan om skadestånd som väckts av *Hovrätten över Skåne och Blekinge* är inte ny. I betänkandet *Det allmännas skadeståndsansvar vid överträdelse av EG-regler* (SOU 1997:194) konstaterades att talerättsförbudet i 3 kap. 7 § skadestånds-

lagen inte är tillämpligt på en skadeståndstalan som grundar sig på en överträdelse av gemenskapsrätten. Vid remissbehandlingen framfördes inga avvikande uppfattningar i den frågan. Bl.a. Justitiekanslern och Hovrätten över Skåne och Blekinge instämde uttryckligen i utredningens ståndpunkt. EG-domstolens senare praxis föranleder ingen annan bedömning. Godkännandet av det konstitutionella fördraget innebär inte någon förändring härvidlag.

### *Förhållandet mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna*

Förhållandet mellan unionens domstolar och de nationella domstolarna har inte ändrats genom bestämmelserna i det nya fördraget. Några remissinstanser har anfört att EU-domstolens ökade behörighet kan leda till handläggningsproblem. Till exempel har *Högsta domstolens ledamöter* bland annat pekat på att om det förhållandet att det i artikel I-9.3 anges att Europakonventionen skall *ingå* i unionsrätten är tänkt att innebära något annat eller mera i sak än nuvarande bestämmelse, enligt vilken Europakonventionen *respekteras*, så skulle det från handläggningssynpunkt innebära en helt ohållbar ordning, bland annat i fråga om skyldigheten att begära förhandsavgöranden.

Den omständighet att EU-domstolen får en ökad behörighet leder till att förhandsavgöranden kan behöva inhämtas i ett större antal frågor än vad som nu är fallet. Det är dock svårt att på förhand bedöma i vilken omfattning nationella domstolar kommer att begära förhandsavgöranden från EU-domstolen rörande olika delar av fördraget. Detta gäller bland annat i frågan om det straffrättsliga samarbetet (se även avsnitt 19.6) och stadgan (se närmare avsnitt 10.1). När det gäller stadgan vill regeringen särskilt erinra om att bedömningen av om förhandsavgörande behöver inhämtas skall ske med beaktande av de förklaringar som utarbetas till stadgan. De nationella domstolarna kan nämligen i dessa förklaringar söka vägledning om hur stadgans bestämmelser skall tolkas och tillämpas (jfr artikel II-112.7 enligt vilken förklaringarna vederbörligen skall beaktas av unionens och medlemsstaternas domstolar). Vad sedan gäller artikel I-9.3 vill regeringen framhålla att någon ändring i sak i förhållande till artikel 6.2 i Unionsfördraget inte var avsedd och att den fråga som *Högsta domstolens ledamöter* väcker således inte diskuterades i regeringskonferensen. Det bör vidare noteras att det redan i dag skulle kunna uppstå en situation där Europakonventionen bedöms på olika sätt av EU-domstolen och Europadomstolen. Enligt regeringens mening kan dock varken artikel I-9.3 eller unionens framtida anslutning till Europakonventionen i sig antas medföra en ökad risk för potentiella konflikter mellan unionsrätten och Europakonventionen.

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.10 och 7.2.11) samt i avsnitt 10.1 om EU:s stadga.

### *Domstolens möjlighet att yttra sig över internationella avtal*

Möjligheten för en medlemsstat, Europaparlamentet, rådet eller kommissionen att begära att domstolen yttrar sig i frågan om ett planerat internationellt avtal är förenligt med fördraget kvarstår men regleras i det



konstitutionella fördraget i artikel III-325.11 i det nya särskilda kapitlet om internationella avtal (kapitel VI). Möjligheten att inhämta yttrande omfattar samtliga internationella avtal. Omfattningen av domstolens behörighet när det gäller ett tilltänkt avtal som skall ingås inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken får bedömas med hänsyn till den begränsning av domstolens behörighet på detta område som framgår av artikel III-376 i domstolsavsnittet.

### *Specialdomstolar*

Bestämmelsen om inrättande av specialdomstolar finns i artikel III-359 i det konstitutionella fördraget. Enligt denna artikel gäller att specialdomstolar inrättas genom europeiska lagar. De skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I dag fattar rådet beslut med enhällighet efter Europaparlamentets yttrande (artikel 225a i EG-fördraget).

### *Effektiviserat förfarande när det gäller överträdelseärenden*

I det konstitutionella fördraget har vissa ändringar gjorts i syfte att effektivisera förfarandet i ärenden där en medlemsstat inte har fullgjort sina skyldigheter enligt fördraget (överträdelseärenden). Enligt artikel III-362.2 gäller att kommissionen, om kommissionen anser att medlemsstaten inte har följt domstolens dom i ett överträdelseärende, har rätt att direkt väcka en ny talan vid domstolen utan att först ha avgivit ett så kallat motiverat yttrande.

Genom artikel III-362.3 införs dessutom möjligheten för domstolen att redan i samband med den första domstolsprövningen av ett överträdelseärende som gäller underlåtenhet att underrätta kommissionen om åtgärder för införlivande av en europeisk ramlag ålägga medlemsstaten att betala ett standardbelopp eller ett vite.

### *Twister som rör industriellt rättsskydd*

Vad gäller möjligheten att ge domstolen behörighet att avgöra tvister som rör industriellt rättsskydd får domstolen, enligt artikel III-364 i det konstitutionella fördraget, ges sådan behörighet genom europeiska lagar. De skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I dag fattar rådet beslut om sådan utvidgad behörighet för domstolen med enhällighet efter Europaparlamentets yttrande och medlemsstaterna skall anta sådana bestämmelser i enlighet med sina konstitutionella regler (artikel 229a i EG-fördraget).

### *Mål om förhandsavgörande mot frihetsberövad person*

I bestämmelsen om domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden (artikel III-369) har det tillägget gjorts att det uttryckligen anges att om målet vid den nationella domstolen rör en frihetsberövad person så skall förhandsavgörandet meddelas inom kortast möjliga tid.

## Ändring av domstolens stadga

Också ändringsproceduren för protokollet om domstolens stadga ändras. I dag fattar rådet beslut med enhällighet efter Europaparlamentets yttrande (artikel 245 i EG-fördraget). Enligt artikel III-381 i det konstitutionella fördraget får, med undantag för avdelning I och artikel 64 (som rör språkregimen), bestämmelserna i stadgan ändras genom europeiska lagar. De skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Ändringen av beslutsformen för stadgeändring har medfört den följdändringen i artikel 13 i stadgan att ett beslut att utse biträdande referenter vid domstolarna fortsättningsvis fattas genom en europeisk lag i stället för som tidigare genom enhälligt beslut.

Enligt artikel IV-437 i det konstitutionella fördraget upphävs tidigare gällande fördrag och protokoll. I artikel 65 i protokollet om domstolens stadga som fogas till det konstitutionella fördraget finns dock en övergångsregel som innebär att bestämmelserna i stadgan som antagits mellan undertecknandet och ikraftträdandet av det konstitutionella fördraget skall fortsätta att gälla. När det konstitutionella fördraget trätt i kraft skall dessa ändringar officiellt kodifieras genom en europeisk lag. Den skall antas av rådet på begäran av domstolen. När den europeiska kodifieringslagen träder i kraft skall artikel 65 i stadgan upphöra att gälla.

### 12.8 Övriga bestämmelser för unionens institutioner, organ och myndigheter

**Sammanfattning:** Övriga bestämmelser för unionens institutioner, organ och myndigheter motsvarar i stort sett bestämmelserna i EG-fördraget.

Europeiska centralbanken (ECB) får status som en av EU:s institutioner.

Revisionsrätten behåller sin status som institution men utgör inte en del av det institutionella ramverket.

Regionkommitténs och Ekonomiska och sociala kommitténs sammansättning skall regleras i ett europeiskt beslut.

Europeiska investeringsbankens stadga får ändras genom europeisk lag som skall antas av rådet med enhällighet.

**Remissinstanserna:** *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* konstaterar att etablerandet av ECB som en institution inom EU och den monetära politiken som ett centralt politikområde i EU gör det mer angeläget för Sverige att inom en inte alltför avlägsen framtid anta den gemensamma valutan och delta i Eurorådets och ECB:s arbete. När det gäller bankens mål anser LRF att det är bra att huvudmålet att upprätthålla prisstabilitet inte ändras samtidigt som det är positivt att det klart framgår att banken också skall bidra till att förverkliga unionens målsättningar om full sysselsättning och social marknadsekonomi. *Sveriges riksbank* framför att ECB:s direktion borde kunna utses med kvalificerad majoritet av euroländernas regeringar. Detta för att undvika tillsättningar som tar lång tid och präglas av nationella intressen.

*Riksrevisionen* anser att revisionsrätten bör ha samma ställning som de fem EU-institutioner som ingår i den institutionella ramen. Det är väsentligt att revisionsrätten kan behålla sin styrka i den externa revisionen av användningen av de resurser som unionen skall förvalta, inte minst ur demokratiska aspekter.

*Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan, Skåne läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Malmö kommun och Solna kommun* har yttrat sig över Regionkommitténs stärkta roll. Deras synpunkter tas upp i avsnitt 13. *Västra Götalands läns landsting* välkomnar att Regionkommittén även blir ett rådgivande organ åt Europaparlamentet.

## **Bakgrund**

### *Europeiska centralbanken*

I artiklarna 112 och 113 i EG-fördraget finns institutionella bestämmelser om Europeiska centralbanken (ECB). ECB utgör tillsammans med de nationella centralbankerna det Europeiska centralbankssystemet (ECBS) (artikel 107.1 i EG-fördraget). ECBS:s huvudmål är att upprätthålla prisstabilitet (artikel 105.1 i EG-fördraget). Utan att åsidosätta detta mål skall ECBS stödja den allmänna ekonomiska politiken inom gemenskapen i syfte att bidra till att förverkliga gemenskapens mål.

ECBS leds av ECB:s beslutande organ, dvs. dess råd och direktionen (artikel 107.3 i EG-fördraget). ECB:s direktion består av ordförande, vice ordförande och fyra andra ledamöter (artikel 112.2 i EG-fördraget).

ECB utformar självständigt unionens monetära politik och har ensamrätt på att tillåta sedelutgivning inom gemenskapen (artiklarna 105 och 106 i EG-fördraget). Den skall årligen till Europaparlamentet, rådet, kommissionen och Europeiska rådet överlämna en årsrapport om verksamheten inom ECBS och om den monetära politiken under det föregående och innevarande året (artikel 113.3).

ECB skall inom sitt behörighetsområde höras om varje utkast till unionsrättsakt samt om varje utkast till rättsregler på nationell nivå (artikel 105.4).

Närmare bestämmelser om ECBS och ECB finns i ett protokoll om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken.

### *Revisionsrätten*

I artiklarna 246-248 i EG-fördraget finns bestämmelser om revisionsrätten som reviderar unionens räkenskaper. Revisionsrätten består av en ledamot från varje medlemsstat vilka skall utses av rådet efter att ha hört Europaparlamentet. Revisionsrätten är en institution (artikel 7 i EG-fördraget).

### *Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén*

I artiklarna 257-265 i EG-fördraget finns bestämmelser om Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén som har rådgivande

uppgifter (artikel 7.2 i EG-fördraget). Kommittéerna får inte ha mer än 350 ledamöter vardera. Sverige har tolv ledamöter i respektive kommitté.

### *Europeiska investeringsbanken*

I artiklarna 266 och 267 i EG-fördraget finns bestämmelser om Europeiska investeringsbanken (EIB). EIB har till uppgift att genom att anlita kapitalmarknaderna och utnyttja egna medel bidra till en balanserad och störningsfri utveckling av den gemensamma marknaden i gemenskapens intresse. Medlemmarna i EIB är medlemsstaterna. Närmare bestämmelser om EIB finns i ett protokoll om Europeiska investeringsbankens stadga.

### *Gemensamma bestämmelser*

Vissa allmänna bestämmelser för institutionerna finns på olika håll i det nuvarande EG-fördraget. Det gäller bland annat beslut om att ändra kommissionens förslag (artikel 250) och proceduren för Europaparlamentets medbeslutande (artikel 251). Vidare finns en bestämmelse om regleringen av interinstitutionella avtal (artikel 218), en rättslig grund för att meddela föreskrifter om tillgång till allmänna handlingar (artikel 255), en rättslig grund för att fastställa löner, arvoden och pensioner för vissa högre tjänstemän och funktioner (artikel 210 och 247.8) samt en bestämmelse om verkställbarhet av akter om betalningsskyldighet för andra än medlemsstater (artikel 256).

### **Närmare om bestämmelserna i fördraget**

Bestämmelser om unionens övriga institutioner och organ, dvs. Europeiska centralbanken (ECB), revisionsrätten, Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén samt Europeiska investeringsbanken (EIB), finns i del I (artiklarna I-30–I-32) och i del III (artiklarna III-382–III-394) i det konstitutionella fördraget. I del III i det konstitutionella fördraget har även vissa gemensamma bestämmelser för unionens institutioner, organ och myndigheter samlats i artiklarna III-395–III-401. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget.

### *Europeiska centralbanken*

ECB får formell status som en av EU:s institutioner (artikel I-30). Det innebär att ECB omfattas av öppenhetsreglerna (se avsnitt 15.4).

ECB skall, i likhet med nuvarande fördrag, tillsammans med de nationella centralbankerna utgöra det Europeiska centralbankssystemet (ECBS). ECBS och ECB ges i det konstitutionella fördraget samma huvudmål och uppgift som i dag.

ECB och de nationella centralbankerna i de medlemsstater som har euron som valuta utgör Eurosystemet. De skall föra unionens monetära politik. Endast ECB får tillåta utgivning av euron.

En nyhet är att ECB:s direktion skall utses av Europeiska rådet, som skall besluta med kvalificerad majoritet, på rekommendation av rådet och efter att Europaparlamentet och ECB-rådet har hörts (artikel III-382). Det

är en förändring i förhållande till konventets förslag som förespråkade den nuvarande ordningen att direktionen utses genom överenskommelse mellan medlemsstaternas regeringar på stats- eller regeringschefsnivå, på rekommendation av rådet som skall ha hört Europaparlamentet och ECB-rådet (artikel 112.2 i EG-fördraget). Förändringen är också helt i linje med vad *Sveriges riksbank* förespråkade för att tillsättningar skall ske så smidigt som möjligt. Närmare bestämmelser om ECB finns i *protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken*.

### *Revisionsrätten*

Revisionsrätten utgör inte en del av det interinstitutionella ramverket. Revisionsrätten skall fortsatt vara en institution och skall nu revidera unionens räkenskaper (artikel I-31). Mer konkreta bestämmelser om rättens funktion finns i artiklarna III-384 och III-385. Revisionsrättens huvuduppdrag förblir att göra en oberoende granskning av hur medlen uppbärs och används. Med anledning av *Riksrevisionens* yttrande vill regeringen understryka betydelsen av revisionsrättens arbete och dess uppgifter och roll i EU-strukturen.

### *Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén*

En nyhet är att Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén även skall bistå Europaparlamentet med rådgivande uppgifter (artikel I-32.1). I dag bistår kommittéerna rådet och kommissionen (artikel 7.2 i EG-fördraget).

En annan nyhet gäller fördelningen av platser i kommittéerna mellan medlemsstaterna. Kommittéernas sammansättning skall regleras i ett europeiskt beslut som antas av rådet med enhällighet på förslag av kommissionen (artikel III-386 och III-389). Platsfördelningen av ledamöter regleras i dag direkt i fördraget (artiklarna 258 och 263 i EG-fördraget). Särskilda övergångsbestämmelser finns i artiklarna 6 och 7 i *protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ*.

Vidare skall rådet regelbundet se över hur kommittéerna skall vara sammansatta (enligt artikel I-32.2 och I-32.3) för att ta hänsyn till den ekonomiska, sociala och demografiska utvecklingen inom unionen. Rådet skall på förslag av kommissionen anta europeiska beslut för detta ändamål (artikel I-32.5).

Regionkommittén skall, i likhet med nuvarande fördrag, bestå av företrädare för regionala och lokala organ som antingen har valts till ett regionalt eller lokalt organ eller är politiskt ansvariga inför en vald församling (artikel I-32.2).

Ekonomiska och sociala kommittén skall vara sammansatt av företrädare för organisationer för arbetsgivare, löntagare och andra företrädare för det civila samhället, särskilt inom socioekonomiska, medborgerliga områden och fackområden samt kulturella områden (artikel I-32.3). I dag anges att kommittén skall vara sammansatt av de olika ekonomiska och sociala grupperingarna i det organiserade civila samhället, särskilt företrädare för tillverkare, jordbrukare,

transportföretag, arbetstagare, köpmän, hantverkare, fria yrken, konsumenter och allmänna samhällsintressen (artikel 257 i EG-fördraget).

Kommittéernas ledamöter och suppleanter skall utses för en tid av fem år (artikel III-386 och III-390). I dag utses de för en tid av fyra år (artiklarna 259 och 263 i EG-fördraget).

Ordföranden och presidiet i respektive kommitté skall väljas för en tid av två och ett halvt år (artikel III-387 och III-391). I dag väljs de för en tid av två år (artiklarna 260 och 264 i EG-fördraget).

Regionkommittén skall vara behörig att väcka talan vid Europeiska unionens domstol när det gäller en europeisk lagstiftningsakt som enligt det konstitutionella fördraget inte kan antas utan att kommittén har hörts (se härom i avsnitt 13).

Kommittéerna kan även sammankallas på begäran av Europaparlamentet (artiklarna III-387 och III-391). I dag sammankallas de på begäran av rådet eller kommissionen (artiklarna 260 och 264 i EG-fördraget).

### *Europeiska investeringsbanken*

Bestämmelserna avseende EIB:s huvuduppgifter i det konstitutionella fördraget motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget.

Närmare bestämmelser om EIB finns i ett *protokoll om Europeiska investeringsbankens stadga*. Bankens stadga har i huvudsak uppdaterats och moderniserats och därmed anpassats till dagens förhållanden. Detta avser bl.a. bestämmelser som var relevanta när banken en gång skapades, men som inte är det i dag.

Europeiska investeringsbankens stadga får ändras i sin helhet genom en europeisk lag som skall antas av rådet med enhällighet, efter hörande av Europaparlamentet och kommissionen (om begäran kommer från banken) eller efter hörande av Europaparlamentet och banken (om förslaget kommer från kommissionen) (artikel III-393). Denna bestämmelse har införts för att underlätta ändring av stadgan. I dag kan endast de delar som avser bankens kapital och ägande samt dess styrning och storlek på den totala utlåningen ändras (artikel 266 i EG-fördraget). Regeringskonferensens resultat skiljer sig på denna punkt från framtidskonventets förslag. Framtidskonventet föreslog att endast vissa bestämmelser i stadgan skulle få ändras genom europeisk lag i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

### *Gemensamma bestämmelser*

I artikel III-395 finns, i likhet med nuvarande fördrag, en bestämmelse med krav på enhällighet i rådet för att ändra kommissionens förslag. I bestämmelsen anges uttryckligen vissa undantag. Det gäller den fleråriga finansieringsramen (artikel I-55), unionens budget (artikel I-56, III-404 och III-405.2) och förlikningskommittén inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel III-396.10 och III-396.13). I artikel III-395 anges vidare att kommissionen när som helst före rådets beslut kan ändra i det förslag som den har lagt fram.

Artikel III-396 reglerar proceduren för det ordinarie lagstiftande-förfarandet. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 14.2.

I artikel III-398 införs en ny allmän föreskrift om att unionens institutioner, organ och myndigheter skall stödja sig på en öppen, effektiv och oberoende administration. En rättslig grund införs för antagandet av regler om god förvaltning för samtliga institutioner, myndigheter och organ. Artikel III-399 reglerar verkställighet av artikel I-50 om tillgång till allmänna handlingar. Bestämmelserna behandlas närmare i avsnitt 15.4.

Övriga bestämmelser motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget. Det gäller interinstitutionella avtal (artikel III-397), löner, arvoden och pensioner för högre tjänstemän och funktioner (III-400) samt verkställbarhet av akter om betalningsskyldighet för andra än medlemsstater (III-401).

## 13 De nationella parlamentens roll

**Sammanfattning:** De nationella parlamentens roll i unionens arbete stärks. Kommissionen skall skicka sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten som, om subsidiaritetsprincipen inte efterlevs i utkastet, under vissa förutsättningar kan begära att kommissionen omprövar sitt förslag. Vidare har varje nationellt parlament vetorätt i frågan om Europeiska rådets utnyttjande av de nya förenklade förfarandena för att ändra fördraget, de s.k. passerellerna.

För att ytterligare underlätta för de nationella parlamenten att delta i beslutsprocessen ställs ökade krav på att de skall delges information om rådets arbete. Vidare skärps vissa tidsgränser för att ge parlamenten mera tid att granska lagda lagförslag.

EU-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 en kammare i ett sådant parlaments vägnar i enlighet med deras interna rättsordning. Även Regionkommittén blir behörig att väcka talan vid EU-domstolen när det gäller rättsakter som enligt det nya fördraget inte kan antas utan att kommittén hörts.

**Remissinstanserna:** Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig har inget att erinra emot eller är positiva till de förändringar som föreslås i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna samt i protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Hit hör bl.a. *Länsstyrelsen i Uppsala län*, *Länsstyrelsen i Jämtlands län*, *Arbetslivsinstitutet*, *Malmö kommun*, *Företagarna*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Lantbrukarnas Riksförbund*, *Stiftelsen Mälardalens Kvinnolobby*, *Studieförbundet Vuxenskolan*, *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges Pensionärsförbund* och *Verdandi arbetarnas socialpolitiska organisation*.

*Örebro universitet* anser att de nationella parlamentens subsidiaritetsprövning kan bidra till att öka den demokratiska

legitimiteten, att förutsättningarna för en fortsatt integrering av EU-frågorna i den nationella politiken förstärks och att förutsättningarna ökar för en starkare partipolitisk utveckling av Europapolitiken. Universitetet anser att utvecklingen försvårar det traditionella samrådsförfarandet mellan regering och riksdag, men öppnar samtidigt för en politik som ger tydligare politiska alternativ för väljarna. LO anser att så väl subsidiaritetskontrollen som de nationella parlamentens möjlighet att inlägga veto mot en förenklad procedur för ändring av fördraget hör till de viktigaste förändringarna. *Naturvårdsverket* förutser ett ökat behov av rapportering och annat underlag till riksdagen när denna får en ökad roll i EU-arbetet. Flera remissinstanser, bland andra *Göteborgs kommun, Stockholms läns landsting, Skåne läns landsting* samt *Svenska Kommunförbundet och Lanstingsförbundet i samverkan* anser att det är viktigt att kommuner, landsting och regioner medverkar i det svenska EU-arbetet och att det utvecklas ett samråd med både regering och riksdag. Flera kommuner och landsting välkomnar Regionkommitténs stärkta roll och dess behörighet att väcka talan vid EU-domstolen, däribland *Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan, Skåne läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Malmö kommun* och *Solna kommun*.

**Bakgrund:** De nationella parlamentens roll i unionens arbete har under senare år uppmärksammats allt mer. Genom Amsterdamfördraget tillkom protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. I protokollet anges bl.a. att gemenskapens åtgärder skall begränsas till frågor som har gränsöverskridande aspekter eller som inte i tillräcklig utsträckning kan hanteras på nationell nivå. Gemenskapen skall endast lagstifta i den mån det är nödvändigt och de åtgärder som gemenskapen vidtar skall lämna så mycket utrymme som möjligt för beslut på nationell nivå. Gemenskapens institutioner skall noga pröva om och motivera varför åtgärder skall vidtas på gemenskapsnivå.

Genom Amsterdamfördraget tillkom också protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Protokollet är uppdelat i två delar och den första delen handlar om den information som skall lämnas till de nationella parlamenten. Den viktigaste bestämmelsen stadgar att en tidsfrist på minst sex veckor skall förflyta från den dag då ett lagstiftningsförslag, eller ett förslag inom ramen för den tredje pelaren, av kommissionen görs tillgängligt för Europaparlamentet och rådet på alla de officiella språken, till den dag då förslaget sätts upp på rådets dagordning för beslut. Härigenom underlättas de nationella parlamentens deltagande i beslutsprocessen. I protokollets andra del finns bestämmelser som innebär att samarbetsorganet för de nationella parlamenten, COSAC, ges en fördragsfäst rådgivande roll.

I framtidskonventet diskuterades och föreslogs ändringar i båda de ovan nämnda protokollen. Förslagen, som under förhandlingarna i regeringskonferensen ändrades endast i vissa mindre avseenden, ger de nationella parlamenten ökade möjligheter att påverka EU-politiken dels genom sina respektive regeringar, dels direkt på EU-nivå.



## Närmare om bestämmelserna i fördraget

Genom det konstitutionella fördraget ges de nationella parlamenten ökade möjligheter att påverka EU-politiken genom sina respektive regeringar och direkt på EU-nivå.

### *Protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna*

De viktigaste ändringarna finns i *protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna*. Ändringarna innebär bl.a. att det införs en politisk mekanism som ger de nationella parlamenten en direkt roll i kontrollen av att subsidiaritetsprincipen efterlevs. De nya bestämmelserna (artikel 4) innebär att bl.a. kommissionen skall skicka sina utkast till europeiska lagstiftningsakter till de nationella parlamenten samtidigt som den skickar utkastet till unionslagstiftaren, dvs. till rådet och Europaparlamentet. Vidare skall samtliga utkast till europeiska lagstiftningsakter motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Härtill kommer att ett utkast till lagstiftningsakt skall ta hänsyn till att det ekonomiska eller administrativa ansvar som vilar på t.ex. regionala eller lokala myndigheter så långt som möjligt begränsas och står i proportion till det mål som skall uppnås (artikel 5). Inom sex veckor från avsändandet har de nationella parlamenten och kamrarna i sådana parlament möjlighet att genom ett motiverat yttrande – ställt till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande – framföra att det aktuella utkastet enligt parlamentets eller kammarens uppfattning inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen (artikel 6).

Varje nationellt parlament förfogar över två röster. I parlament med två kammare skall varje kammare tilldelas en röst (artikel 7). Om så många yttranden kommer in att de motsvarar minst en tredjedel av samtliga röster skall förslaget omprövas. För frågor på området för frihet, säkerhet och rättvisa gäller att förslaget skall omprövas om yttranden som motsvarar minst en fjärdedel av samtliga röster har inkommit. Efter omprövningen kan kommissionen, eller den som har lagt fram förslaget, antingen stå fast vid sitt förslag, ändra det eller dra tillbaka det. Beslutet skall i samtliga fall vara motiverat. De nationella parlamentens roll i subsidiaritetsprövningen innebär att de ges en direkt roll gentemot EU-nivån, något som tidigare i princip varit förbehållet medlemsstaternas regeringar. Regeringen välkomnar förslaget eftersom det bidrar till att stärka den viktiga subsidiaritetsprövningen. Regeringen vill i detta sammanhang understryka att samrådsförfarandet mellan regeringen och riksdagens EU-nämnd inte påverkas av de nya bestämmelserna.

Härutöver gäller (artikel 8) att Europeiska unionens domstol skall vara behörig att pröva en talan om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen som väcks av en medlemsstat eller överlämnas av den på dess nationella parlaments vägnar eller för en kammare i detta parlament, i enlighet med dess interna rättsordning. Även Regionkommittén skall vara behörig att väcka talan när det gäller en europeisk lagstiftningsakt som enligt det konstitutionella fördraget inte kan antas utan att kommittén har hörts.

I ytterligare en viktig bestämmelse (artikel 2) stadgas att kommissionen skall hålla ett omfattande samråd innan den föreslår en europeisk lagstiftningsakt. Vid sådana samråd skall den regionala och lokala dimensionen av de planerade åtgärderna beaktas. Det är således en form av remissförfarande som nu regleras i protokollet.

Riksdagskommitténs referensgrupp för riksdagens arbete med EU-frågor har den 27 maj 2004 lagt fram ett förslag till hur riksdagen ska kunna arbeta effektivare med EU-frågor (Riksdagens arbete med EU-frågor Rapport från Riksdagskommitténs referensgrupp för riksdagens arbete med EU-frågor). Där finns också en arbetsordning för den särskilda laggranskningen i enlighet med *protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna*. Huvudinriktningen är att fackutskotten ska ta huvudansvar för genomgången av utkastet och att kammaren sedan skall anta riksdagens slutsats. Med anledning av vad några remissinstanser framfört om samråd mellan riksdagen och företrädare för kommuner, landsting och regioner kan nämnas att referensgruppen i rapporten uttalar att den anser att den kommunala och regionala nivån har en viktig roll att spela i subsidiaritetsfrågorna. Referensgruppen anser emellertid att kontakterna mellan riksdagen och den kommunala och regionala nivån får utvecklas över tid samt bedömer att det inte behövs några särskilda regler för dessa kontakter.

När det gäller samråd med regeringen kan konstateras att det redan i dag finns inarbetade rutiner. Varje statsråd ansvarar för att det på deras område organiseras samråd med berörda aktörer. Det är viktigt att respektive departement utnyttjar dessa möjligheter till samråd. Enligt regeringens bedömning föranleder det nya fördraget inte några nya regler för detta.

### *Protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen*

Enligt ändringarna i *protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen* skall parlamenten bl.a. delges information om rådets arbete genom att dagordningarna för, och resultaten av, rådets möten direkt skickas till medlemsstaternas nationella parlament. Skärpta krav införs när det gäller tidsgränser i rådets arbete för att de nationella parlamenten skall hinna granska lagförslag. Som tidigare har nämnts stadgar det nuvarande protokollet att minst sex veckor skall förflyta från den dag då ett lagstiftningsförslag, eller ett förslag inom ramen för den tredje pelaren, av kommissionen görs tillgängligt för Europaparlamentet och rådet på alla de officiella språken, till den dag då förslaget sätts upp på rådets dagordning för beslut. Detta förtydligas nu så att minst sex veckor måste förflyta mellan den dag då ett förslag görs tillgängligt för de nationella parlamenten på unionens officiella språk och den dag då förslaget förs upp på rådets dagordning för beslut. Till detta läggs ytterligare en tidsgräns som fastställer att det från den dag då ett förslag förs upp på rådets dagordning och till dess att det antas en gemensam standpunkt i normalfallet skall förflyta tio dagar. Möjligheten att utöva inflytande skapar behov av klara tidsmarginaler för att de nationella parlamenten skall kunna påverka sina regeringar. Genom de nya bestämmelserna tillgodoses detta enligt regeringens uppfattning på ett bra sätt.

Slutligen införs en bestämmelse som anger att om Europeiska rådet överväger att använda det förenklade förfarandet för att ändra i fördraget (se avsnitt 23.5, de s.k. passerellerna) skall ett sådant initiativ från Europeiska rådet översändas till de nationella parlamenten. När en invändning från ett nationellt parlament har meddelats inom sex månader från detta översändande skall det förenklade förfarandet inte användas. Genom detta åstadkoms, enligt regeringens bedömning, en garanti mot att det skapas möjlighet till grundläggande förändringar av fördraget utan att gå vägen över ratifikation av de nationella parlamenten.

## 14 Utövande av unionens befogenheter

### 14.1 Unionens rättsakter

**Sammanfattning:** Antalet rättsliga instrument som unionen förfogar över för att utöva sina befogenheter reduceras. Instrumenten förses med beteckningar som anknyter till motsvarande nationella benämningar: europeiska lagar, europeiska ramlagar, europeiska förordningar, europeiska beslut, rekommendationer och yttranden. Endast unionens lagstiftare (Europaparlamentet och rådet) får anta europeiska lagar och ramlagar. Dessutom skall kommissionen kunna anta s.k. delegerade europeiska förordningar som kompletterar eller ändrar vissa mindre väsentliga delar av en europeisk lag eller ramlag. Europeiska förordningar och beslut skall huvudsakligen antas av de båda institutioner som utövar den verkställande funktionen, antingen rådet eller kommissionen.

**Remissinstanserna:** Av de remissinstanser som uttalat sig i frågan är många positiva till renodlingen av unionens rättsliga instrument, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Länsrätten i Västernorrlands län*, *Kommerskollegium*, *Länsstyrelsen i Jämtlands län*, *Statens jordbruksverk* och *Svenskt Näringsliv*. *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)* påpekar att namnbytet på rättsakterna innebär en juridisk omkvalificering som får konsekvenser på skilda sakområden. *Kommerskollegium* anser att det konstitutionella fördragets beslutsmodell gör EU mer begripligt, effektivare och därmed mer legitimt. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att reduceringen av antalet rättsliga instrument förbättrar överskådligheten och förståelsen samt att det är bra att beteckningarna i högre grad överensstämmer med dem som används i svensk nationell rätt. *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att det är bra att uppmuntra lagstiftarna att koncentrera sig på principiella frågor och undvika att lagstiftningen blir alltför detaljerad genom införandet av delegerade akter.

**Bakgrund:** De europeiska gemenskaperna kan i dag meddela rättsakter som är rättsligt bindande för medlemsstaterna. En typ av rättsakt är förordningar vilka är bindande för medlemsstaterna på i princip samma sätt som en nationell lag fungerar i det enskilda landet. En

annan typ av bestämmelse är direktiv. Dessa är bindande på så sätt att medlemsstaterna skall uppnå vad som föreskrivs i direktivet.

Artikel 249 i EG-fördraget innehåller en uppräknning av gemenskapsrättsakter och deras rättsverkan. Där görs skillnad mellan bindande rättsakter (förordningar, direktiv och beslut) samt icke bindande rättsakter (rekommendationer och yttranden). Enligt artikel 202 i EG-fördraget skall rådet ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar. Rådet får uppställa närmare villkor för utövande av denna befogenhet. Dessa regler antas av rådet med enhällighet efter yttrande från Europaparlamentet.

Förteckningen i artikel 249 i EG-fördraget är inte uttömmande. De nuvarande fördragens bestämmelser omfattar även andra instrument t.ex. för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren) respektive polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet (tredje pelaren).

## **Närmare om bestämmelserna i fördraget**

### *Instrument*

Antalet rättsliga instrument som unionen förfogar över för att utöva sina befogenheter reduceras. Instrumenten förses med beteckningar som skall vara lätta att förstå för medborgarna.

I det konstitutionella fördraget anges följande rättsakter som institutionerna har till sitt förfogande för att utöva sina befogenheter (artikel I-33) nämligen

- europeiska lagar
- europeiska ramlagar
- europeiska förordningar
- europeiska beslut
- rekommendationer
- yttranden.

Fördragets rättsakter skall tillämpas inom alla områden som det konstitutionella fördraget omfattar, också sådana som enligt nuvarande fördrag omfattas av andra och tredje pelaren. Beträffande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och området med frihet, säkerhet och rättvisa behålls dock särskilda bestämmelser samtidigt som de rättsliga instrumenten harmoniseras (se avsnitt 19.6 och 21.2). På den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område är det inte möjligt att använda sig av europeiska lagar eller ramlagar (artikel I-40.6). Minskningen av antalet rättsliga instrument gör som vissa remissinstanser påpekat beslutssystemet mer begripligt. De nya benämningarna på de rättsliga instrumenten bör också bidra till förståelsen av hur unionens beslutsfattande ser ut.

*Europeiska lagar* motsvarar till sin rättsverkan nuvarande fördrags förordningar. De skall till alla delar vara bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat.

*Europeiska ramlagar* motsvarar till sin rättsverkan nuvarande direktiv. De skall med avseende på det resultat som skall uppnås vara bindande för varje medlemsstat som de riktar sig till, men överlåta åt de nationella

myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

*Europeiska förordningar* motsvarar till sin rättsverkan antingen nuvarande fördrags förordningar eller direktiv. Europeiska förordningar skall tillämpas för genomförandet av europeiska lagar och europeiska ramlagar samt för genomförandet av vissa särskilda bestämmelser i det konstitutionella fördraget.

*Ett europeiskt beslut* skall till alla delar vara bindande och behöver till skillnad mot nuvarande fördrag inte ange vem eller vilka det riktar sig till. Om beslutet är riktat skall det bara vara bindande för dem som det är riktat till. Ett av syftena med den utvidgade definitionen är att det blir möjligt att använda europeiska beslut på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område.

*Rekommendationer* och *yttranden* förblir liksom enligt nuvarande fördrag icke bindande akter.

Enligt det konstitutionella fördraget skall lagstiftaren (Europaparlamentet och rådet) avstå från att anta akter som inte anges i det lagstiftningsförfarande som är tillämpligt på det berörda området (artikel I-33.2). Regeln finns redan i artikel 7 i rådets beslut 2002/682/EG, Euratom om antagande av rådets arbetsordning.

I fördraget görs en åtskillnad mellan å ena sidan rättsakter som skall antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande (*lagstiftningsakter*) och å andra sidan akter som inte förutsätter sådant förfarande (*icke-lagstiftningsakter*). Rättsakter som antas i enlighet med lagstiftningsförfarandet skall benämnas europeiska lagar och europeiska ramlagar (artikel I-33). Endast unionens lagstiftare (Europaparlamentet och rådet) får anta europeiska lagar och ramlagar. Lagstiftningsförfarandet behandlas närmare nedan under avsnitt 14.2.

Europeiska förordningar och europeiska beslut är akter som inte förutsätter ett lagstiftningsförfarande (*icke-lagstiftningsakter*). Europeiska förordningar och beslut får antas av de båda institutioner som utövar den verkställande funktionen, antingen rådet eller kommissionen (artikel I-35). Liksom enligt nuvarande artikel 110 i EG-fördraget skall även Europeiska centralbanken anta förordningar och beslut för att fullgöra sina uppgifter i de fall som särskilt anges i det konstitutionella fördraget. Även Europeiska rådet skall anta europeiska beslut i de fall som särskilt anges i fördraget.

Rekommendationer omfattas också av denna senare kategori som inte förutsätter ett lagstiftningsförfarande. Rekommendationer skall antas av rådet som skall besluta på förslag av kommissionen i samtliga fall där det i fördraget föreskrivs att rådet skall anta akter på förslag av kommissionen. Rådet skall besluta enhälligt på de områden där enhällighet krävs för antagandet av en akt. Även kommissionen, samt Europeiska centralbanken i de särskilda fall som anges i fördraget, skall anta rekommendationer.

Om fördraget inte anger vilken typ av akt som skall antas får institutionerna välja typ av akt i det enskilda fallet. I det konstitutionella fördraget erinras om att proportionalitetsprincipen skall styra valet av rättsakt för utövande av befogenheterna (artikel I-38). I fördraget återges också principen om att rättsakter skall vara motiverade som finns i nuvarande artikel 253 i EG-fördraget.

## Normhierarki

Enligt nuvarande fördrag skall rådet ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar. Rådet får uppställa närmare villkor för utövande av denna befogenhet. Dessa regler antas av rådet med enhällighet efter yttrande från Europaparlamentet.

Normhierarkin omfattar i princip tre nivåer när det gäller sekundärrätt som kan antas med stöd av det konstitutionella fördraget. Den kan i huvudsak beskrivas på följande sätt.

De centrala bestämmelserna på ett visst område antas genom lagstiftningsförfarande i form av europeiska lagar och ramlagar (*lagstiftningsakter*) (artikel I-34).

I det konstitutionella fördraget införs en ny kategori akter som innebär en förstärkt ställning för Europaparlamentet (*delegerade europeiska förordningar*) (artikel I-36). Syftet är att uppmuntra lagstiftaren att koncentrera sig på de grundläggande inslagen och undvika att europeiska lagar och ramlagar blir alltför detaljerade. I lagarna och ramlagarna skall det uttryckligen fastställas mål, innehåll, omfattning och varaktighet för delegeringen av befogenheten. De väsentliga delarna av ett område får inte delegeras. Villkoren för delegeringen skall fastställas av lagstiftaren från fall till fall. Dessa villkor kan bestå i att Europaparlamentet eller rådet får besluta om att återkalla delegeringen och/eller att den delegerade förordningen får träda i kraft endast om Europaparlamentet eller rådet inte har gjort några invändningar inom den tidsfrist som anges i den europeiska lagen eller ramlagen. Villkoren för delegeringen gör det möjligt för unionens lagstiftare att behålla den slutliga kontrollen över hur denna uppgift utövas. Införandet av delegerade akter kan, såsom någon remissinstans också angett, komma att effektivisera lagstiftningsarbetet. I en *gemensam förklaring (8)* till artikel I-36 noterar regeringskonferensen att kommissionen, i enlighet med sin fasta praxis, avser att fortsätta höra experter som utsetts av medlemsstaterna vid utarbetandet av kommissionens utkast till delegerade europeiska förordningar på området finansiella tjänster (s.k. Lamfalussy-förfarandet).

För genomförande av unionens rättsligt bindande akter får *europeiska genomförandeförordningar* och *europeiska genomförandebeslut* antas. I det konstitutionella fördraget klargörs principen enligt vilken det är medlemsstaterna som har befogenhet att genomföra unionens rättsligt bindande akter (artikel I-37). Undantaget från denna princip är om enhetliga villkor för genomförandet av unionens rättsligt bindande akter krävs. Bestämmelsen återger i princip lydelsen av artikel 202 tredje strecksatsen i EG-fördraget. I allmänhet antas genomförandeakterna av kommissionen och i särskilda fall av rådet, särskilt när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Vad gäller medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter (nuvarande beslut enligt kommittéförfarandet) skall allmänna regler och principer för detta, på samma sätt som enligt nuvarande fördrag, fastställas i förväg. En europeisk lag skall antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. av rådet och Europaparlamentet tillsammans och med kvalificerad majoritet. Ändringen innebär en förstärkt ställning för Europaparlamentet, i och

med att dessa regler skall antas gemensamt av rådet och Europaparlamentet.

### *Offentliggörande och ikraftträdande*

Det konstitutionella fördraget innehåller bestämmelser om de olika akternas offentliggörande, genom publicering i Europeiska unionens officiella tidning (EUT), och ikraftträdande som är väsentliga för att garantera rättssäkerheten (artikel I-39). Det rör sig om en anpassning av nuvarande artikel 254 i EG-fördraget till de nya rättsinstrumenten.

## 14.2 Lagstiftningsförfarandet

**Sammanfattning:** Antalet förfaranden för att fatta beslut reduceras. Lagar och ramlagar skall som regel antas enligt medbeslutandeprocéduren (rådet och Europaparlamentet är medlagstiftare). Denna procedur byter samtidigt namn till det ordinarie lagstiftningsförfarandet för att uttrycka dess nya rang som generell procedur för antagande av lagstiftning. I vissa fall skall dock fortfarande särskilda lagstiftningsförfaranden tillämpas. De förfaranden som skall följas i dessa fall anges i varje artikel särskilt.

**Remissinstanserna:** *Ombudsmannen mot diskriminering p.g.a. sexuell läggning* och *Stiftelsen Mälardalens Kvinnolobby* ser positivt på att Europaparlamentets roll som lagstiftare stärks genom att parlamentet skall vara medbeslutande med ministerrådet i fler frågor än enligt nuvarande fördrag. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* efterfrågar en fullständig uppräknin g av i vilka fall andra lagstiftningsförfaranden än det ordinarie skall tillämpas och på vilket sätt dessa förfaranden avviker från det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

*Örebro universitet* anser att den ökade tydlighet som det nya lagstiftningsförfarandet enligt promemorian sägs bidra till framstår som lite överdriven. *Statens jordbruksverk* anser att Europaparlamentets utökade roll som medbeslutare i det ordinarie lagstiftningsförfarandet minskar det s.k. demokratiska underskottet men att lagstiftningsförfarandet därigenom kan komma att bli mer komplicerat.

**Bakgrund:** Den lagstiftande makten tillkommer enligt nuvarande fördrag antingen rådet och Europaparlamentet gemensamt (medbeslutandeförfarandet) eller rådet med medverkan av Europaparlamentet i de flesta fall. Kommissionen har också stor betydelse genom sin initiativrätt när det gäller lagstiftning. Institutionernas respektive roller avgränsas från fall till fall i fördragen enligt ett stort antal förfaranden.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Det finns ett stort behov av att rationalisera och förenkla förfarandena för antagande av rättsakter. Genom det konstitutionella fördraget reduceras antalet beslutsförfaranden. Beslutsfattande med kvalificerad majoritet och tillämpning av det s.k. *ordinarie lagstiftningsförfarandet* (motsvarar det nuvarande medbeslutandeförfarandet) utvidgas.

Huvudregeln i det konstitutionella fördraget är att europeiska lagar och europeiska ramlagar skall antas i enlighet med det *ordinarie lagstiftningsförfarandet* (artikel I-34.1). Förfarandet motsvarar, med vissa anpassningar, medbeslutandeförfarandet enligt artikel 251 i EG-fördraget. Benämningen det ordinarie lagstiftningsförfarandet skall bättre ge uttryck för dess nya rang som allmän regel för antagande av lagstiftning och vara lättare att förstå för medborgarna. De viktigaste delarna av förfarandet har införts i del I i det konstitutionella fördraget (förslag från kommissionen och gemensamt beslut av Europaparlamentet och rådet). En detaljerad beskrivning av förfarandet görs i en särskild bestämmelse i del III i fördraget (artikel III-396). Beslutsfattande med kvalificerad majoritet skall tillämpas generellt i rådet där det ordinarie lagstiftningsförfarandet används. En förteckning över artiklar där det ordinarie lagstiftningsförfarandet skall tillämpas återfinns i *bilaga 7* till lagrådsremissen. I de fall där det ordinarie lagstiftningsförfarandet skall användas, hänvisas i det konstitutionella fördraget till europeiska lagar och europeiska ramlagar.

Särskilda bestämmelser har införts för de fall en lag eller ramlag lagts fram på initiativ av en grupp av medlemsstater eller på rekommendation av Europeiska centralbanken eller på begäran av domstolen eller Europeiska investeringsbanken (artikel III-396.15).

I särskilda fall skall europeiska lagar och ramlagar antas av Europaparlamentet med deltagande av rådet eller av rådet med deltagande av Europaparlamentet i enlighet med *särskilda lagstiftningsförfaranden* (artikel I-34.2). En remissinstans har efterfrågat en förteckning över artiklar där särskilda lagstiftningsförfaranden skall tillämpas. En sådan förteckning finns i *bilaga 8* till lagrådsremissen. Det förfarande som skall följas när särskilda lagstiftningsförfaranden tillämpas anges i varje artikel särskilt.

Uppdelningen i det ordinarie lagstiftningsförfarandet och särskilda lagstiftningsförfaranden bidrar till att förtydliga vilket beslutsförfarande som skall gälla. Det blir härigenom tydligt för enskilda vilka akter som får antas på ett visst område och vem inom EU som fattar beslut om lagstiftningen.

Från den allmänna regeln att europeiska lagar och ramlagar antas på förslag av kommissionen finns undantag, i likhet med nuvarande fördrag. I de fall som anges särskilt i det konstitutionella fördraget skall europeiska lagar och ramlagar antas på initiativ av en grupp medlemsstater eller av Europaparlamentet, på rekommendation av Europeiska centralbanken eller på begäran av domstolen eller Europeiska investeringsbanken (artikel I-34.3). Denna bestämmelse har preciserats jämfört med framtidskonventets förslag.

I det konstitutionella fördraget finns även en mekanism med ett förenklat ändringsförfarande (en s.k. passerell) som innebär att Europeiska rådet med enhällighet skall kunna besluta om övergång från det särskilda lagstiftningsförfarandet till det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel IV-444.2 och 3). Bestämmelsen redovisas närmare under avsnitt 23.5.



## 14.3 Fördjupade samarbeten

**Sammanfattning:** Medlemsstaterna kan sinsemellan bedriva samarbete inom olika områden. Denna form för samarbete som i nu gällande fördrag benämns närmare samarbeten byter namn till fördjupade samarbeten. De nya reglerna för fördjupade samarbeten görs tillämpliga på samtliga samsarbetsområden inom ramen för fördraget. Minst en tredjedel av alla EU-länder måste delta för att ett fördjupat samarbete skall kunna inrättas och skall, i likhet med nu gällande fördrag, endast tillgripas som en sista utväg.

Särskilda förfaranden tillämpas när det gäller fördjupade samarbeten inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

**Remissinstanserna:** *Naturvårdsverket* anser att fördjupade samarbeten kan bli aktuellt på miljöområdet eftersom förhållandena skiljer sig åt så mycket mellan olika regioner inom EU. *Stiftelsen Mälardalens Kvinnolobby* anser att förslaget till fördjupat samarbete om minst en tredjedel av medlemsländerna vill samarbeta i en speciell fråga bör stimuleras och möjliggör samverkan även om inte alla länder vill delta.

### Bakgrund

#### *Allmänt*

Allmänna bestämmelser om närmare samarbete som skall tillämpas på alla områden inom ramen för unionen återfinns i artiklarna 43-45 i Unionsfördraget. Vidare finns särskilda bestämmelser för de områden som omfattas av EG-fördraget i artiklarna 11 och 11 a i EG-fördraget, för polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet i artiklarna 40-40b i Unionsfördraget och för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) i artiklarna 27a-27e i Unionsfördraget. Det förekommer andra typer av närmare samarbete som organiseras direkt i EG-fördraget som rör t.ex. Schengenregelverket och den gemensamma valutan. Sådant samarbete berörs inte i detta avsnitt.

De medlemsstater som önskar upprätta ett närmare samarbete sinsemellan kan använda sig av unionens institutioner och utöva dess befogenheter inom vissa gränser och villkor. Samarbetet får exempelvis inte avse ett område som faller under gemenskapens exklusiva befogenheter. Närmare samarbete får endast inledas som en sista utväg, när det i rådet har fastställts att de mål som eftersträvas genom samarbetet inte kan uppnås inom rimlig tid med tillämpning av relevanta bestämmelser i fördragen. Minst åtta medlemsstater måste delta i samarbetet. Alla rådets medlemmar får delta i rådets överläggningar, men endast de rådsmedlemmar som företräder de medlemsstater som deltar i det närmare samarbetet får delta i beslutsfattandet. Akter som antas inom ramen för ett närmare samarbete skall endast vara bindande för de deltagande medlemsstaterna.

### *Första pelaren*

När det gäller samarbete på de områden som omfattas av EG-fördragets bestämmelser (första pelaren) kan ett närmare samarbete bara inledas på grundval av ett förslag från kommissionen. Ett beslut om att inleda ett närmare samarbete antas enligt huvudregeln av rådet med kvalificerad majoritet efter hörande av Europaparlamentet. Om det närmare samarbetet omfattar ett område som faller under medbeslutandeförfarandet krävs Europaparlamentets samtycke. En medlemsstat kan emellertid begära att frågan om att inleda närmare samarbete hänskjuts till Europeiska rådet.

### *Andra pelaren*

Ett närmare samarbete inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP, andra pelaren) kan endast avse genomförande av gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter. Samarbete som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser är uttryckligen undantaget. Ett närmare samarbete måste respektera principer, mål, allmänna riktlinjer och samstämmighet inom GUSP samt de beslut som fattats inom ramen för GUSP. Samarbetet måste också respektera unionens och gemenskapens befogenheter. De medlemsstater som avser delta i ett närmare samarbete skall rikta en begäran om det till rådet. Begäran skall översändas till kommissionen för yttrande och till Europaparlamentet för kännedom. Beslutet om att inleda ett närmare samarbete fattas av rådet med kvalificerad majoritet. En medlemsstat har möjlighet att åberopa ett nationellt veto för den händelse staten i fråga motsätter sig att en grupp medlemsstater inleder ett sådant samarbete. Frågan kan då komma att hänskjutas till Europeiska rådet för enhälligt beslut.

### *Tredje pelaren*

Närmare samarbete inom ramen för polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet (tredje pelaren) upprättas i princip på samma sätt som i den första pelaren. En skillnad är att medlemsstaterna inom den tredje pelarens område själva kan lägga fram ett förslag om att inleda ett samarbete om kommissionen väljer att inte göra det.

### *Förfarande för deltagande i ett pågående närmare samarbete*

Varje medlemsstat som önskar tillträda ett närmare samarbete skall anmäla sin avsikt till rådet och kommissionen. Kommissionen fattar beslut i frågan när det gäller områden som faller inom ramen för den första pelaren. Rådet fattar beslut när det gäller andra och tredje pelaren.

### **Närmare om bestämmelserna i fördraget**

Nuvarande närmare samarbeten benämns i den svenska versionen av det konstitutionella fördraget fördjupade samarbeten. I del I i det konstitutionella fördraget finns en bestämmelse som redovisar

grunddragen för regleringen av fördjupade samarbeten (artikel I-44). Särskilda övergångsbestämmelser när det gäller omröstning i rådet enligt artikel I-44.3 finns i artikel 2.4 i *protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ* som fogas till det konstitutionella fördraget. Villkor och närmare bestämmelser för genomförandet av fördjupade samarbeten, förfarandet för bemyndigande och förfarandet när det gäller andra medlemsstaters deltagande i ett senare skede finns i del III (artiklarna III-416–III-423). Strukturen för bestämmelserna om fördjupade samarbeten förenklas genom det konstitutionella fördraget till följd av att pelarindelningen avskaffas. Några ändringar i sak i bestämmelserna om fördjupade samarbeten införs också.

#### *Villkor för fördjupade samarbeten*

De allmänna villkoren för fördjupade samarbeten är huvudsakligen desamma som enligt nuvarande fördrag och de görs tillämpliga på samtliga samsamarbetsområden inom ramen för det konstitutionella fördraget. Möjligheten att inleda ett fördjupat samarbete inom GUSP begränsas inte längre till att endast avse genomförande av en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt. Hela GUSP omfattas, inklusive den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

En nyhet i det konstitutionella fördraget består i att uttryckligen föreskriva att man i beslutet om bemyndigande att inleda ett fördjupat samarbete kan fastställa särskilda villkor för deltagande i samarbetet. Villkoren för deltagande skall vara desamma för de medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet från början som för de medlemsstater som tillträder senare (artikel III-418.1).

#### *Tröskeln för deltagande*

En annan nyhet är att det krävs att minst en tredjedel av unionens medlemsstater deltar i ett fördjupat samarbete (artikel I-44.2). Det innebär, till skillnad från idag, att tröskeln höjs vid unionens fortsatta utvidgning.

#### *Förfarande för bemyndigande att upprätta ett fördjupat samarbete*

Förfarandena för bemyndigande att upprätta fördjupade samarbeten förändras. Ett beslut om att inleda ett samarbete skall antas av rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen efter Europaparlamentets godkännande (artikel III-419.1). Detta innebär att Europaparlamentet får vetorätt samtidigt som medlemsstater inte längre får hänskjuta frågan till Europeiska rådet.

Särskilda förfaranden tillämpas när det gäller fördjupade samarbeten inom ramen för GUSP. Rådet skall anta beslutet om bemyndigande med enhällighet efter yttrande från unionens utrikesminister och kommissionen (artikel III-419.2). Varje medlemsstat har alltså en vetomöjlighet på området, vilket är ett förtydligande i förhållande till framtidskonventets förslag. Europaparlamentet skall endast informeras.

Inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik förekommer vissa särskilda förfaranden som redovisas i avsnitt 21.2.2.

Inom ramen för det straffrättsliga samarbetet finns även särskilda bestämmelser om fördjupat samarbete (artiklarna III-270.4 och III-271.4, se avsnitt 19.6.4).

#### *Förfarande för deltagande i ett pågående fördjupat samarbete*

Varje medlemsstat som önskar delta i ett pågående fördjupat samarbete skall, i likhet med nuvarande bestämmelser, anmäla sin avsikt till rådet och kommissionen. Kommissionen skall bekräfta deltagandet. Om kommissionen anser att villkoren för deltagande inte är uppfyllda kan den berörda medlemsstaten hänskjuta frågan till rådet för beslut med kvalificerad majoritet (artikel III-420.1). Inom ramen för GUSP skall dock medlemsstaten anmäla sin avsikt till rådet, unionens utrikesminister och kommissionen. Rådet skall enhälligt bekräfta deltagandet efter samråd med unionens utrikesminister (artikel III-420.2). Kravet på enhällighet är ett förtydligande i förhållande till framtidskonventets förslag.

#### *Förenklat förfarande för att ändra beslutsprocedur*

En ny bestämmelse införs i det konstitutionella fördraget som ger de medlemsstater som deltar i ett fördjupat samarbete möjlighet att enhälligt besluta om att övergå till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på de områden där enhällighet tillämpas i rådet enligt det konstitutionella fördraget (artikel III-422.1). Samma sak skall gälla beslut om att övergå från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel III-422.2). I det senare fallet skall rådet besluta efter att ha hört Europaparlamentet. Bestämmelsen är dock inte tillämplig på beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser (artikel III-422.3). Sistnämnda undantag är nytt jämfört med framtidskonventets förslag. Enligt en *gemensam förklaring (27)* till artikel III-419 får medlemsstaterna redan när de gör en begäran om fördjupat samarbete ange om de avser att använda sig av ovan nämnda möjligheter i artikel III-422.

#### *Övrigt*

Övriga bestämmelser om fördjupade samarbeten i del III motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget.

## 14.4 Den öppna samordningsmetoden

**Sammanfattning:** Samordningsmetoder som påminner om den öppna samordningsmetoden skrivs in i fördraget inom fyra politikområden: socialpolitik, forskning, teknisk utveckling och rymden, folkhälsa samt industri.

**Remissinstanserna:** Ett flertal remissinstanser välkomnar att den öppna samordningsmetoden tydliggörs i det konstitutionella fördraget och att den kan komma att tillämpas på fler områden. Såväl *Sveriges*

*Akademikers Centralorganisation (SACO)* som *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* ser positivt på att den öppna samordningsmetoden skrivs in i fördraget. TCO menar dock att det är en brist att arbetsmarknadens parter inte har någon rätt att tillföra synpunkter inom den öppna samordningsmetoden och SACO anser att det kräver att kommissionen underlättar parternas arbete genom att understödja, organisera och främja samordningen. Enligt *Landsorganisationen i Sverige (LO)* måste riksdagen helt involveras i processerna på områden för den öppna samordningsmetoden. På liknande sätt måste arbetsmarknadens parter kunna delta i förberedelserna och genomförandet på de områden som ligger i parternas intresse. LO efterlyser en intern svensk diskussion om hur det demokratiska inflytandet kan förbättras i det mellanstatliga samarbetet.

Ett flertal kommuner, däribland *Solna kommun*, *Motala kommun*, *Malmö kommun* och *Göteborgs kommun* samt *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet i samverkan* pekar på att beslut som tas med den öppna samordningsmetoden allt oftare rör kommunala kärnområden och menar att detta samarbete inte får leda till överföring av beslutskompetens eller försvagning av det lokala och regionala självstyret. Metoden kräver en väl fungerande nationell konsultationsprocess där kommuner, landsting och regioner är representerade i frågor som berör dem.

*Örebro universitet* anser att den öppna samordningsmetoden borde ha ägnats större uppmärksamhet i fördraget. Universitetet anser att metoden kan ses som en form av mjuk normgivning som bygger på mellanstatlighet och frivillighet men att det samtidigt finns invändningar mot metoden inte minst ur demokratisynpunkt. *Föreningen Medborgare för Folkomröstning* menar att ett sätt att utvidga det gemensamma beslutsfattandet till nya områden kan ske genom den öppna samordningsmetoden som karakteriseras av oklara former och svag politisk kontroll.

**Bakgrund:** Den så kallade öppna samordningsmetoden används i EU:s arbete på ett antal områden. Den innebär att medlemsstaterna kan samordna nationell politik genom gemensamma mål och utvärdering samt samverka i övrigt i syfte att uppnå unionens mål. Samordning enligt denna metod innebär således inte en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning.

Sysselsättningsområdet är ett av de områden där den öppna samordningsmetoden har kommit att utvecklas mest (se avsnitt 19.5.1).

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Det konstitutionella fördraget innehåller ingen allmän klausul om den öppna samordningsmetoden. I stället har samordningsmetoder, som påminner om den öppna samordningsmetoden, fördragsfästs inom fyra särskilda politikområden: socialpolitik (artikel III-213); forskning, teknisk utveckling och rymden (artikel III-250); folkhälsa (artikel III-278) samt industri (artikel III-279). Detta innebär ett tydliggörande av samordningsmetoden som ett viktigt verktyg för unionsarbetet (se avsnitten 19.5.2, 19.5.8, 19.7.1 och 19.7.2).

Regeringen delar remissinstanserna syn att det är positivt att den öppna samordningsmetoden tydliggörs i det nya fördraget. Metoden bygger på mellanstatligt samarbete och innebär således inte harmonisering av

lagstiftning. Regeringen delar uppfattningen att ett effektivt användande av metoden förutsätter en väl fungerande nationell konsultation och samordning, inte minst med den regionala och lokal nivå, samt med arbetsmarknadens parter.

## 15 Unionens demokratiska liv

### 15.1 Principer för den europeiska demokratin

**Sammanfattning:** Det skrivs in i fördraget att unionen skall respektera principen om jämlikhet mellan unionens medborgare. Det slås vidare fast att unionen skall bygga på principen om representativ demokrati och principen om deltagandedemokrati. Genom fördraget införs också en bestämmelse om s.k. medborgarinitiativ som innebär att kommissionen kan uppmanas att lägga fram ett visst förslag, inom ramen för sina befogenheter, om minst en miljon medborgare från ett betydande antal medlemsländer skrivit under en begäran om detta.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som kommenterat promemorian i denna del välkomnar principerna om demokratisk jämlikhet, representativ demokrati och deltagandedemokrati. Bland dessa finns *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)* och *Arbetsgivarverket. Stiftelsen Mälardalens Kvinnolobby* välkomnar förslaget om medborgarinitiativ som ett sätt att öka medborgarnas engagemang i Europasamarbetet. *Attac Sveriges gemensamma arbetsgrupp* är generellt negativ till hur demokratifrågorna behandlas i det nya fördraget. Några remissinstanser, däribland *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, har kommenterat fördragets tillkomstsätt och anser att konventet med dess breda sammansättning var ett viktigt steg mot en mer öppen och demokratisk union. Vissa instanser välkomnar att fördraget blivit mer välstrukturerat, överskådligt och begripligt för medborgarna. *Föreningen Medborgare för Folkomröstning* anser att fördraget visar på brist på demokratisk förankring. *Folkrörelsen Nej till EU* menar att demokratin urholkas. Flera remissinstanser anser att det är positivt och värdefullt att unionens institutioner skall föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och civila samhället. Bland de instanser som är positiva till denna dialog finns *Glesbygdsverket, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan* och *Studieförbundet Vuxenskolan. Svenska Naturskyddsföreningen* och *Kalmar kommun* anser att riksdagen och regeringen snarast bör se över arbetsformer för att säkra att samråd sker i frågor som berör de svenska kommunerna och regionerna och det civila samhället. *Studieförbundet Vuxenskolan* anser att det är viktigt att den regelbundna dialogen mellan föreningarna och EU:s institutioner får en tydlig struktur samt att den säkerställer europeisk såväl som nationell bredd och mångfald. *Studieförbundet* anser också att regeringen bör forma en folkrörelsepanel med uppgift att följa kommande regeringskonferens och utgöra ett

samrådsorgan för den svenska regeringen. Flera remissinstanser, bland annat *Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan, Västra Götalands läns landsting och Skåne läns landsting* välkomnar att den regionala och lokala nivån stärks genom fördraget.

**Bakgrund:** Vid Europeiska rådets möten i Nice 2000 och i Laeken 2001 konstaterades att unionen måste bli mer demokratisk, öppen och effektiv i syfte att föra unionens institutioner närmare medlemsstaternas medborgare. Framtidskonventet föreslog att en särskild avdelning i det konstitutionella fördraget skulle behandla frågor om demokrati och öppenhet.

### **Närmare om bestämmelserna i fördraget**

I del I i det konstitutionella fördraget anges de principer som den europeiska demokratin anses vila på. Dessa är principen om demokratisk jämlikhet, principen om representativ demokrati och principen om deltagandedemokrati (artiklarna I-45–I-47). Principerna välkomnas av en majoritet av de remissinstanser som kommenterat dem.

#### *Principen om demokratisk jämlikhet*

Unionen skall i all sin verksamhet respektera principen om jämlikhet mellan dess medborgare (artikel I-45). Unionens medborgare skall få lika uppmärksamhet från unionens institutioner, organ och myndigheter som skall ta hänsyn till detta i sina relationer till de europeiska medborgarna. Regeringen bedömer att denna principbestämmelse stärker betydelsen av alla människors lika värde. Bestämmelsen stöds av en majoritet av remissinstanserna.

#### *Principen om representativ demokrati*

Unionens sätt att fungera skall bygga på principen om representativ demokrati (artikel I-46). Detta avspeglas genom Europaparlamentet som företräder medborgarna på unionsnivå. Det avspeglas vidare genom att medlemsstaterna i Europeiska rådet företräds av sin stats- eller regeringschef och i ministerrådet av sin regering, vilka själva är demokratiskt ansvariga inför de nationella parlamenten eller sina medborgare. Medborgarna skall också ha rätt att delta i unionens demokratiska liv och besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. Medborgarnas vilja framgår också via de politiska partierna på europeisk nivå som skall bidra till att skapa medvetande bland medborgarna för europeisk politik och till att uttrycka medborgarnas vilja. Regeringen anser att genom denna princip betonas vikten av att denna typ av demokrati skall utgöra ett fundament i det europeiska samhället.

Den nuvarande bestämmelsen om politiska partier i artikel 191 andra stycket i EG-fördraget införs i del III i det konstitutionella fördraget (artikel III-331). Enligt bestämmelsen skall regler för politiska partier på europeisk nivå, särskilt bestämmelser om deras finansiering, meddelas i europeiska lagar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

## *Principen om deltagandedemokrati*

I enlighet med principen om deltagandedemokrati skall unionens institutioner ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att uttrycka och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden (artikel I-47). Unionens institutioner skall också föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället. Sammanslutningar nämns vid sidan av det civila samhället eftersom det finns sammanslutningar av annat slag än det civila samhället, t.ex. arbetsgivar- och arbetstagarföreningar. För att unionens åtgärder skall vara så enhetliga och öppna som möjligt skall kommissionen ha ett omfattande samråd med berörda parter innan förslag läggs fram. Detta påminner om det svenska remissförfarandet.

Regeringen anser att genom principen om deltagandedemokrati markeras att en öppen dialog och diskussion med medborgarna, de representativa sammanslutningarna och det civila samhället utvecklar, fördjupar och breddar demokratin. En förutsättning för en väl fungerande demokrati är att medborgarna deltar såväl i unionens beslutsprocesser som i utvecklingen inom unionen i stort. Detta välkomnas också av flertalet remissinstanser. *Svenska Naturskyddsföreningen* och *Kalmar kommun* anser att riksdagen och regeringen snarast bör se över arbetsformer för att säkra att samråd sker i frågor som berör de svenska kommunerna och regionerna och det civila samhället. *Studieförbundet Vuxenskolan* anser att regeringen bör forma en folkrörelsepanel med uppgift att följa kommande regeringskonferens och utgöra ett samrådsorgan för den svenska regeringen. Regeringen anser att det är angeläget att på ett tidigt stadium tillvarata det civila samhällets synpunkter i olika EU-frågor. I dag sker beredning av olika EU-frågor med representanter för det civila samhället i referensgrupper som inrättas under olika sakdepartement. De nuvarande arbetsformerna kan utvecklas ytterligare. Regeringen inrättade år 2002 ett s.k. Folkrörelseforum för dialog med föreningslivet. Mot bakgrund av de positiva erfarenheterna av dialogen i folkrörelseforum skulle liknande former för dialog om EU-frågor kunna utvecklas. Insatser för att bl.a. stimulera en bred debatt och dialog och bidra till att öka kunskaperna om EU görs inom ramen för EU 2004-kommittén.

## *Medborgarinitiativ*

I det konstitutionella fördraget införs också en möjlighet till medborgarinitiativ (artikel I-47.4). Ett antal unionsmedborgare som uppgår till minst en miljon personer och som kommer från ett betydande antal medlemsstater får ta initiativ till att uppmana kommissionen att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram förslag i en fråga där en unionsrättsakt krävs för att tillämpa det konstitutionella fördraget. Bestämmelser om förfaranden och villkor för att lägga fram ett sådant medborgarinitiativ skall meddelas i en europeisk lag som skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. De remissinstanser som kommenterat bestämmelsen om medborgarinitiativ har välkomnat förslaget.



## 15.2 Arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen

**Sammanfattning:** I det nya fördraget erkänns betydelsen av arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen.

**Remissinstanserna:** Såväl *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* som *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* välkomnar att arbetsmarknadens parter roll, med respekt för de nationella systemen, erkänns i det nya fördraget (artikel I-48) samt att det sociala trepartstoppmötet fördragsfästs. Därmed stärks den sociala dialogens roll ytterligare och kopplas tydligare till EU:s sysselsättnings- och ekonomiska politik. SACO utgår ifrån att med respekt för nationella system också avses system för kollektivavtal, men anser att det hade varit önskvärt om fördragstexten i artikel I-48 på ett tydligare sätt klargjorde vad som avses med begreppet ”nationella system”.

*Arbetsgivarverket* anser att den autonoma ställning som arbetsmarknadens parter åtnjuter i enlighet med nuvarande EG-fördrag bibehålls i det konstitutionella fördraget samt ställer sig positiv till att det sociala trepartsmötet fördragsfästs.

*Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan* stödjer att den sociala dialogen på Europeanivå får en tydlig bas i det nya fördraget och framhåller vikten av kontakter mellan dem och Regeringskansliet i arbetet med frågorna på svensk arbetsmarknad. De framhåller även vikten av att kommuner, landsting och regioner i sin arbetsgivarroll medverkar genom sina företrädare på europeisk nivå vid det sociala trepartstoppmöte som fördragsfästs i det nya fördraget. *Vetenskapsrådet* menar att det får betraktas som okonventionellt att i en konstitution specificera ett konsultationsförfarande med icke-statliga institutioner som arbetsmarknadens parter.

**Bakgrund:** I EG-fördraget ges arbetsmarknadens parter en specifik roll på det socialpolitiska området. Artikel 138 innehåller en allmän bestämmelse om denna typ av samråd samt en skyldighet för kommissionen att samråda med företrädarna för arbetsmarknadens parter innan den lägger fram förslag på det socialpolitiska området. Artikel 137 ger medlemsstaterna möjlighet att överlåta åt arbetsmarknadens parter att genomföra vissa direktiv. Artikel 139 omtalar möjligheten för arbetsmarknadens parter att ingå avtal som, på parternas begäran, senare kan få gemenskapsstatus genom direktiv.

I mars 2003 fattade rådet ett beslut om att inrätta ett socialt trepartstoppmöte för tillväxt och sysselsättning som skall ersätta den Ständiga sysselsättningskommittén. Toppmötet skall fungera som samrådsorgan mellan rådet, kommissionen och arbetsmarknadens parter. Det skall ge arbetsmarknadens parter på europeisk nivå möjlighet att inom ramen för den sociala dialogen bidra till de olika delarna av Lissabonstrategin. Toppmötet skall sammanträda minst en gång om året före Europeiska rådets vårmöte.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** I det konstitutionella fördraget erkänns betydelsen av arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen på unionsnivå (artikel I-48). Det sociala trepartsmötet som

nämnts ovan fördragsfästs. Den bestämmelsen är ny jämfört med framtidskonventets förslag.

De allmänna bestämmelserna om samråd med arbetsmarknadens parter finns i artikel III-211 i det konstitutionella fördraget och parternas roll i gemenskapslagstiftningen i artikel III-210 respektive III-212 (se avsnitt 19.5.2). Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att det är av stort värde att det konstitutionella fördraget tydligt erkänner betydelsen av arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen på unionsnivå.

### 15.3 Europeiska ombudsmannen

**Sammanfattning:** Bestämmelserna om Europeiska ombudsmannen får en mer framträdande placering i det nya fördraget jämfört med nuvarande fördrag.

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

**Bakgrund:** Enligt artikel 195 i EG-fördraget skall Europaparlamentet utse en ombudsman med uppgift att ta emot klagomål om missförhållanden i EU:s institutioner eller organ med undantag för domstolen och förstainstansrätten i deras rättsvårdande uppgifter. Ombudsmannen skall utses efter varje val till Europaparlamentet för dess valperiod. Ombudsmannen skall vara fullständigt oavhängig i sin ämbetsutövning.

Ombudsmannen skall undersöka klagomål eller ta upp frågor på eget initiativ. I de fall ombudsmannen konstaterar missförhållanden skall berörd institution inom tre månader ge sina synpunkter. Därefter skall ombudsmannen lämna en rapport till Europaparlamentet och den berörda institutionen. Ombudsmannen skall avge en årlig rapport om sin verksamhet till Europaparlamentet.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Bestämmelser om den Europeiska ombudsmannen finns i del I (artikel I-49) och i del III (artikel III-335) i det konstitutionella fördraget. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget. Ombudsmannen skall ta emot klagomål om fall av dålig förvaltning när det gäller verksamhet inom unionens institutioner, organ eller myndigheter med undantag för Europeiska unionens domstol när den utövar sina domstolsfunktioner. Enskilda medborgares rätt att vända sig till ombudsmannen framgår av artikel I-10.2 d i det konstitutionella fördraget.

### 15.4 Öppenhet

**Sammanfattning:** En rättslig grund för europeiska lagar om god förvaltning i EU:s institutioner, myndigheter och organ förs in i fördraget.

Det skrivs in i fördraget att rådets sammanträden skall vara offentliga när lagstiftningsförslag diskuteras och antas.

Offentlighetsprincipen utvidgas till att omfatta samtliga EU:s institutioner, myndigheter och organ med vissa undantag för

Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken.

**Remissinstanserna:** *Ekonomistyrningsverket, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Glesbygdsverket och Sveriges Kristna Råd* ser positivt på den rättsliga grunden i fördraget för en europeisk lag om en god förvaltning. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att det finns anledning för Sverige att vara aktiv inom arbetet med att anta regler om god förvaltning för att skapa en rättssäker och effektiv administration inom unionens organ.

Den vidgade öppenheten välkomnas av flera remissinstanser, bland andra *Landsorganisationen i Sverige (LO), Glesbygdsverket, Svenska Naturskyddsföreningen, Sveriges Kristna Råd, Sveriges Pensionärsförbund, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund, Stiftelsen Mälardalens Kvinnolobby, Svenska Journalistförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*. Att öppenhet och insyn skall gälla alla unionens institutioner, myndigheter och organ är enligt LO en viktig förändring. LO anser att en av de viktigaste förändringarna ur demokratisk synvinkel är att rådets möten blir offentliga när de diskuterar och röstar i frågor om lagstiftning. *Sveriges Kristna Råd* anser att de öppna rådsmötena för lagstiftningsfrågor och den nya rättsliga grunden för god förvaltning gör att alla som så vill och som berörs av de beslut som fattas blir mer delaktiga. *Svenska Journalistförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* är positiva till att öppenhet och insyn skall gälla alla institutioner, organ och myndigheter inom EU samt att alla unionsmedborgare skall ha tillgång till unionens handlingar, oberoende av i vilken form dessa handlingar föreligger. Båda dessa instanser är dock kritiska till att insynen i Europeiska centralbanken (ECB) begränsats till dess administrativa verksamhet. Det är enligt TCO viktigt för demokratin att all debatt i rådet om lagstiftning är offentlig. *Svenska Journalistförbundet* och TCO anser också att förtroendevalda och tjänstemän inom unionen i fördraget bör tillförsäkras en rätt till yttrandefrihet i tjänsten och att denna bör kombineras med en rätt att meddela sig med massmedier och ett förbud mot efterforskning av källan. *Svenska Journalistförbundet* anser att undantagen från rätten till yttrandefrihet bör regleras i europeisk lag. Förbundet vill också understryka vikten av att svenska regeringen i förhandlingar om lagar enligt artikel I-50 strävar efter att öppenhet och tillgång till handlingar skall utgöra huvudregel och att sekretess, enligt s.k. raka skaderekvisit, skall utgöra undantag. Förbundet föreslår att lagar enligt artikel I-50.1, som anger att EU:s institutioner skall utföra sitt arbete så öppet som möjligt, skall ge medborgarna vägledning om vad som skall vara öppet i unionens arbete.

**Bakgrund:** Allmänhetens rätt att få tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar slås fast i artikel 255 EG-fördraget. De närmare principerna, villkoren och gränserna för denna rätt anges i Europaparlamentets och rådet förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Vidare har de decentraliserade EG-myndigheterna antagit bestämmelser som innebär att de skall tillämpa samma regler om

handlingsoffentlighet som gäller för Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

Det följer av artikel 8 i rådets beslut 2002/682/EG, Euratom om antagande av rådets arbetsordning, att kommissionens presentation av viktigare lagstiftningsförslag som skall antas med medbeslutandeförfarandet och den debatt som sedan hålls i rådet skall vara offentliga. Det är ordförandeskapet som rekommenderar vilka lagstiftningsförslag som anses vara de viktigaste. Listan över sådana förslag antas sedan av rådet efter samråd med kommissionen. Vidare skall rådets möten vara offentliga när rådet röstar om rättsakter som skall antas med medbeslutandeförfarande.

### **Närmare om bestämmelserna i fördraget**

I det konstitutionella fördraget införs en övergripande bestämmelse om att arbetet i unionens institutioner, myndigheter och organ skall bedrivas så öppet som möjligt i syfte att främja en god förvaltning och det civila samhällets deltagande (artikel I-50.1). Bestämmelsen återger tanken om öppenhet i artikel 1 andra stycket i Unionsfördraget.

#### *God förvaltning*

Regeringen välkomnar att en ny rättslig grund införs för antagandet av regler om god förvaltning (artikel III-398). När unionens institutioner, organ och myndigheter fullgör sina uppgifter skall de stödja sig på en öppen effektiv och oberoende europeisk administration. Enligt bestämmelsen skall sådana regler antas i europeiska lagar. De skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Bindande regler om god förvaltning gör det tydligt för medborgaren vilka krav på en god och effektiv förvaltning som kan ställas på EU och dess tjänstemän. Bestämmelsen får ses som ett viktigt steg mot ett öppnare och effektivare EU.

#### *Öppna rådsmöten*

Vidare anges i fördraget att Europaparlamentets och rådets möten skall vara öppna när lagstiftningsförslag diskuteras och antas (artikel I-50.2). Som nämnts ovan är vissa delar av rådets möten redan i dag öppna. Nyheten är att detta nu läggs fast i fördraget, att det inte endast är de möten som rådet väljer ut som är öppna samt att denna regel gäller generellt. Föreskriften innebär framförallt att all debatt i rådet om lagstiftning skall ske offentligt och att detta inte är något som rådet kan ändra i sin interna arbetsordning.

#### *Handlingsoffentlighet*

Bestämmelser om handlingsoffentlighet finns i del I (artikel I-50.3 och I-50.4) och i del III (artikel III-399) i det konstitutionella fördraget. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget med följande ändringar.

Den rätt till handlingsoffentlighet som följer av bestämmelserna i nuvarande fördrag utsträcks till att gälla unionens samtliga institutioner, myndigheter och organ. Detta innebär att samma principer om handlingsoffentlighet kommer att gälla för all EU:s verksamhet. Det bidrar till att medborgarnas möjligheter till insyn i unionens arbete ökar. Ändringen får till följd att varje ny myndighet och varje nytt organ som skapas måste ha regler om handlingsoffentlighet som följer de fastslagna principerna. Den innebär också att redan existerande myndigheter och organ måste ändra sina interna regler om de inte redan följer gällande principer. Det finns dock en begränsning i detta avseende. Europeiska centralbanken (ECB), den Europeiska investeringsbanken (EIB) och Europeiska unionens domstol skall omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet endast beträffande deras administrativa verksamhet. Europaparlamentet och rådet skall också säkerställa att handlingar som gäller lagstiftningsförfaranden offentliggörs.

Regeringen delar *Svenska Journalistförbundets* och *Tjänstemännens Centralorganisations (TCO:s)* uppfattning att det i fördraget inte bör finnas sådana begränsningar i de grundläggande reglerna som nu gäller för ECB, och är av uppfattningen att sådana begränsningar inte heller bör finnas för EIB och EU-domstolen. Regeringen verkade också inom ramen för regeringskonferensen för att begränsningarna inte skulle skrivas in i fördraget, men det svenska förslaget vann inte gehör bland övriga medlemsstater. Likaså instämmer regeringen i att det i fördraget borde ha angetts att EU:s tjänstemän har en grundläggande rätt till yttrandefrihet. Frågan regleras nu, på svenskt initiativ, i de s.k. tjänsteföreskrifterna. Regeringen bedömer att de steg i öppenhetsvänlig riktning som ändå har tagits i och med det nya fördraget bör välkomnas och avser fortsätta verka för att reglerna skall förbättras ytterligare i samband med framtida fördragsrevisioner.

### *Förvaltningssamarbete*

Som framgår av avsnitt 19.7.7 upprättas en rättslig grund för samarbete mellan medlemsstaternas förvaltningar, såsom en del av området för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder.

## 15.5 Skydd för personuppgifter

**Sammanfattning:** En särskild rättslig grund upprättas för skydd för personuppgifter som kommer att gälla inom hela fördragets tillämpningsområde.

**Remissinstanserna:** *Datainspektionen* välkomnar att en särskild rättslig grund införs i fördraget för harmoniserade bestämmelser om skydd av personuppgifter och anser att det är av stor betydelse att rätten till skydd för personuppgifter regleras på ett enhetligt sätt inom hela fördragets område.

**Bakgrund:** Bestämmelser om skydd för personuppgifter finns i dag i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria

flödet av sådana uppgifter, såvitt gäller behandling av personuppgifter i medlemsstaterna. Direktivet grundar sig på artikel 95 i EG-fördraget. Vidare finns sådana bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter, såvitt gäller behandling av personuppgifter inom gemenskapens institutioner och organ. Förordningen grundar sig på artikel 286 i EG-fördraget.

Det finns också sådana bestämmelser i flera olika rättsakter som antagits inom ramen för tredje pelaren. I rättsakterna finns bl.a. bestämmelser om att oberoende tillsynsmyndigheter skall kontrollera att bestämmelserna om skydd för personuppgifter följs. Bestämmelser som ger ett skydd för personuppgifter finns också i artikel 8 i Europakonventionen och i Europarådets dataskyddskonvention.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** I det konstitutionella fördraget införs en särskild rättslig grund om skydd för enskilda personer i fråga om behandling av personuppgifter hos unionens institutioner, organ och myndigheter och i medlemsstaterna, när dessa utövar verksamhet som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, samt om den fria rörligheten för sådana uppgifter (artikel I-51). Som en följd av att pelarstrukturen avskaffas kommer bestämmelsen att bli tillämplig även på de områden som nu motsvarar andra och tredje pelaren. Bestämmelser skall meddelas i europeiska lagar eller ramlagar som skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Vidare anges att oberoende myndigheter skall kontrollera att dessa bestämmelser följs. I en *gemensam förklaring (10)* till artikel I-51 anges att hänsyn måste tas till skyddet för den nationella säkerheten vid utformandet av bestämmelser om skydd för personuppgifter.

Regeringen välkomnar att enhetliga regler nu kommer att gälla på området.

Artikel I-51 tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.6).

## 15.6 Kyrkors och konfessionslösa organisationers ställning

**Sammanfattning:** Kyrkornas och de religiösa sammanslutningarnas och samfundens ställning liksom de filosofiska och konfessionslösa organisationernas ställning erkänns i det nya fördraget. Unionen skall erkänna deras identitet och deras specifika bidrag och upprätthålla en öppen, tydlig och regelbunden dialog med dessa kyrkor och organisationer.

**Remissinstanserna:** *Sveriges Kristna Råd* välkomnar att den förklaring (nr 11) som tidigare fanns i anslutning till Amsterdamfördraget förs in i fördraget liksom de tillägg som regeringskonferensen resulterat i. *Katolska biskopsämbetet* välkomnar att trossamfundens roll erkänns och att dialogen nämns. Katolska biskopsämbetet förutser dock vissa tillämpningsproblem när det gäller vilka trossamfund artikeln gäller och vad ”filosofiska och

konfessionslösa organisationer” innebär. *Riksförbundet för sexuell likaberättigande (RFSL)* vänder sig starkt mot den särställning som kyrkor och konfessionslösa organisationer har fått. Enligt RFSL innebär detta gränsdragningsproblem när det gäller diskrimineringskyddet i del II i fördraget.

**Bakgrund:** I anslutning till Amsterdamfördraget antogs en gemensam förklaring (11) om att unionen skall respektera och inte ingripa i kyrkors och religiösa sammanslutningars och samfunds ställning i medlemsstaterna. Unionen skall på samma sätt även respektera filosofiska och konfessionslösa organisationers ställning.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** I det konstitutionella fördraget införs en bestämmelse som återger texten i förklaring (11) till Amsterdamfördraget (artikel I-52). Till texten fogas två tillägg. Det första tillägget förtydligar att unionen i sitt förhållande till kyrkors, religiösa sammanslutningars och samfunds ställning samt filosofiska och konfessionslösa organisationers ställning skall respektera nationell lagstiftning. Det andra tillägget innebär att unionen skall erkänna deras identitet och deras specifika bidrag och upprätthålla en öppen, tydlig och regelbunden dialog med dessa kyrkor och organisationer.

Regeringen vill understryka att artikeln inte framhäver en trosinriktning framför den andra, att den även avser konfessionslösa organisationer samt att föreskriften i praktiken bekräftar nuvarande ordning.

## 16 Unionens finanser

**Sammanfattning:** I fördraget samlas principerna för arbetet med unionens budget i en särskild artikel.

Bestämmelser om EU-budgetens inkomstsida (unionens egna medel) skall, i likhet med nuvarande fördrag, antas av rådet med enhällighet efter Europaparlamentets hörande. Rådet kan dock med enhällighet bestämma att vissa genomförandebestämmelser skall antas med kvalificerad majoritet.

Det finansiella perspektivet byter namn till den fleråriga finansieringsramen och ges en rättslig grund i fördraget.

Uppdelningen mellan s.k. obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter i unionens årliga budget försvinner. Europaparlamentet får därmed en viktig roll även i fråga om jordbruksutgifter.

En rättslig grund för bekämpning av bedrägeri finns redan i EG-fördraget. Det nya fördraget innebär i stort sett ingen förändring på området.

**Remissinstanserna:** *Statens jordbruksverk* anser att förenklingar uppnås genom att låta rådet och Europaparlamentet endast göra en läsning av kommissionens budgetförslag samt genom att en och samma beslutsprocedur skall gälla för hela årsbudgeten. Det sistnämnda anser *Jordbruksverket* även ökar överskådligheten på budgetområdet. *Ekonomistyrningsverket* ser positivt på många av de förbättringar som det nya fördraget innebär när det gäller bestämmelserna om unionens

finanser. Verket anser också att särlösningar på EU-budgetens inkomstsida bör avskaffas och att en generell korrigeringsmekanism i stället bör införas för att undvika att vissa medlemsländer blir för stora nettobetalarare till EU-budgeten. *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att den ordning som föreslås i fördraget såvitt avser EU:s budget måste anses tillfredsställande. Inga synpunkter har inkommit från remissinstanserna gällande skyddet av gemenskapens finansiella intressen.

**Bakgrund:** I dag finns ett antal grundläggande principer för arbetet med unionens budget. Bland annat handlar det om att budgeten skall innehålla unionens samtliga inkomster och utgifter, att den skall vara i balans och att den skall genomföras i enlighet med sund ekonomisk förvaltning. Principerna regleras bl.a. i artiklarna 268, 270, 271 och 274 i EG-fördraget och i sekundärlagstiftning.

I artikel 269 i EG-fördraget finns en bestämmelse om unionens egna medel. I dag fattas beslut om systemet för unionens egna medel, dvs. EU-budgetens inkomster och medlemsstaternas EU-avgifter, av rådet med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Medlemsstaterna skall sedan godkänna beslutet.

Den fleråriga finansieringsramen kallas i dag för det finansiella perspektivet och är ett flerårigt budgettak för EU:s utgifter. Det finansiella perspektivet regleras i ett interinstitutionellt avtal mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen. Beslut om det interinstitutionella avtalet har, för rådets räkning, fattats av det Europeiska rådet och således har enhällighet gällt vid beslutet.

I artiklarna 271-276 i EG-fördraget finns bestämmelser om unionens budget. I dag gäller för den årliga budgetprocessen att rådet har sista ordet om jordbruksutgifterna – de s.k. obligatoriska utgifterna – medan Europaparlamentet har den slutliga makten beträffande i princip samtliga övriga utgifter – de s.k. icke obligatoriska utgifterna. Således gäller olika beslutsregler för de respektive institutionerna beroende på vilken typ av utgifter det är fråga om. Rådet och Europaparlamentet gör två läsningar var av kommissionens budgetförslag.

I artiklarna 277-279 i EG-fördraget finns på det finansiella området en slags restpost med bestämmelser bl.a. om i vilken valuta budgeten skall upprättas (artikel 277) och om hur kommissionen skall agera vid valutaväxling (artikel 278). Därtill anges att rådet med enhällighet, fram till 2007, efter Europaparlamentets hörande skall anta en budgetförordning med mer detaljerade regler om hur budgeten ställs upp, genomförandet av budgeten, redovisning och revision samt olika aktörers roller och ansvar (artikel 279.1). Det anges också att rådet genom enhälligt beslut efter att ha hört Europaparlamentet skall fastställa vissa mer detaljerade bestämmelser avseende EU-budgetens inkomstsida (artikel 279.2).

I artikel 280 i EG-fördraget finns allmänna bestämmelser om att gemenskapen och dess medlemsstater skall arbeta med att bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen. Detta arbete skall samordnas mellan aktörerna. Det anges också att kommissionen i samarbete med medlemsstaterna skall presentera en årlig rapport för Europaparlamentet om åtgärder mot bedrägerier.



## Närmare om bestämmelserna i fördraget

Bestämmelser om unionens finanser finns i del I (artiklarna I-53–I-56) och i del III (artiklarna III-402-III-415) i det konstitutionella fördraget.

### *Budgetmässiga och finansiella principer*

Det är enligt regeringen positivt att bestämmelser om unionens budgetmässiga och finansiella principer samlas i artikel I-53 i det konstitutionella fördraget. Det underlättar överskådligheten och kan också ge principerna mer tyngd än när de presenteras var för sig. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i nuvarande EG-fördrag och sekundärlagstiftning.

### *Unionens egna medel*

Unionens egna medel regleras i artikel I-54 i det konstitutionella fördraget. I artikeln anges att bestämmelser om systemet för egna medel skall meddelas i en europeisk lag som, i likhet med nuvarande fördrag, skall antas av rådet med enhällighet efter hörande av Europaparlamentet. Genom ett sådant enhälligt beslut kan bl.a. nya inkomstkategorier inrättas eller befintliga inkomstkategorier avvecklas. Liksom i dag skall medlemsstaterna därefter ratificera den europeiska lagen.

Genomförandebestämmelser för systemet för unionens egna medel skall emellertid fastställas i en europeisk lag utfärdad av rådet med kvalificerad majoritet, dock endast i den mån som detta föreskrivs i den grundläggande lag som antagits med enhällighet. Rådet skall besluta efter godkännande av Europaparlamentet.

Med andra ord beslutar rådet med enhällighet om vissa grundläggande bestämmelser samt om vad som skall anses vara genomförandebestämmelser och som därmed skall fastställas med kvalificerad majoritet. Beträffande vilken typ av inkomstkategorier som skall finnas gäller alltid enhällighet.

Resultatet från regeringskonferensen skiljer sig från framtidskonventets förslag. Konventet föreslog att endast taket för EU:s inkomster samt införandet och avskaffandet av inkomstkategorier skulle beslutas av rådet med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Mer detaljerade bestämmelser än så skulle rådet besluta om med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande.

Genom det konstitutionella fördraget upprätthålls således i allt väsentligt nuvarande ordning.

### *Den fleråriga finansieringsramen*

Det finansiella perspektivet byter namn till den fleråriga finansieringsramen och ges en rättslig grund i del I i det konstitutionella fördraget (artikel I-55). Det innebär enligt regeringen en förbättring jämfört med dagens system. Den fleråriga finansieringsramen spelar en så pass central roll i EU:s budgetsysteem att den bör ges denna status. Finansieringsramen har sedan den infördes främjat stabilitet och långsiktighet på budgetområdet. Den fleråriga finansieringsramen skall fastställas av

rådet med enhällighet i en europeisk lag efter godkännande av Europaparlamentet som skall fatta beslut med en majoritet av sina ledamöter. Det anges dock att Europeiska rådet med enhällighet får anta ett europeiskt beslut om bemyndigande för rådet att besluta om övergång till omröstning med kvalificerad majoritet för fastställandet av den fleråriga finansieringsramen.

Finansieringsramen skall huvudsakligen innehålla beloppsmässiga tak för olika utgiftskategorier i EU:s budget vilket regleras närmare i del III i det konstitutionella fördraget (artikel III-402). Ramen skall fastställas för en period på minst fem år. Om man inte lyckas enas om en ny finansieringsram skall den tidigare ramen fortsätta att gälla till dess man enats om en ny.

I en *gemensam förklaring (26)* till artikel III-402.4, kopplad till den fleråriga finansieringsramen, konstateras först att föregående periods ram skall gälla om man inte enas om en ny finansieringsram, i enlighet med bestämmelserna i artikel III-402.4. Därefter anges att om beslut om en ny ram inte har fattats före utgången av 2006 skall tilldelningen av anslag till medlemsstaterna, dvs. EU-stöd, fastställas på grundval av samma kriterier för samtliga medlemsstater. Syftet med deklARATIONEN är att de nya medlemsstaterna inte skall diskrimineras i förhållande till gamla medlemsstater i det fall det inte finns någon ny finansieringsram, dvs. den gamla gäller, och därmed sannolikt mindre pengar till EU-stöd.

Resultatet från regeringskonferensen skiljer sig från framtidskonventets förslag. Konventet föreslog att den fleråriga finansieringsramen skall fastställas av rådet med kvalificerad majoritet efter godkännande från Europaparlamentet. Konventet föreslog emellertid även en övergångslösning som innebar att den första finansieringsramen efter det nya fördragets ikraftträdande skulle beslutas av rådet med enhällighet.

### *Unionens budget*

Bestämmelser om unionens budget finns i del I (artikel I-56) och i del III (artiklarna III-403–III-409) i det konstitutionella fördraget. Unionens årliga budget skall fastställas i en europeisk lag.

I fördraget slås fast att en och samma beslutsprocedur skall gälla för hela årsbudgeten. Detta innebär att uppdelningen mellan obligatoriska och icke obligatoriska utgifter försvinner. Det innebär också att Europaparlamentet får ökat formellt inflytande över jordbruksutgifterna samtidigt som rådet får ökat formellt inflytande över övriga utgifter.

I stället för dagens två läsningar skall rådet och Europaparlamentet endast göra en läsning var av kommissionens budgetförslag. Om institutionerna inte är överens skall en förlikningskommitté bestående av representanter för rådet och Europaparlamentet sammankallas. Om förlikningskommittén kommer överens skall rådet och Europaparlamentet bekräfta överenskommelsen för att budgeten skall anses antagen. Om förlikningskommittén inte kommer överens skall kommissionen lägga ett nytt budgetförslag som hanteras på samma sätt som det första förslaget. Har man i detta stadium passerat årsskiftet får unionen, liksom i dag, varje månad använda en tolftedel av föregående års anslag till dess en ny budget antagits. Förändringarna bör

sammantaget verka för en stärkt budgetdisciplin samtidigt som balansen mellan institutionerna upprätthålls. Förändringarna bör därför välkomnas.

Resultatet från regeringskonferensen skiljer sig från framtidskonventets förslag. Framtidskonventet föreslog förvisso att antalet läsningar av budgetförslaget skulle reduceras från två till en var för rådet och Europaparlamentet samt att en och samma beslutsprocedur skulle gälla för samtliga utgifter. Konventet föreslog dock att i det fall institutionerna inte är överens, och inte heller en förlikningskommitté kan enas om en lösning, så kan Europaparlamentet genom beslut av en majoritet av sina ledamöter och tre femtedelar av de avgivna rösterna bekräfta sina ändringar jämfört med rådets uppfattning och därmed anta budgeten. Konventets förslag gav alltså betydligt större makt till Europaparlamentet jämfört med vad regeringskonferensen kommit överens om.

### *Gemensamma bestämmelser*

Vissa gemensamma finansiella bestämmelser finns i artiklarna III-410–III-414 i det konstitutionella fördraget. Artiklarna III-410–III-412 motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget. Följande kan särskilt noteras.

I artikel III-410 slås fast att den fleråriga finansieringsramen och den årliga budgeten skall upprättas i euro.

Beslutsproceduren i artikel III-412 ändras. I europeiska lagar skall det, i likhet med nuvarande fördrag, meddelas budgetregler med närmare detaljer om budgeten och regler om kontroll av det ansvar som aktörerna i budgetförvaltningen har. Vidare skall det, i likhet med nuvarande fördrag, i en europeisk förordning meddelas närmare bestämmelser och förfaranden för hur budgetinkomster skall ställas till kommissionens förfogande samt nödvändiga åtgärder vid likviditetsbehov. Rådet skall besluta med enhällighet till och med den 31 december 2006. När det gäller förordningarna skall rådet besluta efter att ha hört Europaparlamentet. Från och med den 1 januari 2007 skall rådet besluta med kvalificerad majoritet både när det gäller lagarna och förordningarna.

I artikel III-413 införs en ny bestämmelse om att Europaparlamentet, rådet och kommissionen skall se till att det finns finansiella medel tillgängliga för att unionen skall kunna fullgöra sina rättsliga förpliktelser gentemot tredjeman.

Vidare införs i artikel III-414 en ny bestämmelse om att regelbundna möten skall sammankallas mellan Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande på kommissionens initiativ inom ramen för budgetförfarandet.

### *Bekämpning av bedrägeri*

Bekämpning av bedrägerier regleras i artikel III-415 i det konstitutionella fördraget. Endast smärre förändringar av denna bestämmelse har skett under regeringskonferensen.

## 17 Unionen och dess närmaste omvärld

**Sammanfattning:** En ny bestämmelse om unionens relation till dess närmaste omvärld införs i fördraget. Bestämmelsen fastslår att unionen skall utveckla särskilda förbindelser med närbelägna länder (grannskapspolitik).

**Remissinstanserna:** *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)* anser att stöd till medelinkomstländer, i t.ex. närområdet, inte bör kunna belasta den ekonomiska ramen för utvecklingssamarbetet.

**Bakgrund:** Framtidskonventet föreslog en särskild artikel om unionens relation till dess närmaste omvärld. Syftet var att särskilt framhålla betydelsen av förbindelser med närbelägna stater i syfte att skapa ett område med välstånd och god grannsämja som grundar sig på unionens värderingar och kännetecknas av nära och fredliga förbindelser. Särskilda avtal, t.ex. associeringsavtal, med ömsesidiga rättigheter och skyldigheter skall kunna ingås. Det finns ingen motsvarande artikel i nuvarande fördrag.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** En ny bestämmelse om unionens relation till dess närmaste omvärld införs i det konstitutionella fördraget (artikel I-57). I artikeln fastslås att unionen skall utveckla särskilda förbindelser med närbelägna länder (grannskapspolitik). Regeringskonferensens resultat överensstämmer med framtidskonventets förslag. Under senare år har unionen redan utvecklat särskilda avtalsformer och speciella relationer till grannländer och länder i unionens närområde. Den nya artikeln framhäver dessa relationer på en central plats i fördraget och ger länderna på så sätt en särställning i unionens yttre förbindelser. I en *gemensam förklaring (11)* till artikel I-57 anges att unionen kommer att beakta den särskilda situationen för länder med litet territorium som har särskilda närhetsförbindelser med unionen.

Det bör noteras att bestämmelsen om grannlandspolitiken är skild från frågor om utvecklingspolitik. Den innebär i sig inte att fördelningen av unionens finansiella resurser ändras.

## 18 Medlemskap i unionen

**Sammanfattning:** I fördraget fastställs i likhet med nuvarande fördrag kriterierna för medlemskap samt förfarandena för anslutning och för upphävande av rättigheter. Bestämmelserna har ett i stort sett oförändrat innehåll jämfört med nuvarande fördrag.

En nyhet är att det i fördraget fastslås att ett medlemsland frivilligt kan utträda ur unionen och det föreslås en procedur för sådana fall.

**Remissinstanserna:** *Svenska Kvinnors EuropaNätverk* och *Business and Professional Women Sweden* anser att det är ett framsteg att unionens grundläggande värden, och därmed jämställdheten, hänvisas till som ett krav i artikel I-58 för inträde av nya medlemsstater i unionen.

*Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att en artikel om möjlighet till utträde är en naturlig del av de demokratiska reglerna och att regeln om tillfälligt upphävande av vissa rättigheter är lämplig ur demokratisk synvinkel.

**Bakgrund:** Kriterierna för medlemskap i unionen redovisas i dag ganska allmänt i Unionsfördraget. I artikel 49 i Unionsfördraget står det att varje europeisk stat som respekterar de principer som anges i artikel 6.1 i Unionsfördraget får ansöka om medlemskap. De principer som därvid avses är principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen. Även förfarandet för anslutning till unionen finns i dag i artikel 49 i Unionsfördraget.

Bestämmelser om ett förfarande för situationer där det finns risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter unionens gemensamma värden finns redan i dag i artikel 7 i Unionsfördraget samt i artikel 309 i EG-fördraget.

Frågan om möjlighet till utträde är visserligen inte reglerad i nuvarande fördrag. Det har ändå ansetts fullt möjligt för ett land att lämna samarbetet och några rättsliga hinder häremot kan inte anses föreligga. Att de andra medlemsstaterna i ett sådant fall inte skulle respektera den berörda statens vilja har inte bedömts som ett realistiskt politiskt scenario. Att utträdesbestämmelser saknas kan dock ge upphov till praktiska problem. Bestämmelser om frivilligt utträde finns i många andra internationella organisationer där suveräna stater är medlemmar.

## **Närmare om bestämmelserna i fördraget**

### *Villkor för medlemskap och förfaranden för anslutning till unionen*

Även i det konstitutionella fördraget hänvisas, beträffande kriterierna för medlemskap i unionen, tillbaka till beskrivningen av unionens gemensamma värden som definieras i artikel I-2 (artikel I-58). Dessa värden behandlas ovan i avsnitt 9.1 men här kan ändå sägas att det i huvudsak är fråga om samma principer som gällt hittills. Det konstitutionella fördragets bestämmelser är dock något mer specifika än den hittillsvarande regleringen, då de anger att stater som ansöker om medlemskap skall förbinda sig att gemensamt främja dessa värden.

Det konstitutionella fördragets bestämmelser om anslutning motsvarar i huvudsak dagens ordning. Det fördragsfästs att medlemsstaternas nationella parlament skall underrättas om en ansökan om anslutning. Jämfört med framtidskonventets förslag har tekniska justeringar gjorts i texten.

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

I det konstitutionella fördraget anges de varnings- och sanktionsförfaranden som kan beslutas mot en medlemsstat som åsidosätter unionens värden (artikel I-59). De ändringar förslaget innebär i förhållande till nuvarande bestämmelser är nödvändiga tekniska justeringar för att beakta sammanslagningen av fördragen. Jämfört med framtidskonventets förslag har tekniska justeringar gjorts i texten.

Särskilda övergångsbestämmelser när det gäller omröstning i rådet enligt artikel I-59.5 finns i artikel 2.4 i *protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ* som fogas till det konstitutionella fördraget.

### *Frivilligt utträde ur unionen*

Det konstitutionella fördraget innehåller en ny bestämmelse med ett förfarande som skall följas i det fall en medlemsstat frivilligt beslutar att utträda ur unionen (artikel I-60). Förfarandet vägleds delvis av motsvarande procedur i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten, men innehåller mer specifika bestämmelser.

En medlemsstat som beslutar att utträda skall anmäla detta till Europeiska rådet. Europeiska rådet skall sedan ta fram riktlinjer, mot bakgrund av vilka unionen skall förhandla fram ett avtal med den berörda medlemsstaten om villkoren för utträdet, med beaktande av medlemsstatens framtida förbindelser med unionen. Kommissionen skall lägga fram rekommendationer till rådet som skall anta ett förhandlingsmandat och utse förhandlare av avtalet (artikel III-325.3). Avtalet skall ingås på unionens vägnar och rådet skall fatta beslut om dess antagande med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande. Medlemsstaten ifråga får därvid inte delta i Europeiska rådets eller rådets beslut eller överläggningar.

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, enhälligt besluta att förlänga denna tidsfrist. Förekomsten av ett avtal är alltså inte tvingande för möjligheten till utträde.

En uttrycklig bestämmelse om frivilligt utträde tydliggör dels att en enskild stats vilja att frånträda det konstitutionella fördraget måste respekteras, dels att det finns en rättslig procedur för en medlemsstat att även utan övriga medlemsstaters medgivande utträda ur unionen.

En medlemsstat som utträtt ur unionen, men som på nytt vill ansluta sig, skall omfattas av det normala förfarandet för anslutning. Jämfört med framtidskonventionens förslag har tekniska justeringar gjorts i texten. Särskilda övergångsbestämmelser när det gäller omröstning i rådet enligt artikel I-60.4 finns i artikel 2.4 i *protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ* som fogas till det konstitutionella fördraget.

## 19 Unionens verksamhet inom olika politikområden

Del III i det konstitutionella fördraget innehåller de detaljerade målen och rättsliga grunderna för unionens verksamhet inom de olika politikområdena.

Politikområdena indelas på nytt sätt. Inledningsvis i avdelning I samlas de horisontella bestämmelser som skall beaktas eller respekteras i all

unionens verksamhet. Därefter finns en avdelning II med rättsliga grunder för icke-diskriminering och unionsmedborgarskap (se avsnitt 9.2 och 10.3).

I avdelning III som gäller *unionens inre politik och åtgärder* ingår: inre marknaden, ekonomisk och monetär politik, politik på andra områden (sysselsättning, socialpolitik, ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, jordbruk och fiske, miljö, konsumentskydd, transporter, transeuropeiska nät, forskning och teknisk utveckling, rymden samt energi), området med frihet, säkerhet och rättvisa samt områden där unionen får besluta om att genomföra stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (folkhälsa, industri, kultur, turism, utbildning, ungdoms- och idrottsfrågor och yrkesutbildning, skydd och beredskap samt administrativt samarbete).

I avdelning V som gäller *unionens yttre åtgärder* samlas bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, den gemensamma handelspolitiken, samarbete med tredjeland och humanitärt bistånd, restriktiva åtgärder, internationella avtal, unionens förbindelser med internationella organisationer och tredjeland, unionens delegationer samt bestämmelser om genomförande av solidaritetsklausulen (se avsnitt 21). Syftet är att åstadkomma ökad samstämmighet i unionens externa agerande.

Dessutom finns en avdelning IV med bestämmelser om associering av utomeuropeiska länder och territorier (se avsnitt 20). Vidare finns en avdelning VI som behandlar unionens funktion och som innefattar närmare institutionella och finansiella bestämmelser samt närmare bestämmelser om fördjupade samarbeten (se avsnitt 12, 14.3 och 16). Slutligen finns vissa gemensamma bestämmelser i avdelning VII (se avsnitt 22).

Bestämmelserna i del III motsvarar till stor del de detaljerade målen och rättsliga grunderna för gemenskapens verksamhet inom de olika politikområdena i EG-fördraget. Till följd av att pelarindelningen avskaffas lyfts närmare bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (nuvarande andra pelaren) in i del III i det konstitutionella fördraget. På samma sätt lyfts de närmare bestämmelser som rör området med frihet, säkerhet och rättvisa in i del III i fördraget. Där samlas bestämmelser om politik som gäller kontroll vid gränser, asyl och invandring och civilrättsligt samarbete (nuvarande första pelaren) samt straffrättsligt samarbete och polissamarbete (nuvarande tredje pelaren).

Bestämmelserna i del III har anpassats med hänsyn till bestämmelserna i del I i det konstitutionella fördraget, bland annat till den rationalisering av rättsliga instrument och beslutsprocedurer som gjorts i del I. Detta innebär i vissa fall en utvidgning av beslutsfattande med kvalificerad majoritet och tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet (nuvarande medbeslutandeförfarandet). Vidare har bestämmelserna förbättrats juridiskt-tekniskt.

Vissa nya rättsliga grunder införs i det konstitutionella fördraget som antingen utvidgar unionens befogenhet eller klarlägger utövandet av denna befogenhet på områden inom vilka unionen redan är verksam.

## 19.1 Allmänna bestämmelser

**Sammanfattning:** I fördraget samlas vissa bestämmelser som skall beaktas eller respekteras i all unionens verksamhet i ett sammanhållet avsnitt.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser är positiva till att övergripande tvärssektoriella hänsyn samlas på ett ställe i fördraget och skall beaktas redan på lagstiftningsstadiet inom unionens hela verksamhet. Det kommer, enligt *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, att bli viktigt att bevaka att dessa nya inledande artiklar inte bara blir tomma ord utan påverkar EU:s förslag och beslut. *Länsstyrelsen i Uppsala län*, *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Länsstyrelsen i Jämtlands län* noterar med tillfredsställelse att många av de intressen och mål som länsstyrelserna är satta att bevaka och främja tydliggörs och fastslås i fördraget bl.a. jämställdhet mellan kvinnor och män, miljöskydd, djurskydd och socialt skydd. *Svenska Kvinnors EuropaNätverk (SKEN)*, *Business and Professional Women Sweden (BPW Sweden)* och *Malmö kommun* framhåller särskilt jämställdhet mellan kvinnor och män i artikel III-116. SKEN, BPW Sweden och *Sveriges Pensionärsförbund* välkomnar även den gemensamma förklaringen (13) i anknytning till artikel III-116 om att bekämpa våld i hemmet. LO välkomnar särskilt artikel III-117 där det klargörs att all politik och verksamhet också ska beakta främjandet av hög sysselsättning, garantier för ett fullgott socialt skydd, kampen mot social utestängning, hög utbildningsnivå samt hög hälsoskyddsnivå för människor. Det är emellertid, enligt LO, beklagligt att man här talar om hög sysselsättning istället för full sysselsättning, som ju är det begrepp som används i fördragets del I. *Ombudsmannen mot diskriminering p.g.a. sexuell läggning*, SKEN, BPW Sweden och *Sveriges Pensionärsförbund* framhåller särskilt artikel III-118 om unionens åtagande att bekämpa diskriminering på grund av bl.a. sexuell läggning, kön och ålder. *Konsumentverket* anser att bestämmelsen om konsumentskydd i artikel III-120 är en förbättring i jämförelse med dagens situation men menar att bestämmelsen med fördel bör införlivas även i unionens målbestämmelser. *Djurskyddsmyndigheten* anser att djurskyddet förstärks genom det nya fördragets artikel III-121 och anser att det är önskvärt att Sverige även i fortsättningen har möjlighet att införa strängare regler om djurskydd än vad som föreskrivs på unionsnivå.

**Bakgrund:** I nuvarande fördrag återfinns de allmänna bestämmelser som skall beaktas, respekteras eller integreras i all gemenskapens verksamhet både som principer i EG-fördragets första del och i anknytning till respektive politikområde.

### Närmare om bestämmelserna i fördraget

#### *Bestämmelser som skall beaktas i all unionens verksamhet*

I avdelning I i del III i det konstitutionella fördraget samlas bestämmelser med övergripande tillämpning (artiklarna III-115–III-121). Kravet på samstämmighet gäller enligt det konstitutionella fördraget all unionens politik och alla dess åtgärder (artikel III-115). Bestämmelserna i



artiklarna III-116–III-121 skall beaktas eller respekteras i all unionens verksamhet även på områden som enligt nuvarande fördrag ligger inom andra och tredje pelaren. Bestämmelserna omfattar jämställdhet mellan kvinnor och män, socialt skydd, bekämpande av diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, samt miljöskydd, konsumentskydd och djurskydd. Vissa horisontella principer finns också i anknytning till politikområdena (t.ex. i artikel III-278).

### *Jämställdhet mellan kvinnor och män*

I all verksamhet som avses i del III i fördraget skall unionen syfta till att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och att främja jämställdhet mellan dem (artikel III-116). Bestämmelsen motsvarar artikel 3.2 i EG-fördraget.

Enligt en *gemensam förklaring (13)* till artikel III-116 skall unionen, i sina allmänna insatser för att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män, inom sina olika politikområden sträva efter att bekämpa alla slag av våld i hemmet. Medlemsstaterna bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra och bestraffa dessa brott samt att stödja och skydda brottsoffren.

### *Socialt skydd*

Vid fastställandet och genomförandet av den politik och verksamhet som avses i del III skall unionen beakta de krav som är förknippade med främjande av hög sysselsättning, garantier för ett fullgott socialt skydd, kampen mot social utestängning samt en hög utbildningsnivå och en hög hälsoskyddsnivå för människor (artikel III-117). Bestämmelsen motsvarar huvudsakligen nuvarande målsättningar för gemenskapens socialpolitik (artikel 136 i EG-fördraget). Bestämmelsen är ny jämfört med framtidskonventets förslag.

### *Bekämpande av diskriminering*

Det införs ytterligare en ny horisontell bestämmelse. Vid utformningen och genomförandet av den politik och den verksamhet som avses i del III skall unionen söka bekämpa all diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (artikel III-118). En rättslig grund för bekämpande av sådan diskriminering finns i artikel III-124 (se avsnitt 9.2).

### *Miljöskydd*

Miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av den politik och verksamhet som avses i del III i fördraget, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling (artikel III-119). Bestämmelsen motsvarar artikel 6 i EG-fördraget.

## Konsumentskydd

Konsumentskyddskraven skall beaktas när unionens övriga politik och verksamhet utformas och genomförs (artikel III-120). Bestämmelsen motsvarar artikel 153.2 i EG-fördraget.

## Djurskydd

Vid utformningen och genomförandet av unionens politik ifråga om jordbruk, fiskeri, transport, inre marknad, forskning samt teknisk utveckling och rymden, skall unionen och medlemsstaterna fullt ut ta hänsyn till kraven på välbefinnande för djuren i deras egenskap av kännande varelser. Samtidigt skall unionen och medlemsstaterna respektera medlemsstaternas lagstiftning och sedvänjor särskilt i fråga om religiösa riter, kulturella traditioner och regionalt arv (artikel III-121). Artikeln motsvarar i huvudsak protokollet om djurskydd och djurens välbefinnande som finns fogat till nuvarande fördrag. Artikeln ersätter protokollet. Hänsyn till djurens välbefinnande framhävs genom att denna övergripande artikel tas in i fördraget. Artikeln är ny jämfört med framtidskonventets förslag.

## 19.2 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

**Sammanfattning:** Det införs en rättslig grund som gör det möjligt att fastställa de principer och villkor som skall gälla vid utförande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. De europeiska lagar som fastställs på detta område får inte påverka medlemsstaternas befogenheter att tillhandahålla, beställa och finansiera dessa tjänster.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser ställer sig tveksamma eller negativa till övergripande europeisk lagstiftning om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att utvidgningen av EU:s kompetens på detta område är acceptabel men att den måste ske under förutsättningen, såsom anges i fördraget, att de europeiska lagar som fastställs på detta område inte får påverka medlemsstaternas befogenheter att tillhandahålla, beställa och finansiera dessa tjänster. *Motala kommun, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan* samt *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* anser att definitionen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är oklar. *Motala kommun* och *Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan* kräver stor vaksamhet mot att sociala tjänster skulle kunna komma att ingå i begreppet. Remissinstanserna understryker vikten av att bevaka de lokala och regionala myndigheternas möjligheter att tillhandahålla, beställa och finansiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och att värna rätten för kommuner, landsting och regioner att avgöra om verksamheten skall bedrivas i egen regi eller på driftentreprenad. *Kommerskollegium* påpekar att det är viktigt att försiktighet iakttas vid den praktiska tillämpningen av bestämmelsen för att undvika fragmentering av den inre marknaden. *Svenskt Näringsliv* motsätter sig att det i fördraget skapas en ny rättslig

grund för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eftersom en sådan enligt Svenskt Näringsliv riskerar att äventyra nödvändig liberalisering och att negativt påverka effektivisering och konkurrensutsättning på nya marknader inom den inre marknaden.

**Bakgrund:** Under de senaste åren har tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, såsom post, el, vatten och kommunikationer i stor utsträckning avreglerats av medlemsstaterna. Mot den bakgrunden infördes genom Amsterdamfördraget en bestämmelse som syftar till att garantera att den nya konkurrensen på dessa områden inte påverkar tillgången till, kvaliteten hos och karaktären av de tjänster som tillhandahålls medborgarna. Enligt artikel 16 i EG-fördraget skall gemenskapen och medlemsstaterna sörja för att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utförs. Genom bestämmelsen markeras den betydelse tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar och den roll som dessa tjänster spelar när det gäller att främja social och territoriell sammanhållning. Gemenskapen och medlemsstaterna skall sörja för att tjänsterna utförs på grundval av principer och villkor som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter. Åliggandet för gemenskapen och medlemsstaterna gäller inom ramen för deras respektive befogenheter och inom ramen för fördragets tillämpningsområde.

I artikel 16 klargörs att den artikeln inte påverkar fördragets regler om statsstöd och konkurrens i artiklarna 73, 86 och 87 i EG-fördraget. Företag som anförtrots att utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse omfattas av bestämmelserna i EG-fördraget – särskilt konkurrensbestämmelserna – i den utsträckning som dessa bestämmelser inte hindrar företaget att fullgöra sina uppgifter. Handelns utveckling får dock inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse (artikel 86 i EG-fördraget). I den mån finansieringen av tjänsterna kan tolkas som statligt stöd kan den rättsliga grunden för gruppundantag (artikel 89 i EG-fördraget) utnyttjas för att klargöra finansieringsvillkoren.

För närvarande antar gemenskapen sektor för sektor lagstiftning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse regleras i artikel III-122 i det konstitutionella fördraget. I artikeln införs en ny rättslig grund enligt vilken principer och villkor, särskilt ekonomiska och finansiella, som gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skall fastställas i europeiska lagar. De skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Dessa lagar får dock inte påverka medlemsstaternas befogenheter att, i överensstämmelse med fördraget, tillhandahålla, beställa och finansiera sådana tjänster (detta tillägg är nytt jämfört med framtidskonventets förslag).

Bestämmelsen om konkurrensreglernas tillämpning på företag som anförtrots att tillhandahålla sådana tjänster (artikel III-166.2) och den rättsliga grunden som möjliggör gruppundantag från reglerna om statligt stöd (artikel III-169) är i princip oförändrade jämfört med nuvarande fördrag. Regeringen delar den uppfattning som remissinstansen *LO* givit uttryck för att utvidgningen av EU:s kompetens på detta område är acceptabel eftersom den måste ske under förutsättningen, såsom anges i fördraget, att de europeiska lagar som fastställs på detta område inte får

påverka medlemsstaternas befogenheter att tillhandahålla, beställa och finansiera dessa tjänster.

### 19.3 Inre marknaden

**Sammanfattning:** Bestämmelser om EU:s inre marknad samlas i ett avsnitt i fördraget. Det nya fördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i politikområdet. Den nuvarande balansen bevaras, användandet av kvalificerad majoritet ökar och avsnittet om den inre marknaden blir mer överskådligt.

Det införs en ny rättslig grund för administrativa åtgärder avseende kapitalrörelser och betalningar. En annan nyhet är att det införs en särskild rättslig grund som gör det möjligt att skapa europeiska rättigheter som säkerställer ett enhetligt skydd för immateriella rättigheter i unionen. Den nya särskilda rättsliga grunden på det immaterialrättsliga området innebär större tydlighet på rättsområdet och en välkommen rationalisering och förenkling av beslutsprocessen.

**Remissinstanserna:** *Socialstyrelsen* anser att det hade varit önskvärt om det nya fördraget innehållit ett förtydligande om vilka tjänster som inryms i begreppet tjänst i fördragets mening. *Tullverket* anser att formuleringen ”inom konstitutionens tillämpningsområde” i artikel III-152 om tullsamarbete i det nya fördraget är otydlig och befarar att den kan tolkas mer vidsträckt och därmed komma i konflikt med särreglerna på området frihet, säkerhet och rättvisa. *Skatteverket* välkomnar den nya bestämmelsen i artikel III-158.4 i fördraget om restriktiva skatteåtgärder vid svårigheter att kontrollera kapitalrörelser från tredje land. *Rikspolisstyrelsen* anser att det är positivt att det på svensk begäran har tydliggjorts i artikel III-160 att det endast är terrorism och verksamhet relaterad till terrorism som kan utgöra grund för frysning av tillgångar för grupper och individer inom unionens eget område. *Konkurrensverket* framhåller i sitt remissvar betydelsen av en effektiv rättstillämpning på konkurrensområdet. Viktiga grunder för en sådan tillämpning är, enligt Konkurrensverket, att en klar kompetensfördelning råder mellan olika organ och att formerna för beslutsfattandet är effektiva. Konkurrensverket anser det därför positivt att beslutsprocessen har förtydligats i fördraget.

*Skatteverket* konstaterar att bestämmelserna om indirekta skatter i huvudsak motsvarar reglerna i EG-fördraget. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att det i fördraget bör införas beslutsfattande med kvalificerad majoritet på skatteområdet avseende minimiskattenivåer för företags-, sparande- och miljöbeskattning. Denna ändring skulle enligt LO öka möjligheterna att undvika skattedumping. *Lantbrukarnas Riksförbund* däremot anser att det är viktigt att behålla medlemsstaternas suveränitet på skatteområdet och därmed att behålla kravet på enhälligt beslutsfattande.

*Kommerskollegium* och *Svenskt Näringsliv* välkomnar att en ny rättslig grund införs för immaterialrättsområdet (artikel III-176) som innebär att fler beslut kan fattas med kvalificerad majoritet än som är fallet idag men beklagar att enhällighet skall gälla för språkanvändningen.

*Kommerskollegium* välkomnar att medbeslutandeproceduren utsträcks till nya områden utan att ta ställning till vad det kan få för effekt på enskilda politikområden. *Svenskt Näringsliv* ser det som positivt att beslut rörande fri rörlighet för arbetstagare och åtgärder som är nödvändiga för social trygghet för migrerande arbetstagare (artikel III-136.1) enligt det nya fördraget skall kunna antas med kvalificerad majoritet, liksom att det blir lättare att fatta beslut som underlättar för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare (artikel III-141).

**Bakgrund:** Generella bestämmelser om den inre marknadens upprättande och funktion finns i artiklarna 14 och 15 samt artiklarna 297 och 298 i EG-fördraget. Bestämmelserna återger de grundläggande förutsättningarna för den inre marknaden och reglerna om hur medlemsstaterna bör agera för att motverka påfrestningar på den inre marknaden som kan följa av åtgärder som medlemsstaterna kan känna sig tvingade att utföra på grund av allvarliga interna störningar m.m.

Fri rörlighet för personer och tjänster och etableringsrätten regleras i artiklarna 39-55 i EG-fördraget. I artikel 294 i EG-fördraget finns vidare en bestämmelse om kapitalplacering i bolag.

Artiklarna 23-31 i EG-fördraget innehåller bestämmelser om fri rörlighet för varor. Förbuden mot import- och exportrestriktioner är centrala för den fria rörligheten för varor på den inre marknaden. Bestämmelserna finns i artiklarna 28-30 i EG-fördraget. Det finns en mängd vägledande rättsfall baserade på artiklarna ifråga. Vidare innehåller artikel 135 i EG-fördraget en bestämmelse om tullsamarbete. Tullsamarbetet syftar till att effektivt ingripa mot överträdelser av gemenskapens tull- och jordbruksregler vid import och export.

I artiklarna 56-60 i EG-fördraget finns bestämmelser om kapital och betalningar. Där stadgas inledningsvis att restriktioner för kapitalrörelser och betalningar mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland är förbjudet. De följande artiklarna innehåller vissa undantag från principen om fri rörlighet för kapital och betalningar. Exempelvis skall principen – under vissa förutsättningar – inte påverka medlemsstaternas rätt att tillämpa skattebestämmelser som skiljer mellan skattebetalare som har olika bostadsort. Inte heller påverkas rätten att vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra överträdelser av nationella lagar och andra författningar eller att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet.

Artiklarna 81-89 i EG-fördraget utgör grunden för EU:s konkurrenslagstiftning. Europeiska kommissionen och ministerrådet har med dessa artiklar som grund utfärdat ett stort antal rättsakter som ytterligare förtydligar och förklarar hur dessa artiklar skall tillämpas. EG-domstolen har dessutom utvecklat en rättspraxis till vägledning för såväl privata som offentliga aktörer.

Artiklarna 81-86 i EG-fördraget riktar sig till privata och offentligt ägda företag. Reglerna uppställer förbud mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning. Dessutom regleras grunderna för kommissionens befogenheter vid övervakandet av marknadens aktörer. Artiklarna 87-89 innehåller regler om förhandskontroll av statligt stöd samt under vilka förutsättningar statligt stöd kan lämnas så att det inte snedvrider konkurrensen.

Artiklarna 90-93 i EG-fördraget innehåller bestämmelser om skatter. Där stadgas inledningsvis att medlemsstaterna inte vare sig direkt eller indirekt får belasta varor från andra medlemsstater med avgifter som är högre än motsvarande avgifter för inhemska varor. Vidare finns en rättslig grund för harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter på den inre marknaden.

Artiklarna 94-97 i EG-fördraget återger möjligheten att harmonisera lagstiftningen på den inre marknaden. Det finns en stor volym sekundärrätt med utgångspunkt i artikel 95 EG-fördraget samt en omfattande praxis på området. Möjligheten till harmonisering av medlemsstaternas lagar och författningar är en förutsättning för den inre marknads bibehållande och fortsatta funktion.

## **Närmare om bestämmelserna i fördraget**

### *Allmänt*

I det konstitutionella fördraget samlas reglerna om den inre marknaden i ett kapitel (III-130–III-176). Det ger en bra överblick och bidrar till en ökad förutsebarhet i tillämpningen av reglerna. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget.

Utgångspunkten för kapitlet är de fyra friheterna som möjliggör den inre marknaden; fri rörlighet för personer, tjänster, varor och kapital (artikel I-4.1). Inre marknaden hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med delad befogenhet (artikel I-14). Tullunionen och fastställandet av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknads funktion hör dock till områden med exklusiv befogenhet (artikel I-13). Den centrala ställning som bestämmelserna om inre marknaden haft i EG-fördraget förändras således inte i det konstitutionella fördraget. Sverige är ett starkt handelsberoende land och den fria rörligheten måste säkerställas så långt det är möjligt. Undantag från den fria rörligheten kan vara motiverade på vissa områden, t.ex. när det gäller en hög skyddsnivå i fråga om hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd.

### *Kapitalrörelser till eller från tredjeland*

Under regeringskonferensen tillkom en bestämmelse i artikel III-157.1 som gäller Estland och Ungern. Förbudet mot restriktioner för kapitalrörelser och betalningar skall inte påverka tillämpningen mot tredjeland av restriktioner som var i kraft i dessa båda länder den 31 december 1999.

### *Restriktiva skatteåtgärder*

En nyhet är att kommissionen enligt artikel III-158.4, på ansökan av en medlemsstat, får fatta ett beslut om att restriktiva skatteåtgärder som en medlemsstat vidtar med avseende på ett eller flera tredjeländer skall anses förenliga med det konstitutionella fördraget. Om beslut av kommissionen saknas tre månader efter ansökan, får rådet med

enhållighet anta ett sådant europeiskt beslut. Bestämmelsen tillkom i ett sent skede i regeringskonferensen och någon motsvarighet till artikeln finns inte i nuvarande fördrag.

### *Administrativa åtgärder avseende kapitalrörelser och betalningar*

Artikel III-160 innebär att en särskild rättslig grund skapas för åtgärder avseende kapitalrörelser och betalningar. Om det r nödvändigt för att uppnå målen på området frihet, säkerhet och rättvisa, när det gäller att förebygga och bekämpa terrorism och därmed sammanhängande verksamhet, skall det fastställas en ram för administrativa åtgärder avseende kapitalrörelser och betalningar. Denna kan avse frysning av tillgnger, finansiella medel eller ekonomiska vinster som tillhör, ägs eller innehas av fysiska eller juridiska personer, av grupper eller av enheter som inte är stater. De åtgärder som vidtas skall fastställas i europeiska lagar som skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet skall genomföra de europeiska lagarna i europeiska beslut eller förordningar.

Artikeln fick sin slutliga utformning under regeringskonferensen och skiljer sig från framtidskonventets förslag på så sätt att organiserad brottslighet och människohandel inte längre uttryckligen anges som grund för åtgärd enligt artikeln. Det var på svensk begäran som det i fördraget tydliggjordes att endast verksamhet relaterad till terrorism kan utgöra grund för frysning av tillgnger för individer och grupper inom unionens eget område. En bestämmelse om att akterna måste innefatta nödvändiga bestämmelser om rättsliga garantier har vidare lagts till.

På svenskt initiativ anges även i en *gemensam förklaring (15)* till artiklarna III-160 och III-322 att beslut om att vidta restriktiva åtgärder enligt artikeln måste grunda sig på klara och tydliga kriterier som bör vara anpassade till det specifika innehållet i varje restriktiv åtgärd. Detta för att möjliggöra en grundlig rättslig prövning av beslutet. Se också avsnitt 21.5 om restriktiva åtgärder.

### *Konkurrensregler*

Bestämmelser om konkurrensregler finns i artiklarna III-161–III-169 i det konstitutionella fördraget. Det konstitutionella fördraget innebär i huvudsak ett tydliggörande av artiklarna i EG-fördraget.

Förordningar fr tillämpningen av de regler som gäller förbud mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning skall antas av rådet på förslag av kommissionen efter att ha hört Europaparlamentet.

Några smärre förändringar har gjorts rörande kommissionens möjligheter att anta vissa genomförandebestämmelser fr gruppundantag (artikel III-165.3 och III-168.4).

I artikel III-167.2c som rör statligt stöd med anledning av Tysklands tidigare delning, har ett tillägg införts som anger att beslut kan fattas om att upphäva bestämmelsen tidigast fem år efter det att det konstitutionella fördraget trtt i kraft. Bestämmelsen är ny jämfört med framtidskonventets förslag. I en *gemensam förklaring (16)* till artikel III-167.2c

noterar konferensen att bestämmelsen skall tolkas i enlighet med befintlig rättspraxis från EG-domstolen och förstainstansrätten.

Artikel III-167.3a utvidgas på så sätt att stöd till vissa avlägsna franska och spanska områden alltid – med hänsyn till dessa regioners strukturella, ekonomiska och sociala situation – kan anses förenligt med den inre marknaden. Bestämmelsen är ny jämfört med framtidskonventets förslag.

### *Bestämmelser om skatter*

I artikel III-171 om harmonisering av lagstiftningen om omsättnings-skatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter på den inre marknaden görs ett förtydligande. Som nödvändig förutsättning för att harmonisera lagstiftning anges som tillägg "att undvika snedvridning av konkurrensen". Rådet skall, i likhet med nuvarande fördrag, fatta beslut med enhällighet i skattefrågor efter att ha hört Europaparlamentet.

Regeringskonferensens resultat skiljer sig från framtidskonventets förslag. Framtidskonventet föreslog att rådet som huvudregel skulle fatta beslut med enhällighet i skattefrågor. Om rådet enhälligt konstaterar att ett förslag till rättsakt avser administrativt samarbete, bekämpning av bedrägeri eller bekämpning av skatteflykt skulle rättsakten däremot antas med kvalificerad majoritet. Det förslaget vann inte gehör i regeringskonferensen.

### *Immaterialrätt*

Rättslig grund för åtgärder inom ramen för den inre marknaden avseende immaterialrätt har hittills varit artikel 95 eller artikel 308 i EG-fördraget. Med dessa artiklar som grund har åtgärder kunnat vidtas för harmonisering av immaterialrätt och inrättande av gemenskapsrättigheter. Enligt artikel 95 fattas beslut av rådet med kvalificerad majoritet enligt medbeslutandeförfarandet. Artikel 308 i EG-fördraget föreskriver enhälligt beslut i rådet och att Europaparlamentet skall höras.

I det konstitutionella fördraget införs en särskild rättslig grund när det gäller gemenskapens lagstiftningsåtgärder på immaterialrättsområdet (artikel III-176). I fråga om befogenheten att lagstifta på detta rättsområde motsvarar den bestämmelserna i EG-fördraget. Enligt artikeln skall det inom ramen för den inre marknads upprättande eller funktion föreskrivas åtgärder i europeiska lagar eller ramlagar för att skapa europeiska rättigheter på immaterialrättens område. Lagarna skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Detta innebär att flera beslut kan fattas med kvalificerad majoritet än som är möjligt i dag. När det gäller bestämmelser om språkanvändning i samband med sådana rättigheter uppställer dock artikel III-176 krav på enhälligt beslut av rådet efter hörande av Europaparlamentet.

Regeringen välkomnar att det har skapats en särskild rättslig grund för immaterialrättsliga frågor. Detta innebär en större tydlighet på ett rättsområde som har stor betydelse för det europeiska näringslivet och den europeiska ekonomin. Det är också betydelsefullt att europeiska lagar och ramlagar på detta rättsområde som huvudregel antas av rådet med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.



Detta innebär en välkommen rationalisering och förenkling av beslutsprocessen.

Med dessa utgångspunkter hade regeringen – i likhet med *Kommerskollegium* och *Svenskt Näringsliv* – föredragit att även lagstiftning som gäller språkanvändning skulle beslutas med kvalificerad majoritet och inte enhälligt. Detta var också den linje som Sverige drev i förhandlingarna om det konstitutionella fördraget. Frågorna om språkanvändning var emellertid mycket kontroversiella och det var därför inte möjligt att nå framgång i denna del. Trots detta anser regeringen att förhandlingsresultatet sammantaget innebär betydande förbättringar på det immaterialrättsliga området.

Artikel III-176 tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.6).

### *Ändrade beslutsprocedurer*

I europeiska lagar eller ramlagar skall de åtgärder som är nödvändiga för att skapa social trygghet för migrerande arbetstagare föreskrivas. De skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel III-136). I dag fattar rådet beslut med enhällighet enligt medbeslutandeförfarandet (artikel 42 i EG-fördraget).

Det införs dock i fördraget en möjlighet för medlemsstaterna att vända sig till Europeiska rådet om en lagstiftningsakt skulle påverka det nationella trygghetssystemet på ett negativt sätt. Bestämmelsen om Europeiska rådet är ny jämfört med framtidskonventets förslag. Om en medlemsstat väljer att vända sig till Europeiska rådet skall lagstiftningsförfarandet upphävas tillfälligt. Inom fyra månader ska Europeiska rådet besluta om det ska hänskjuta frågan till rådet, varvid det tillfälliga upphävandet avbryts, eller om det skall vända sig till kommissionen och begära att den lägger fram ett nytt förslag. Utöver ändringen av beslutsproceduren görs ett förtydligande genom att egenföretagare läggs till i bestämmelsen.

I europeiska lagar eller ramlagar får undantag för viss verksamhet från bestämmelserna om etableringsfrihet föreskrivas. De skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel III-139 andra stycket). I dag fattar rådet ensamt beslut med kvalificerad majoritet (artikel 45.2 i EG-fördraget).

Europeiska ramlagar skall göra det lättare för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare. De skall syfta till ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis eller samordning av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar om upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare. De skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel III-141). I dag fattar rådet beslut med enhällighet enligt medbeslutandeförfarandet när det gäller vissa aspekter av yrkeslagstiftningen (artikel 47.2 i EG-fördraget).

Genom europeiska lagar eller ramlagar får friheten att tillhandahålla tjänster tillämpas även på tredjelandsmedborgare som tillhandahåller tjänster och som har etablerat sig inom unionen. De skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel III-144). I dag fattar rådet ensam beslut med kvalificerad majoritet (artikel 49 i EG-fördraget).

I europeiska ramlagar skall åtgärder för att genomföra liberaliseringen av en särskild tjänst föreskrivas. De skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel III-147). I dag fattar rådet beslut om sådana åtgärder med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets yttrande (artikel 52 i EG-fördraget).

I europeiska lagar eller ramlagar skall åtgärder föreskrivas om kapitalrörelser till eller från tredjeland. De skall enligt huvudregeln antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel III-157.2). I dag fattar rådet ensamt beslut med kvalificerad majoritet (artikel 57.2 i EG-fördraget).

Åtgärder som utgör ett steg tillbaka inom unionsrätten skall, liksom i dag, beslutas av rådet med enhällighet. Europaparlamentet skall dock först höras (artikel III-157.3).

Åtgärder för att eliminera snedvridning av konkurrensvillkoren på den inre marknaden skall föreskrivas genom europeiska ramlagar. De skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel III-174 andra stycket). I dag fattar rådet ensam beslut med kvalificerad majoritet (artikel 96 andra stycket i EG-fördraget).

## 19.4 Ekonomisk och monetär politik

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

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

**Remissinstanserna:** *Ekonomistyrningsverket (ESV)* ser en fördel med att kommissionen enligt det nya fördraget ges rätt att utfärda en ”tidig varning” om den anser att det finns risk för att det skall uppstå ett allt för stort budgetunderskott i ett medlemsland. *ESV* menar också att rådets rekommendation enligt artikel III-184.6 bör offentliggöras. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* menar bl.a. att fördraget borde reglera att det är finansministerrådet som preciserar EU:s prisstabilitetsmål och inte som idag överlämna denna uppgift till Europeiska centralbanken. *Miljöförbundet Jordens Vänner* anser att Sverige bör verka för ett formellt undantag från EMU. *Föreningen Medborgare för Folkomröstning* anser att ett godkännande av fördraget skulle innebära att folkomröstningsresultatet om EMU skulle sättas ur spel och att det klara avvisandet till den monetära unionen nonchaleras av regering och riksdag.

**Bakgrund:** Den ekonomiska politiken är medlemsländernas befogenhet även om den samordnas inom unionen. Rådet antar varje år allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken. I riktlinjerna görs en bedömning av det ekonomiska läget och vilka åtgärder som medlemsländerna bör vidta för att främja en hållbar ekonomisk tillväxt.

Rådet övervakar med kommissionens hjälp den ekonomiska utvecklingen i medlemsländerna och bedömer hur deras ekonomiska politik överensstämmer med de allmänna riktlinjerna. Det finns också bestämmelser om att undvika alltför stora underskott. De referensvärden som härvidlag gäller definieras i protokollet om förfarandet vid alltför stora underskott bifogat det konstitutionella fördraget. Kommissionen skall övervaka utvecklingen av budgetsituationen i medlemsländerna och undersöka om budgetdisciplinen iakttas enligt särskilda kriterier.

Den ekonomiska och monetära unionen (EMU) är ett samarbete inom EU som syftar till att samordna medlemsländernas ekonomiska politik och att införa en gemensam valuta. EMU har genomförts i tre etapper. Den sista etappen inleddes 1999 och innebär en fullbordad valutaunion med gemensam centralbank (Europeiska centralbanken) samt gemensam valuta och penningpolitik. En förutsättning för valutaunionen har varit och är att de deltagande ländernas ekonomier befinner sig på ungefär samma nivå. Ett antal ekonomiska krav som ett land måste uppfylla för att få delta i valutaunionen har därför ställts upp, de s.k. konvergenskriterierna. För att säkerställa sunda offentliga finanser inom unionen har därför EU inrättat den s.k. stabilitets- och tillväxtpakten.

### **Närmare om bestämmelserna i fördraget**

Bestämmelser om unionens ekonomiska och monetära politik finns i artiklarna I-15 och III-177–III-202 i det konstitutionella fördraget.

#### *Fördelningen av befogenheter mellan institutionerna*

Det konstitutionella fördraget innebär inte, enligt regeringens bedömning, några genomgripande förändringar i regelverket eller i fördelningen av befogenheter på det ekonomisk-politiska området. Antagandet av de allmänna riktlinjerna skall fortfarande ske på samma sätt som tidigare, med den skillnaden att endast euroländerna får rösta om de rekommendationer som riktar sig till dessa länder (artikel III-194).

En viss förskjutning görs dock i riktning mot mer inflytande för kommissionen. Bestämmelserna syftar till att säkerställa genomförandet av medlemsstaternas åtaganden. Kommissionen skall till exempel få möjlighet att utfärda den första varningen till en medlemsstat som inte bedöms efterleva de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Rådet kommer dock, på samma sätt som i dag, med kvalificerad majoritet och på rekommendation av kommissionen, kunna besluta om att lämna den berörda medlemsstaten de rekommendationer som behövs. Skillnaden gentemot nuvarande bestämmelser är att den berörda medlemsstaten inte får delta i detta beslut (artikel III-179).

Om kommissionen bedömer att en medlemsstat har ett alltför stort underskott lämnar kommissionen i dag en rekommendation till rådet att slå fast detta. Enligt det konstitutionella fördraget kommer kommissionen istället att lämna ett förslag i denna fråga. Denna skillnad innebär att rådet, för att ändra innehållet i förslaget från kommissionen, måste uppnå enhällighet om ändringsförslaget. Vid en rekommendation från kommissionen, såsom fallet är i dag, har rådet möjlighet att ändra texten med kvalificerad majoritet.

I en *gemensam förklaring (17)* till artikel III-184 bekräftar regeringskonferensen bl.a. att stabilitets- och tillväxtpakten är ett viktigt instrument för att uppnå en ökning av tillväxten och ett säkerställande av sunda offentliga finanser.

Instrumenten för genomförande och uppföljning av den ekonomiska politiken behöver stärkas. Det är därför positivt att fördraget innehåller bestämmelser som syftar till detta.

### *Euroområdet*

Genom det konstitutionella fördraget kommer beslutsfattandet i euroområdet att stärkas. Redan i dag finns ett antal frågor där euroländerna själva fattar beslut, bl.a. sanktioner i stabilitets- och tillväxtpakten, växelkurspolitik och tekniska frågor som rör euromynten. Genom det nya konstitutionella fördraget kommer euroländerna att kunna samordna sin ekonomiska politik på ett mer formellt sätt. Artikel III-194 i det konstitutionella fördraget fastställer att euroländerna ska utarbeta riktlinjerna för den ekonomiska politiken och se till att dessa överensstämmer med de riktlinjer som har antagits för hela unionen. Det finns enligt regeringens bedömning skäl för euroländerna att på olika sätt säkerställa ett väl fungerande beslutsfattande i euroområdet.

Redan i dag finns ett informellt samarbete mellan finansministrarna från medlemsländerna i valutaunionen, den s.k. eurogruppen. I det konstitutionella fördraget ges den s.k. eurogruppen en fastare ställning genom att den omnämns i fördraget (artikel III-195) och får en vald ordförande på två och ett halvt år. Till det konstitutionella fördraget är fogat ett nytt *protokoll om eurogruppen*.

### *Euroländernas externa agerande*

När frågor av särskilt intresse för valutaunionen diskuteras vid internationella finansiella institutioner och konferenser skall enligt dagens bestämmelser beslut om vilken ståndpunkt gemenskapen skall framföra fattas med kvalificerad majoritet av rådet. Beslutet fattas på förslag av kommissionen efter att ha hört Europeiska centralbanken. Nuvarande fördrag specificerar inte på vilket sätt den gemensamma ståndpunkten skall förmedlas, dvs. hur euroländerna skall vara representerade. I det konstitutionella fördraget stärks euroländernas s.k. externa agerande. Detta sker dels genom att endast euroländer får delta i beslutsfattandet om gemensamma ståndpunkter i frågor av särskild betydelse för valutaunionen och om hur dessa ståndpunkter skall framföras, dels genom stärkt stimulans för enad representation vid internationella finansiella institutioner och konferenser (artikel III-196).

### *Institutionella bestämmelser*

I EG-fördraget regleras den ekonomiska och finansiella kommittén genom artikel 114. Inledningen i denna artikel är dock obsolet då den reglerar den monetära kommittén. Monetära kommittén upphörde i och med valutaunionens start och ersattes med den ekonomiska och

finansiella kommittén. I det konstitutionella fördraget görs därför en uppdatering av dessa bestämmelser (artikel III-192).

### *Ändring av beslutsprocedurerna*

För att säkerställa en fastare samordning av den ekonomiska politiken skall rådet i dag på grundval av rapporter från kommissionen övervaka den ekonomiska utvecklingen i varje medlemsstat och inom unionen samt den ekonomiska politikens överensstämmelse med de allmänna riktlinjerna och regelbundet göra en samlad bedömning. För denna multilaterala övervakning skall medlemsstaterna lämna erforderliga uppgifter till kommissionen. Rådet kan enligt artikel 99 i EG-fördraget anta närmare föreskrifter om detta multilaterala övervakningsförfarande med stöd av det s.k. samrådsförfarandet (Europaparlamentet skall höras innan slutligt beslut fattas). I det konstitutionella fördraget kommer sådana närmare föreskrifter att kunna meddelas i europeiska lagar med tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel III-179.6). Ändringen innebär således en förstärkt ställning för Europaparlamentet.

Enligt en särskild bestämmelse i fördraget kan i dag en rad artiklar i stadgan för Europeiska centralbanken ändras av rådet antingen genom beslut med kvalificerad majoritet på rekommendation av Europeiska centralbanken efter att ha hört kommissionen eller genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen efter att ha hört Europeiska centralbanken (artikel 107 i EG-fördraget). I båda fallen krävs Europaparlamentets samtycke. I det konstitutionella fördraget kommer ändringar att kunna ske genom europeiska lagar med tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel III-187.3). Den huvudsakliga skillnaden blir att något krav på enhällighet inte längre kommer att finnas när förslaget till ändringar kommer från kommissionen. Europaparlamentets inflytande kommer att öka med tillämpningen av det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

I det konstitutionella fördraget skall nödvändiga åtgärder för att använda euron som gemensam valuta föreskrivas i europeiska lagar eller ramlagar som skall antas efter det att Europeiska centralbanken har hörts (artikel III-191). Någon motsvarande bestämmelse om nödvändiga åtgärder för att använda euron finns inte i dag och den rättsliga grunden för antagande av bestämmelserna är således ny.

Inom ramen för den monetära politiken får rådet i dag genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen efter att ha hört Europeiska centralbanken och med Europaparlamentets samtycke tilldela Europeiska centralbanken särskilda uppgifter i samband med tillsynen över kreditinstitut och andra finansinstitut med undantag av försäkringsföretag. I det konstitutionella fördraget får Europeiska centralbanken i en europeisk lag som antas av rådet tilldelas dessa särskilda uppgifter. Rådet skall besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet och Europeiska centralbanken (artikel III-185.6). En viss försvagning sker här av Europaparlamentets inflytande i och med att dess samtycke ersätts med dess hörande.

I ett flertal fall på detta område skall rådet fatta beslut med kvalificerad majoritet enligt den nya definition av detta begrepp som det konstitutionella fördraget innehåller. Det rör sig om rådsbeslut om

rekommendationer till en medlemsstat som för en politik som inte är förenlig med de allmänna riktlinjerna eller har ett alltför stort underskott (artikel III-179.4, artikel III-184.6 och 7), rådsbeslut om antagande av landsspecifika riktlinjer (artikel III-194.2), rådsbeslut om åtgärder för att säkerställa ett enat externt handlande (artikel III-196.3) och olika rådsbeslut som rör de s.k. medlemsstaterna med undantag (artikel III-197.4 och III-198.2). Enligt de övergångsbestämmelser som finns i artikel 2.4 i *protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ* skall den nya definitionen av kvalificerad majoritet i dessa artiklar dock få verkan först den 1 november 2009.

## 19.5 Politik på andra områden

### 19.5.1 Sysselsättning

**Sammanfattning:** Sysselsättning finns redan som politikområde i EG-fördraget. Det nya fördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i politikområdet.

**Remissinstanserna:** Flertalet instanser välkomnar att full sysselsättning blir ett övergripande mål för unionen men såväl *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* som *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* beklagar att detta språkbruk inte fått genomslag i del III i fördraget. LO och TCO ser positivt på att den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken får en egen form av kompetens i del I av fördraget (artikel I-15) och att därmed samordningen av sysselsättningspolitiken och samordningen av den ekonomiska politiken likställs. LO menar dock att detta synsätt inte fullt ut genomsyrar del III i fördraget och att en motsvarande förändring borde ha skett även i denna del av fördraget.

*Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan* samt ett flertal kommuner anser att samarbetet i sysselsättningsfrågor på EU-nivå måste kompletteras med att de lokala och regionala organen tillsammans med andra aktörer får reella möjligheter att genom samordning utveckla egna strategier och handlingsplaner för sysselsättning.

*Verdandi arbetarnas socialpolitiska organisation* är mycket positiv till att sysselsättning lyfts fram på flera ställen i fördraget och vill särskilt lyfta fram artikel III-205 där det fastslås att en hög sysselsättningsnivå skall beaktas när unionens politik och verksamhet utformas och genomförs.

**Bakgrund:** En hög sysselsättningsnivå är ett av unionens övergripande mål. I enlighet med artiklarna 125-130 i EG-fördraget skall medlemsstaterna och gemenskapen främja en samordning av medlemsstaternas sysselsättningspolitik genom att utveckla en gemensam sysselsättningsstrategi. Bestämmelserna innebär inte att sysselsättningspolitiken harmoniseras på gemenskapsnivå, utan huvudansvaret för sysselsättningspolitiken ligger hos medlemsstaterna. Den gemensamma

sysselsättningsstrategin bygger på ett årligt multilateralt övervakningsförfarande bestående av en gemensam bedömning av sysselsättningsläget i gemenskapen, gemensamma mål och riktlinjer för sysselsättningspolitiken samt återrapporteringar från medlemsländerna.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Bestämmelser om sysselsättning finns i artiklarna III-203–III-208 i det konstitutionella fördraget. Förhandlingsresultatet innebär vidare att den fördragsfästa samordning, som i dag gäller, tydliggörs i artiklarna I-12.3 och I-15.2 där den särskilda karaktären hos denna samordning klargörs. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget.

Det är regeringens uppfattning att målsättningarna för sysselsättnings-samarbetet stärks i och med att full sysselsättning ingår som ett av unionens övergripande mål (artikel I-3.3), jämfört med dagens målsättning om hög sysselsättning. Regeringen verkade under förhandlingarna för att samma målsättning skulle avspeglas i del III i fördraget. Behandlingen av denna del begränsades emellertid till att avse enbart vissa tekniska justeringar. Regeringen skall eftersträva att den högre ambitionsgrad som den skarpare skrivningen i del I speglar får praktiska återverkningar även vad gäller del III när denna del skall tillämpas.

## 19.5.2 Socialpolitik

**Sammanfattning:** Socialpolitik finns redan som politikområde i EG-fördraget. Det nya fördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i politikområdet.

**Remissinstanserna:** Ett antal remissinstanser konstaterar att socialpolitiken återfinns dels som ett område för delad befogenhet, dels under den särskilda befogenhetsform för samordning av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken. Remissinstanserna pekar på de eventuella oklarheter och tolkningsproblem som detta kan ge upphov till. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* välkomnar att socialpolitik uttryckligen erkänns som ett område för delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna i fråga om aspekter som anges i fördragets del III. Vidare välkomnar TCO att fördraget anger att tillämpningen av artikel III-210 på det socialpolitiska området inte ska tillämpas på löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout. Detta är, enligt TCO, av stor betydelse för möjligheterna att behålla de grundläggande förutsättningarna för det svenska kollektivavtalssystemet. *Sveriges Pensionärsförbund*, som också noterar att socialpolitiken definieras som ett område med delad befogenhet, anser det särskilt viktigt att subsidiaritetsprincipen iakttas på detta område.

Ett antal remissinstanser, däribland *Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* noterar att möjligheten att ett europeiskt avtal, som förhandlats fram av de europeiska arbetsmarknadsparterna, genomförs genom europeiska förordningar eller europeiska beslut (artikel III-212) kvarstår i det nya fördraget. Remissinstanserna befarar dock att det skulle kunna uppfattas som att parternas framförhandlade regler har en lägre dignitet än regler

som beslutats genom lagstiftningsförfarandet. LO anser att det måste göras tydligt att alla förordningar och beslut som är resultat av parternas europeiska avtal efter beslut i rådet också skall bli bindande för medlemsländerna att införa via lag eller avtal.

*Verdandi arbetarnas socialpolitiska organisation* anser att den öppna samordningsmetoden är positiv som mellanstatlig samarbetsform i frågor som rör utanförskap och hemlöshet. SACO noterar att samordning genom gemensamma mål och utvärdering är vanligt förekommande inom det sociala området, och välkomnar därför att den öppna samordningsmetoden skrivs in i fördraget. LO menar att när det gäller den öppna samordningsmetoden på det socialpolitiska området (artikel III-213) måste det demokratiska inflytandet säkras på nationell nivå.

**Bakgrund:** Artiklarna 136-148 i EG-fördraget reglerar gemenskapens samarbete inom det socialpolitiska området. I artikel 136 anges att målet skall vara att främja sysselsättning, att förbättra levnads- och arbetsvillkor, att åstadkomma ett fullgott socialt skydd, en dialog mellan arbetsmarknadens parter och en utveckling av de mänskliga resurserna för att möjliggöra en varaktigt hög sysselsättning samt att bekämpa social utslagning. Begreppet socialpolitik omfattar således, förutom socialpolitik i mer traditionell mening, också områden som arbetsrätt, arbetsmiljö och jämställdhet mellan kvinnor och män.

Genom en rad direktiv har medlemsstaternas lagstiftningar harmoniserats på detta område. Artikel 137.3 i EG-fördraget gör det möjligt för en medlemsstat att, på gemensam begäran av arbetsmarknadens parter, överlåta åt dessa att genomföra direktiv på det arbetsrättsliga området. Medlemsstaten skall dock vidta alla nödvändiga åtgärder för att kontinuerligt kunna säkerställa de resultat som föreskrivs i direktivet.

EG-fördraget anvisar också en metod (den öppna samordningsmetoden) som kan vidtas för att förstärka samarbetet mellan medlemsstaterna. Enligt artikel 140 i EG-fördraget skall kommissionen, för att nå de mål som anges i artikel 136, främja samarbetet mellan medlemsstaterna och underlätta för dem att samordna sina åtgärder på det socialpolitiska området. Kommissionen skall därför i nära kontakt med medlemsstaterna företa utredningar, avge yttranden och organisera samråd.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Bestämmelser om socialpolitik finns i artiklarna III-209–III-219 i det konstitutionella fördraget. Området hör till områden med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna i fråga om de aspekter som regleras i del III i fördraget (artikel I-14). Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget.

I artikel III-210.4 tillförsäkras att arbetsmarknadens parter på nationell nivå kan ges i uppgift att genomföra sådana europeiska ramlagar som antagits enligt denna artikel och även europeiska förordningar eller beslut som har sin grund i ett kollektivavtal på EU-nivå i enlighet med artikel III-212. Regeringen delar inte remissinstansernas farhågor att avtal på europainivå som genomförs genom europeisk förordning eller europeiskt beslut skulle få lägre dignitet än en europeisk ramlag. Såväl europeiska förordningar, europeiska beslut som europeiska ramlagar är enligt det konstitutionella fördraget till alla delar bindande för medlemsstaterna.



Det råder således, enligt regeringens bedömning, inte någon tvekan om att ett framförhandlat avtal som genomförs genom en europeisk förordning eller beslut är bindande för medlemsstaterna och skall införlivas i deras nationella system genom lag eller avtal.

Samordning av nationell politik inom unionen, den s.k. öppna samordningsmetoden, klargörs på det socialpolitiska området i artikel III-213 i det konstitutionella fördraget (se avsnitt 14.4). I en *gemensam förklaring (18)* till artikel III-213 klargörs att politikområdet i artikeln i huvudsak faller inom medlemsstaternas behörighetsområde samt att unionens åtgärder på området är av kompletterande karaktär och inte syftar till att harmonisera nationella system. Regeringen delar LO:s uppfattning om att ett effektivt användande av den öppna samordningsmetoden på det socialpolitiska området förutsätter en väl fungerande nationell konsultation och samordning, inte minst med den regionala och lokala nivån, samt med arbetsmarknadens parter.

### 19.5.3 Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning

**Sammanfattning:** Sammanhållningspolitiken finns redan som politikområde i EG-fördraget. Det nya fördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i politikområdet. Territoriell sammanhållning läggs till.

**Remissinstanserna:** *Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet)* instämmer i de ändringar av bestämmelserna som anges på området i det nya fördraget. *Verket för näringslivsutveckling* anser att fördragstexten väl tillgodoser Sveriges behov vad gäller det s.k. gleshetskriteriet. *Lantbrukarnas Riksförbund* framhåller vikten av en hög ambitionsnivå gällande sammanhållningspolitiken.

**Bakgrund:** Sammanhållningspolitiken regleras i artiklarna 158-162 i EG-fördraget. Ett av unionens mål är enligt nuvarande fördrag att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen och särskilt sträva efter att minska skillnaderna mellan olika regioner och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna eller öarna, vilka också omfattar landsbygdsområden. För att uppnå detta mål vidtar unionen åtgärder genom strukturfonderna (utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket, Europeiska socialfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden) och Europeiska investeringsbanken. Kommissionen skall vart tredje år lägga fram en rapport för Europaparlamentet, rådet, Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén om de framsteg som gjorts för att uppnå ekonomisk och social sammanhållning.

Bestämmelser om strukturfonderna och sammanhållningsfonden antas i dag genom enhälligt beslut av rådet efter Europaparlamentets samtycke. En övergång till beslut med kvalificerad majoritet i rådet från och med den 1 januari 2007 förutskickas dock i EG-fördraget, om vissa förutsättningar uppfylls (artikel 161 i EG-fördraget).

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Sammanhållningspolitiken återfinns i artiklarna III-220–III-224 i det konstitutionella fördraget. Området hör inom indelningen i befogenhetskategorier till

områden med delad befogenhet (artikel I-14). Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget.

De nuvarande målen ekonomisk och social sammanhållning kompletteras med territoriell sammanhållning. Därutöver har skrivningarna nyanserats avseende de minst gynnade regionerna genom att öar och landsbygdsområden har tagits bort i denna del och omnämns nu tillsammans med andra områden. Fördragstexten anger att särskild hänsyn ska visas dels landsbygdsområden, dels områden som påverkas av strukturomvandlingar, dels regioner med allvarliga och permanenta naturbetingade eller demografiska nackdelar såsom de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet, öregioner, gränsregioner och bergsregioner (artikel III-220). Detta innebär att glesa regioner nu nämns i fördraget samtidigt som dessa regioner inte uppnår en utmärkande särställning. Enligt en *gemensam förklaring (19)* till artikel III-220 kan öregioner även inbegripa hela östater.

Den rapport som kommissionen skall lägga fram vart tredje år skall också, förutom ekonomisk och social sammanhållning, omfatta de framsteg som gjorts för att uppnå territoriell sammanhållning (artikel III-221).

Beslutsproceduren för att anta bestämmelser om strukturfonderna ändras. Europeiska lagar skall ange strukturfondernas uppgifter, huvudmål och organisation. Genom en europeisk lag skall även inrättas en sammanhållningsfond som skall lämna ekonomiska bidrag till projekt på miljöområdet och till transeuropeiska nät inom infrastrukturen på transportområdet (III-223.1). Lagarna skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

De första bestämmelserna om strukturfonderna och om sammanhållningsfonden, som antas efter de bestämmelser som gäller vid tidpunkten för undertecknandet av det konstitutionella fördraget, skall dock beslutas av rådet med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande (III-223.2).

I *protokollet om anslutningsfördragen och anslutningsakterna för Konungariket Danmark, Irland och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien och Republiken Portugal samt Republiken Österrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige* anges det gleshetskriterium som fastställdes för Sveriges och Finlands del i protokoll 6 om mål 6 inom ramen för strukturfonderna i samband med anslutningen till unionen (se avsnitt 23.1).

#### 19.5.4 Jordbruk och fiske

**Sammanfattning:** Europaparlamentet ges ett ökat inflytande över jordbrukspolitiken med vissa undantag. Någon ändring av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken görs inte.

**Remissinstanserna:** *Kustbevakningen* anser att det är svårt att bedöma om uppdelningen i en exklusiv befogenhet för unionen avseende bevarandet av havets biologiska resurser inom fiskepolitiken och i övrigt delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna på jordbruks- och

fiskeripolitikens område kan medföra praktiska komplikationer för kontrollverksamheten. *Fiskeriverket* anser att förändringarna i kompetensfördelningen och beslutsproceduren på jordbruks- och fiskeområdet kan komma att påverka svensk fiskeradministration, men att det är svårt att säga hur arbetssättet kommer att påverkas i praktiken. Verket anmärker att begreppet havets biologiska resurser inte klargörs i promemorian, trots att regeringen i skrivelse till riksdagen (Skr. 2003/04:13) bedömt att ett sådant klargörande kunde behövas.

*Länsstyrelsen i Skåne län* noterar att fastställande av jordbruksstöd, avgifter, priser m.m. liksom tidigare kommer att ske utan Europaparlamentets medbestämmande. De praktiska konsekvenserna för länsstyrelsernas stödhantering av förändringarna i beslutsproceduren torde därför, enligt länsstyrelsen, vara små. *Statens jordbruksverk* menar att Europaparlamentets utökade roll i det ordinarie lagstiftningsarbetet, bl. a. inom jordbrukspolitiken, kan leda till en ökad komplexitet i lagstiftningsarbetet med följderna att de nu rådande arbetsformerna vid förhandlingar måste ändras och ytterligare resurser läggas på förhandlingsarbete. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anser att den ändrade beslutsproceduren med ökat inflytande för Europaparlamentet bör gälla endast de övergripande riktlinjerna, medan beslut av detaljkaraktär bör fattas i enklare former.

LRF anser att det är viktigt med en fortgående debatt om jordbrukspolitiken mål och medel, men att den nuvarande målformuleringen fortfarande är relevant. Några remissinstanser, däribland *Naturvårdsverket* och *Svenska Naturskyddsföreningen*, anser att miljöskyddskraven bör tydliggöras i bestämmelserna om jordbruks- och fiskepolitiken. *Glesbygdverket* anser att en allmän inriktning för framtiden bör vara att söka modernisera målen för jordbrukspolitiken, bl. a. genom ökade insatser för landsbygdsutveckling.

Även *Kommerskollegium* och *Stiftelsen Mälardalens Kvinnolobby* vill se en reform av EU:s jordbrukspolitik. *Miljöförbundet Jordens Vänner* motsätter sig fördraget och anser att EU i stället för att fokusera på europeisk likriktning av jordbruket bör inriktas på regional utveckling, där livsmedelsförsörjningen är anpassad till regionala förhållanden på ett hållbart sätt och långa transporter undviks.

**Bakgrund:** I artiklarna 32-38 i EG-fördraget finns de grundläggande bestämmelserna om den gemensamma jordbrukspolitiken. Den gemensamma marknaden omfattar jordbruket och handeln med jordbruksprodukter (dvs. bl. a. jordens, husdjursskötselns och fiskets produkter). De varor som avses tas upp i en särskild lista, som finns i bilaga I till EG-fördraget. Målen för jordbrukspolitiken är att höja jordbrukets produktivitet, tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, stabilisera marknaderna, trygga försörjningen och ge konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.

Den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna kan innebära gemensamma konkurrensregler, samordning av nationella marknadsorganisationer och upprättande av en europeisk marknadsorganisation. Den gemensamma organisationen får omfatta allt som behövs för att uppnå jordbrukspolitiken mål, särskilt prisreglering, produktions- och saluföringsstöd, lagring samt import- och exportreglering. Diskriminering mellan konsumenter eller producenter

inom gemenskapen är förbjuden. Utvecklings- och garantifonder för jordbruket får bildas.

Jordbrukspolitiken kan innefatta samordning av yrkesutbildning, forskning och kunskapsöverföring samt konsumtionsfrämjande åtgärder. Jordbruksområdet undantas från konkurrensreglerna om inte rådet beslutar annat. Stöd tillåts särskilt till företag som missgynnas genom struktur- eller naturförhållanden och inom ramen för ekonomiska utvecklingsprogram.

Rådet får efter hörande av Europaparlamentet med kvalificerad majoritet utfärda förordningar, direktiv och beslut. Rådet får även utfärda rekommendationer. Under vissa förutsättningar får rådet enligt samma beslutsförfarande ersätta nationella marknadsorganisationer med en gemensam organisation.

Utjämningsavgifter fastställs av kommissionen och har till syfte att återställa jämvikten när nationella marknadsorganisationer och liknande påverkar konkurrensläget i andra medlemsstater.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Bestämmelser om jordbruk och fiske finns i artiklarna III-225–III-232 i det konstitutionella fördraget. De jordbruksprodukter som avses i artikel III-226 finns förtecknade i bilaga I till det konstitutionella fördraget. Området hör till områden med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna (artikel I-14). Undantag gäller dock för bevarandet av havets biologiska resurser inom fiskeripolitiken, som faller under unionens exklusiva befogenheter (artikel I-13). Som *Fiskeriverket* påpekat har regeringen tidigare angett att begreppet havets biologiska resurser borde klargöras. Gränsen för ett sådant begrepp bör, enligt regeringens bedömning, närmare utvecklas i sekundärrätten och genom domstolspraxis.

Bestämmelserna och bilaga I motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget.

Det tydliggörs i fördraget att den gemensamma jordbrukspolitiken och användningen av benämningen ”jordbruk” också skall omfatta fiskerisektorn.

Europaparlamentets möjligheter att påverka jordbruks- och fiskepolitiken ökar genom att man i artikel III-231 övergår till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Enligt artikeln skall den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna och övriga bestämmelser som behövs för att uppnå målen för jordbruks- och fiskepolitiken anges i en europeisk lag eller ramlag. De skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Samma beslutsprocedur skall användas enligt artikel III-230.1 vid undantag från begränsningen i tillämpningen av konkurrensreglerna och enligt artikel III-231.4 vid ersättande av nationella marknadsorganisationer med en gemensam organisation. I dag fattar rådet beslut om sådana bestämmelser med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets yttrande (artikel 37.2 i EG-fördraget).

Fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar samt fastställande och fördelning av fiskemöjligheter skall dock enligt artikel III-231.3 antas av rådet i europeiska förordningar eller beslut. Detsamma gäller enligt artikel III-230.2 när det gäller tillåtande av stöd till missgynnade företag och stöd inom ramen för ekonomiska utvecklingsprogram.

Enligt artikel III-232 fastställs utjämningsavgifter av kommissionen i europeiska förordningar eller beslut.

Ett par remissinstanser anser att målen för jordbrukspolitiken borde tydligare inriktas på miljöskyddskraven. I artikel III-119 i det konstitutionella fördraget anges att miljöskyddskraven skall integreras i bl. a. jordbruks- och fiskeripolitiken, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling. Frågan får därigenom anses ha fått en tillfredsställande lösning.

Regeringen delar den uppfattning som har framförts av vissa remissinstanser att målen för jordbrukspolitiken bör moderniseras. De angivna målsättningarna är anpassade till den situation som rådde i Europa på 1950-talet. Målsättningarna är därför inte längre relevanta i förhållande till den nuvarande situationen för Europas jordbruk. Några förutsättningar för att förändra målsättningarna för jordbruket fanns dock inte vid denna regeringskonferens. Frågan gick utöver vad det fanns utrymme och vilja bland medlemsstaterna att diskutera vid konferensen.

Artikel III-231 tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.6).

### 19.5.5 Miljö

**Sammanfattning:** Miljöbestämmelserna i det nya fördraget motsvarar i allt väsentligt de skrivningar om hållbar utveckling och miljöintegration som finns i nu gällande fördrag.

**Remissinstanserna:** *Svenska Naturskyddsföreningen* är positiv till att de allmänna bestämmelserna i nuvarande fördrag om miljön och hållbar utveckling behålls och bekräftas på nytt. *Svenska Naturskyddsföreningen* är även positiv till att de grundläggande principerna för miljöpolitiken upprätthålls i det nya fördraget, men beklagar starkt bristen på framsteg och förbättringar när det gäller miljöfrågornas faktiska integration i de olika politikområdena. Även *Naturvårdsverket* hade välkomnat om miljöskyddsbestämmelser tydligare hade integrerats under varje politikområde. *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att det är värdefullt att samarbetet på miljöområdet ges en framskjuten position. *Miljöförbundet Jordens Vänner* anser att det är bra att bestämmelser om t.ex. miljöskydd skall beaktas eller respekteras i unionens olika verksamheter. *Riksantikvarieämbetet* anser att fördragets miljöbegrepp även bör omfatta kulturmiljön. *Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan* framhåller vikten av tidig konsultation med riksdag och regering eftersom EU inom miljöområdet beslutar om lagstiftning som i Sverige ofta ligger inom den kommunala kompetensen.

**Bakgrund:** I artiklarna 174-176 i EG-fördraget finns bestämmelser på politikområdet miljö. I bestämmelserna slås de allmänna målen för miljön fast. Vidare anges principer som skall tillämpas vid beslut på området (förebyggande åtgärder skall vidtas, föroreningar skall hejdas vid källan och föroreningen skall betala). Rådet skall enligt medbeslutandeförfarandet med kvalificerad majoritet besluta om vilka åtgärder som skall vidtas av gemenskapen för att uppnå de mål som anges för gemenskapens miljöpolitik. Med avvikelse från denna

beslutsordning skall rådet enhälligt besluta om a) bestämmelser av främst skattekaraktär, b) åtgärder som påverkar fysisk planering, kvantitativ förvaltning av vattenresurser eller sådana åtgärder som direkt eller indirekt berör tillgången till dessa resurser, och markanvändning utom avfallshantering samt c) åtgärder som väsentligen påverkar en medlemsstats val mellan energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning. Miljöreglerna är minimiregler som tillåter de medlemsstater som så vill att tillämpa strängare miljökrav. Sådana åtgärder måste vara förenliga med fördraget.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Bestämmelserna på politikområdet miljö finns i artiklarna III-233 och III-234 i det konstitutionella fördraget. Området hör till områden med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna (artikel I-14). Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget.

Inom ramen för en hållbar utveckling skrivs en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö in bland unionens mål i del I i fördraget (artikel I-3). Principen att miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling, har lagts fast i del III i fördraget (artikel III-119). Principen motsvarar den som finns angiven i artikel 6 i EG-fördraget. Den helhet inom det konstitutionella fördraget som gäller miljön får därmed anses tillfredsställande.

### 19.5.6 Konsumentskydd

**Sammanfattning:** Konsumentskydd finns redan som politikområde i EG-fördraget. Det nya fördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i politikområdet.

**Remissinstanserna:** *Konsumentverket* anser att bestämmelsen om konsumentskydd bör stärkas i syfte att uppnå ett högt konsumentskydd och att minimiharmonisering bör tillämpas. *Sveriges Konsumenter i Samverkan* anser att bestämmelsen om konsumentskydd i artikel III-235 till stora delar är godtagbar. *Konsumentverket*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Miljöförbundet Jordens Vänner* välkomnar att konsumentskyddskraven omnämns i artikel III-120.

**Bakgrund:** Konsumentskyddet regleras i artikel 153 i EG-fördraget. För att främja konsumenternas intressen och säkerställa en hög konsumentskyddsnivå skall gemenskapen bidra till att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen samt till att främja deras rätt till information och utbildning och deras rätt att organisera sig för att tillvarata sina intressen.

Målen på området skall uppnås genom åtgärder som beslutas inom ramen för förverkligandet av den inre marknaden i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget. Med den artikeln som grund har åtgärder kunnat vidtas för att harmonisera lagstiftning där så är möjligt och lämpligt.

Vidare uppnås målen genom bestämmelser som understödjer, kompletterar och övervakar medlemsstaternas politik. Dessa åtgärder är av minimikaraktär och möjliggör alltså för medlemsstaterna att nationellt införa strängare skyddsbestämmelser. Samtliga åtgärder på

konsumentområdet beslutar rådet tillsammans med Europaparlamentet enligt det s.k. medbeslutandeförfarandet.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** En bestämmelse om konsumentskydd finns i artikel III-235 i det konstitutionella fördraget. Området hör till områden med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna (artikel I-14). Artikel 14 motsvarar i huvudsak bestämmelsen i EG-fördraget.

Bestämmelsen att konsumentskyddskraven skall beaktas när unionens övriga politik och verksamhet utformas och genomförs flyttas till artikel III-120 i det konstitutionella fördraget. Det konstitutionella fördraget tydliggör med denna ändring såväl konsumentpolitikens betydelse för en fungerande inre marknad som dess del av välfärdspolitiken.

### 19.5.7 Transporter och transeuropeiska nät

**Sammanfattning:** Transporter och transeuropeiska nät finns redan som politikområden i EG-fördraget. Det nya fördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i politikområdena med undantag för att användandet av kvalificerad majoritet ökar.

**Remissinstanserna:** *Svenskt Näringsliv* har inga invändningar mot ändringarna av beslutsprocedurerna på det transportpolitiska området som innebär ökat användande av kvalificerad majoritet.

**Bakgrund:** I artiklarna 70-80 i EG-fördraget finns bestämmelser om transportpolitik. Medlemsstaterna skall inom ramen för en gemensam transportpolitik förverkliga fördragets mål om en gemensam marknad på transportområdet.

Rådet skall i enlighet med medbeslutandeförfarandet fastställa gemensamma regler för internationella transporter till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstats territorier, villkoren för att transportföretag som hör hemma utomlands skall få utföra transporter i en medlemsstat, åtgärder för att förbättra transportsäkerheten och alla andra lämpliga åtgärder. Bestämmelser som avser principerna för regleringen av transportväsendet och som skulle kunna få allvarliga återverkningar på levnadsstandard och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportutrustningen skall dock beslutas av rådet med enhällighet efter att Europaparlamentet hörts. De åtgärder som hittills vidtagits har syftat till att åstadkomma gemensamma regler och villkor för transporter inom unionen samt även till att bland annat förbättra transportsäkerheten.

Vid transporter inom gemenskapen skall all diskriminering avskaffas som består i att transportföretag tillämpar olika fraktsatser och beföringvillkor för att frakta samma slag av gods samma väg på grund av godsets ursprungs- eller bestämmelseland. Rådet skall med kvalificerad majoritet utfärda föreskrifter för att genomföra sådana bestämmelser.

I artiklarna 154-156 i EG-fördraget finns bestämmelser om transeuropeiska nät. Gemenskapen ska bidra till att upprätta och utveckla transeuropeiska nät för infrastruktur inom transport, telekommunikation samt energi. Gemenskapens insatser skall, inom ramen för öppna och

konkurrensutsatta marknader, inriktas på att främja de nationella nätens samtrafikförmåga, driftskompatibilitet samt tillträde till näten. För att förverkliga dessa mål ska gemenskapen fastställa riktlinjer och prioriteringar för projekt av gemensamt intresse samt upprätta allmänna regler för beviljandet av finansiellt stöd från gemenskapen. Riktlinjerna och övriga åtgärder skall antas av rådet i enlighet med medbeslutandeförfarandet. Riktlinjer och projekt som angår en medlemsstats territorium kräver den berörda medlemsstatens samtycke.

### **Närmare om bestämmelserna i fördraget**

Bestämmelser på det transportpolitiska området och om transeuropeiska nät finns i artiklarna III-236–III-247 i det konstitutionella fördraget. Områdena hör till områden med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna (artikel I-14). Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget.

#### *Transporter*

Kravet på enhällighet avskaffas i fråga om bestämmelser vilkas tillämpning skulle kunna få allvarliga återverkningar på levnadsstandard och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportutrustningen. Istället föreskrivs att sådana fall skall beaktas vid antagandet av europeiska lagar eller ramlagar (artikel III-236.3). Lagarna och ramlagarna skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Bestämmelsen i artikel III-236.3 är ny jämfört med framtidskonventets förslag.

Beslutsproceduren för att genomföra avskaffande av diskriminering vid transporter inom gemenskapen ändras på så sätt att Europaparlamentet skall höras innan rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet (artikel III-240.3).

Vidare har i det nya fördraget införts en möjlighet för rådet att, efter fem år från ikraftträdandet av fördraget, upphäva artikel III-243, som möjliggör att vissa åtgärder vidtas för att uppväga de ekonomiska nackdelar som uppkommit genom Tysklands delning för näringslivet i vissa av de områden i förbundsrepubliken som påverkats av delningen. Bestämmelsen är ny jämfört med framtidskonventets förslag. I en *gemensam förklaring (20)* till artikel III-243 anges att bestämmelsen skall tillämpas i enlighet med gällande praxis från EG-domstolen och förstainstansrätten.

#### *Transeuropeiska nät*

Riktlinjer och övriga åtgärder när det gäller transeuropeiska nät skall antas av rådet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Riktlinjer och projekt som angår en medlemsstats territorium kräver den berörda medlemsstatens samtycke.



## 19.5.8 Forskning och teknisk utveckling samt rymden

**Sammanfattning:** Forskning och teknisk utveckling finns redan som politikområde i EG-fördraget. Som komplement till det fleråriga ramprogrammet upprättas en särskild rättslig grund för åtgärder på det europeiska forskningsområdet. Dessutom upprättas en ny rättslig grund för europeisk rymdpolitik.

**Remissinstanserna:** *Svenskt Näringsliv* ser positivt på den nya rättsliga grund som gör det möjligt att genom europeiska lagar föreskriva nödvändiga åtgärder för att genomföra det europeiska forskningsområdet. Även *Statens energimyndighet* noterar att EU inom området forskning får rätt att anta europeiska lagar utanför det gemensamma ramprogrammet (artikel III-251.4) men anser att konsekvenserna av detta är svåra att överblicka. *Vetenskapsrådet* noterar att inga större förändringar gjorts i fördragstexten om forskning. *Totalförsvarets forskningsinstitut* och *Krisberedskapsmyndigheten* framhåller båda att forskning inom andra områden än sådana som framförallt stödjer unionens ekonomiska kraft måste poängteras, som exempel nämns säkerhetsforskning. *Sveriges Konsumenter i Samverkan* anser inte att forskning och teknisk utveckling samt rymden är något som har med grundläggande förhållanden för samhällets regler och funktioner att göra. Därför bör dessa artiklar strykas. *Motala kommun* och *Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan* anser att det är viktigt att EU:s politikområden som berör bland annat forskning hanteras på ett sådant sätt att Regeringskansliet och berörda statliga myndigheter fullt ut beaktar kommunernas ökade ansvar och ambitioner i dessa frågor.

*Rymdstyrelsen* välkomnar att EU:s engagemang i rymdfrågorna avspeglas i det nya fördraget och att det mellanstatliga Europeiska rymdorganet ESA nämns särskilt.

**Bakgrund:** I artiklarna 163-173 i EG-fördraget finns bestämmelser om forskning och teknisk utveckling.

Gemenskapen och medlemsstaterna skall samordna sin verksamhet inom forskning och teknisk utveckling för att säkerställa det inbördes sammanhanget mellan medlemsstaternas politik och gemenskapens politik. Samarbetet inom EU har de senaste åren på grund av inrättandet av det europeiska forskningsområdet, ERA, blivit allt intensivare, då forskningens strategiska betydelse för ekonomisk tillväxt särskilt har uppmärksammats i Lissabonarbetet.

Nuvarande fördrag anger ingen särskild rättslig grund för samarbete inom rymdpolitiken på unionsnivå. Europeiskt rymdsamarbete bedrivs i dag inom ramen för det mellanstatliga Europeiska rymdorganet, European Space Agency (ESA). Samarbetets syfte är att för uteslutande fredliga ändamål tillhandahålla och främja samarbete mellan Europas stater inom rymdforskning, teknologiutveckling och rymdtillämpningar genom att bl.a. utarbeta och implementera en europeisk rymdpolitik. Under flera år har ESA och kommissionen bedrivit ett samarbete som har byggt på att rymdteknologi är ett användbart verktyg för genomförande av sektorspolitiken inom EU (transport, miljö, jordbruk m.fl.). Samarbetet har bl.a. lett till att ESA och EU år 2000 antog varsin

likalydande resolution om en gemensam europeisk rymdstrategi samt att ESA och kommissionen ingick ett ramavtal år 2003.

### **Närmare om bestämmelserna i fördraget**

Bestämmelser om forskning, teknisk utveckling och rymden finns i artiklarna III-248–III-255 i det konstitutionella fördraget. När det gäller detta område skall unionen ha befogenhet att vidta åtgärder, bland annat att besluta om program. Utövandet av unionens befogenhet får dock inte leda till att medlemsstaterna hindras från att utöva sina befogenheter (artikel I-14.3).

#### *Forskning och teknisk utveckling*

Bestämmelserna om forskning och teknisk utveckling motsvarar bestämmelserna i EG-fördraget. Unionen och medlemsstaterna skall, liksom i nuvarande fördrag, samordna sin verksamhet inom forskning och utveckling för att säkerställa det inbördes sammanhanget mellan medlemsstaternas politik och unionens politik. I nära samarbete med medlemsstaterna får kommissionen ta lämpliga initiativ för att främja denna samordning.

Syftet med unionens verksamhet preciseras på så sätt att den skall stärka unionens vetenskapliga och tekniska grund genom att åstadkomma ett europeiskt forskningsområde med fri rörlighet för forskare, vetenskapliga rön och teknik, att främja utvecklingen av unionens konkurrensförmåga, inbegripet inom unionens industri och att underlätta alla forskningsinsatser som anses nödvändiga enligt andra kapitel i det konstitutionella fördraget (artikel III-248.1).

Enligt en *gemensam förklaring (21)* till artikel III-248 är regeringskonferensen enig om att unionen kommer att beakta de grundläggande riktlinjerna och valen i medlemsstaternas forskningspolitik när den vidtar åtgärder inom forskning och teknisk utveckling.

Fördraget kompletteras med en skrivning som klargör att kommissionen särskilt får ta initiativ med syfte att fastställa riktlinjer och indikatorer, organisera utbyte av bästa metoder och utforma de delar som behövs för periodisk övervakning och utvärdering (artikel III-250.2) (den s.k. öppna samordningsmetoden se avsnitt 14.4). Europaparlamentet skall informeras fullt ut.

I fördraget införs vidare en ny rättslig grund som gör det möjligt att, som komplement till det fleråriga ramprogrammet, genom europeiska lagar föreskriva nödvändiga åtgärder för att genomföra det europeiska forskningsområdet (artikel III-251.4). De skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Bestämmelsen är ny jämfört med framtidskonventets förslag.

#### *Rymden*

Rymdpolitik införs som ett nytt område. Den rättsliga grunden regleras i artikel III-254. Enligt denna artikel skall unionen utarbeta en europeisk rymdpolitik i syfte att främja vetenskapliga och tekniska framsteg, industriell konkurrenskraft och genomförandet av unionens politik. I

detta syfte kan unionen främja gemensamma initiativ, stödja forskning och teknisk utveckling samt samordna de nödvändiga insatserna för att utforska och utnyttja rymden.

Åtgärder skall föreskrivas i europeiska lagar eller ramlagar och kan få formen av ett europeiskt rymdprogram. Lagarna och ramlagarna skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Regeringskonferensen resulterade också, i förhållande till framtidskonventets förslag, i ett tillägg om att unionen skall upprätta alla lämpliga kontakter med ESA.

Regeringen betraktar hänvisningen till ESA som viktig då den svenska ståndpunkten under förhandlingarna var att ESA bör spela en fortsatt viktig roll i den gemensamma europeiska rymdverksamheten. Under åren 2004-2005 förs diskussioner mellan EU och ESA om ett framtida europeiskt rymdprogram, inklusive definition av roller och ansvar, finansieringsprinciper och industripolicy.

Det europeiska rymdprogrammet tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.6).

### 19.5.9 Energi

**Sammanfattning:** En särskild rättslig grund upprättas för åtgärder på energiområdet som anpassar fördraget till hur politikområdet redan behandlas.

**Remissinstanserna:** Den nya rättsliga grunden på energiområdet välkomnas av flera remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Statens energimyndighet*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)*, *Svensk Energi*, *Svenska Naturskyddsföreningen* och *Svenskt Näringsliv*. *Länsstyrelsen i Skåne län* välkomnar målet att främja utvecklingen av nya och förnyelsebara energikällor och skulle gärna önskat något starkare skrivningar i den delen. *Statens energimyndighet* bedömer att de förslag som berör myndighetens ansvarsområde inte strider mot gällande lagstiftning. Myndigheten bedömer vidare att förslaget inte väsentligt kommer att ändra förutsättningarna för myndighetens uppdrag eller arbete. Det är, enligt LO, positivt att energi fått ett eget avsnitt bland de områden där befogenheten är delad. Detta är positivt då EU skall kunna behandla frågor om att energimarknaderna skall fungera, liksom energiförsörjningen och främjande av energieffektivitet och energibesparingar. LRF vill särskilt framhålla vikten av en hög ambitionsnivå i fråga om en energipolitik som syftar till att främja energieffektiviteten och utvecklingen av förnybara energikällor. *Svensk Energi* ställer sig försiktigt positiv till förslaget att unionen och medlemsstaterna skall ha delade befogenheter inom området energi. *Svensk Energi* tror att ett energikapitel kan ge en klarare avgränsning av regelverket mot angränsande politikområden såsom den inre marknaden och miljöområdet. *Svensk Energi* menar dock att det avgörande är hur energikapitlet kommer att implementeras och utnyttjas av medlemsstaterna. *Svensk Energi* anser att energibesparing inte får bli ett självändamål utan det är energieffektivitet som skall eftersträvas.

**Bakgrund:** Åtgärder på området energi inkluderas i listan över gemenskapens aktiviteter i artikel 3.1 u i EG-fördraget. Energi har dock i nuvarande fördrag ingen särskild rättslig grund som ett eget politikområde. Såväl förordningar som direktiv har antagits på energiområdet men då grundats bland annat på artiklar på områdena inre marknad (artikel 95), transeuropeiska nätverk (artikel 155), miljö (artikel 175) och flexibilitetsklausulen (artikel 308).

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Artikel III-256 i det konstitutionella fördraget innebär att en särskild rättslig grund skapas för åtgärder på energiområdet. Området hör till områden med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna (artikel I-14). Enligt den nya rättsliga grunden skall målet för unionens energipolitik vara att garantera att energimarknaden fungerar, garantera energiförsörjningen i unionen och främja energieffektivitet och energibesparingar samt utveckling av nya och förnybara energikällor. Detta skall ske inom ramen för förverkligandet av den inre marknaden samt med hänsyn till kravet på att bevara och förbättra miljön.

Åtgärder som är nödvändiga för att uppnå målen skall föreskrivas i europeiska lagar eller ramlagar. De skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. För åtgärder av i huvudsak fiskal karaktär gäller särskilda bestämmelser. Sådana åtgärder skall antas av rådet med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

Åtgärder på unionsnivå skall dock inte påverka medlemsstaternas rätt att besluta om villkoren för utnyttjande av dess energiresurser, val mellan olika energikällor eller den allmänna strukturen av hur energiförsörjningen läggs upp.

I en *gemensam förklaring* (22) till artikel III-256 anges att bestämmelsen inte påverkar medlemsstaternas rätt att införa de bestämmelser som behövs för att säkerställa sin energiförsörjning.

I likhet med remissinstanserna välkomnar regeringen den nya rättsliga grunden på energiområdet och särskilt målet att främja utvecklingen av nya och förnyelsebara energikällor.

Artikel III-256 tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.6).

## 19.6 Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

### 19.6.1 Allmänna bestämmelser

**Sammanfattning:** Området frihet, säkerhet och rättvisa rör politik som gäller asyl och invandring, kontroll vid gränser, civilrättsligt samarbete, straffrättsligt samarbete och polissamarbete.

Som huvudregel skall samma instrument och beslutsprocedurer användas inom ramen för samarbetet på området frihet, säkerhet och rättvisa som för övriga politikområden, dvs. europeiska lagar och ramlagar som antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Vissa särbestämmelser för bland annat Europeiska rådet, nationella parlaments medbestämmande, medlemsstaternas initiativrätt, formerna för att fatta beslut och EU-domstolens behörighet, kommer alltså att

finnas. En sådan särbestämmelse är möjligheten att hänvisa en fråga på det straffrättsliga området till Europeiska rådet för avgörande.

I likhet med nuvarande fördrag står Förenade kungariket och Irland fortsättningsvis utanför vissa delar och Danmark utanför alla delar av samarbetsområdet.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, däribland *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Rikspolisstyrelsen* och *Brottsförebyggande rådet* välkomnar förslaget till ett konstitutionellt fördrag såvitt avser det rättsliga och inrikes samarbetet eller lämnar det utan erinran. Sieps anser att en övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på en rad områden måste betraktas som en naturlig utveckling och att kravet på enhällighet riskerar att förlama EU:s verksamhet och därför inte bör förekomma annat än undantagsvis. Enligt *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framstår ett utökat europeiskt samarbete vad gäller gränsöverskridande brottslighet som vällovligt. *Åklagarmyndigheten* konstaterar att fördraget skapar förutsättningar för ett förbättrat straffrättsligt samarbete över gränserna och ett effektivare nationellt genomförande av fattade beslut samt att det införts balanserande bestämmelser som tar hänsyn till att samarbetsområdet berör kärnuppgifter för nationalstaten. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten* och *Sveriges Domareförbund*, framhåller samtidigt att det är svårt att enbart utifrån fördragets bestämmelser bedöma vilka konkreta konsekvenser som det kommer att få för svenska förhållanden. *Rikspolisstyrelsen* noterar att fördraget använder begreppet inre säkerhet utan närmare definition. Enligt *Rikspolisstyrelsen* måste härmed avses unionens inre säkerhet eftersom medlemsstaternas inre säkerhet bör vara ett nationellt ansvar. *Tullverket* anser att förslaget att lagstiftningsinitiativ på det rättsliga och inrikes området i fortsättningen måste stödjas av minst en fjärdedel av medlemsstaterna innebär en försämring när det gäller tullfrågorna. *Högsta domstolens ledamöter* och *Sveriges Domareförbund* uttrycker oro över att mål och ärenden på unionsrättens område inte kan avgöras inom skäligen tid när EG-domstolens kompetens ökar. Högsta domstolens ledamöter understryker att fördröjningar i handläggningen vore särskilt allvarliga på det straffrättsliga området. *Kammarrätten i Stockholm* anser att reformer av EU-domstolen är nödvändiga för att domstolen skall kunna besvara en begäran om förhandsbesked inom rimlig tid. Vidare påpekar Kammarrätten att de nationella domstolarnas skyldighet att inhämta förhandsavgöranden utökas när EU-domstolens kompetens utvidgas vilket kommer att medföra en ökad arbetsbörda för de nationella domstolarna.

**Bakgrund:** Bestämmelserna om polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet återfinns i avdelning VI i Unionsfördraget (tredje pelaren). Bestämmelser om visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer finns i avdelning IV i tredje delen i EG-fördraget. Hela samarbetsområdet syftar till att gradvis upprätta vad som i fördraget benämns ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

Genom 1996–97 års fördragsrevision samlades i Amsterdampfördraget frågor om polissamarbete, tullsamarbete och straffrättsligt samarbete, visering, asyl- och invandringspolitik samt vissa civilrättsliga frågor

under den gemensamma beteckningen ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. På detta sätt markerades att det fanns ett egenvärde i ett närmare unionssamarbete för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet, skapa enhetliga normer för en human europeisk asyl- och invandringspolitik samt förbättra det civilrättsliga samarbetet. En grundläggande skillnad mellan de olika delarna av det samlade området var att polissamarbetet, tullsamarbetet och det straffrättsliga samarbetet – det som kallas för EU:s tredje pelare – alltså var rent mellanstatligt, medan asyl- och invandringspolitik samt civilrättsligt samarbete fördes över till första pelaren och fick vissa överstatliga karaktärsdrag.

Det stod tidigt klart att formerna för samarbetet på det rättsliga och inrikes området inte svarade mot de ökade ambitioner som kom till uttryck i Amsterdamfördraget och de förväntningar på resultat som detta förde med sig. Denna motsättning mellan de mål som skulle uppnås och de medel som stod till förfogande för uppgiften blev än tydligare efter Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober år 1999 om genomförandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. De slutsatser som då antogs lade grunden för ett mycket omfattande lagstiftningsarbete som ännu inte är genomfört i alla delar.

Till bristerna med den nuvarande ordningen hör att kravet på enhällighet för beslut på det rättsliga och inrikes området ofta innebär långdragna förhandlingar om detaljfrågor och urvattnade rättsakter. Användandet av konventioner för polissamarbete, tullsamarbete och straffrättsligt samarbete kräver tidsödande nationella förfaranden. Det finns inte heller någon fördragsreglerad ordning för kontroll av genomförandet i medlemsstaterna av de fattade besluten.

Mot denna bakgrund var det naturligt att en genomgripande översyn av området med frihet, säkerhet och rättvisa skulle bli en av huvuduppgifterna för framtidskonventet och regeringskonferensen. En utgångspunkt under arbetet har varit att avskaffa pelarstrukturen och att så långt som möjligt reglera beslutsformer och rättsliga instrument på ett enhetligt sätt. För det rättsliga och inrikes samarbetet har detta i det konstitutionella fördraget kommit att innebära mer av överstatliga inslag. Det har funnits en bred enighet under hela förhandlingsarbetet om denna inriktning på reformarbetet.

## **Närmare om bestämmelserna i fördraget**

I del I i det konstitutionella fördraget införs särskilda bestämmelser om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (artikel I-42). Artikel I-42 i del I införs för att särskilt markera särdragen i unionens åtgärder på detta område. Strukturen på de fördragsbestämmelser som reglerar det rättsliga och inrikes samarbetet förändras i grunden genom att nuvarande gemenskapsrättens övergripande principer görs tillämpliga också på detta område. Den närmare regleringen av dessa politikområden återfinns i del III i artiklarna III-257–III-277 i det konstitutionella fördraget. För hela samarbetsområdet gäller s.k. delad befogenhet mellan medlemsstaterna och unionen i enlighet med artikel I-14.

Som huvudregel införs att samma instrument och beslutsprocedurer skall användas på området med frihet, säkerhet och rättvisa som för

övriga politikområden, dvs. europeiska lagar och ramlagar som antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Det finns starka skäl att välkomna denna förändring. Det är av stor betydelse för unionen och för Sverige som nation att det rättsliga och inrikes samarbetet kan vidareutvecklas. Asyl- och invandringspolitiken måste få en förstärkt europeisk dimension, brottsbekämpningen effektiviseras och det civilrättsliga samarbetet utvidgas. Som många remissinstanser påpekat så innebär de förändringar som föreslås i fördraget ökade möjligheter till ett effektivt beslutsfattande och till rättsakter som innebär konkreta framsteg.

Den enhetliga rättsliga ram som fördraget skapar innebär inte att regelverket behöver vara identiskt på alla samarbetsområden. De rättsliga och inrikes frågorna har en särskild karaktär genom att de berör kärnuppgifter för nationalstaten som att upprätthålla lag och ordning och svara för myndighetsutövning mot enskilda medborgare. Fördraget innehåller, som *Åklagarmyndigheten* påpekar, ett antal balanserande särbestämmelser som beaktar detta. Redan i inledningsartikeln till fördragsavsnittet slås t.ex. fast att området med frihet, säkerhet och rättvisa skall respektera de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna (artikel III-257). Det finns vidare särskilda bestämmelser för bl.a. Europeiska rådet, de nationella parlamenten, medlemsstaternas initiativrätt, formerna för att fatta beslut och domstolens behörighet som alla motiveras av den starka nationella anknytning som utmärker de rättsliga och inrikes frågorna. De särlösningar som föreslås för det rättsliga och inrikes området är väl avvägda.

Som några remissinstanser påpekat är det inte möjligt att enbart utifrån fördragets bestämmelser se vilka konkreta konsekvenser det kommer att få för svenska förhållanden. Det ligger i sakens natur att ett konstitutionellt fördrag inte i detalj kan reglera det framtida samarbetet eller definiera alla begrepp. Detta är heller inte önskvärt. Bestämmelserna får efterhand fyllas med innehåll genom uttalanden och beslut av Europeiska rådet, antagandet av sekundärrettsakter, praxis från EU-domstolen m.m.

Området med frihet, säkerhet och rättvisa tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.8).

### *Europeiska rådet*

I det konstitutionella fördraget föreskrivs att Europeiska rådet skall besluta om strategiska riktlinjer för lagstiftning och operativa åtgärder på området med frihet, säkerhet och rättvisa (artikel III-258). Besluten skall fattas med konsensus. Artikeln kan sägas fördragsfästa den ordning som under senare år har etablerats genom de handlingsprogram för samarbetsområdet som antogs vid Europeiska rådets möten i Tammerfors och Haag (det s.k. Haag-programmet).

## *De nationella parlamenten*

Särskilda regler gäller för de nationella parlamentens subsidiaritetskontroll av straffrättsligt samarbete och polissamarbete (artikel III-259). På dessa områden räcker det med att en fjärdedel av de nationella parlamenten har invändningar enligt den subsidiaritetskontroll av förslag till rättsakter som redogjorts för ovan (se avsnitt 13) för att kommissionen måste ompröva sitt förslag. På övriga områden är tröskeln en tredjedel av medlemsstaternas parlament.

De nationella parlamenten skall tillsammans med Europaparlamentet också informeras om innehållet i och resultatet av de ömsesidiga utvärderingar som genomförs av hur medlemsstaterna genomför unionens politik på området med frihet, säkerhet och rättvisa (artikel III-260). Det anges vidare att de tillsammans med Europaparlamentet på olika sätt skall få insyn i verksamheten i Eurojust, Europol och den kommitté för operativt samarbete som föreslås bli inrättad i rådsstrukturen (artiklarna III-261, III-273 och III-276).

## *Initiativrätten*

Ett utmärkande drag för det straffrättsliga samarbetet, polissamarbetet och tullsamarbetet 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. I det konstitutionella fördraget finns den delade initiativrätten kvar med den begränsningen att ett initiativ av medlemsstaterna måste stödjas av minst en fjärdedel av dessa (artikel III-264). Avsikten med bestämmelsen är att å ena sidan ta hänsyn till nationalstatens särskilda ansvar och uppgifter på det polisiära och rättsliga området och å andra sidan förhindra att unionens dagordning rubbas av att enskilda medlemsstater lägger fram förslag som mera speglar inrikespolitiska prioriteringar än ett verkligt unionsintresse. Bestämmelsen kan sägas befästa en ordning som alltmer har etablerats på samarbetsområdet och som innebär att det som huvudregel är kommissionen som lägger fram förslag.

Begränsningen av medlemsstaternas initiativrätt till förslag som stöds av minst en fjärdedel av dessa är lämplig. Till skillnad från *Tullverket* anser regeringen att förutsättningarna för ett konsekvent lagstiftningsprogram och för genomarbetade förslag till rättsakter ökar om kommissionen även på detta område i första hand tar ansvaret för nya initiativ.

## *Formerna för att fatta beslut*

För det civilrättsliga och straffrättsliga samarbetet samt polis- och tullsamarbetet finns vissa särregler för beslutsfattandet som avviker från tillämpningen av det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I en del fall, t.ex. när det gäller operativt polissamarbete och familjerätten, finns kravet på enhällighet för beslut kvar. Formerna för Europaparlamentets deltagande i lagstiftandet varierar. I vissa fall begränsas parlamentets medverkan till att det skall höras innan rådet fattar beslut. I andra fall gäller ett krav på



parlamentets godkännande utan att för den skull det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpas. För tillnärmning av lagstiftning på vissa områden, såsom materiell straffrätt, gäller att enbart ramlagar skall kunna användas.

En betydelsefull nyhet i det konstitutionella fördraget, i förhållande till framtidskonventets förslag, är den möjlighet som införts för medlemsstaterna att hänvisa ett utkast till ramlag till Europeiska rådet för ställningstagande (artiklarna III-270 och III-271). Bestämmelsen gäller för straffrättsligt samarbete och tillnärmning av materiell straffrätt om en ramlag skulle påverka grundläggande aspekter av medlemsstatens straffrättsliga system (se närmare under avsnitt 19.6.4). Denna s.k. nödbroms har tillkommit på svenskt initiativ och har för vissa medlemsstater varit en förutsättning för att de skulle kunna acceptera de förstärkta beslutsmekanismer som införs genom det nya fördraget. Bestämmelsen är inspirerad av den nuvarande artikel 23 i Unionsfördraget, som innehåller en liknande reglering för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

I redogörelsen nedan om de specifika samarbetsområdena uppmärksammas vissa av de föreslagna särreglerna för beslutsfattandet närmare.

### *Domstolen*

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

Det konstitutionella fördraget innebär att området med frihet, säkerhet och rättvisa omfattas av de allmänna bestämmelserna om domstolen i del III i det konstitutionella fördraget (se avsnitt 12.7).

I fördraget behålls den nuvarande bestämmelsen i artikel 35.5 i Unionsfördraget 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 (artikel III-377). De övriga särregler för domstolen på området som finns i de nuvarande fördragen avskaffas.

Regeringen delar remissinstansernas synpunkt om vikten av att handläggningstiderna i EU-domstolen inte blir för långa och att individens rättssäkerhet inte åsidosätts. Detta är något som också framhållits av Europeiska rådet. I ordförandeskapets slutsatser från november 2004 understryks nödvändigheten av att ge domstolen möjlighet att meddela snabba avgöranden i enlighet med artikel III-369 i det konstitutionella fördraget. Vidare sades att man bör överväga en lösning för att snabbare hantera ansökningar om förhandsavgöranden på det rättsliga och inrikes området, vid behov genom ändring av domstolens stadga och kommissionen uppmanades att lägga fram förslag i detta syfte. Sedan tidigare pågår också ett reformarbete i rådsarbetsgruppen för domstolsfrågor för att modernisera och effektivisera processen (se vidare i avsnitt 12.7). Regeringen är medveten om att arbetsbördan kommer att öka något för i första hand domstolar med anledning av att regelverket blir mer omfattande. Härigenom utvidgas skyldigheten att begära förhandsavgöranden till fler områden än

i dag. Det bör dock beaktas att det redan nu finns en möjlighet, och i vissa fall en skyldighet, för svenska domstolar att begära förhandsavgörande rörande rättsliga och inrikes frågor (jfr. artikel 68.1 i EG-fördraget och artikel 35 i Unionsfördraget). Dessutom ingår de svenska domstolarnas tillämpning av unionsrätten i dessa avseenden i det samarbete med EU-domstolen som bl.a. syftar till att tillvarata individens rättigheter och bidra till en enhetlig unionsrättslig praxis. Från dessa utgångspunkter ser regeringen positivt på förändringarna i frågan om unionsrättslig prövning i svenska domstolar.

### *Skyddet av rättsstaten*

I en särskild artikel anges att bestämmelserna i det konstitutionella fördraget om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa inte skall påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten (artikel III-262). Denna bestämmelse är hämtad från den nuvarande artikel 33 i Unionsfördraget och speglar uppfattningen att det är en grundläggande nationell uppgift att försvara rättsstaten.

Ett begrepp som inre säkerhet, som tas upp av *Rikspolisstyrelsen*, får ges sin närmare innebörd i sekundärrätten, praxis från EU-domstolen m.m. Det kan anmärkas att detta är en benämning som redan i dag ofta används i det rättsliga och inrikes samarbetet utan att det förorsakat några egentliga problem.

### *Avtal med tredje part*

I en *gemensam förklaring (25)* till artikel III-325 om medlemsstaternas förhandlingar om och ingående av internationella avtal avseende ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, anges att medlemsstaterna får förhandla om och ingå avtal med tredjeland eller internationella organisationer på de områden som omfattas av det civilrättsliga och straffrättsliga samarbetet samt polis- och tullsamarbetet så länge avtalen i fråga överensstämmer med unionsrätten. Förklaringen syftar till att klargöra att de enskilda medlemsstaterna även inom ramen för ett unionssamarbete med överstatliga inslag har möjlighet att ingå t.ex. polissamarbetsavtal med andra länder så länge avtalen inte strider mot de rättsakter som antagits av unionen. Att så är fallet följer redan av det konstitutionella fördraget, men frågan har ansetts så politiskt viktig att den uppmärksammas också på detta sätt.

### *Protokoll rörande Förenade kungarikets, Irlands och Danmarks ställning*

Förenade kungarikets, Irlands och Danmarks medverkan i frågor om asyl, migration, yttre gränser och civilrätt regleras i dag i särskilda protokoll till EG-fördraget. Genom *protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på politik för gränskontroll och för asyl och invandring samt med avseende på civilrättsligt samarbete och polissamarbete* kan Förenade kungariket och Irland fortsättningsvis stå utanför vissa delar av det rättsliga och inrikes samarbetet om de inte

specifikt väljer att delta i det. Undantaget breddas till att även omfatta administrativt samarbete samt polissamarbete mellan behöriga myndigheter i medlemsstaterna när det gäller att föreskriva åtgärder om insamling, lagring, behandling, analys och utbyte av relevant information.

Danmark kan enligt *protokollet om Danmarks ställning* stå utanför alla delar av samarbetet inom området med frihet, säkerhet och rättvisa. Till skillnad mot nuvarande bestämmelser får Danmark även en möjlighet att, på samma sätt som Förenade kungariket och Irland, välja att delta i samarbetet. I en *gemensam förklaring (39)* om protokollet om Danmarks ställning noterar regeringskonferensen att Danmark förklarar att det inte kommer att använda sin rösträtt för att förhindra antagandet av de bestämmelser som inte är tillämpliga på Danmark.

Särskilda övergångsbestämmelser när det gäller omröstning i rådet finns i artikel 2.4 i *protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ* som fogas till det konstitutionella fördraget.

### 19.6.2 Politik som gäller kontroll vid gränser, asyl och invandring

**Sammanfattning:** I fördraget upprättas en rättslig grund för kontroll, övervakning och förvaltning av de yttre gränserna.

Unionen skall utarbeta en gemensam asyl- och invandringspolitik som grundar sig på solidaritet mellan medlemsstaterna och som är rättvis för medborgare i tredjeland. Bland annat skall enhetliga regler för asylstatus och prövning av asylansökan införas.

Vidare införs en artikel om en gemensam invandringspolitik för unionen där gemensamma villkor för inresa och bosättning samt rättigheter för tredjelandsmedborgare ingår. En nyhet är att unionen skall kunna vidta åtgärder för att förebygga och bekämpa människohandel, särskilt handel med kvinnor och barn. En annan nyhet är att åtgärder för att främja integration får vidtas som dock inte får leda till harmonisering av medlemsländernas lagar eller andra författningar.

**Remissinstanserna:** *Migrationsverket* ansluter sig till de överväganden som ligger till grund för fördragstexten och som innebär ett ökat och mer effektivt samarbete mellan medlemsländerna inom området asyl och invandring. Även *Jönköpings kommun* och *Svenska Röda Korset* är positiva till en gemensam asylpolitik där medlemsländerna tillämpar samma bestämmelser och erkänner varandras beslut. Svenska Röda Korset är också positivt till att den gemensamma politiken skall ta sig uttryck i en enhetlig asylstatus och enhetlig status för alternativt skydd för skyddsbehövande. Detta måste dock enligt Röda Korset bygga på en i grunden generös flyktingpolitik som är förenlig med internationell rätt. *Stiftelsen Mälardalens Kvinnolobby* anser att fördragets bestämmelser om en gemensam asylpolitik är nödvändiga liksom att rådet skall besluta med kvalificerad majoritet i dessa frågor. *Riksförbundet för sexuellt likaberättigande* anser att artikel III-266 som innebär att unionen skall besluta om en gemensam asylpolitik kan

innebära att Sverige tvingas föra en mer restriktiv asylpolitik än som gäller idag. *Kustbevakningen* anser att det är viktigt att man i de asyl- och migrationspolitiska frågorna också väger in polis- och tullsamarbetet och dess inriktning på att bekämpa gränsöverskridande brottslighet. *Kustbevakningen* välkomnar att det i fråga om gränskontroll samt asyl och invandring skall kunna förskrivas åtgärder beträffande bekämpning av människohandel. *Svenska Kvinnors EuropaNätverk* och *Business and Professional Women Sweden* välkomnar att det, när det gäller bekämpning av människohandel, gjorts en uttrycklig hänvisning till kvinnor och barn. *Integrationsverket* stöder de förändringar som föreslås när det gäller t.ex. integrationen av tredjelandsmedborgare och stödet till mångfaldsfrågorna.

**Bakgrund:** I artiklarna 62 och 63 i EG-fördraget finns bestämmelser om kontroll vid de inre respektive yttre gränserna, asyl och invandring. Vid Europeiska rådets möte i Sevilla den 21-22 juni 2002 välkomnades kommissionens meddelande om en integrerad förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser, med förslag om bland annat ett gemensamt regelverk, samordning och samarbete samt delat kostnadsansvar och en granskning av lämpligheten och genomförbarheten av en europeisk gränskontrollstyrka. Delar av denna integrerade förvaltning har redan genomförts i form av gemensam utbildningsplan, gemensamma riskanalyser och gemensamma operationer, medan andra delar hanteras i kommissionens förslag till en gemenskapskodex om gränspassage av personer och genom den gränskontrollbyrå som nu upprättas.

### Närmare om bestämmelserna i fördraget

Bestämmelser om gränskontroll, asyl och invandring finns i artiklarna III-265–III-268 i det konstitutionella fördraget. Unionens politik på området och dess genomförande skall styras av principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning, även i finansiellt avseende, mellan medlemsstaterna (artikel III-268).

#### *Gränskontroll*

Artikel III-265 i det konstitutionella fördraget motsvarar huvudsakligen artikel 62 i EG-fördraget som gäller kontroll vid de inre respektive yttre gränserna. I enlighet med Europeiska rådets slutsatser om en integrerad förvaltning av de yttre gränserna har det i det konstitutionella fördraget införts skrivningar om att unionen ska utarbeta en politik med syftet att stegvis införa ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna och i europeiska lagar eller ramlagar vidta alla nödvändiga åtgärder för införandet av detta system. Innebörden av detta lär bli föremål för förhandlingar inom ramen för initiativ till rättsakter, t.ex. om ökad solidaritet när det gäller finansiellt och praktiskt stöd i gränssamarbetet.

Regeringen ser positivt på upprättandet av ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna, vilket kommer att underlätta samarbetet mellan nationella myndigheter och bidra till en hög och enhetlig standard på gränskontrollverksamheten.

I artikel III-266 i det konstitutionella fördraget finns bestämmelser om asyl. Artikel 63 i EG-fördraget sammanfattar målsättningen för den enhetliga och gemensamma politik som medlemsstaterna kom överens om 1999, vid Europeiska rådets möte i Tammerfors. Unionen skall fastställa en gemensam politik avseende asyl, alternativt skydd och tillfälligt skydd i enlighet med internationell flyktingrätt.

Tillämpningen skall ske genom europeiska lagar eller ramlagar som skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. De skall föreskriva åtgärder för ett gemensamt europeiskt asylsystem. Innehållet motsvarar i huvudsak asylavsnittet i artikel 63 i EG-fördraget. Rådet och Europaparlamentet ska fastställa en enhetlig asylstatus för medborgare i tredjeland som ska gälla i hela unionen, och en enhetlig status för alternativt skydd för de medborgare i tredjeland som, utan att beviljas europeisk asyl, har behov av internationellt skydd. Därutöver ska unionen fatta beslut om europeiska lagar eller ramlagar för ett gemensamt system för tillfälligt skydd för fördrivna personer i händelse av massiv tillströmning, gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla asylstatus eller alternativt skydd, kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om asyl eller alternativt skydd och normer för mottagande av personer som söker asyl eller alternativt skydd.

En viktig skillnad är att beträffande asylstatus, status för alternativt skydd och mottagande av personer som söker asyl eller alternativt skydd, föreskriver fördraget enhetliga regler istället för miniminormer som tidigare var fallet.

Ett nytt avsnitt i artikeln föreskriver att åtgärder även skall vidtas för att söka partnerskap och samarbete med tredjeland, för att hantera flöden av personer som söker asyl, alternativt skydd eller tillfälligt skydd.

Slutligen skall rådet, på förslag från kommissionen, kunna anta europeiska förordningar eller beslut om provisoriska åtgärder till förmån för en medlemsstat som hamnar i en nödsituation på grund av plötsliga flyktingströmmar av personer från tredjeland.

Artikel III-267 i det konstitutionella fördraget föreskriver att unionen skall besluta om en gemensam invandringspolitik som innebär en effektiv förvaltning av migrationsströmmar och en rättvis behandling av medborgare i tredjeland som är lagligen bosatta i medlemsstaterna. Innehållet motsvarar i huvudsak artikel 63 i EG-fördraget. En skillnad är dock att det i nuvarande regelverk främst handlar om miniminormer men att det i det nya fördraget handlar om en gemensam invandringspolitik. Vad gäller asyl och invandring anser regeringen dock att en harmoniserad politik, där medlemsstaterna tillämpar samma bestämmelser och erkänner varandras beslut, ger en sammantaget bättre ordning för medlemsstaterna och den enskilde, och en mer rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.

Enligt artikel III-267.2 skall i europeiska lagar eller ramlagar föreskrivas villkor för inresa och bosättning, normer för medlemsstaternas utfärdande av visering för längre tid och uppehållstillstånd, inbegripet sådana som avser familjeåterförening. Vidare skall rättigheter fastställas för medborgare i tredjeland som lagligen är bosatta i en

medlemsstat, inbegripet villkor för fri rörlighet och bosättning i andra medlemsstater. Gemensamma åtgärder skall också vidtas mot olaglig invandring och olaglig bosättning, inbegripet avvisning, utvisning och återvändande av olagliga invandrare. En nyhet i jämförelse med gällande fördrag, är att unionen uttryckligen skall vidta åtgärder för att förebygga och bekämpa människohandel, särskilt handel med kvinnor och barn. Lagarna och ramlagarna skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I likhet med några av remissinstanserna välkomnar regeringen att fördraget öppnar möjligheter att på unionsnivå besluta om åtgärder mot människohandel.

I en *gemensam förklaring (14)* till artiklarna III-136 och III-267 anges att om en europeisk lag eller ramlag på grundval av artikel III-267.2 negativt skulle påverka grundläggande aspekter av en medlemsstats sociala trygghetssystem kommer den medlemsstatens intressen att vederbörligen beaktas.

Unionen får med tredjeland ingå avtal med syftet att de medborgare i tredjeland som inte längre uppfyller villkoren för inresa, närvaro eller bosättning på en medlemsstats territorium skall återtas i sina ursprungsländer (artikel III-267.3).

Åtgärder för att främja integration ingår också som ett nytt avsnitt i invandringsartikeln (artikel III-267.4). Åtgärder får föreskrivas i europeiska lagar eller ramlagar som skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Främjandeåtgärder på området får dock inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller författningar. Regeringen välkomnar i likhet med några remissinstanser dessa möjligheter till åtgärder.

Det kommer även i fortsättningen att vara upp till medlemsstaterna att bestämma antalet beviljade inresor för personer som anländer för att söka sysselsättning (artikel III-267.5).

### 19.6.3 Civilrättsligt samarbete

**Sammanfattning:** Det konstitutionella fördraget innebär inte några större förändringar på det civilrättsliga området. Principen om ömsesidigt erkännande skrivs uttryckligen in i fördraget som grund för det fortsatta lagstiftningsarbetet på det civilrättsliga området. Samarbetet får även under vissa närmare angivna förutsättningar innefatta antagandet av bestämmelser om tillnärmning av nationell lagstiftning.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har över lag avstått från att kommentera promemorian i denna del. *Barnombudsmannen* påpekar dock att Sveriges ansvar för att barnkonventionen genomförs i svensk rätt kvarstår oförändrat även om delar av beslutsmakten övergår till EU.

**Bakgrund:** Genom Nicefördragets ikraftträdande har det skett en övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet i civilrättsliga frågor med undantag för de aspekter som berör familjerätten. Artikel 65 i EG-fördraget, som ger den rättsliga grunden för det civilrättsliga samarbetet, lämnades emellertid oförändrad i avvaktan på en mera genomgripande fördragsreform.

Lagstiftningsarbetet på det civilrättsliga området har präglats av att samarbetet byggts på principen om ömsesidigt erkännande.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** I artikel III-269 i det konstitutionella fördraget anges principen om ömsesidigt erkännande nu uttryckligen som en grund för det fortsatta lagstiftningsarbetet. Samarbetet föreslås enbart omfatta frågor som har gränsöverskridande följder. En ytterligare inskränkning är att bestämmelsen skall tillämpas särskilt när det är nödvändigt för att den inre marknaden skall fungera väl.

Det civilrättsliga samarbetet får innefatta tillnärmning av nationell lagstiftning, om det är nödvändigt för att förverkliga ett samarbete i civilrättsliga frågor med gränsöverskridande följder där samarbetet bygger på principen om ömsesidigt erkännande.

I artikel III-269.2 anges ett antal konkreta frågor som det civilrättsliga samarbetet skall omfatta. Dessa motsvarar i huvudsak artikel 65 i EG-fördraget och speglar därutöver vad som överenskoms vid Europeiska rådets möte i Tammerfors.

Åtgärderna på det civilrättsliga området skall ha formen av europeiska lagar eller ramlagar som antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. På det familjerättsliga området föreslås dock särskilda regler. Här skall rådet anta europeiska lagar eller 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 det ordinarie lagstiftningsförfarandet på vissa i beslutet särskilt utpekade aspekter av familjerätten. Den föreslagna fördragsbestämmelsen om civilrättsligt samarbete överensstämmer väsentligen med vad som gäller i dag och är godtagbar. Regeringen har givetvis ingen annan uppfattning än *Barnombudsmannen* i frågan om ansvaret för genomförande av barnkonventionen. I det sammanhanget kan framhållas att unionen på familjerättens område som regel även fortsättningsvis skall fatta beslut med enhällighet. Det finns alltså även framdeles goda möjligheter att hävda svenska uppfattningar i dessa frågor.

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

**Sammanfattning:** Det straffrättsliga samarbetet skall enligt fördraget bygga på principen om ömsesidigt erkännande och inbegripa en tillnärmning av nationell lagstiftning på det straff- och straffprocessrättsliga området. I detta sammanhang införs en rättslig grund som innebär att man kan besluta om minimiregler för ömsesidig tillåtlighet av bevis och fastställande av personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet. Vidare upprättas en rättslig grund som gör det möjligt att anta minimiregler om brottsrekvisit och påföljder dels för särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag, dels för att säkerställa ett effektivt genomförande av unionens politik på ett område som redan omfattas av harmoniseringsåtgärder. En särskild rättslig grund införs också för brottsförebyggande arbete.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna är överlag positiva till eller lämnar utan erinran de förändringar som föreslås när det gäller straffrättsligt samarbete, tillnärmning av materiell straffrätt och brottsförebyggande arbete. I några remissyttranden, bl.a. från *Svea hovrätt* och *Sveriges Domareförbund*, påpekas dock att förslagen på det straffrättsliga området kan få konsekvenser som är svåra att överblicka, t.ex. när det gäller vilka brottstyper som kan bli föremål för tillnärmning eller vad som kommer att ske med de svenska principerna om fri bevisföring och fri bevisprövning. *Regeringsrättens ledamöter* framhåller att den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen ofta har inslag som vållar problem vid internationellt samarbete, bl.a. på straffrättsens område. *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* konstaterar att förslagen lämnar utrymme för en långtgående harmonisering av den materiella straffrätten och straffprocessrätten och att det blir av avgörande betydelse hur och i vilken utsträckning unionen avser att utnyttja dessa möjligheter. *Ekobrottsmyndigheten* välkomnar vidare att det brottsförebyggande arbetet lyfts fram. *Svenska Kvinnors EuropaNätverk* och *Business and Professional Women Sweden* är positiva till att minimiregler skall kunna meddelas när det gäller människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn. *Stiftelsen Mälardalens Kvinnolobby* tillstyrker att vetorätten tas bort i fråga om gränsöverskridande brottslighet.

**Bakgrund:** Den nuvarande artikel 31 i Unionsfördraget om straffrättsligt samarbete har en längre tid varit i behov av en översyn. Artikeln medger enligt sin lydelse bara samarbete på ett mycket begränsat antal brottstyper och svarar inte mot de behov som brottsutvecklingen ställer på åtgärder på unionsnivå. På den materiella straffrättsens område har t.ex. redan skett tillnärmning på andra områden än de som uttryckligen anges i bestämmelsen.

## Närmare om bestämmelserna i fördraget

### *Inledning*

Det straffrättsliga samarbetet inom unionen har genomgått en snabb utveckling under senare år. Vägledande för arbetet har varit genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut, som syftar till att ge europeisk effekt åt nationella rättsliga avgöranden och att effektivisera samarbetet mellan de nationella myndigheterna. Samtidigt med detta har en viss harmonisering skett av brottsrekvisit och påföljder, bl.a. för att underlätta ömsesidigt erkännande. Det är angeläget att det påbörjade arbetet kan fullföljas.

Som flera remissinstanser påpekat är det svårt att förutse hur det europeiska straffrättsliga samarbetet kommer att fortsätta att utvecklas. Den grova gränsöverskridande brottsligheten förändras efter samhällsförhållandena och tar sig hela tiden nya uttryck. Det måste finnas en fortsatt öppenhet för att finna europeiska lösningar på hur denna brottslighet skall bekämpas. Europeiska rådet har i det s.k. Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen dragit upp riktlinjerna för de kommande årens arbete. Programmet, som också beaktar innehållet i det nya fördraget, ger en god



överblick över det arbete på området som förestår och har regeringens fulla stöd. Det konstitutionella fördraget ger enligt regeringens bedömning en god grund för fortsatta åtgärder.

Det konstitutionella fördraget innebär att artikel 31 i Unionsfördraget ersätts av två nya artiklar (artiklarna III-270 och III-271) som reglerar dels straffrättsligt samarbete och tillnärmning av straffprocessrätt, dels materiell straffrätt. Syftet 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.

För att uppnå målet med ett område med frihet, säkerhet och rättvisa är det viktigt med ett effektivt brottsförebyggande arbete. Genom den särskilda artikel som nu förs in i fördraget (artikel III-272) ges unionen uttrycklig möjlighet att uppmuntra och stödja medlemsstaterna i detta arbete.

### *Straffrättsligt samarbete*

Det straffrättsliga samarbetet inom unionen skall bygga på principen om ömsesidigt erkännande och inbegripa en tillnärmning av nationell lagstiftning på det straffrättsliga och straffprocessrättsliga området (artikel III-270). Beslut i frågor om straffrättsligt samarbete skall ha formen av europeiska lagar eller ramlagar som antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Samarbetet syftar till att säkerställa erkännande i hela unionen av domar och beslut, förebygga och lösa behörighetskonflikter mellan medlemsstaterna, främja personalutbildning inom rättsväsendet och i övrigt underlätta det straffrättsliga samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter när det gäller lagföring och verkställighet av beslut.

Införandet av vissa gemensamma regler för delar av straffprocessen syftar till att säkerställa full tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande och inom hela unionen garantera den enskildes rättssäkerhet i det straffrättsliga förfarandet och brottsoffers rättigheter.

Det konstitutionella fördraget föreskriver att europeiska ramlagar kan användas, om det är nödvändigt för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och det rättsliga samarbetet i frågor som har en gränsöverskridande dimension. Ramlagarna skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I detta syfte kan unionen besluta om minimiregler för ömsesidig tillåtlighet av bevis mellan medlemsstaterna, fastställande av personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet samt brottsoffers rättigheter. Samarbetet kan också omfatta andra specifika delar av det straffrättsliga förfarandet som har fastställts av rådet med enhällighet och med Europaparlamentets godkännande. Det anges avslutningsvis att antagandet av minimiregler inte hindrar en medlemsstat från att behålla eller införa en högre nivå av skydd för den enskilde i straffprocessen.

Fördraget beaktar på ett helt annat sätt än nuvarande fördrag att den nationella lagstiftningen på området ofta har en stark folklig, historisk

och kulturell förankring. Således anges att införandet av dessa minimiregler måste beakta skillnaderna mellan medlemsstaternas rättsliga traditioner och rättssystem. När det gäller frågan om ömsesidig tillåtlighet av bevis mellan medlemsstaterna kan det också anmärkas att regleringen syftar till att möjliggöra att det upprättas minimiregler så att bevisning som har insamlats i en medlemsstat i enlighet med dessa regler skall tillåtas i straffrättsliga förfaranden i andra medlemsstater. Samarbetet kan också omfatta andra specifika delar av det straffrättsliga förfarandet som har fastställts av rådet med enhällighet och med Europaparlamentets godkännande. Det anges avslutningsvis att antagandet av minimiregler inte hindrar en medlemsstat från att behålla eller införa en högre nivå av skydd för den enskilde i straffprocessen.

Som angetts ovan har i bestämmelsen också på svenskt initiativ införts en möjlighet för en medlemsstat att begära att ett utkast till ramlag överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande. Detta innebär att förfarandet i rådet tillfälligt upphävs. Efter diskussion skall Europeiska rådet inom fyra månader från det tillfälliga upphävandet antingen hänskjuta utkastet till rådet, varvid det tillfälliga upphävandet avbryts, eller begära att kommissionen eller den grupp av medlemsstater som lade fram förslaget lägger fram ett nytt utkast. I sistnämnda fall skall den akt som ursprungligen föreslogs anses som icke antagen. Denna s.k. nödbroms får ses som en yttersta garanti för att viktiga svenska intressen, t.ex. när det gäller vår grundlagsskyddade tryck- och yttrandefrihet eller den fria bevisprövningen, skall kunna försvaras i det fortsatta arbetet på området. Om ingen åtgärd vidtas av Europeiska rådet inom tidsfristen eller om ramlagen inte har antagits inom tolv månader från det att ett nytt utkast lades fram kan ett fördjupat samarbete upprättas i den aktuella frågan av minst en tredjedel av medlemsstaterna (se vidare avsnitt 14.3).

### *Materiell straffrätt*

I det konstitutionella fördraget har införts en särskild rättslig grund som gör det möjligt att enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet anta europeiska ramlagar som innehåller minimiregler om brottsrekvisit och påföljder för särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag (artikel III-271). I den rättsliga grunden räknas sedan upp de brottstyper som avses. Det rör sig om

- terrorism
- människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn
- olaglig narkotikahandel
- olaglig handel med vapen
- penningtvätt
- korruption
- förfalskning av betalningsmedel
- IT-brottslighet, och
- organiserad brottslighet.

Det ges också en möjlighet för rådet att med hänsyn till brottslighetens utveckling, med enhällighet och efter Europaparlamentets godkännande, fastställa andra områden av brottslighet som uppfyller de nämnda kriterierna. Anledningen till att endast ramlagar skall kunna användas på

området är att den materiella straffrätten är så pass olika reglerad i medlemsstaterna att lagstiftningen bör genomföras nationellt på ett sätt som passar för respektive stats straffrättsliga system.

En fråga som har varit föremål för diskussion inom unionen under senare år är om det är möjligt att besluta om straffrättslig tillnärmning i ett gemenskapsinstrument, eller om befogenheten i detta avseende ligger exklusivt i tredje pelaren. Den svenska uppfattningen i detta avseende är att det straffrättsliga samarbetet enligt de nuvarande fördragen regleras exklusivt i tredje pelaren. Denna fråga löses i det konstitutionella fördraget genom att pelarstrukturen avskaffas 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 (artikel III-271.2). Ramlagarna, som skall innehålla minimiregler om brottsrekvisit och påföljder, skall beslutas enligt samma förfarande som används för antagande av de nämnda harmoniseringsåtgärderna. Det går inte att säkert förutsäga vilka brottstyper som skulle kunna bli föremål för tillnärmning med stöd av bestämmelsen. Något som dock redan i dag tilldrar sig ett stort intresse inom unionen är miljöbrottslighet och brott mot gemenskapens finansiella intressen, s.k. EU-bedrägerier.

I bestämmelsen har på svenskt initiativ införts en motsvarande ordning som i bestämmelsen om straffrättsligt samarbete om att en medlemsstat skall kunna begära att ett utkast till ramlag under vissa förutsättningar skall kunna överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande. Vidare kan ett fördjupat samarbete inledas om förslaget inte antas av Europeiska rådet.

### *Förebyggande av brottslighet*

Genom det konstitutionella fördraget införs en särskild rättslig grund för brottsförebyggande arbete (artikel III-272). Den 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 enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Åtgärderna får dock inte omfatta harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar.

Den relativt begränsade omfattning som artikeln har givits speglar uppfattningen att brottsförebyggande arbete i första hand bör bedrivas lokalt, regionalt och nationellt. Det finns emellertid ett mervärde i att samarbeta också på unionsnivå, t.ex. för att utbyta erfarenheter och goda exempel och för att ge stöd åt gränsöverskridande projekt.

### 19.6.5 Åklagarsamarbete

<p><b>Sammanfattning:</b> Ramarna för Eurojust slås fast i fördraget. Eurojust får möjlighet att inleda brottsutredningar och föreslå inledande av lagföringsförfaranden som genomförs av behöriga nationella myndigheter.</p>
--

En rättslig grund införs som öppnar en möjlighet att i framtiden inrätta en europeisk åklagare. Ett sådant beslut kräver enhällighet.

**Remissinstanserna:** *Tullverket* välkomnar förslaget beträffande Eurojust med hänsyn till behovet av att komma till rätta med den organiserade brottsligheten. *Sveriges advokatsamfund* menar att det finns ett behov av att utveckla samarbetet inom Eurojust och utgår från att detta samarbete förses med betryggande rättssäkerhetsgarantier. *Åklagarmyndigheten* påpekar att en behörighet för Eurojust att inleda brottsutredningar inte kan innefatta operativa beslut som får verkan på nationell nivå. *Åklagarmyndigheten* har vidare svårt att se det meningsfulla i att tillskapa en europeisk åklagarmyndighet, men motsätter sig likväl inte en rättslig grund i fördraget för detta. Enligt *Ekobrottsmyndigheten* torde brottsförebyggande åtgärder vara mer angelägna att genomföra och ge ett bättre resultat än inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet.

**Bakgrund:** I början av år 2002 fattade rådet beslut om att inrätta Eurojust, ett organ för förbättrat åklagarsamarbete vid gränsöverskridande brottsutredningar. Eurojust har till uppgift att underlätta samordningen och samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller utredning av och åtal för grov, ofta organiserad, brottslighet. Eurojust skall bl.a. hjälpa medlemsstaterna i samarbetet kring frågor om internationell rättslig hjälp och utlämning. På begäran av en medlemsstat kan Eurojust också hjälpa till med utredningar och åtal som rör en medlemsstat eller ett land utanför unionen.

## Närmare om bestämmelserna i fördraget

### *Eurojust*

Genom inrättandet år 2002 av åklagarkontoret Eurojust har det europeiska åklagarsamarbetet fått en välkommen förstärkning. I det konstitutionella fördraget tydliggörs Eurojusts arbetsuppgifter. Det framtida arbetet i Eurojust skall enligt det konstitutionella fördraget regleras i europeiska lagar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel III-273). Av en *gemensam förklaring* (23) till artikel III-273.1 andra stycket framgår att nationella bestämmelser och förfaranden för inledande av brottsutredningar bör beaktas när detta sker. Eurojusts uppgifter kan enligt fördraget innefatta inledande av brottsutredningar och förslag till inledande av lagföringsförfaranden som genomförs av de nationella myndigheterna, särskilt de som gäller brott som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, samordning av utredningar och lagföringsförfaranden samt stärkande av det rättsliga samarbetet inbegripet lösande av behörighetskonflikter och ett nära samarbete med det europeiska rättsliga nätverket för åklagare. I de europeiska lagarna skall också bestämmas villkoren för Europaparlamentets och de nationella parlamentens deltagande i utvärderingen av Eurojusts verksamhet.

Regeringen välkomnar de möjligheter till en vidareutveckling av Eurojustsamarbetet som det konstitutionella fördraget ger. Den exakta avgränsningen av Eurojusts befogenheter och vad som skall falla på

Eurojust som myndighet och på de enskilda nationella Eurojustmedlemmarna att besluta om får fastställas i den sekundärrättsliga lagstiftningen. Som *Åklagarmyndigheten* påpekar kan Eurojusts behörighet att inleda brottsutredningar och föreslå lagföringsförfaranden inte innefatta en skyldighet för nationella behöriga myndigheter att utan egen prövning och ställningstagande inleda sådana förfaranden.

### *En europeisk åklagarmyndighet*

Frågan om Eurojusts arbetsuppgifter måste ses mot bakgrund av att det i det konstitutionella fördraget också införs en rättslig grund som gör det möjligt för rådet att med enhällighet och efter Europaparlamentets godkännande inrätta en europeisk åklagarmyndighet utifrån Eurojust (artikel III-274). En sådan myndighet skall kunna ges behörighet att, i samverkan med Europol, utreda, lagföra och väcka åtal mot gärningsmän och andra medverkande som begått brott som skadar unionens finansiella intressen, s.k. EU-bedrägerier. Befogenheterna kan genom ett beslut av Europeiska rådet utsträckas till att också omfatta kampen mot den grova brottslighet som har ett gränsöverskridande inslag. Som en följd av det kan Europeiska rådet utsträcka behörigheten till att utreda, lagföra och väcka åtal mot gärningsmän och andra medverkande som begått grova brott som påverkar mer än en medlemsstat. Beslutet av Europeiska rådet måste fattas med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande och efter att ha hört kommissionen.

Det konstitutionella fördraget skapar en möjlighet i form av en rättslig grund för att i framtiden inrätta en europeisk åklagarmyndighet. Frågan har emellertid redan varit föremål för en omfattande debatt. Många har pekat på att förslaget skulle kräva ett omfattande lagstiftningsarbete, bl.a. på det processrättsliga området, utan att det med säkerhet kan sägas att det skulle resultera i en effektivare brottsbekämpning inom unionen. De förordar andra åtgärder innefattande en vidareutveckling av samarbetet inom Eurojust. Andra åter har ansett att en europeisk åklagarmyndighet på sikt är ett naturligt och nödvändigt steg i utvecklandet av det europeiska straffrättssamarbetet.

Några remissinstanser är negativa eller tveksamma till att skapa en särskild europeisk åklagarmyndighet. Regeringen kan konstatera att inrättandet av nya unionsorgan är en fråga av stor principiell betydelse. Det är också något som kan få betydande och i förväg svårbedömda återverkningar på de nationella myndigheternas arbetsuppgifter och på utformningen av den nationella lagstiftningen. Om den rättsliga grund som skapas i fördraget skulle användas i framtiden för konkreta förslag aktualiserar det en rad frågor som kräver närmare analys. Det går dock inte att nu ange vilka specifika ställningstaganden som skulle behöva göras för svenskt vidkommande. Det beror på vilken utformning förslagen får. Kravet i fördraget på enhällighet för beslut i denna fråga ger Sverige erforderligt manöverutrymme.

### 19.6.6 Polissamarbete

**Sammanfattning:** Fördraget omfattar såväl lagstiftande som operativa uppgifter beträffande polissamarbete och rättsligt samarbete. För att förbättra förutsättningarna för operativt samarbete skall det inrättas en ständig kommitté i rådet med uppgift att understödja och stärka samarbetet i frågor om inre säkerhet. Ramarna för Europol slås fast i fördraget. Vidare införs rättsliga grunder för samarbete mellan berörda nationella myndigheter när det gäller medlemsstaternas inre säkerhet och ingripande på en annan medlemsstats territorium.

**Remissinstanserna:** *Krisberedskapsmyndigheten* är positiv till ett ökat polissamarbete men saknar ett fördjupat resonemang kring konsekvenserna av ett ökat civil-militärt samarbete på polisområdet, framförallt ur ett nationellt perspektiv mot bakgrund av solidaritetsklausulen. Vidare understryks att det är viktigt att rätten att använda våld mot svenska medborgare i fredstid bör vara förbehållet polisen. Myndigheten anser också att det kvarstår frågor kring den ständiga kommitté för operativt samarbete som skall inrättas. *Rikspolisstyrelsen* gör bedömningen att den ständiga kommittén skall arbeta med frågor om unionens inre säkerhet och inte med frågor om medlemsstaternas nationella säkerhet. *Tullverket* ser positivt på inrättandet av den ständiga kommittén. Verket välkomnar vidare förslaget avseende Europol, men menar att innebörden av att Europol tilldelas operativa befogenheter behöver ses över närmare. Vidare påtalas att det finns ett behov av att tydliggöra befogenheterna för Europol och EU:s bedrägeribekämpningsbyrå OLAF. *Riksantikvarieämbetet* påtalar att bestämmelserna om polissamarbete kan få viss betydelse när det gäller möjligheterna att återfinna stulna och olovligt utförda kulturföremål.

**Bakgrund:** I den nuvarande artikel 30 i Unionsfördraget anges vad det europeiska polissamarbetet skall omfatta. Det handlar främst om gemensamma insatser för att stärka samarbetet mellan de nationella brottsbekämpande myndigheterna. Artikel 30 anger också vilka arbetsuppgifter som skall tillkomma den europeiska polisbyrån Europol.

Den arbetsgrupp i framtidskonventet som beredde de rättsliga och inrikes frågorna angav som en ”gyllene regel” att man borde sträva efter att göra en åtskillnad mellan de lagstiftande och de operativa uppgifterna när det gäller polissamarbete och rättsligt samarbete. På detta sätt skulle det bli tydligare när rådet uppträder som lagstiftare och när det utövar olika verkställande funktioner. Förslaget har tagits upp i det konstitutionella fördraget och avspeglar sig tydligast i artiklarna om polissamarbetet inom unionen.

Under fördragsförhandlingarna har förts en diskussion om hur man kan stärka unionens operativa samarbete. Det har uppfattats som en brist att det inte finns någon övergripande samordning av detta arbete, inte minst med tanke på de behov av gränsöverskridande insatser som kan uppstå vid större katastrofer, terroristattacker och liknande som berör flera medlemsstater. I sammanhanget har också framhållits de ökade krav på bevakning av unionens gemensamma yttre gräns som blir ett resultat av utvidgningen av unionen.

## Närmare om bestämmelserna i fördraget

Det är av strategisk nationell betydelse för Sverige att det europeiska polissamarbetet kan fortsätta att utvecklas. Människohandel, narkotikahandel och terrorism är exempel på brott som bara kan bekämpas effektivt om det finns ett väl fungerande gränsöverskridande polis- och tullsamarbete.

Det konstitutionella fördraget möjliggör ett intensifierat samarbete över gränserna mellan brottsbekämpande myndigheter. Fördraget utgör en god ram för det utomordentligt viktiga polis- och tullsamarbetet inom unionen. Detta samarbete måste även framdeles präglas av en strävan att utveckla kontakterna och informationsutbytet mellan nationella myndigheter och i förhållande till Europol. I denna strävan kommer Sverige, precis som i dag, att ägna stor uppmärksamhet åt frågor som har att göra med enskildas rättssäkerhet och integritet samt skydd för personuppgifter.

### *En kommitté för operativt samarbete*

Det konstitutionella fördraget föreskriver att det skall inrättas en ständig kommitté i rådet med uppgift att understödja och stärka det operativa samarbetet i frågor om inre säkerhet (artikel III-261). Kommittén skall främja samordningen av de åtgärder som vidtas av medlemsstaternas behöriga myndigheter. Företrädare för unionens myndigheter och organ skall kunna medverka i kommitténs arbete. Europaparlamentet och de nationella parlamenten skall bli informerade om arbetet. Kommitténs uppgift är tänkt att begränsas till övergripande strategiska insatser. Den skall även ha en roll vid tillämpningen av den solidaritetsklausul som det konstitutionella fördraget inför (se avsnitt 21.8).

En ständig kommitté inom rådsstrukturen kan bli ett viktigt forum för medlemsstaterna för att avhandla strategiska frågor såsom samsamarbetsformer och inriktningen på det operativa polissamarbetet. Även frågor om civil-militär samverkan på polisområdet, som *Krisberedskapsmyndigheten* nämner i sitt yttrande, kan, när behov uppstår, behandlas i kommittén. Som påtalats av *Rikspolisstyrelsen* bör kommitténs arbete fokusera på frågor som har ett gränsöverskridande unionsintresse och inte på strikt nationella angelägenheter. Kommittén kan däremot vara ett viktigt forum för utbyte av erfarenheter om hur det nationella arbetet kan bedrivas. Med tanke på betydelsen av de frågor som kan komma att avhandlas i kommittén är det positivt att det särskilt anges i fördraget att Europaparlamentet och de nationella parlamenten skall hållas informerade om dess verksamhet.

### *Samarbete mellan behöriga myndigheter*

Det konstitutionella fördraget inför också en rättslig grund för att utforma ett samarbete 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 (artikel III-275). För detta ändamål får unionen besluta om europeiska lagar eller ramlagar beträffande informationsbehandling,

stöd till utbildning, utbytesverksamhet och forskning samt gemensam utredningsteknik i samband med upptäckt av allvarliga former av organiserad brottslighet. Lagarna och ramlagarna skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. När det gäller operativt myndighetssamarbete anges en mera inskränkt bestämmelse som innebär att rådet med enhällighet får besluta om europeiska lagar och ramlagar efter att hört Europaparlamentet.

### *Europol*

I det konstitutionella fördraget anges att Europols uppgift skall vara att stödja och stärka medlemsstaternas polismyndigheters och andra brottsbekämpande organs insatser samt deras ömsesidiga samarbete för att förebygga och bekämpa allvarlig brottslighet som berör två eller flera medlemsstater, terrorism och sådana former av brottslighet som skadar ett gemensamt intresse som är föremål för unionens politik (artikel III-276).

I fördraget införs en rättslig grund för den europeiska polisbyrån Europol som möjliggör att det antas europeiska lagar enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet för att bestämma dess struktur, arbetssätt, verksamhetsområde 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 under medverkan av de nationella parlamenten. Europols operativa insatser skall genomföras i samverkan och samförstånd med myndigheterna i den eller de medlemsstater vars territorium berörs. Tvångsåtgärder skall genomföras endast av de berörda nationella myndigheterna.

Det är välkommet att Europolkonventionen ersätts av en europeisk lag, som med utgångspunkt från de ramar som fördraget ställer upp preciserar Europols uppgifter i förhållande till medlemsstaternas myndigheter och till andra unionsorgan. I en sådan lag får fastställas på vilket sätt Europol skall kunna stödja och medverka i de operativa insatser som genomförs av medlemsstaternas behöriga myndigheter. Här förtjänar att poängteras att det i fördraget slås fast att tvångsåtgärder endast skall kunna genomföras av berörda nationella myndigheter, en fråga som *Krisberedskapsmyndigheten* tar upp i sitt yttrande. Regeringen vill också särskilt framhålla den viktiga förändring som innebär att det kommer att ges föreskrifter om hur Europaparlamentet under medverkan av de nationella parlamenten skall kunna utöva kontroll av Europols verksamhet.

### *Ingripande på en annan medlemsstats territorium*

Rådet skall med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet anta europeiska lagar eller 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 (artikel III-277). I det s.k. Schengenregelverket finns bestämmelser om detta i fråga om efterföljande in i en annan medlemsstat, s.k. hot pursuit (se prop. 1999/2000:64, s. 90 f.).

Det är bra att det också i unionslagstiftningen ställs upp gränser för när och hur de nationella myndigheterna får ingripa på en annan medlemsstats territorium i samförstånd med denna stat. Det bör anmärkas att enhällighet gäller för beslut i denna viktiga fråga.

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

## 19.7 Områden där unionen får besluta om att genomföra stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder

### 19.7.1 Folkhälsa

**Sammanfattning:** Fördraget innehåller vissa sakliga förändringar på folkhälsoområdet. Unionen får större möjligheter att fastställa regler för kvalitet på läkemedel och bekämpa allvarliga gränsöverskridande hot på hälsoområdet. Unionen ges även befogenhet att anta stimulansåtgärder som direkt avser skydd av folkhälsan avseende tobak och missbruk av alkohol.

Medlemsstaternas ansvar för sin hälso- och sjukvårdspolitik skrivs in i fördraget.

**Remissinstanserna:** *Statens folkhälsoinstitut* välkomnar att utformningen av folkhälsopolitiken skall vara en nationell kompetens även i fortsättningen. *Svenska Röda Korset* ser positivt på det ökade samarbetet på folkhälsoområdet som förordas i fördraget och noterar att unionen inom detta område inte får fatta beslut som medför en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. *Svenska Röda Korset* ser positivt på unionens ökade befogenheter när det gäller gränsöverskridande smittskydd, och ser detta som ett stöd att förstärka möjligheterna att motverka spridning av bl.a. hiv/aids. *Socialstyrelsen* anser att unionens folkhälsodimension förstärks något genom det nya fördraget. Gällande smittskyddslag (2004:168) med en tydligare ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter möjliggör, enligt *Socialstyrelsen*, ett arbete med smittskyddsfrågor även på en europeisk nivå. Ett utökat samarbete på smittskyddsområdet kommer, enligt *Socialstyrelsen*, att ställa större krav på personella resurser vid ansvariga myndigheter. *IOGT-NTO* anser att artikel III-278 i det nya fördraget är bättre än framtidskonventets förslag till folkhälsoartikel. Däremot är man missnöjd med att folkhälsan inte ges samma betydelse som de värden och mål som intagits i del I i fördraget. Denna synpunkt tas upp i avsnitt 9.1. *Verdandi arbetarnas socialpolitiska organisation* är positiv till att stimulansåtgärder som direkt avser skydd av folkhälsan avseende tobak och missbruk av alkohol kan vidtas. *Svenska Kommunförbundet och*

*Landstingsförbundet i samverkan och Jönköpings kommun* välkomnar att ansvarsfördelningen som rör hälso- och sjukvård mellan unionen och medlemsstaterna har förtydligats i det nya fördraget och understryker vikten av att de enskilda medlemsstaterna även i fortsättningen är ansvariga för att formulera sin hälso- och sjukvårdspolitik.

**Bakgrund:** I artikel 152 i EG-fördraget finns bestämmelser om folkhälsa. Utgångspunkten i nuvarande fördrag är att frågor som rör folkhälsopolitikens utformning huvudsakligen utgör nationell kompetens. Gemenskapen skall emellertid främja samarbete mellan medlemsstaterna och vid behov stödja deras insatser.

I artikeln slås det fast att en hög hälsoskyddsnivå för människor skall säkerställas vid utformning och genomförande av all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder. Medlemsstaterna skall i samverkan med kommissionen samordna sin politik och sina program. Gemenskapen och medlemsstaterna skall även främja samarbetet med tredjeland och behöriga internationella organisationer på folkhälsoområdet.

I artikeln ges rådet befogenhet att vidta åtgärder för att bidra till folkhälsomålen. För det första kan rådet besluta om minimiåtgärder för att uppnå höga kvalitets- och säkerhetsstandarder i fråga om organ och ämnen av mänskligt ursprung, blod och blodderivat. För det andra kan rådet, med undantag från artikel 37 i EG-fördraget, besluta om åtgärder på veterinär- och växtskyddsområdet som direkt syftar till att skydda folkhälsan. Rådet får även besluta om stimulansåtgärder som är utformade för att skydda och förbättra människors hälsa vilka dock inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Besluten fattas i dag av rådet i enlighet med medbeslutandeförfarandet. Rådet får även med kvalificerad majoritet anta rekommendationer på folkhälsoområdet.

När gemenskapen handlar på folkhälsoområdet skall den enligt fördraget fullt ut respektera medlemsstaternas ansvar för att organisera och ge hälso- och sjukvård. Särskilt får inte åtgärder för att fastställa höga kvalitets- och säkerhetsstandarder i fråga om organ och ämnen av mänskligt ursprung, blod och blodderivat, påverka nationella bestämmelser om donation eller medicinsk användning av organ och blod.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Folkhälsa regleras i artikel III-278 i det konstitutionella fördraget. Folkhälsopolitikens nuvarande karaktär, som en angelägenhet för i huvudsak medlemsstaterna, bibehålls. För Sverige är det särskilt viktigt att bestämmelserna på EU-nivå möjliggör en fortsatt stark nationell folkhälsopolitik, exempelvis på alkohol- och narkotikaområdet.

Bestämmelsen motsvarar bestämmelsen i EG-fördraget med följande huvudsakliga ändringar.

Unionen skall, liksom i dag, främja samarbetet mellan medlemsstaterna och vid behov stödja deras insatser. I det konstitutionella fördraget tydliggörs att unionen särskilt skall främja sådant samarbete mellan medlemsstaterna emellan som syftar till att förbättra komplementariteten hos dessas hälso- och sjukvård i gränsregionerna (*punkt 2 första stycket*).

Medlemsstaterna skall liksom i nuvarande fördrag i samverkan med kommissionen samordna sin politik och sina program. Fördraget

kompletteras med en skrivning som klargör att kommissionen särskilt skall ta initiativ med syfte att fastställa riktlinjer och indikatorer, organisera utbyte av bästa metoder och utforma de delar som behövs för periodisk övervakning och utvärdering (*punkt 2 andra stycket*) (den s.k. öppna samordningsmetoden, se avsnitt 14.4). Europaparlamentet skall informeras fullt ut.

Unionen ges ytterligare befogenheter i fråga om säkerhet när det gäller folkhälsan. Inom området för folkhälsa är angelägenheter i fråga om säkerhet uttryckligen ett område med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna (artikel I-14.2 k). Av artikel III-278 följer att det i europeiska lagar eller ramlagar får föreskrivas åtgärder för att fastställa höga kvalitets- och säkerhetsstandarder för läkemedel och medicintekniska produkter (*punkt 4 första stycket c*). Vidare får åtgärder för övervakning, tidig varning för och bekämpning av allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa föreskrivas (*punkt 4 första stycket d*). Lagarna och ramlagarna skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Unionens utvidgade befogenhet att vidta bindande åtgärder när det gäller allvarliga hot mot människors hälsa av gränsöverskridande karaktär, omfattar smittskyddsområdet. Smittskydd är en gränsöverskridande fråga där vi är beroende av samarbete och av att våra europeiska grannar har god beredskap för att kunna upptäcka och förhindra spridning av smitta.

I förhandlingarna arbetade Sverige för en referens i artikel III-278 i det konstitutionella fördraget till alkoholens och tobakens skadeverkningar, vilket regeringen också vann framgång med. Alkohol och tobak identifieras som särskilda befogenhetsområden inom unionen (*punkt 5*). Unionen ges möjlighet att i europeiska lagar eller ramlagar föreskriva stimulansåtgärder för att skydda och förbättra människors hälsa, dvs. att vidta åtgärder som direkt syftar till att skydda folkhälsan avseende tobak och missbruk av alkohol. Unionen ges även möjlighet att i europeiska lagar eller ramlagar föreskriva stimulansåtgärder för att bekämpa de stora gränsöverskridande folksjukdomarna. Dessa områden hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (artikel I-17). Lagarna och ramlagarna skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. De får inte leda till en harmonisering av medlemsstaternas nationella regler.

De senaste årens rättsutveckling har gjort det angeläget att förtydliga medlemsstaternas ansvar att organisera och ge hälso- och sjukvård. Det gäller i första hand vid genomförandet av den inre marknaden, men även inom den gemensamma handelspolitiken.

Medlemsstaternas befogenheter på hälso- och sjukvårdsområdet förtydligas i det konstitutionella fördraget. Medlemsstaternas uttryckliga ansvar för att besluta om sin hälso- och sjukvårdspolitik slås fast och unionen skall respektera detta ansvar. Medlemsstaternas ansvarsområde inbegriper hälso- och sjukvårdsförvaltning och att fördela de resurser som tilldelas denna förvaltning (*punkt 7*).

Sammantaget medför fördraget att unionens folkhälsodimension förstärks. En utgångspunkt bör även fortsättningsvis vara att en hög hälsoskyddsnivå för människor skall säkerställas vid utformningen av all unionens politik. Relationen mellan alkoholpolitikens mål och reglerna för den inre marknaden bör fortsatt bevakas.

Regeringskonferensens resultat skiljer sig från framtidskonventets förslag. Framtidskonventet föreslog inga direkta förändringar på området.

Artikel III-278 tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.6).

### 19.7.2 Industri

**Sammanfattning:** Industri finns redan som politikområde i EG-fördraget. Det nya fördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i politikområdet.

**Remissinstanserna:** *Sveriges Konsumenter i Samverkan* anser att en artikel om industri inte har något berättigande i en konstitutionstext.

**Bakgrund:** Artikel 157 i EG-fördraget behandlar gemenskapsindustrins konkurrensförmåga. Målen är att industrin snabbare skall kunna anpassa sig till strukturförändringar genom att främja ett gynnsamt företagsklimat med särskild fokus på små- och medelstora företag. Dessutom skall gemenskapen verka för att utnyttja de industriella möjligheter som skapas genom politiken inom sektorerna innovation, forskning och teknisk utveckling. Målen har gett upphov till mer branschriktade insatser och stödåtgärder. Medlemsstaterna skall i samverkan med kommissionen samråda och vid behov samordna sina insatser. Rådet får i enlighet med medbeslutandeförfarandet anta särskilda åtgärder för att stödja medlemsstaternas insatser.

Gemenskapen får inte anta åtgärder som kan snedvrída konkurrensen eller som omfattar bestämmelser om skatter eller bestämmelser om anställdas rättigheter och intressen.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Bestämmelsen om unionens näringslivspolitik finns i artikel III-279 i det konstitutionella fördraget. Området hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (artikel I-17). Bestämmelsen motsvarar i huvudsak bestämmelsen i EG-fördraget. Lagar och ramlagar ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Åtgärderna får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning.

Medlemsstaterna skall, liksom i nuvarande fördrag, i samverkan med kommissionen samråda inbördes och vid behov samordna sina insatser. Artikeln kompletteras med en skrivning som klargör att kommissionen särskilt får ta initiativ med syfte att fastställa riktlinjer och indikatorer, organisera utbyte av bästa metoder och utforma de delar som behövs för periodisk övervakning och utvärdering (den s.k. öppna samordningsmetoden se avsnitt 14.4). Europaparlamentet skall informeras fullt ut.

### 19.7.3 Kultur

**Sammanfattning:** Kultur finns redan som politikområde i EG-fördraget. Det nya fördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i politikområdet. Övergång sker till beslut med kvalificerad majoritet.

**Remissinstanserna:** *Riksantikvarieämbetet* och *Statens kulturråd* stödjer en övergång till beslut med kvalificerad majoritet och menar att detta är positivt för att effektivisera beslutsprocessen. Riksantikvarieämbetet framhåller vidare att det i nuläget inte är möjligt att helt överblicka konsekvenserna av denna förändring. Statens kulturråd framhåller att det i artikeln bör tydliggöras att det gemensamma kulturarvet inbegriper mångfalden av alla kulturer inom unionen, oavsett vilket land eller kultur de ursprungligen kommer från. *Sveriges Konsumenter i Samverkan* menar att kulturområdet inte har något berättigande i en konstitutionstext.

**Bakgrund:** I artikel 151 i EG-fördraget finns bestämmelser om politik på kulturområdet. Utgångspunkten för nuvarande fördrag är att frågor som rör kulturpolitikens utformning huvudsakligen utgör nationell kompetens. Gemenskapen har befogenhet att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och vid behov stödja och komplettera deras verksamhet genom insatser. Gemenskapen och medlemsstaterna skall även främja samarbetet med tredjeland och behöriga internationella organisationer på kulturområdet, särskilt Europarådet. Gemenskapen skall beakta de kulturella aspekterna då den handlar enligt andra bestämmelser i fördraget, särskilt för att respektera och främja den kulturella mångfalden.

När gemenskapen handlar på kulturområdet skall det ske med respekt för medlemsstaternas nationella och regionala mångfald. Rådet får anta stimulansåtgärder som dock inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Besluten fattas av rådet med enhällighet i enlighet med medbeslutandeförfarandet. Rådet får även anta rekommendationer med enhällighet.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Bestämmelser på politikområdet kultur finns i artikel III-280 i det konstitutionella fördraget. Området hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (artikel I-17). Artikeln motsvarar bestämmelsen i EG-fördraget. Beslutsreglerna har dock förändrats genom att beslut om stimulansåtgärder enligt det nya fördraget skall antas i europeiska lagar eller ramlagar enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Åtgärderna får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Rådet får även anta rekommendationer med kvalificerad majoritet.

#### 19.7.4 Turism

**Sammanfattning:** En rättslig grund för turism upprättas såsom en del av området för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder.

**Remissinstanserna:** *Sveriges Konsumenter i Samverkan* anser att en artikel om turism inte har något berättigande i en konstitutionstext.

**Bakgrund:** Åtgärder på området turism inkluderas i listan över gemenskapens aktiviteter i artikel 3.1 u i EG-fördraget. Turism har dock i nuvarande fördrag ingen särskild rättslig grund som ett eget

politikområde. Samarbete mellan medlemsstaterna förekommer dock inom en rad områden inom turismpolitiken.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Artikel III-281 i det konstitutionella fördraget innebär att en särskild rättslig grund skapas för åtgärder på turismområdet. Området hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (artikel I-17). I den rättsliga grunden anges att unionen skall komplettera medlemsstaternas insatser inom turistsektorn, särskilt genom att främja konkurrenskraften hos unionens företag inom denna sektor. Unionens insatser skall syfta till att stimulera skapandet av en miljö som är gynnsam för företagsutvecklingen inom sektorn samt främja samarbetet mellan medlemsstaterna, särskilt genom utbyte av goda rutiner. Åtgärder för att komplettera de insatser som görs av medlemsstaterna skall föreskrivas i europeiska lagar eller ramlagar enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Åtgärderna får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning.

Regeringskonferensens resultat skiljer sig från framtidskonventets förslag. I framtidskonventets förslag fanns ingen rättslig grund för turism.

Regeringen anser att insatser och aktiviteter avseende turism i huvudsak skall ske genom nationella program baserade på nationella förhållanden, men att det inom vissa områden är värdefullt att genomföra aktiviteter på unionsnivå, t.ex. genom kunskaps- och informationsutbyte.

### 19.7.5 Utbildning, ungdoms- och idrottsfrågor samt yrkesutbildning

**Sammanfattning:** Utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor finns redan som politikområde i EG-fördraget. Det nya fördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i politikområdet, men unionens insatser på området kompletteras med målet att stimulera ungdomars deltagande i Europas demokratiska liv.

En rättslig grund för idrott upprättas såsom en del av området för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder.

**Remissinstanserna:** *Ungdomsstyrelsen* anser att tillägget i artikel III-282 i fördraget om att stimulera ungdomars deltagande i Europas demokratiska liv ligger väl i linje med prioriteringar i svensk ungdomspolitik men att det är viktigt att klargöra vad det innebär. Deltagande på alla nivåer på både nationell och europeisk nivå är enligt ungdomsstyrelsen relevant att inkludera i det fortsatta arbetet. *Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer* anger att texten i artikel III-282.1 e) ”främja utvecklingen av ungdoms- och ungdomsledarutbyte och stimulera ungdomars deltagande i Europas demokratiska liv” utgör en grund för en hållbar demokratisk utveckling för EU. *Studieförbundet Vuxenskolan* anser att det är beklagligt att EU:s ansvar i utbildningsfrågorna inte formuleras i förslaget utifrån en helhetssyn på utbildning som kommer till uttryck i synsättet som präglas av begreppet livslångt lärande.

*Riksidrottsförbundet (RF)* anser att det är positivt att idrotten nu ges en rättslig grund (artikel III-282) och att det sker inom ramen för stödjande åtgärder med de förutsättningar och förbehåll det ger. Det finns dock enligt RF vissa oklarheter i formuleringarna i artikeln och RF pekar på att detta medför osäkerhet om vad de stödjande åtgärderna kan innebära för idrotten i Sverige. RF förutsätter att regeringen kommer att vara aktiv i arbetet med att tydliggöra detta och därvid säkerställa att idrottens fria och självständiga ställning respekteras. RF föreslår att regeringen i de kontakter man har med främst EU-kommissionen fortsatt verkar för att det synsätt som kännetecknar den s.k. Idrottsdeklarationen från Europeiska rådet i Nice år 2000 tillämpas i praktiken från EU-institutionerna. *Sveriges Konsumenter i Samverkan* anser att en artikel om idrott inte har något berättigande i en konstitutionstext.

**Bakgrund:** I artiklarna 149 och 150 i EG-fördraget finns bestämmelser om utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor. Utgångspunkten för nuvarande fördrag är att frågor som rör politikens utformning på dessa områden huvudsakligen utgör nationell kompetens. Gemenskapen har befogenhet att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och vid behov stödja och komplettera deras verksamhet genom insatser. Gemenskapen och medlemsstaterna skall även främja samarbetet med tredjeland och behöriga internationella organisationer på utbildningsområdet, särskilt Europarådet.

När gemenskapen handlar inom ramen för området utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor skall det ske med respekt för medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemets organisation samt medlemsstaternas kulturella och språkliga mångfald. Vidare skall det ske med respekt för medlemsstaternas ansvar för yrkesutbildningens innehåll och organisation. Rådet kan anta stimulansåtgärder som dock inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Besluten fattas av rådet i enlighet med medbeslutandeförfarandet. Rådet får även med kvalificerad majoritet anta rekommendationer på utbildningsområdet.

Framtidskonventet föreslog att en rättslig grund för idrott skulle införas och kopplas till utbildning och ungdom såsom en del av området för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Idrotten berörs redan av den fria rörligheten för professionella idrottsmän och bestämmelserna om den inre marknaden. I ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Nice år 2000 återfinns en särskild s.k. Idrottsdeklaration som närmare beskriver idrottens särart och vikten av idrotten i Europa. Det svenska EU-ordförandeskapet våren 2001 påbörjade arbetet med uppföljning av Idrottsdeklarationen.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Bestämmelser om utbildning, ungdoms- och idrottsfrågor och yrkesutbildning finns i artiklarna III-282 och III-283 i det konstitutionella fördraget. Området hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (artikel I-17). Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget. Fördragstexten ger utrymme att arbeta med utbildningsfrågor i ett livslångt perspektiv. Lagar och ramlagar skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Åtgärderna får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning.

Artikel III-282 kompletteras med en bestämmelse om att unionen skall bidra till att främja europeisk idrott och skall då beakta idrottens specifika karaktär, dess strukturer som bygger på frivilliga insatser samt dess sociala och pedagogiska funktion (*punkt 1 andra stycket*).

Regeringen delar den bedömning som *Riksidrottsförbundet (RF)* har gjort att det är positivt att artikel III-282 inkluderar idrott och att det sker i den utformning som föreslås. De formuleringar som RF finner viss oklarhet i är sådana formuleringar som syftar till att stärka idrotten i Europa. Sverige har i dialog med andra medlemsstater och företrädare för idrottsorganisationer i Europa i förhandlingar om förslaget särskilt önskat understryka de frivilliga insatsernas betydelse för europeisk idrott. Det är enligt regeringens uppfattning därför av stor vikt att den europeiska dimension som ska motivera unionens insatser inom idrottsområdet tar sin utgångspunkt i samarbetet mellan idrottsorganisationerna och idrottens grundläggande värden. Regeringen bedömer därför att artikel III-282 ger goda förutsättningar för idrottsorganisationerna att såväl på europeisk nivå som på nationell nivå aktivt delta i dialogen och utformningen av unionens insatser på idrottsområdet.

Unionens insatser på området kompletteras med målet att stimulera ungdomars deltagande i Europas demokratiska liv (*punkt 1 tredje stycket e*) samt att utveckla idrottens europeiska dimension genom att främja rättvisan och öppenheten i idrottstävlingar och samarbetet mellan idrottsorganisationerna samt genom att skydda idrottsutövarnas fysiska och moraliska integritet, särskilt när det gäller unga idrottsmän och idrottskvinnor (*punkt 1 tredje stycket g*).

Regeringen delar *Ungdomsstyrelsens* uppfattning att bestämmelsen om att stimulera ungdomars deltagande i Europas demokratiska liv ligger väl i linje med prioriteringar i svensk ungdomspolitik.

Rådet kan även anta stimulansåtgärder på dessa områden som inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Det skall göras i europeiska lagar eller ramlagar som antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Även i sina relationer med tredjeland och behöriga internationella organisationer skall unionen och medlemsstaterna kunna främja samarbetet på idrottsområdet.

Rådet får även anta rekommendationer på samtliga områden med kvalificerad majoritet.

### 19.7.6 Skydd och beredskap

**Sammanfattning:** Räddningstjänst har inte någon egen rättslig grund i nuvarande fördrag. ”Räddningstjänst” ersätts i detta sammanhang med ”skydd och beredskap” och skrivs in i fördraget som ett område där unionen kan vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Svenska Röda Korset* välkomnar att skydd och beredskap får en starkare ställning genom det nya fördraget. Det bör enligt *Länsstyrelsen i Skåne län* öka möjligheterna att hantera framtida kriser i våra samhällsfunktioner.



*Krisberedskapsmyndigheten* ställer sig bakom beteckningen ”skydd och beredskap” för att indikera att området ”civil protection” numera omfattar ett vidare fält av frågor än enbart traditionell räddningstjänst. *Statens räddningsverk (SRV)* föreslår i stället uttrycket ”skydd mot olyckor”. Ett flertal remissinstanser understryker vikten av att detta samarbetsområde enligt det nya fördraget även fortsättningsvis skall vara icke-harmoniserat. SRV noterar att beslut enligt det nya fördraget dock kommer att kunna tas med kvalificerad majoritet, vilket kan innebära ökad aktivitet inom området på EU-nivån. *Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan* understryker att ansvaret för räddningstjänst till stor del ligger på kommuner, landsting och regioner och att det är viktigt att insatserna blir ändamålsenliga och inte leder till orimliga konsekvenser i kostnadshänseende.

**Bakgrund:** Åtgärder på detta område inkluderas under rubriken ”räddningstjänst” (*civil protection*) i listan över gemenskapens aktiviteter i artikel 3.1 u i EG-fördraget. Det finns ingen gemensam definition i unionen för detta samarbetsområde. Det har i Sverige tidigare översatts med ”räddningstjänst” men benämns numera ”skydd och beredskap”. Det omfattar i dag frågor som rör skydd och beredskap för såväl olyckor som kriser med svåra påfrestningar på samhället, inbegripet förebyggande åtgärder och skadelindrande insatser. Samarbetet inom området har inte närmare specificerats och saknar specifik rättslig grund i EG-fördraget.

Rådet har beslutat om ett handlingsprogram för gemenskapsåtgärder inom området. Rådets beslut 1999/847/EG om handlingsprogrammet antogs i enlighet med bestämmelserna i artikel 308 i EG-fördraget. Artikel 308 föreskriver enhälligt beslut i rådet och att Europaparlamentet skall höras. Handlingsprogrammet administreras av kommissionen och en förvaltande kommittologikommitté, där medlemsländerna är representerade. Hittills har handlingsprogrammet till stor del varit inriktat på att öka informations- och erfarenhetsutbytet mellan medlemsländerna i frågor som främst berör räddningstjänst.

Vidare har rådet antagit ett beslut 2001/792/EG, Euratom om en gemenskapsmekanism för att underlätta ömsesidig hjälp medlemsstaterna emellan i händelse av stora olyckor och katastrofer, den så kallade gemenskapsmekanismen för räddningstjänst. Rättslig grund för beslutet är artikel 308 i EG-fördraget och artikel 203 i Euratomfördraget. Inom ramen för gemenskapsmekanismen har samarbetet intensifierats, företrädesvis genom utbildning och övning, för att bl.a. underlätta samverkan vid gemensamma insatser, både inom och utanför unionen.

Samarbetet vad avser räddningstjänst har utsträckts till att också vara en komponent i EU:s civila krishantering. Rådet och kommissionen har i en gemensam förklaring gjort det möjligt att använda gemenskapsmekanismen i krishanteringsinsatser i tredjeländ.

Terrorattackerna den 11 september 2001 har medfört att betydelsen av området ytterligare ökat och getts en högre politisk prioritet. Det ingår i ett bredare sammanhang som en viktig del av de samlade åtgärderna i den gemensamma kampen mot terrorism.

Framtidskonventet föreslog att en rättslig grund för samarbetet inom området skulle införas.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** En artikel införs i det konstitutionella fördraget (artikel III-284) som återger de ramar för

samarbetet som finns i 1999 års rådsbeslut om handlingsprogrammet och det samarbete för operativa insatser som bedrivs inom ramen för gemenskapsmekanismen. Artikeln rubriceras ”skydd och beredskap” i den svenska versionen av det konstitutionella fördraget. Det skall dock understrykas att nu rådande ansvarsfördelning mellan myndigheter på nationell nivå inte förändras genom att använda *skydd och beredskap* som svensk översättning av ”*civil protection*”.

Det samarbete som efter hand på olika sätt har utvecklats får således genom den nya artikeln ett uttryckligt stöd i det konstitutionella fördraget. Området hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (artikel I-17).

Unionen skall främja samarbetet mellan medlemsstaterna i syfte att förstärka effektiviteten hos systemen för förebyggande av och skydd mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakas av människor. Målen för unionens insatser skall vara att stödja och komplettera medlemsstaternas insatser på nationell, regional och lokal nivå när det gäller förebyggande av risker, beredskapen hos medlemsstaternas aktörer inom området skydd och beredskap samt insatser vid naturkatastrofer eller av människor orsakade katastrofer inom unionen. Vidare skall unionen främja snabbt och effektivt operativt samarbete inom unionen mellan ländernas räddningstjänster. Unionen skall även främja överensstämmelse mellan internationella åtgärder i frågor rörande skydd och beredskap.

Artikeln förutser också att sekundärrättsliga regler i form av europeiska lagar eller ramlagar skall kunna fastställas på området. De skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Sådana åtgärder får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning.

På senare tid har den tragiska flodvågskatastrofen i Asien (Tsunamikatastrofen) understrukt behovet av fortsatt och fördjupat samarbete mellan medlemsstaterna på området skydd och beredskap. Regeringen ser därför positivt på att man nu inför en särskild rättslig grund om skydd och beredskap i det konstitutionella fördraget. Det kan öka våra möjligheter att hantera framtida kriser. Även om de åtgärder som unionen kan komma att vidta inom området inte skall harmonisera medlemsstaternas lagstiftning, är det viktigt att bevaka denna fråga noga för att värna om kommunernas självbestämmande.

Området skydd och beredskap berörs även av den nya solidaritetsklausulen i artikel I-43 och III-329 (se härom i avsnitt 21.8).

### 19.7.7 Administrativt samarbete

<p><b>Sammanfattning:</b> En rättslig grund för administrativt samarbete upprättas såsom en del av området för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder.</p>
--

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

**Bakgrund:** Framtidskonventet föreslog att en rättslig grund för administrativt samarbete skulle införas. Syftet var att understryka det gemensamma intresset av att det nationella genomförandet av

unionsrätten blir effektivt. Unionen har redan program som syftar till att främja samarbetet mellan medlemsstaternas förvaltningar i genomförandet av gemenskapsrätten. Medlemsländernas förvaltningar har under lång tid bedrivit ett informellt samarbete inom EPAN (European Administration Network).

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** I artikel III-285 i det konstitutionella fördraget fastslås för första gången att medlemsstaternas faktiska nationella genomförande av unionsrätten skall betraktas som en fråga av gemensamt intresse. Området hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (artikel I-17). I artikeln anges att unionen får stödja medlemsstaternas ansträngningar att förbättra sin förmåga att genomföra unionsrätten. Sådana åtgärder får bestå i att underlätta utbyte av information och av offentliga tjänstemän samt att främja utbildningsprogram. Ingen medlemsstat skall vara skyldig att utnyttja sådant stöd. Åtgärder som är nödvändiga för detta ändamål skall föreskrivas i europeiska lagar. De skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Lagarna får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning.

## 20 Associering av utomeuropeiska länder och territorier

<p><b>Sammanfattning:</b> Bestämmelserna om associering av utomeuropeiska länder och territorier motsvarar i stort sett bestämmelserna i EG-fördraget.</p>
--

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

**Bakgrund:** I artiklarna 182-188 i EG-fördraget finns särskilda bestämmelser om förhållandet mellan gemenskapen och de utomeuropeiska länder och territorier som upprätthåller särskilda relationer med Danmark, Frankrike, Nederländerna och Förenade kungariket. Länderna och territorierna är förtecknade i bilaga II till EG-fördraget. Syftet med dessa bestämmelser är att främja den sociala och ekonomiska utvecklingen i dessa länder och territorier samt att upprätta nära ekonomiska förbindelser mellan dem och gemenskapen som helhet. Fördraget har lämnat den närmare utformningen av detta samarbete öppet. Mer detaljerade bestämmelser om riktlinjerna för och förfarandet vid dessa länders och territoriers associering med gemenskapen antas av rådet med enhällighet.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Bestämmelser om associering av utomeuropeiska länder och territorier finns i artiklarna III-286–III-291 i det konstitutionella fördraget. Länderna och territorierna är förtecknade i bilaga II till det konstitutionella fördraget. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget men har anpassats med hänsyn till den rationalisering av rättsliga instrument och beslutsprocedurer som gjorts i del I i det konstitutionella fördraget. I vissa bestämmelser har beslutsproceduren ändrats.

I artikel III-290 anges, i likhet med EG-fördraget, att om inte annat följer av bestämmelserna om folkhälsa, allmän säkerhet och allmän ordning skall den fria rörligheten inom medlemsstaterna för arbetstagare från dessa länder och territorier samt inom dessa länder och territorier för arbetstagare från medlemsstaterna regleras. Det skall göras genom europeiska lagar, ramlagar, förordningar och beslut som antas av rådet med enhällighet efter Europaparlamentets hörande. I dag görs det i avtal som kräver medlemsstaternas enhälliga godkännande (artikel 186 i EG-fördraget).

Beslutsproceduren i artikel III-291 ändras. Europaparlamentet skall höras innan rådet enhälligt antar europeiska lagar, ramlagar, förordningar och beslut om närmare regler och förfaranden.

## 21 Unionens yttre åtgärder

Unionens yttre åtgärder samlas i avdelning V i del III. Avdelningen inleds med bestämmelser med allmän tillämpning. Sedan följer specifika bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) inbegripet den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, den gemensamma handelspolitiken, samarbete med tredjeland och humanitärt bistånd, restriktiva åtgärder, internationella avtal, unionens förbindelser med internationella organisationer och tredjeland samt unionens delegationer, samt bestämmelser om genomförande av solidaritetsklausulen (artiklarna III-292–III-329).

Vissa grundläggande bestämmelser för hur unionen utövar sina befogenheter på det gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska området finns även i del I (artiklarna I-40 och I-41).

### 21.1 Bestämmelser med allmän tillämpning

**Sammanfattning:** Unionens åtgärder på den internationella arenan skall utgå från vissa grundläggande principer som legat till grund för dess egen tillblivelse, utveckling och utvidgning samt från vissa närmare angivna målsättningar. Europeiska rådet skall på grundval av dessa mål och principer fastställa unionens strategiska intressen och mål.

**Remissinstanserna:** *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)* välkomnar det starkt betonade rättighetsperspektivet i unionens målsättningar och den vikt som läggs vid att främja multilaterala lösningar särskilt inom ramen för Förenta nationerna. Sida menar dock att artikel III-292 kan antyda en spänning mellan unionens egna intressen och ett mer entydigt internationellt rättighetsperspektiv. *Kommerskollegium* anser att det nya fördraget innebär stora framsteg när det gäller Europas internationella agerande, nämligen i strävan efter större samstämmighet mellan olika delar av politiken.

**Bakgrund:** Enligt Unionsfördraget skall unionen säkerställa att den genomgående handlar samstämmigt i relationerna med omvärlden inom

ramen för utrikes- och säkerhetspolitik, ekonomisk politik och biståndspolitik. Rådet och kommissionen skall ansvara för sådan samstämmighet och samarbeta i detta syfte. Några övergripande målsättningar när det gäller unionens respektive gemenskapens yttre agerande finns dock inte i dag utöver Europeiska rådets allmänna politiska riktlinjer.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** I och med att pelarstrukturen avskaffas blir det möjligt att slå fast övergripande mål för EU:s yttre agerande i alla dess delar. Förändringarna, som följer framtidskonventets förslag, skapar översiktliga och gemensamma mål och riktlinjer för unionens samlade yttre åtgärder. Samtidigt behålls skilda regelverk för de olika politikområdena.

I artikel III-292 framhävs att unionens åtgärder på den internationella arenan skall utgå från de principer som ligger till grund för unionen: demokrati, rättsstatsprincipen, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet samt respekt för principerna i Förenta nationernas stadga och folkrätten. Unionen skall vidare sträva efter att utveckla förbindelser och bygga partnerskap med tredjeland och internationella organisationer som delar dessa principer.

Unionen skall vidare besluta om och föra en gemensam politik samt vidta åtgärder och arbeta för att säkerställa en hög grad av samarbete inom alla områden för internationella förbindelser för att

- skydda sina värden och grundläggande intressen, sin säkerhet, sitt oberoende och sin integritet,
- konsolidera och stödja demokrati, rättsstatsprincipen, de mänskliga rättigheterna och folkrätten,
- bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet,
- främja en hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling i utvecklingsländerna med det primära syftet att utrota fattigdomen,
- främja integreringen av alla länder i världsekonomin, bl.a. genom ett gradvis avskaffande av restriktioner för internationell handel,
- bidra till utformningen av internationella åtgärder för att bevara och förbättra miljön och för en hållbar förvaltning av jordens naturresurser i syfte att garantera en hållbar utveckling,
- bistå befolkningar, länder och regioner som drabbas av naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människor, och
- främja ett internationellt system som bygger på fördjupat multilateralt samarbete och ett gott globalt styre.

Flera av dessa moment är hämtade från den nuvarande artikel 11 i Unionsfördraget om målsättningarna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Vissa andra moment, som hållbar utveckling, fattigdomsbekämpning och frihandel, förekommer på andra håll i nuvarande fördrag. En tydlig hänvisning görs till konfliktförebyggande verksamhet.

Avsikten är att de mål och principer som hittills funnits på olika håll men haft begränsad räckvidd skall breddas i sin tillämpning och skall framöver gälla alla aspekter av unionens yttre åtgärder.

Det är Europeiska rådet som på grundval av dessa principer och mål skall fastställa unionens strategiska intressen och mål i politiken för yttre åtgärder, såväl i förhållande till enskilda länder eller regioner som i tematisk mening (artikel III-293). Beslut i Europeiska rådet fattas med konsensus på rekommendation av rådet. Europeiska rådets beslut skall genomföras i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i det konstitutionella fördraget.

Unionens utrikesminister får i fråga om GUSP, liksom kommissionen i fråga om de övriga områdena för yttre åtgärder, lägga fram gemensamma förslag för rådet.

## 21.2 Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

### 21.2.1 Gemensamma bestämmelser

**Sammanfattning:** Fördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll när det gäller de gemensamma bestämmelserna inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Möjligheten att fatta beslut med kvalificerad majoritet utvidgas till att även gälla förslag som utrikesministern lägger fram på begäran från Europeiska rådet. Dessutom skall Europeiska rådet genom enhälligt beslut kunna utvidga tillämpningen av omröstning med kvalificerad majoritet. Initiativrätten inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken tillfaller medlemsstaterna och utrikesministern. Utrikesministern kan agera ensam eller med stöd av kommissionen.

**Remissinstanserna:** *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anför att det faktum att beslut i vissa fall skall fattas med kvalificerad majoritet knappast kan vara ”farligt” i och med den spärr mot den beslutsordningen som finns, där en medlemsstat som anser att det rör nationell politik kan föra tillbaka frågan till Europeiska rådet där det åter gäller enhällighet. *Verdandi arbetarnas socialpolitiska organisation* motsätter sig att unionen skall ha befogenhet att fastställa en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. *Ung Vänster*, liksom *Verdandi*, kan inte stödja bestämmelsen om att medlemsstaterna skall samordna sitt uppträdande inom internationella organisationer och vid internationella konferenser.

**Bakgrund:** Bestämmelser om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) finns i Unionsfördraget. Enligt artikel 11 skall unionen fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som omfattar alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Målen för unionen är att skydda dess gemensamma värden, grundläggande intressen, oavhängighet och integritet i överensstämmelse med grunderna i Förenta nationernas stadga, stärka unionens säkerhet, bevara freden och stärka den internationella säkerheten, främja det internationella samarbetet samt utveckla och befästa demokratin, rättstatsprincipen och respekten för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall grunda sig på ett aktivt och förbehållslöst stöd från unionens medlemsstater i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet. Medlemsstaterna skall arbeta tillsammans för att förstärka och utveckla sin ömsesidiga politiska solidaritet. De skall avstå från varje handling som strider mot unionens intressen eller kan minska dess effektivitet som en sammanhållande kraft i de internationella relationerna.

Europeiska rådet skall, enligt artikel 13, fastställa principerna och de allmänna riktlinjerna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Gemensamma strategier kan antas på områden där medlemsstaterna har viktiga gemensamma intressen. Rådet skall fatta beslut om genomförande av dessa principer och riktlinjer.

Rådet skall anta gemensamma åtgärder när operativa insatser anses nödvändiga i specifika situationer (artikel 14). I gemensamma ståndpunkter (artikel 15) anger rådet sin inställning i en fråga av geografisk eller tematisk karaktär.

Enligt Unionsfördraget skall det land som innehar ordförandeskapet i rådet företräda unionen i frågor som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 18). Ordförandelandet skall biträdas av rådets generalsekreterare, som skall fungera som hög representant när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Kommissionen skall medverka fullt ut. Ordförandeskapet biträds vid behov även av nästföljande ordförandeland. Särskilda representanter kan utses av rådet.

Ordförandeskapet skall vidare höra Europaparlamentet om de viktigaste aspekterna och de grundläggande valmöjligheterna när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 21). Europaparlamentet informeras regelbundet.

Varje medlemsstat eller kommissionen får ta upp frågor till behandling och lägga förslag i rådet (artikel 22).

Enhällighet utgör huvudregel för beslutsfattande om unionens utrikes- och säkerhetspolitik (artikel 23). En medlemsstat kan också avstå från att delta i ett beslut och därmed inte heller vara förpliktigad att tillämpa beslutet, s.k. konstruktivt avstående.

Kvalificerad majoritet tillämpas vid beslut om gemensamma ståndpunkter och gemensamma åtgärder på grundval av Europeiska rådets enhälligt antagna gemensamma strategier, vid genomförande av gemensamma ståndpunkter eller åtgärder, liksom vid beslut om att utse särskilda representanter.

I frågor där beslut skall fattas med kvalificerad majoritet kan en enskild medlemsstat motsätta sig att ett beslut fattas under hänvisning till viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik. I sådana fall får rådet med kvalificerad majoritet hänskjuta frågan till Europeiska rådet, som i sin tur beslutar med enhällighet.

Beslutsfattande med kvalificerad majoritet kan inte tillämpas i frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** I del I i det konstitutionella fördraget införs särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP, artikel I-40). Artikeln i del I införs för att särskilt markera särdragen i unionens åtgärder på detta område. Strukturer förändras genom det konstitutionella

fördraget till följd av att pelarindelningen avskaffas. Den närmare regleringen av detta politikområde återfinns i del III (artiklarna III-294-III-308). Inledningsvis bör framhållas att bestämmelserna som reglerar den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är i huvudsak oförändrade. Medlemsstaterna skall således, liksom i dag, stödja unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och avstå från varje handling som strider mot unionens intressen eller riskerar att minska dess effektivitet. Initiativrätten på området tillfaller medlemsstaterna och utrikesministern. Utrikesministern kan agera ensam eller med stöd av kommissionen. Beslut om unionens utrikes- och säkerhetspolitik skall även fortsättningsvis fattas med enhällighet som huvudregel. Möjligheten att fatta beslut med kvalificerad majoritet i vissa fall kvarstår dock och utvidgas dessutom till att även gälla förslag som utrikesministern lägger fram på begäran från Europeiska rådet. Till detta kommer att Europeiska rådet genom enhälligt beslut skall kunna utvidga tillämpningen av omröstning med kvalificerad majoritet. En medlemsstat skall även fortsättningsvis kunna avstå från att delta i ett beslut och därmed inte heller vara förpliktad att tillämpa beslutet, s.k. konstruktivt avstående. I frågor där beslut skall fattas med kvalificerad majoritet skall en enskild medlemsstat, liksom fallet är i dag, kunna förhindra ett beslut med hänvisning till väsentliga och uttalade skäl som rör nationell politik. Beslutsfattande med kvalificerad majoritet skall liksom i dag inte kunna tillämpas i frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

Redan i gällande fördrag finns en föreskrift om att medlemsstaterna skall samordna sitt uppträdande inom internationella organisationer och vid internationella konferenser (artikel 19 i Unionsfördraget). Detta är en förutsättning för ett gemensamt, starkt EU-agerande, t.ex. i arbetet för att främja respekten för mänskliga rättigheter.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.9).

### 21.2.2 Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik

**Sammanfattning:** Inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik vidareutvecklas och effektiviserats krishantering som en uppgift för unionen, så att det täcker in såväl konfliktförebyggande som fredsfrämjande insatser med civila och militära resurser. Fördraget innehåller också två nya samarbetsformer som syftar till att förbättra medlemsstaternas möjligheter att bidra med militära resurser till unionens krishanteringsförmåga. Det rör sig om en gemensam byrå för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel och ett s.k. permanent strukturerat samarbete öppet för alla medlemsstater. Fördragets skrivning om gemensamt försvar innebär alltså att ett sådant först förutsätter enhälligt beslut av Europeiska rådet och godkännande enligt nationella konstitutionella bestämmelser. Det tydliggörs i fördraget att denna skrivning, liksom den om stöd och bistånd i händelse av ett väpnat angrepp, inte skall inverka på militärt alliansfria medlemsstaters säkerhetspolitiska hållning.



**Remissinstanserna:** *Försvarsmakten (FM)* noterar att ett gemensamt försvar skall inrättas när Europeiska rådet så beslutar, vilket enligt FM är en stramare skrivning än i Amsterdamfördraget. FM påpekar vidare att flera av de föreslagna artiklarna kan få konsekvenser för FM:s kapacitet- och beredskapsutveckling. Enligt *Krisberedskapsmyndighetens (KBM)* bedömning medför den nya konstitutionen ingen radikal förändring vad gäller den mellanstatliga karaktären på området, vilket, menar KBM, är viktigt ur en svensk krisberedskapssynpunkt. *Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)* är positivt till inriktningen mot förmågeutveckling i den föreslagna Europeiska försvarsbyrån och framhåller att en samverkan inom byrån inte i någon väsentlig grad förändrar ambition, villkor och inriktning för det nuvarande mellanstatliga samarbetet inom forsknings- och teknologiutveckling. Beträffande de vidareutvecklade Petersberguppgifterna konstaterar FOI att dessa kan innefatta åtgärder med både civila och militära medel men att formuleringarna i det konstitutionella fördraget inte fullt ut speglar EU:s potential och möjligheter som krishanteringsaktör. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anför att artikel III-309, som anger vad eventuella uppdrag från EU:s sida i form av civila och militära resurser skall innebära, är mer heltäckande och konkret än dagens formuleringar utan att ändra gränsdragningen mot den svenska alliansfriheten, som finns i de nu gällande fördragen. LO anför att formuleringen att den gemensamma försvarspolitikerna kommer att leda till ett gemensamt försvar innebär en starkare viljeinriktning, men att det fortsatta kravet på enhällighet gör att sannolikheten för ett gemensamt försvar knappast ändrats. LO har ingen invändning mot inrättandet av en Europeisk försvarsbyrå och förutsätter att tolkningen av begreppet ”utvecklingen av försvarskapaciteten” innebär en effektivisering och inte en ökad försvarskapacitet. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* välkomnar strävandena att stärka unionens möjligheter till gemensamt agerande på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område och noterar att medlemsstaternas möjligheter till inflytande över unionens agerande på detta område synes väl tillgodosett i det nya fördraget. LRF anser det tydligt att fördragets regler inte leder till några alliansförpliktelser. *Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen* anser att Sverige omöjligt kan gå med på att det i EU:s konstitution slås fast att unionen kommer att utveckla ett gemensamt försvar (artikel I-41.2). Svenska Freds menar också att formuleringen i artikel I-41.7 om att medlemsstaterna är skyldiga att ge stöd och bistånd med alla till buds stående medel om ett medlemsland utsätts för väpnat angrepp är oacceptabelt av två skäl. För det första kommer, enligt Svenska Freds, Sveriges trovärdighet som ett militärt alliansfritt land att ifrågasättas. För det andra innebär det ömsesidiga försvarsåtagandet i artikel I-41.7, enligt Svenska Freds, att EU blir en *de facto* försvarsallians. Svenska Freds anser att Sverige måste säga nej till det ömsesidiga försvarsåtagandet i artikel I-41.7 oavsett om regeringen anser att det påverkar den svenska alliansfriheten eller ej. Svenska Freds anser även att EU inte bör bistå tredje land med militär hjälp till terroristbekämpning, eftersom detta riskerar att leda till en upptrappad våldsspiral (artikel III-309). Svenska Freds anser att EU istället bör bistå andra länder med hjälp om hur man kortsiktigt kan bekämpa terrorism med juridiska, polisiära, ekonomiska medel och hur

man långsiktigt kan bekämpa terrorism genom att främja demokrati och en hållbar socio-ekonomisk utveckling. Svenska Freds är kritisk mot förslaget om försvarssatsningar och anser det inte rimligt att det nya fördraget slår fast att medlemsstaterna skall förbättra sin militära förmåga (artikel I-41.3). Svenska Freds anser det också olyckligt att EU har upprättat en europeisk försvarsmaterielbyrå (artikel III-311) och anser att förslaget om att EU med hjälp av en försvarsmaterielbyrå skall fastställa krav på samt utvärdera medlemsstaternas militära satsningar helt och hållet bör lyftas ut ur fördragstexten. *Ung Vänster*, liksom *Sveriges Konsumenter i Samverkan*, anser att den svenska alliansfriheten inte är förenlig med skrivningarna om en gemensam försvars-, utrikes- och säkerhetspolitik. *Folkrörelsen Nej till EU* anser att fördragets bestämmelser innebär att EU blir en försvarsallians och *Attac Sveriges gemensamma arbetsgrupp* anser att fördraget leder till en militär upprustning och att EU blir en militär supermakt. *Sveriges Kristna Råd* anser att den civila kapacitetsuppbyggnaden måste lyftas fram och klargöras i den fortsatta diskussionen om tillämpningen av det nya fördraget. *Verdandi arbetarnas socialpolitiska organisation* kan inte stödja förslaget om en europeisk byrå för försvarsmateriel (artikel I-41.3) och kan inte heller stödja förslaget om att den gemensamma försvarspolitikerna kommer att leda till ett gemensamt försvar så snart som Europeiska rådet enhälligt beslutat om detta, vilket innebär, menar Verdandi, allvarliga demokratiska betänkligheter (artikel I-41.2). *Stiftelsen Mälardalens Kvinnolobby* avvisar förslaget till ett gemensamt försvar.

**Bakgrund:** Som en del i arbetet med att vidareutveckla GUSP har EU:s medlemsstater sedan år 1999 arbetat med att bygga upp en civil och militär krishanteringsförmåga för unionen. Syftet är att unionen skall kunna genomföra fredsfrämjande insatser i kris- och konfliktdrabbade områden utanför unionens gränser. Dessa s.k. Petersbergsuppgifter kan innefatta räddningsinsatser och stöd till humanitära insatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder (artikel 17.2 i Unionsfördraget). År 2003 genomförde EU sina första krishanteringsinsatser. EU har sedan dess engagerat sig i flera civila och militära krishanteringsinsatser.

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna, som är en integrerande del av GUSP, regleras mycket översiktligt i Unionsfördraget (artikel 17). De senaste årens arbete med att utveckla en krishanteringsförmåga har främst utvecklats genom olika akter (som t.ex. gemensamma åtgärder och rådsbeslut) inom ramen för avdelning V i Unionsfördraget och genom utarbetad praxis på området.

## Närmare om bestämmelserna i fördraget

I del I i det konstitutionella fördraget införs särskilda bestämmelser om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna (artikel I-41). Den närmare regleringen av detta politikområde återfinns i del III (artiklarna III-309-III-312). Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna är betydligt mer detaljreglerad i det konstitutionella fördraget än motsvarande avsnitt i Unionsfördraget. Fördraget innehåller dels ett antal bestämmelser som redan finns eller som speglar en existerande praxis på

området, dels nya bestämmelser som på olika sätt vidareutvecklar samarbetet. Den mellanstatliga karaktären på detta samarbetsområde behålls dock helt oförändrad.

Krishanteringsuppgifterna, Petersbergsuppgifterna, vidareutvecklas i det nya fördraget så att de tydligare täcker in både unionens konfliktförebyggande verksamhet och dess fredsfrämjande arbete med både civila och militära medel. I en särskild bestämmelse anges att rådet 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 i dag. En europeisk byrå för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel inrättas. En ny samarbetsform benämnd permanent strukturerat samarbete inrättas. Enligt det konstitutionella fördraget kommer den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna att leda till ett gemensamt försvar, först när Europeiska rådet med enhällighet har beslutat detta och medlemsstaterna antagit beslutet i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser. Förhandlingsresultatet kommenteras närmare nedan.

### *Grundläggande principer som fördragsfästs*

En grundläggande princip, som politiskt lades fast redan vid Europeiska rådet i Helsingfors den 10-11 december 1999, har varit att EU:s militära krishanteringsinsatser inte skall genomföras av en EU-armé. De skall istället genomföras med hjälp av EU-ledda styrkor, som består av nationella resurser som medlemsstaterna frivilligt ställer till unionens förfogande för viss tid och för specifika insatser. På samma sätt har all planering för civila krishanteringsinsatser byggt på att medlemsstaterna ställer civil personal till unionens förfogande. Denna princip fördragsfästs nu genom att det uttryckligen anges att Petersbergsuppgifterna skall genomföras med civila och militära resurser som tillhandahålls av medlemsstaterna (artikel I-41.1).

En annan grundläggande princip, som hittills utgjort praxis, är det frivilliga deltagandet i EU-ledda krishanteringsinsatser. Varje medlemsstat avgör från fall till fall om den vill delta aktivt med civila eller militära resurser. Det innebär att det ibland kan vara en mindre grupp av medlemsstater som genomför en insats. Så skedde t.ex. när unionen sommaren 2003, efter en begäran från FN, genomförde en fredsfrämjande insats i Demokratiska republiken Kongo. Även denna princip fördragsfästs nu. I det konstitutionella fördraget anges att rådet kan anförtro genomförandet av en krishanteringsinsats åt en grupp av medlemsstater (artikel I-41.5 och III-310).

Det har hittills förutsetts att alla unionens medlemmar skall dela den politiska kontrollen under en pågående krishanteringsinsats, även om den genomförs av en begränsad grupp av medlemsstater. Detta förs in som en ny bestämmelse i det konstitutionella fördraget, som anger att rådet regelbundet skall informeras om hur insatsen fortskrider och att rådet skall fatta nya nödvändiga beslut ifall omständigheterna kräver det (artikel III-310.2). Denna bestämmelse har förtydligats jämfört med konventets förslag och det är nu helt klart att den politiska kontrollen finns kvar hos alla unionens medlemsstater.

## *Beslutsfattande*

Beslut om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, inklusive sådana beslut som rör inledandet av en krishanteringsinsats, skall enligt det konstitutionella fördraget alltid fattas enhälligt av rådet (artikel I-41.4).

De undantag från GUSP-huvudregeln som möjliggör beslutsfattande med kvalificerad majoritet i vissa situationer inom GUSP, kommer inte att gälla för beslut inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (artikel I-41.4 och artikel III-300.4). Detta innebär något av en förstärkning, eller åtminstone ett förtydligande, av enhällighetsregeln inom detta område.

Det konstitutionella fördraget anger att förslag och initiativ till beslut som rör den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken kan läggas fram av unionens utrikesminister eller av medlemsstaterna. Unionens utrikesminister får, vid behov gemensamt med kommissionen, föreslå att såväl nationella resurser som unionens instrument används (artikel I-41.4).

Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) utövar enligt Unionsfördraget bl.a., på rådets ansvar, politisk kontroll och strategisk ledning av krishanteringsinsatser (artikel 25 i Unionsfördraget). Det konstitutionella fördraget anger att detta skall ske även på unionens utrikesministers ansvar (artikel III-307). Enligt en *gemensam förklaring (4)* till fördraget avser Europeiska rådet, när fördraget träder i kraft, att fatta ett europeiskt beslut om utövande av ordförandeskapet i ministerrådet. Detta beslut avser även förändra ordförandeskapet i KUSP, så att det roterande ordförandeskapet ersätts av en representant för unionens utrikesminister. Bestämmelserna om KUSP:s roll i övrigt, inklusive möjligheten för rådet att i vissa situationer delegera beslutsrätt till KUSP, motsvarar i huvudsak nuvarande bestämmelser i Unionsfördraget.

## *Vidareutvecklade Petersbergsuppgifter*

Som övergripande ram för EU:s krishanteringsinsatser anger det konstitutionella fördraget att unionen skall kunna genomföra insatser utanför unionen för att bevara freden, förebygga konflikter och stärka den internationella säkerheten i enlighet med principerna i Förenta nationernas stadga (artikel I-41.1). Detta är helt i enlighet med den praxis som utvecklats på området och helt i linje med det arbete som hittills bedrivits med att utveckla en krishanteringsförmåga för EU.

Inom denna övergripande ram anges ett antal mer specifika uppgifter (artikel III-309.1) som skall inbegripa gemensamma insatser för avrustning, humanitära insatser och räddningsinsatser, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande och fredsbevarande insatser, insatser med stridande förband vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder och stabiliseringsinsatser efter konflikter. Alla dessa uppdrag kan bidra till kampen mot terrorism, inklusive genom stöd till tredjeland i syfte att bekämpa terrorism på dess territorium. De uppdrag som medlemsstaterna genomför kan inbegripa

resurser på såväl det civila, t.ex. polisiära åtgärder, rättsstatsstöd och räddningstjänst, som det militära området.

Petersbergsuppgifterna vidareutvecklas därmed i det konstitutionella fördraget och inkluderar nu uttryckligen uppgifter både före, under och efter en konflikt, t.ex. genom att både konfliktförebyggande insatser och stabiliseringsinsatser efter konflikter omnämns. Detta sker dock inom den övergripande ram som hittills utgjort praxis.

Det konstitutionella fördraget anger att unionens utrikesminister skall sörja för samordningen av de civila och militära aspekterna av dessa insatser (artikel III-309.2).

### *Förbättrad militär krishanteringsförmåga*

Det konstitutionella fördraget innehåller två nya samarbetsformer som syftar till att förbättra medlemsstaternas möjligheter att bidra med effektiva militära resurser till unionens krishantering. Dessa utgör en del av strävan att förbättra förmågan till fredsfrämjande insatser inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

Den första nya samarbetsformen är inrättandet av en europeisk byrå för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel ("Europeiska försvarsbyrån"). Byråns uppgifter skall vara att identifiera de operativa behoven, främja åtgärder för att tillgodose dessa, bidra till att identifiera och i förekommande fall genomföra varje åtgärd som behövs för att stärka försvarssektorns industriella och tekniska bas, delta i fastställandet av en europeisk politik för resurser och försvarsmateriel samt för att hjälpa rådet att utvärdera om de militära resurserna har förbättrats (artikel I-41.3). Byrån förutses också kunna bidra till att identifiera och utvärdera förmågeutvecklingen på grundval av de åtaganden som medlemsstaterna själva valt att göra vad gäller krishanteringsinsatser.

Denna byrå inrättades som ett mellanstatligt samarbete av rådet i den gemensamma åtgärden 2004/551/GUSP av den 12 juli 2004. Den påbörjade sitt arbete under år 2004. Därmed kommer det konstitutionella fördraget främst att kodifiera ett existerande EU-organ. I artikel III-311.1 i det konstitutionella fördraget fördragsfästs byråns uppgifter, dvs. dess övergripande inriktning och verksamhet. Enligt artikel III-311.2 är byrån öppen för alla medlemsstater, och ministerrådet beslutar med kvalificerad majoritet om stadgan för byrån, dess säte samt detaljerade regler för dess verksamhet. Inom ramen för byrån kan en mindre grupp av länder verka för att genomföra särskilda projekt. Byrån skall vid behov fullgöra sina uppgifter i samråd med kommissionen. Den närmare avgränsningen av beslut med kvalificerad majoritet enligt artikel III-311.2 får bedömas i ljuset av artikel III-300.4 som anger att alla beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser fattas med enhällighet.

Den andra nya samarbetsformen benämns ett permanent strukturerat samarbete (artikel I-41.6). Samarbetet skall vara öppet för alla medlemsstater som vill åta sig att dels intensifiera sitt arbete med att förbättra de militära resurser de ställer till unionens förfogande, dels ha förmåga att kunna tillhandahålla snabbinsatsstyrkor (antingen nationellt eller genom ett multinationellt samarbete) för unionens krishanteringsinsatser senast år 2007. Snabbinsatsstyrkorna skall särskilt kunna

användas om FN begär hjälp med brådskande insatser. Dessa åtaganden och kriterier läggs fast i ett *protokoll om det permanenta strukturerade samarbete som inrättas genom artikel I-41.6 och artikel III-312 i konstitutionen*.

Det strukturerade samarbetet påverkar inte de bestämmelser som anger att det krävs ett enhälligt rådsbeslut för att genomföra en EU-ledd krishanteringsinsats (artikel I-41.6).

De stater som väljer att ingå i det strukturerade samarbetet från början skall anmäla detta till rådet och unionens utrikesminister. Efter att ha hört unionens utrikesminister skall rådet, med kvalificerad majoritet, besluta om att upprätta samarbetet (artikel III-312.1 och 2).

Om en medlemsstat som väljer att inte delta från början vill ansluta sig vid ett senare tillfälle skall rådet bekräfta dennes deltagande efter att ha hört unionens utrikesminister. Detta beslut skall fattas med kvalificerad majoritet bland de redan deltagande staterna (artikel III-312.3). Om en deltagande stat vill lämna samarbetet skall den underrätta rådet, som då skall notera att deltagandet upphör (artikel III-312.5). Om en deltagande medlemsstat inte längre uppfyller de kriterier och åtaganden som samarbetet omfattar kan rådet besluta att tillfälligt upphäva dess deltagande. Ett sådant beslut fattas med kvalificerad majoritet bland de redan deltagande staterna, minus den berörda medlemsstaten (artikel III-312.4). Särskilda övergångsbestämmelser när det gäller omröstning i rådet enligt artikel III-312.3 och III-312.4 finns i artikel 2.4 i *protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ* som fogas till det konstitutionella fördraget.

Alla andra beslut inom ramen för det strukturerade samarbetet skall fattas med enhällighet bland de deltagande staterna (artikel III-312.6).

Dessa bestämmelser skiljer sig i flera avseenden från konventets ursprungliga förslag. En väsentlig skillnad gäller samarbetets målsättningar och närmare bestämmelser, som i konventets förslag skulle utformas endast av de deltagande staterna och därmed kunna omfatta målsättningar som inte delades av alla unionens medlemmar. I det konstitutionella fördraget har målsättningarna och de närmare bestämmelserna förhandlats och godkänts av alla medlemsstater.

Till skillnad från konventets förslag förutses inte heller att icke-deltagande medlemsstater skall sakna insyn i samarbetet. I det konstitutionella fördraget anges endast att icke-deltagande medlemsstaters röster inte skall räknas vid beslut som rör det strukturerade samarbetet (med undantag för beslutet att inrätta samarbetet). En tredje skillnad utgörs av de nya bestämmelserna om användande av kvalificerad majoritet i vissa specifika situationer. Denna förändring medför att enstaka deltagande medlemsstater inte kan hindra ett beslut när ytterligare en eller flera medlemsstater vill ansluta sig till samarbetet vid ett senare tillfälle.

### *Frågan om ett möjligt framtida gemensamt försvar*

Unionsfördraget har sedan dess tillkomst i Maastricht innehållit en bestämmelse om möjligheten att den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik i framtiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar. Genom Amsterdamfördraget tillkom en bestämmelse

om att så endast kunde ske om Europeiska rådet beslutade det (artikel 17.1 i Unionsfördraget). I konventet fanns delade meningar om önskvärdheten av att konkretisera denna målsättning och under regeringskonferensen fanns få förespråkare för en sådan utveckling. Regeringskonferensen accepterade den kompromiss som konventet föreslog, som förtydligar målsättningen, men som behåller oförändrat kravet på ett enhälligt beslut fattat av Europeiska rådet.

Det konstitutionella fördraget anger således att den gemensamma försvarspolitikerna kommer att leda till ett gemensamt försvar, men anger att detta skall ske först när Europeiska rådet enhälligt fattar ett sådant beslut. Det anges vidare, på samma sätt som i Unionsfördraget, att ett sådant beslut även kräver att medlemsstaterna antar detta beslut i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser (artikel I-41.2). Därmed kan det inte fattas något beslut om ett gemensamt försvar i framtiden, om inte alla medlemsstater så skulle önska. Det innebär att villkoren för att EU skulle kunna besluta om ett gemensamt försvar är oförändrade. Det framgår även av artikeln (artikel I-41.2 andra stycket) att bestämmelsen inte skall påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Eftersom det var tydligt under konventsarbetet att många medlemsstater inte ville se en utveckling mot ett gemensamt försvar, föreslog framtidskonventet att de medlemsstater som så önskade skulle kunna inrätta ett närmare samarbete om ett ömsesidigt försvar. Dessa stater förutsågs använda unionens strukturer för att, i nära samarbete med Nato, utveckla detta samarbete. Förslaget förkastades dock av regeringskonferensen.

I det konstitutionella fördraget anges istället (artikel I-41.7) att om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Samtidigt anges att detta inte skall inverka på den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik. Detta är den formulering som har använts sedan Maastrichtfördraget för att klargöra att inget i den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna skall hindra de medlemsstater som vill att t.ex. föra en militärt alliansfri politik. Således innebär denna bestämmelse inga försvarsförpliktelser för militärt alliansfria medlemsstater som Sverige.

Till skillnad mot framtidskonventets förslag anger det konstitutionella fördraget inte heller att unionens strukturer skall användas för att genomföra denna bestämmelse. Istället anges att Nato också i fortsättningen skall vara grunden för Nato-medlemmarnas kollektiva försvar och vara den instans som genomför det. Dessa bestämmelser klargör att det inte handlar om att EU omvandlas till en militär försvarsallians.

### 21.2.3 Finansiella bestämmelser

**Sammanfattning:** I fördraget finns en finansieringsstruktur för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken liknande den i nu gällande fördrag. En ny bestämmelse om särskilda förfaranden för

finansiering av brådskande åtgärder genom unionens budget införs. Dessutom inrättas en startfond, utanför unionens budget, för finansiering av förberedelser för militära insatser.

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

**Bakgrund:** Unionsfördraget anger att förvaltningsutgifterna för GUSP skall belasta Europeiska gemenskapernas budget. Även driftsutgifterna för att genomföra GUSP skall belasta Europeiska gemenskapernas budget, bortsett från utgifter i samband med krishanteringsinsatser med militära eller försvarsmässiga konsekvenser och i de fall då rådet enhälligt beslutar något annat (artikel 28.2 och 28.3).

I samband med behov av snabba åtgärder inom GUSP, särskilt vad avser krishanteringsinsatser, har finansieringsfrågan ibland fördröjt EU:s reaktionsförmåga. Under konventet diskuterades därför olika möjligheter att ur ett finansieringsperspektiv säkerställa en kortare reaktionstid för igångsättande av t.ex. civila eller militära krishanteringsinsatser inom GUSP.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** I det konstitutionella fördraget anges en finansieringsstruktur för GUSP som i huvudsak motsvarar nuvarande bestämmelser i Unionsfördraget (artikel III-313.1 och 313.2). Det skall finnas möjligheter till finansiering av brådskande åtgärder inom GUSP. Ett särskilt förfarande för att garantera snabb tillgång till dessa anslag skall fastställas av rådet (artikel III-313.3).

Dessutom inrättas en startfond, utanför unionens budget, för finansiering av förberedande aktiviteter inför militära krishanteringsinsatser. Fonden skall finansieras genom bidrag från medlemsstaterna. Rådet kan bemyndiga unionens utrikesminister att utnyttja fonden för förberedande aktiviteter för krishanteringsinsatser som inte skall belasta unionens budget. Det anges att procedurerna för att inrätta, administrera och finansiera fonden skall antas med kvalificerad majoritet efter förslag från unionens utrikesminister (artikel III-313.3).

### 21.3 Den gemensamma handelspolitiken

**Sammanfattning:** Majoritetsomröstning skall användas på fler delområden och Europaparlamentet ges en förstärkt roll på handelspolitikens område. Medlemsländerna behåller dock under vissa förutsättningar sin möjlighet till veto vad gäller avtal som rör handel med kulturella och audiovisuella tjänster, tjänster som avser utbildning, sociala tjänster och tjänster som avser hälso- och sjukvård.

**Remissinstanserna:** *Lantbrukarnas Riksförbund* bedömer att förslaget inte innebär några principiellt viktiga förändringar men att det utgör ett viktigt förtydligande och bör medföra att unionen kan agera mer kraftfullt och effektivt på handelspolitikens område. *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)* välkomnar fördragets skrivningar om en harmonisk utveckling av världshandeln med en gradvis avveckling av den internationella handelns restriktioner, liksom att unionens handelspolitik skall föras inom ramen för målen för unionens yttre åtgärder. *Svenskt Näringsliv* bedömer att förslaget utgör



ett steg i rätt riktning men anser att beslutsfattande med kvalificerad majoritet borde tillämpas inom alla områden avseende den gemensamma handelspolitiken samt att Europaparlamentets roll borde förbli oförändrad. Även *Kommerskollegium* förordar en utvidgad tillämpning av beslutsfattande med kvalificerad majoritet men anser att fördraget ändå är en rimlig kompromiss mellan effektivitet i handelspolitiken och värnande om nationella intressen. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att det är nödvändigt med krav på enhällighet när det gäller de mest känsliga områdena för internationella avtal nämligen sociala tjänster, utbildning, hälso- och sjukvård, immaterialrätt och audiovisuella frågor. *Miljöförbundet Jordens vänner* anser att omröstningsregeln enhällighet för vissa tjänster är en förbättring jämfört med konventets förslag men anser att välfärdstjänster inte borde vara en handelsvara överhuvudtaget. *Attac Sveriges gemensamma arbetsgrupp* anser att det övergripande målet i fördraget på handelspolitikens område, EU-kommissionens betydande roll i förhandlingarna samt det undermåliga demokratiska inflytandet över handelspolitiken hotar möjligheterna till förändring av Världshandelsorganisationen (WTO) och dess handelsregim

**Bakgrund:** EU är en tullunion vilket i huvudsak innebär att alla tullar är avskaffade mellan medlemsländerna och att tullarna mot länderna utanför unionen är gemensamma. EU har dessutom en gemensam handelspolitik gentemot länder utanför EU.

Artikel 131 i EG-fördraget innehåller målformuleringen för den gemensamma handelspolitiken. Av den framgår att den gemensamma handelspolitiken reflekterar och är en naturlig följd av upprättandet av en tullunion mellan medlemsstaterna samt att målet för den gemensamma handelspolitiken är att bidra till en harmonisk utveckling av världshandeln och en gradvis avveckling av begränsningar i världshandeln och en sänkning av tullmurarna.

Kärnbestämmelsen om den gemensamma handelspolitiken är artikel 133 i EG-fördraget. Dess omfattning och innebörd har varit omdebatterad och i viss mån svårtolkad och EG-domstolen har i flera domar och yttranden klargjort dess tillämpningsområde. EG-domstolen har bland annat slagit fast att den gemensamma handelspolitiken är en exklusiv befogenhet för gemenskapen. Vissa områden, såsom handel med kulturella och audivuella tjänster, utbildningstjänster, sociala tjänster och tjänster som rör människors hälsa omfattas dock enligt uttryckliga bestämmelser i fördraget (artikel 133.6) av delad behörighet mellan gemenskapen och dess medlemsstater.

Artikel 133.1 ger en exemplifiering av innehållet i den gemensamma handelspolitiken som alltså inte är uttömmande. Den kan sägas bestå av två huvuddelar, dels en som rör unionens förhandlingar med tredje länder och med internationella organisationer om att ingå tull- och handelsavtal, dels en om unionens ensidiga möjligheter att agera, exempelvis genom att besluta om skyddsåtgärder och anti-dumpning eller anta interna regelverk om exempelvis import och export till tredjeland.

Artikel 133.2 anger att kommissionen skall lägga fram förslag för rådet om hur den gemensamma handelspolitiken skall genomföras.

I artikel 133.3 finns bestämmelser om procedurregler rörande förhandlingar om avtal. På rekommendationer av kommissionen skall rådet bemyndiga kommissionen att inleda nödvändiga förhandlingar.

Kommissionen skall föra förhandlingarna i samråd med en särskild kommitté, som utsetts av rådet för att biträda kommissionen i denna uppgift (den s.k. 133-kommittén). I övrigt skall relevanta bestämmelser i artikel 300 i EG-fördraget, som utgör den allmänna procedurbestämmelsen för ingående av internationella avtal, tillämpas.

Artikel 133.4 fastslår att rådet som huvudregel ska besluta med kvalificerad majoritet när det utövar sina befogenheter enligt artikeln.

Enligt artikel 133.5 ska artikel 133.1-4 även tillämpas på förhandlingar om och ingående av avtal på områden som rör handel med tjänster och handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter. Även i dessa fall skall rådet som huvudregel besluta med kvalificerad majoritet. Ett undantag görs dock för det fallet att avtalet omfattar bestämmelser för vilka enhällighet krävs för att anta interna regler eller om ett sådant avtal avser ett område där gemenskapen ännu inte utövat sina befogenheter enligt EG-fördraget genom att anta interna bestämmelser. I ett sådant fall är omröstningsregeln enhällighet. Artikel 133.5 skall inte påverka medlemsstaternas rätt att behålla och ingå avtal med tredjeland eller internationella organisationer under förutsättning att gemenskapsrätten och andra relevanta internationella avtal respekteras.

Ett viktigt undantag vad gäller gemenskapens befogenhet finns i artikel 133.6. Enligt denna punkt skall avtal som berör handel med kulturella och audiovisuella tjänster, utbildningstjänster samt sociala tjänster och tjänster som rör människors hälsa omfattas av delad befogenhet mellan gemenskapen och medlemsstaterna. Sådana avtal måste enligt nu gällande ordning ingås både av gemenskapen och av varje medlemsstat. Detta hänger särskilt samman med det förbud mot harmonisering som finns i andra artiklar i fördraget på områdena folkhälsa, utbildning och kultur. Denna punkt innehåller också ett uttryckligt förbud för rådet att ingå avtal som går utöver den interna befogenheten. I punktens sista stycke anges att avtal på transportområdet regleras i särskild ordning.

Artikel 133.7 ger en möjlighet att utvidga artikelns tillämpningsområde till att omfatta internationella förhandlingar och avtal om immateriella rättigheter i den mån de inte redan omfattas av artikeln.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Den gemensamma handelspolitiken regleras i artiklarna III-314 och III-315 i det konstitutionella fördraget. Unionen skall ha exklusiv befogenhet på den gemensamma handelspolitikens område (artikel I-13.1).

Utgångspunkten för Sverige både i framtidskonventet och i regeringskonferensen har varit en liberal och effektiv handelspolitik. Utgångspunkten har vidare varit att denna politik skall kombineras med en möjlighet till nationellt bestämmande inflytande genom krav på enhällighet för beslut i vissa tjänstesektorer.

I artikel III-314 i det konstitutionella fördraget, som anger målen med den gemensamma handelspolitiken, återfinns i likhet med framtidskonventets förslag ett tillägg om en gradvis avveckling av restriktionerna inte bara i den internationella handeln utan även i utländska direktinvesteringar.

Artikel III-315 i det konstitutionella fördraget, som motsvarar artikel 133 i EG-fördraget, innehåller flera skillnader jämfört med nuvarande lydelse av artikel 133 och även i förhållande till framtidskonventets förslag i denna del.

Unionen ges nu uttryckligen en befogenhet att förhandla och ingå avtal på områdena handel med tjänster, immateriella rättigheter och utländska direktinvesteringar (artikel III-315.1). Dessutom har till denna punkt i artikeln förts en ny sista mening med innebörden att den gemensamma handelspolitiken skall föras inom ramen för principerna och målen för unionens yttre åtgärder.

Europaparlamentet har inom den gemensamma handelspolitiken fått en förstärkt roll jämfört med vad som gäller i dag. Enligt det konstitutionella fördraget skall åtgärder, som anger inom vilken ram den gemensamma handelspolitiken skall genomföras, föreskrivas genom europeiska lagar (artikel III-315.2). Dessa antas gemensamt av Europaparlamentet och rådet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, som motsvaras av dagens medbeslutandeförfarande. Omröstningsregeln i rådet vid ordinarie lagstiftningsförfarande är kvalificerad majoritet.

Om inget särskilt anges skall avtal, som förhandlas fram och ingås med ett eller flera tredjeländer eller internationella organisationer, följa procedurreglerna i artikel III-325. Av artikel III-325.6a v), följer att Europaparlamentet skall godkänna alla avtal som avser områden som omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket alltså gäller den gemensamma handelspolitiken. Som en följd av Europaparlamentets förstärkta roll skall kommissionen inte bara informera den särskilda kommittén om läget i internationella förhandlingar utan även Europaparlamentet (artikel III-315.3, tredje stycket).

När rådet beslutar om förhandlingar och ingående av avtal skall detta ske med kvalificerad majoritet (artikel III-315.4 första stycket). Denna huvudregel är föremål för vissa undantag.

Om enhällighet skulle krävas internt för att anta regler på områdena handel med tjänster och handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter samt utländska direktinvesteringar så skall enhällighet även gälla externt i samband med förhandlingar och ingående av avtal som berör dessa områden (artikel III-315.4 andra stycket). Dessutom finns ytterligare undantag från huvudregeln om kvalificerad majoritet som omröstningsregel i rådet. I likhet med framtidskonventets förslag i denna del skall rådet även besluta med enhällighet på områden som rör handel med kulturella och audiovisuella tjänster, om dessa avtal riskerar att negativt påverka unionens kulturella och språkliga mångfald (artikel III-315.4 tredje stycket a). En av de för Sverige mest prioriterade frågorna under regeringskonferensen var att även ha ytterligare ett undantag där enhällighet skulle vara omröstningsregel i rådet. Sverige lyckades också få gehör för detta och det beslutades att enhällighet även skall gälla förhandlingar om och ingående av avtal på sådana områden som rör handel med sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård, om dessa avtal riskerar att allvarligt störa den nationella organisationen av sådana tjänster och inverka negativt på medlemsstaternas ansvar att tillhandahålla dem (artikel III-315.4 tredje stycket b). I likhet med vad *Kommerskollegium* anfört anser regeringen att dessa bestämmelser i fördraget utgör en rimlig kompromiss mellan effektivitet i handelspolitiken och värnande om nationella intressen.

Det konstitutionella fördraget innebär vidare att förhandlingar och ingående av avtal på sådana områden som rör handel med kulturella och audiovisuella tjänster, sociala tjänster och tjänster som avser utbildning

och hälso- och sjukvård inte längre kommer vara föremål för delad behörighet mellan unionen och dess medlemsländer utan omfattas av de allmänna principerna för den gemensamma handelspolitiken, dvs. exklusiv befogenhet för unionen.

Förhandlingar och ingående av internationella avtal på transportområdet skall även fortsättningsvis omfattas av andra artiklar i det konstitutionella fördraget (artikel III-315.5).

Slutligen anges i artikel III-315.6 att utövandet av de befogenheter som unionen tilldelats genom denna artikel inom den gemensamma handelspolitiken inte skall påverka fördelningen av befogenheterna mellan unionen och medlemsstaterna och inte heller skall medföra någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar i den utsträckning som fördraget utesluter en sådan harmonisering.

Sammanfattningsvis innebär förändringarna att unionen kommer att kunna agera starkare och mer effektivt visavi tredjeländer och i internationella organisationer på handelspolitikens område och då särskilt inom världshandelsorganisationen WTO.

Handelsavtal tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.7).

## 21.4 Samarbete med tredjeland och humanitärt bistånd

**Sammanfattning:** Gemensamma mål och principer införs för unionens yttre agerande inklusive utvecklingssamarbete, ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete samt humanitärt bistånd. En särskild rättslig grund skapas för åtgärder på området humanitärt bistånd som anpassar fördraget till hur området redan behandlas.

**Remissinstanserna:** *Svenska Röda Korset* välkomnar att utvecklingssamarbetet fokuserar på fattigdomsbekämpning. *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)* anser dock att det kan finnas en viss risk för att finansieringen av fattigdomsbekämpning kan urholkas till förmån för åtgärder som bedöms ha betydelse för Europas säkerhet. Vad gäller förslaget om att inrätta en europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd finns delade meningar bland remissinstanserna.

**Bakgrund:** Utvecklingssamarbetet genom gemenskapen grundar sig på artiklarna 177-181 i EG-fördraget. Samarbetet med Afrika söder om Sahara, Västindien och Stilla Havsområdet har dock varit undantaget från fördragets bestämmelser och samarbetet med dessa länder har istället reglerats genom mellanstatliga avtal (för närvarande Cotonou-avtalet). Utvecklingssamarbetet har genom åren kommit att breddas och fått delvis nytt innehåll. Genom Nicefördraget utvecklades samarbetet till att även omfatta länder som inte är utvecklingsländer (artikel 181a i EG-fördraget). Gemenskapen skall beakta målen för utvecklingssamarbetet då den genomför politik som kan beröra utvecklingsländerna, dvs. ett så kallat samstämt agerande mellan olika politikområden. EU-samarbetet omfattar i dag Asien, Afrika, Latinamerika och Europa. Humanitärt bistånd har tillkommit under de senaste tio åren.

## Närmare om bestämmelserna i fördraget

Gemensamma mål och principer blir genom det konstitutionella fördraget styrande för unionens yttre agerande inklusive utvecklingssamarbete, ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete samt humanitärt bistånd. Genom anpassning till de nya lagstiftningsprocedurerna förstärks Europaparlamentets inflytande när det gäller ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete (artiklarna III-316–III-321).

### *Utvecklingssamarbetet*

Inom utvecklingssamarbetet lyfts fattigdomsbekämpning fram som det främsta målet.

Unionen skall ta hänsyn till målen för utvecklingssamarbetet vid genomförande av politik som kan påverka utvecklingsländerna. Vidare skall unionen och medlemsstaterna, i likhet med nuvarande fördrag, uppfylla de åtaganden och beakta de mål som de har godkänt inom ramen för FN och andra behöriga internationella organisationer.

Samarbetet med Afrika söder om Sahara, Stilla Havet och Västindien blir dock i fortsättningen inte undantaget från det konstitutionella fördragets bestämmelser.

### *Ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredjeland*

Unionen skall bedriva ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete, inbegripet bistånd, med andra länder än utvecklingsländer. Rådet skall i dag med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, besluta om de åtgärder som behövs för att genomföra ett sådant samarbete (artikel 181 a i EG-fördraget). I det konstitutionella fördraget skall de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra ett sådant samarbete föreskrivas i europeiska lagar eller ramlagar (artikel III-319.2) med tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Europaparlamentets inflytande på området stärks därigenom.

En ny bestämmelse införs vidare som innebär att när situationen i tredjeland kräver att unionen lämnar omedelbart finansiellt bistånd skall rådet på förslag av kommissionen anta de europeiska beslut som behövs (artikel III-320).

### *Humanitärt bistånd*

Unionens humanitära bistånd fördragsfästs och skall även fortsättningsvis bestå av att skydda och stödja människor i tredjeland som drabbas av naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människor (artikel III-321). Humanitära biståndsåtgärder skall ges enligt principerna i internationell rätt och principerna om opartiskhet, neutralitet och icke-diskriminering. Det innebär att den humanitära verksamheten skall bedrivas oberoende av politiska, ekonomiska, militära eller andra icke-humanitära intressen.

Åtgärder för att bestämma ramen för genomförandet av unionens biståndsåtgärder skall föreskrivas i europeiska lagar och ramlagar med

tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Unionen får även med tredjeland och internationella organisationer ingå avtal som behövs för att förverkliga målen. Sådana avtal skall inte påverka medlemsstaternas behörighet att ingå avtal.

Nytt är också att en ram skall utformas för att möjliggöra europeiska ungdomars bidrag till unionens humanitära biståndsinsatser. En europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd inrättas. Kårens stadga och arbetsformer skall regleras i europeisk lag med tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel III-321.5).

Kommissionen skall främja samordningen mellan unionens och medlemsstaternas biståndsåtgärder så att de blir effektiva och kompletterar varandra. Unionens biståndsinsatser skall vara samordnade och stämma överens med insatser som genomförs av internationella organisationer och organ, särskilt FN:s.

## 21.5 Restriktiva åtgärder

**Sammanfattning:** De nuvarande artiklarna om sanktioner mot tredjeländer i EG-fördraget sammanförs till en artikel. Bestämmelsen skall också tillämpas på restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, mot grupper eller mot enheter som inte är stater.

**Remissinstanserna:** *Svea hovrätt* har framhållit vikten av att nödvändiga rättssäkerhetskrav tillgodoses för enskilda. *Kammarrätten i Stockholm* har påpekat att en konkurrenssituation kan uppstå i bl.a. mål om sanktioner, i fråga om uttolkningen av en rättighet som garanteras både av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och av Europakonventionen. *Sveriges Konsumenter i Samverkan* anser att rättssäkerheten har åsidosatts i några fall där sanktioner vidtagits. Organisationen anser vidare att sådana ärenden inte skall ligga inom rådets befogenheter utan prövas i det land där personerna befinner sig.

**Bakgrund:** Bestämmelser om internationella sanktioner finns i dag i artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget. Artiklarna ger EG behörighet att reglera och begränsa kapitalrörelser och betalningar i förhållande till sådana tredje länder som EU, enligt reglerna i andra pelaren, beslutat om ekonomiska sanktioner mot.

Artikel 60.2 ger också möjlighet för en ensam medlemsstat att i allvarliga och brådskande fall vidta ensidiga ekonomiska sanktioner mot ett tredjeland. Så får dock bara ske fram till dess att rådet antagit dylika sanktioner eller beslutat annorlunda.

Rådet har härutöver, beträffande ekonomiska sanktioner mot personer och enheter som saknar stark anknytning till ett tredje land, grundat sina EG-förordningar om sanktioner på artikel 308 i EG-fördraget.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** I det konstitutionella fördraget sammanförs de nuvarande artiklarna om internationella ekonomiska sanktioner till en artikel (artikel III-322). Härutöver försvinner möjligheten för medlemsstaterna att i brådskande fall vidta ensidiga sanktioner.

En nyhet är inrättandet av en särskild rättslig grund om ekonomiska sanktioner mot fysiska eller juridiska personer, mot grupper eller mot

enheter som inte är stater (artikel III-322.2). Som nämnts ovan används sådana sanktioner redan i viss utsträckning med stöd av artikel 308 EG. Den beskrivna rättsliga grunden kodifierar denna praxis och markerar övergången mot riktade sanktioner.

För hela artikel III-322 gäller att det är unionens utrikesminister och kommissionen som tillsammans skall lägga fram förslag till åtgärder, vilka skall antas med kvalificerad majoritet av rådet. Rådet skall underrätta Europaparlamentet om detta.

Artikel III-322 har delvis en motsvarighet i artikel III-160 i det konstitutionella fördraget. Den artikeln möjliggör också restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater, men gäller inom unionens eget område och har terroristbekämpning som bakomliggande syfte (se avsnitt 19.3).

Till båda artiklarna har på svenskt initiativ kopplats en *gemensam förklaring (15)* med en erinran om att grundläggande rättigheter och friheter måste respekteras. Enligt förklaringen måste beslut om restriktiva åtgärder därför, och i syfte att garantera en grundlig rättslig prövning av beslut som riktar sig mot enskilda, grunda sig på klara och tydliga kriterier.

Ända sedan artiklarna om restriktiva åtgärder tillkom genom Unionsfördraget är det praxis att medlemsstaterna så långt det är möjligt genomför internationella sanktioner gemensamt. Detta är en både snabb och effektiv metod, som dessutom garanterar ett enhetligt genomförande inom hela EU. Eftersom genomförandet därvid sker genom rättsakter som antas av ministerrådet är det EU-domstolen, och inte nationella domstolar, som är behörig att pröva lagenligheten av beslut om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer.

Den av *Kammarrätten i Stockholm* uppmärksammade frågan om en konkurrenssituation mellan regelverken behandlas generellt i avsnitten 10.2 och 12.7.

## 21.6 Internationella avtal

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

**Remissinstanserna:** *Stockholms universitet* har yttrat sig i fråga om internationella avtal och tillämpningsområdet för 10 kap. 2 § RF. Regeringen behandlar *Stockholms universitets* synpunkt i avsnitt 7.2.9.

**Bakgrund:** De procedurregler som gäller i dag när EG skall ingå avtal med en eller flera stater eller internationella organisationer finns huvudsakligen i artikel 300 i EG-fördraget.

Enligt huvudregeln i artikel 300 i EG-fördraget skall rådet bemyndiga kommissionen att inleda de förhandlingar som behövs. Ett sådant bemyndigande till kommissionen skall enligt huvudregeln beslutas med kvalificerad majoritet. Skulle avtalet röra sig om ett område där det krävs

enhällighet för att interna regler skall kunna antas eller om avtalet rör associering av stater eller internationella organisationer innebärande ömsesidiga rättigheter och förpliktelser skall bemyndigandet till kommissionen dock tas med enhällighet. Dessa bestämmelser gäller också för rådets beslut om undertecknande och ingående av avtalet samt för rådets eventuella beslut om provisorisk tillämpning före ikraftträdandet.

Med undantag för avtal på den gemensamma handelspolitikens område skall rådet ingå avtalet efter att ha hört Europaparlamentet. När det gäller avtal om associering av stater eller internationella organisationer som innebär ömsesidiga rättigheter och förpliktelser, avtal som skapar en särskild institutionell ram genom att samarbetsförfaranden inrättas, avtal som har betydande budgetmässiga följder för gemenskapen samt sådana avtal som medför ändring av rättakter som antagits med stöd av det s.k. medbeslutandeförfarandet (vilken ju involverar Europaparlamentet) krävs dock Europaparlamentets samtycke före ingåendet.

Europaparlamentet, rådet, kommissionen eller en medlemsstat får inhämta domstolens yttrande om huruvida ett tilltänkt avtal är förenligt med bestämmelserna i fördraget.

När det gäller ingående av avtal inom andra och tredje pelarens områden finns procedurbestämmelser i artikel 24 i Unionsfördraget.

Artikel 24 i Unionsfördraget anger att om det är nödvändigt att ingå ett avtal med en eller flera stater eller internationella organisationer för att genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken får rådet bemyndiga ordförandelandet att inleda förhandlingar i detta syfte. Kommissionen skall om det är lämpligt biträda rådet i dessa förhandlingar. Rådet skall besluta enhälligt när avtalet avser en fråga där enhällighet krävs för att fatta interna beslut. När avtalet syftar till att genomföra en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt skall dock rådet fatta beslut med kvalificerad majoritet. I överensstämmelse med vad som gäller vid beslut om genomförande av en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt gäller också här att om ett medlemsland motsätter sig antagandet av ett beslut som skall antas med kvalificerad majoritet skall ingen omröstning äga rum. Istället kan rådet vända sig till Europeiska rådet, som då avgör frågan med enhälligt beslut. Till detta kommer att ett avtal inte skall vara bindande för en medlemsstat vars företrädare i rådet förklarar att medlemsstaten måste uppfylla vissa krav som följer av dess egna konstitutionella förfaranden. De övriga rådsmedlemmarna kan emellertid enas om att avtalet likväl skall gälla provisoriskt.

Bestämmelserna i artikel 24 gäller också tredje pelaren och omfattar således frågor som sorteras under avdelning VI i Unionsfördraget (bestämmelser om polissamarbete och straffrättsligt samarbete).

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** De allmänna bestämmelserna om internationella avtal finns i artiklarna III-323–III-326.

I det nya fördraget sammanförs samtliga bestämmelser som rör förhandling om och ingående av internationella avtal mellan EU och tredjeland och internationella organisationer i en bestämmelse (artikel III-325). Inom området för handelspolitiken (artikel III-315) och den monetära politiken (artikel III-326) finns särskilda bestämmelser. Enligt



artikel III-325 skall rådet oavsett vilket område avtalet gäller 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 samarbetsavtal med kandidatländerna.

Med undantag för sådana avtal som endast rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall rådet höra Europaparlamentet innan det antar ett beslut om ingående av avtalet. Europaparlamentets godkännande skall krävas när det gäller associeringsavtal, unionens anslutning till Europakonventionen, avtal som skapar en särskild institutionell ram genom att samarbetsförfaranden inrättas, avtal som har betydande budgetmässiga följder för unionen samt avtal som gäller områden som omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller det särskilda lagstiftningsförfarandet.

Avtal som ingås av unionen skall vara bindande för unionens institutioner och medlemsstaterna, (artikel III-323.2).

Den av *Stockholms universitet* framförda synpunkten angående tillämpningsområdet för 10 kap. 2 § RF behandlas i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.9).

Genom att placera samtliga bestämmelser om förfarande för förhandling och ingående av avtal under ett avsnitt förenklas och effektiviseras beslutsförfarandena. Detta kommer, enligt regeringens bedömning, att inverka positivt på unionens roll på den internationella arenan, vilket är av yttersta vikt i internationella förbindelser med tredjeland och internationella organisationer.

## 21.7 Unionens förbindelser med internationella organisationer och tredjeland samt unionens delegationer

**Sammanfattning:** Utrikesministern och kommissionen får ansvaret för att det upprättas lämpliga förbindelser med internationella organisationer och tredjeland. Unionens delegationer i tredjeland och internationella organisationer, vilka skall representera unionen, skall lyda under ledning av utrikesministern.

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

**Bakgrund:** EG-fördraget lägger fast att kommissionen för gemenskapens räkning skall upprätthålla lämpliga förbindelser till Förenta nationernas organ och dess fackorgan samt med alla internationella organisationer, varav Europarådet och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) särskilt anges (artiklarna 302-304). EG-fördraget anger också att gemenskapen och medlemsstaterna skall samråda med varandra om sina biståndsprogram, även inom ramen för internationella organisationer och vid internationella konferenser.

Enligt Unionsfördraget skall medlemsstaternas ambassader och representationer och kommissionens delegationer samarbeta för att säkerställa att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken följs och genomförs (artikel 20). Det land som innehar ordförandeposten i rådet skall företräda unionen i frågor som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Genom det konstitutionella fördraget övertar unionens utrikesminister den företrädarroll som hittills ordförandelandet i rådet har utövat (se avsnitt 12.6).

Artikel III-327 klargör att unionen – inte endast som hittills gemenskapen – skall upprätta samarbete i lämpliga former med Förenta nationerna, Europarådet, OECD och även Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) samt lämpliga förbindelser med andra internationella organisationer.

Unionens delegationer i tredjeland och vid internationella organisationer skall representera unionen (artikel III-328). Sannolikt kommer kommissionens delegationer i tredjeland och vid internationella organisationer att omvandlas till unionens delegationer. Unionens delegationer skall enligt fördraget verka under ledning av unionens utrikesminister och i nära samarbete med medlemsstaternas beskickningar. De får således i uppdrag att företräda unionens yttre politik i hela dess bredd men övertar inte de uppgifter som nationellt utövas av medlemsstaternas egna beskickningar i tredjeland och vid internationella organisationer.

## 21.8 Solidaritetsklausulen

**Sammanfattning:** I fördraget införs en bestämmelse om att alla unionens tillgängliga instrument skall kunna utnyttjas för att förhindra terroristhot inom EU, skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen från en eventuell terroristattack samt bistå en medlemsstat som drabbas av en terroristattack, en 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.

**Remissinstanserna:** Ett par remissinstanser, däribland *Försvarsmakten* och *Totalförsvarets forskningsinstitut*, anser att frågan om hur solidaritetsklausulen skall tillämpas är oklar och därför bör analyseras närmare, t.ex. menar instanserna att de juridiska aspekterna bör utredas närmare. *Statens räddningsverk* pekar också på oklarheter i solidaritetsklausulen avseende dess förpliktigande innebörd, men konstaterar att det är klart att EU:s medlemsländer redan i dag skall verka i klausulens anda. *Krisberedskapsmyndigheten (KBM)* delar uppfattningen att det i dag är oklart hur bestämmelsen kommer att tillämpas och kan därför inte ge ett entydigt svar på vad bestämmelsen innebär för krisberedskapsarbetet, men är i grunden positiv till solidaritetsklausulen. KBM påpekar att det är viktigt att under utarbetandet av genomförandeföreskrifterna bevaka möjligheten till

nationell beslutsförmåga i frågor som rör nationella krisberedskapsfrågor. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* har ingen invändning mot solidaritetsklausulen så som denna beskrivs i fördraget, men vill peka på att det, speciellt ur informationssynpunkt, är viktigt att skilja denna artikel från det som sägs om stöd vid militära angrepp. *Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen* anser att skrivningarna i klausulen kommer att innebära att det i praktiken blir svårt att skilja ett sådant ömsesidigt åtagande från den mer traditionella formen av ömsesidiga försvarsåtaganden. Svenska Freds anser därför att solidaritetsklausulen inte skall inbegripa militärt bistånd, i synnerhet inte för att förhindra terroristhot. Svenska Freds anser att solidaritetsklausulen endast skall gälla en uppmaning till medlemsländerna att ställa upp med olika civila medel för att skydda de demokratiska institutionerna samt civilbefolkningen efter en terroristattack och att bistå en medlemsstat på begäran av dess politiska myndigheter vid en terroristattack, naturkatastrof eller en katastrof som orsakats av människor. *Förvarsmakten (FM)* anser att klausulen kan komma att påverka FM:s kapacitets- och beredskapsutveckling.

**Bakgrund:** Unionsfördraget innehåller inga uttryckliga bestämmelser om hur unionen eller dess medlemsstater skall agera om någon av dem skulle bli utsatt för en terroristattack eller annan katastrof. Däremot har medlemsstaterna sedan länge, bl.a. genom Unionsfördraget, uttryckt en allmän vilja att förstärka och utveckla den ömsesidiga solidariteten (ingressens femte stycke samt artikel 11.2 i Unionsfördraget).

Ett stort antal olika instrument och samarbetsformer för att förebygga och hantera olika former av katastrofer har byggts upp, eller håller på att byggas upp inom ramen för EU. Sådana instrument är naturligtvis av helt olika karaktär beroende på vilken typ av katastrof de är avsedda att hantera och spänner över flera olika politikområden. De har upprättats med stöd i olika delar av Unionsfördraget och EG-fördraget. Några exempel på befintliga samarbeten som i dag skulle kunna användas i olika typer av katastrofsituationer är polissamarbetet inom EU, räddningstjänstsamordningen, samarbetet vad avser katastrofmedicin och solidaritetsfonden för naturkatastrofer.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** I det konstitutionella fördraget införs en solidaritetsklausul som anger att unionen och dess medlemsstater skall handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor.

Det anges att unionen skall mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller, för att förhindra terroristhot på medlemsstaternas territorier, skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen från en eventuell terroristattack, bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en terroristattack, samt bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor (artikel I-43). Regeringen vill framhålla att detta tar hänsyn till att medlemsstaternas nationella strukturer för skydd och beredskap ser olika ut från land till land, t.ex. beträffande användningen av civila och militära resurser.

Närmare föreskrifter för hur unionen skall genomföra solidaritetsklausulen skall, när det nya fördraget träder i kraft, anges i ett europeiskt beslut som antas av rådet på ett gemensamt förslag från kommissionen och unionens utrikesminister. När detta beslut har försvarsmässiga konsekvenser skall rådet fatta beslut med enhällighet (artikel III-329.2). En ledning till hur medlemsstaterna betraktar dessa frågor ges av de redan idag befintliga samarbetena, inklusive mot terrorism.

Rådet skall biträdas av Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP), med stöd av strukturerna inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, samt den nyinrättade ständiga kommittén för operativt samarbete.

Europeiska rådet skall regelbundet utvärdera de hot som unionen utsätts för.

Solidaritetsklausulen uttrycker medlemsstaternas politiska vilja att solidariskt hjälpa varandra och innehåller inga bindande försvarsförpliktelser. I en *gemensam förklaring (9)* till artiklarna I-43 och III-329 anges även att solidaritetsklausulen, utan att åsidosätta de åtgärder som unionen antar, inte är avsedd att påverka en medlemsstats rätt att välja det lämpligaste sättet att uppfylla sitt eget krav på solidaritet med den drabbade medlemsstaten. Regeringen vill understryka att det framgår dels av artikeln att ett drabbat land självt avgör vilken typ av stöd som det kan finnas behov av, och dels av den gemensamma förklaringen att varje medlemsstat nationellt avgör hur man väljer att stödja det drabbade landet. Solidaritetsklausulen kan därmed inte heller jämföras med någon form av ömsesidiga försvarsförpliktelser.

## 22 Gemensamma bestämmelser

**Sammanfattning:** I det konstitutionella fördraget finns vissa gemensamma bestämmelser som huvudsakligen motsvarar bestämmelserna i sjätte delen i EG-fördraget.

Bestämmelserna har anpassats till det faktum att unionen blir juridisk person och att EG-fördraget och Unionsfördraget upphävs.

**Remissinstanserna:** *Statistiska centralbyrån* motsätter sig inte de bestämmelser i fördraget som berör statistik.

**Bakgrund:** I sjätte delen i EG-fördraget under rubriken allmänna bestämmelser och slutbestämmelser regleras bland annat följande: gemenskapens yttersta randområden (artikel 299), förhållandet mellan gemenskapsrätten och medlemsstaternas egendomsordningar (artikel 295), gemenskapens rättskapacitet (artikel 282), tjänsteföreskrifter och anställningsvillkor för gemenskapens anställda (artikel 283), kommissionens behörighet ifråga om informationsinhämtning (artikel 284), framställande av statistik (artikel 285), tystnadsplikt inom institutionerna (artikel 287), gemenskapens skadeståndsansvar (artikel 288), säte för gemenskapens institutioner (artikel 289), språkregimen i institutionerna (artikel 290), immunitet och privilegier för gemenskapens anställda (artikel 291), tillämpning av avtal som medlemsstater ingått

före medlemskapet (artikel 307) samt undantagsbestämmelser för skyddet av nationella säkerhetsintressen (artikel 296).

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** I artiklarna III-424–III-436 i det konstitutionella fördraget finns vissa gemensamma bestämmelser som huvudsakligen motsvarar bestämmelserna i sjätte delen i EG-fördraget.

Bestämmelserna har anpassats till det faktum att unionen blir juridisk person och att EG-fördraget och Unionsfördraget upphävs. Detta innebär att de gemensamma bestämmelserna avser unionen istället för gemenskapen samt att de omfattar hela det konstitutionella fördragets tillämpningsområde. Bestämmelserna har även anpassats till den rationalisering av rättsliga instrument och beslutsprocedurer som gjorts i del I. Följande kan noteras.

I artikel III-424 om gemenskapens yttersta randområden utgår begreppet franska utomeuropeiska departementen och ersätts av Franska Guyana och Guadeloupe, Martinique och Réunion.

I artikel III-427 ändras beslutsproceduren. I artikeln finns, i likhet med EG-fördraget, en bestämmelse som ger möjlighet att fastställa tjänsteföreskrifter för unionens tjänstemän och anställningsvillkor för unionens övriga anställda. Det skall göras i europeiska lagar som skall antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet efter att de berörda institutionerna har hörts. I dag antas sådana föreskrifter av rådet ensam med kvalificerad majoritet efter att ha hört övriga berörda institutioner (artikel 283 i EG-fördraget).

## 23 Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser

### 23.1 Upphävande av tidigare fördrag

**Sammanfattning:** När det konstitutionella fördraget träder i kraft upphävs EG-fördraget och Unionsfördraget. Vidare upphävs de akter och fördrag som anges i ett *protokoll om akter och fördrag som kompletterat eller ändrat fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och fördraget om Europeiska unionen* som fogas till det konstitutionella fördraget.

Vissa institutionella och finansiella anpassningar av Euratomfördraget görs genom ett protokoll som fogas till det konstitutionella fördraget.

Samtliga de bestämmelser som fortfarande är relevanta i anslutningsfördragen och anslutningsakterna fortsätter att gälla och behåller sin rättsverkan. Dessa bestämmelser återges eller avses i två protokoll som fogas till det konstitutionella fördraget.

**Remissinstanserna:** *Miljöförbundet Jordens Vänner* anser att det är glädjande att Sverige stödjer tanken på en regeringskonferens om Euratomfördraget och uppmanar regeringen att verka för att ”Euratom

läggs ner”. *Svenska Naturskyddsföreningen* anser att bibehållandet av Euratom är gravt otillfredsställande eftersom fördraget är helt otidsenligt och stödjer därför principiellt förslaget från fem stater, däribland Sverige, om att Euratom bör bli föremål för granskning.

*Sametinget* noterar att man i en gemensam förklaring (32) till det nya fördraget bl.a. erkänner Sveriges och Finlands förpliktelser och åtaganden gentemot det samiska folket enligt nationell och internationell rätt.

Enligt *Landsorganisationen i Sverige (LO)* är det viktigt, med hänsyn till de skrivningar och dokument som finns om kollektivavtal i anknytning till anslutningsfördraget för Sverige, att poängtera att den rättsverkan som finns utifrån anslutningsfördragen ska fortsätta att gälla.

**Bakgrund:** EU:s regelverk är numera mycket omfattande. I regelverket ingår bl.a. det som brukar kallas primärrätten. Primärrätten består framför allt av de grundläggande fördragen med till dessa knutna protokoll och förklaringar jämte anslutningsfördragen. De två fördrag som är grundläggande inom unionen är fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) och fördraget om Europeiska unionen (Unionsfördraget). Under den tid Sverige varit medlem i unionen har förändringar gjorts i de befintliga fördragen genom Amsterdamfördraget och Nicefördraget. Unionen har successivt utvidgats med nya medlemsstater genom anslutningsfördrag och därtill fogade anslutningsakter. Den senaste utvidgningen skedde den 1 maj 2004 genom utvidgningen av unionen med de tio nya medlemsstaterna Tjeckien, Estland, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Polen, Slovenien och Slovakien.

## Närmare om bestämmelserna i fördraget

*EG-fördraget och Unionsfördraget samt akter och fördrag som kompletterat eller ändrat dessa*

När det konstitutionella fördraget träder i kraft upphävs EG-fördraget och Unionsfördraget (artikel IV-437.1). Vidare upphävs de akter och fördrag som anges i ett *protokoll om akter och fördrag som kompletterat eller ändrat fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och fördraget om Europeiska unionen* som fogas till det konstitutionella fördraget. Det anges också under vilka omständigheter vissa delar av dessa akter och fördrag skall fortsätta att gälla. Akten om allmänna och direkta val av företrädare i Europaparlamentet (som utgör bilaga till beslut 76/787/EKSG, EEG, Euratom) bibehålls i den version som gäller vid ikraftträdandet av det konstitutionella fördraget. I protokollet har nödvändiga tekniska anpassningar gjorts för att akten skall stämma överens med terminologin i det konstitutionella fördraget.

### *Euratomfördraget*

Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratomfördraget) förblir i kraft även efter det att det konstitutionella fördraget trätt i kraft. Vissa institutionella och finansiella anpassningar av Euratomfördraget görs genom ett *protokoll om ändring av fördraget om*

*upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen* som fogas till det konstitutionella fördraget. Euratomfördragets text anpassas med hänsyn till terminologin i det konstitutionella fördraget. En del tekniska ändringar görs även med anledning av protokollen om anslutningsfördragen och anslutningsakterna (se nedan). Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att Euratomfördraget behöver uppdateras. Några förutsättningar för att förändra fördraget fanns dock inte vid denna regeringskonferens. Frågan är mycket komplicerad och gick utöver vad medlemsstaterna var redo att diskutera. Tyskland, Irland, Ungern, Österrike och Sverige avgav en *förklaring (44)* om Euratomfördraget vid regeringskonferensen. Förklaringen innebär att Tyskland, Irland, Ungern, Österrike och Sverige noterar att de centrala bestämmelserna i Euratomfördraget inte har ändrats i sak sedan fördraget trädde i kraft och behöver uppdateras. De stöder därför tanken på en regeringskonferens som bör sammankallas så snart som möjligt.

### *Anslutningsfördragen*

Vad gäller de nuvarande anslutningsfördragen och anslutningsakterna upphävs dessa på de villkor som framgår av det konstitutionella fördraget (artikel IV-437.2). Samtliga de bestämmelser som fortfarande är relevanta i anslutningsfördragen och anslutningsakterna fortsätter att gälla och behåller sin rättsverkan. Dessa bestämmelser återges eller avses i två protokoll som fogas till det konstitutionella fördraget; *Protokollet om anslutningsfördragen och anslutningsakterna för Konungariket Danmark, Irland och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien och Republiken Portugal samt Republiken Österrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige* (protokollet om de fyra första anslutningsfördragen) och *Protokollet om anslutningsfördraget och anslutningsakten för Republiken Tjeckien, Republiken Estland, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Ungern, Republiken Malta, Republiken Polen, Republiken Slovenien och Republiken Slovakien* (protokollet om 2004 års anslutningsfördrag och anslutningsakt). I bestämmelserna i protokollen har nödvändiga tekniska anpassningar gjorts för att de skall stämma överens med det konstitutionella fördragets text utan att deras juridiska räckvidd ändras (se ingressen i protokollen).

Protokollet om de fyra första anslutningsfördragen är indelat i fem avdelningar som innehåller följande bestämmelser:

1. Gemensamma bestämmelser. Vissa horisontella bestämmelser har införts.
2. Bestämmelser hämtade från anslutningsakten för Konungariket Danmark, Irland och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland.
3. Bestämmelser hämtade från anslutningsakten för Republiken Grekland.
4. Bestämmelser hämtade från anslutningsakten för Konungariket Spanien och Republiken Portugal.
5. Bestämmelser hämtade från anslutningsakten för Republiken Österrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige.

Protokollet om 2004 års anslutningsfördrag och anslutningsakt är indelat i tre delar som innehåller följande bestämmelser:

1. Första delen anpassar fortfarande gällande bestämmelser i anslutningsakten. Vissa horisontella bestämmelser har införts på motsvarande sätt som i protokollet angående de fyra första anslutningsfördragen.
2. Andra delen upprepar och anpassar fortfarande gällande bestämmelser i protokollen bifogade anslutningsakten.
3. Tredje delen refererar till bilagorna till anslutningsakten och bilagorna till protokollen till anslutningsakten.

Bland de horisontella bestämmelserna i de båda protokollen finns en förenklad procedur för ändring av dem som innebär att rådet genom en europeisk lag kan upphäva övergångsbestämmelserna i protokollet om de inte längre är tillämpliga. Rådet skall besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet (artikel 5 i protokollet om de fyra första anslutningsfördragen respektive artikel 10 i protokollet om 2004 års anslutningsfördrag och anslutningsakt).

Åtta *gemensamma förklaringar* (31-38) är knutna till de två protokollen. Förklaringarna innehåller texterna i ingressen till vissa protokoll bifogade de nuvarande anslutningsfördragen och anslutningsakterna. Texterna har anpassats med hänsyn till det konstitutionella fördraget. Förklaringarna är

- förklaring om Åland (31)
- förklaring om det samiska folket (32)
- förklaring om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands suveräna basområden i Cypern (33)
- förklaring från kommissionen om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands suveräna basområden i Cypern (34)
- förklaring om kärnkraftverket i Ignalina i Litauen (35)
- förklaring om persontransitering landsvägen mellan Kaliningradområdet och andra delar av Ryska federationen (36)
- förklaring om reaktorerna 1 och 2 vid kärnkraftverket Bohunice V1 i Slovakien (37)
- förklaring om Cypern (38).

*Relevanta svenska övergångslösningar och särregler fortsätter att gälla och behåller sin rättsverkan*

I samband med Sveriges anslutning till EU år 1995 beviljades Sverige vissa övergångslösningar och särregler som framgår av anslutningsakten fogad till anslutningsfördraget för Republiken Österrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige (anslutningsakten). Samtliga de övergångsbestämmelser och särlösningar som alltjämt är relevanta fortsätter att gälla och behåller sin rättsverkan. Dessa bestämmelser återges eller avses i *protokollet om anslutningsfördragen och anslutningsakterna för Konungariket Danmark, Irland och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien och Republiken Portugal samt Republiken Österrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige* (protokollet om



de fyra första anslutningsfördragen). För svensk del gäller det bl.a. följande bestämmelser:

- Vissa rättsakter anpassades i samband med att Sverige blev medlem av EU. Det gäller bl.a. de rättsakter som förtecknas i bilaga I till anslutningsakten (se artikel 29 i anslutningsakten). Bland dessa återfinns bestämmelser om tilläggsгарantier för djursjukdomar, om införsel av ormar och reptiler, om skydd mot rabies och om salmonellagarantier. I protokollet om de fyra första anslutningsfördragen har införts en horisontell bestämmelse som anger att sådana bestämmelser skall fortsätta att gälla (artikel 3 i avdelning I i protokollet). De skall ha samma rättsliga status som de akter som upphävts eller ändrats genom dessa bestämmelser. Rättsläget är således oförändrat.
- Bestämmelser om nationella statsstödet till jordbruket i norra Sverige (artikel 142 i anslutningsakten) regleras i artikel 48 i avdelning V i protokollet om de fyra första anslutningsfördragen. Enligt bestämmelsen tillåts Sverige och Finland att lämna långsiktigt stöd på nationell nivå för att säkerställa att jordbruksverksamheten kan behållas i särskilda regioner.
- Bestämmelser om fetthalt i konsumtionsmjölk (punkt VII.B.I I bilaga XV som det hänvisas till i artikel 151 i anslutningsakten) regleras i artikel 54 i avdelning V i protokollet om de fyra första anslutningsfördragen. Inom EG:s jordbruksreglering finns särskilda bestämmelser om fetthalter i mjölk som delvis avviker från Sveriges traditionella mjölksorter. Sverige erhöll genom anslutningsfördraget en treårig övergångsperiod för fetthalterna i våra traditionella mjölksorter lättmjölk (0,5 procent) och standardmjölk (3 procent). Vid 1997 års utgång, när övergångstiden gick ut, hade EG:s regler ändrats så att lättmjölken blivit tillåten. För standardmjölken erhöll Sverige en förlängd övergångsperiod med två år, till utgången av 1999. Därefter har övergångstiden förlängts till den 30 april 2009.
- Bestämmelser om mervärdesskatt (punkterna IX.2.x,y, z och aa i bilaga XV som det hänvisas till i artikel 151 i anslutningsakten) regleras i artikel 54 i avdelning V i protokollet. I den svenska anslutningsakten finns de undantag intagna som Sverige beviljades på mervärdesskatteområdet vid anslutningen. De innebär en rätt att få avvika från sjätte mervärdesskattedirektivets 77/388/EEG bestämmelser i vissa avseenden. Undantaget i punkten 2w i anslutningsakten har utgått eftersom det endast beviljades till den 31 december 1995. Övriga undantag (2x, 2y, 2z och 2aa) kvarstår alltjämt.
- Bestämmelser om snus (punkterna X a,b och c i bilaga XV som det hänvisas till i artikel 151 i anslutningsakten) regleras i artikel 54 i avdelning V i protokollet om de fyra första anslutningsfördragen. I direktiv 92/41/EEG förbjöds utsläppandet på marknaden av tobak för användning i munnen (snus) i Europeiska unionen. Vid tillträdet

till unionen beviljades Sverige undantag från förbudet. Enligt anslutningsakten skulle Sverige vidta de åtgärder som behövdes för att säkerställa att varan inte släpptes ut på marknaden i de medlemsstater där direktiv 89/622/EEG och 92/41/EEG var tillämpliga fullt ut. Regeringen utfärdade med anledning därav en förordning, Förordning (1994:1266) om förbud mot export av snus. Kommissionen skall granska exportförbudets faktiska tillämpning. Genom direktiv 2001/37/EG upphävdes direktiv 92/41/EEG. Enligt artikel 8 i direktiv 2001/37/EG gäller förbudet även i fortsättningen. Förbudet skall inte påverka tillämpningen av bestämmelserna i artikel 151 i anslutningsakten.

- Protokoll 3 om det samiska folket (bifogat anslutningsakten) regleras i artiklarna 60-62 i avdelning V i protokollet om de fyra första anslutningsfördragen. Enligt protokollet kan det samiska folket, trots bestämmelserna i det konstitutionella fördraget, ges ensamrätt till renskötsel inom traditionella samiska områden. En *gemensam förklaring* (32) om det samiska folket innehåller texten i ingressen till nuvarande protokoll 3 om det samiska folket.
- I protokoll 6 om mål 6 inom ramen för strukturfonderna (bifogat anslutningsakten) erkänns för Sveriges och Finlands del ett glehetskriterium (8 personer/km<sup>2</sup>), som innebär en särställning för bl.a. Sveriges nordligaste områden. Detta kriterium utgör grunden för en stor del av vårt återflöde på strukturfondssidan. I en bilaga till protokoll 6 anges de områden i Sverige och Finland som uppfyller detta kriterium. Gleshetskriterierna i protokoll 6 inklusive dess bilaga regleras i relevanta delar i artikel 63 i avdelning V i protokollet om de fyra första anslutningsfördragen.

I samband med Sveriges anslutning till EU beslutade utvidgningskonferensen, på svenskt initiativ, att protokollföra en skriftväxling mellan Sverige och kommissionen om den svenska arbetsrättsliga modellen. En svensk förklaring med en hänvisning till denna skriftväxling, och ett uttalande om att Sverige fått försäkringar beträffande rådande svensk praxis såvitt avser arbetsmarknadsvillkor i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter fogades till slutakten till Sveriges anslutningsfördrag (jfr. prop. 1994/95:19 del 1 s. 228). *Landsorganisationen i Sverige (LO)* har pekat på att den rättsverkan som finns utifrån anslutningsfördraget skall fortsätta att gälla. Det kan konstateras att det av artikel IV-438 i det konstitutionella fördraget framgår att förklaringar, inklusive sådana som har avgivits i samband med regeringskonferenser, består så länge de inte har upphävts eller ändrats. Rättsläget förändras således inte genom det nya fördraget.

## 23.2 Succession och rättslig kontinuitet samt övergångsbestämmelser för vissa institutioner

**Sammanfattning:** Europeiska unionen övertar samtliga Europeiska gemenskapens och gamla Europeiska unionens rättigheter och

skyldigheter. Det regelverk som är i kraft vid det konstitutionella fördragets ikraftträdande bibehålls övergångsvis på de villkor som anges i det konstitutionella fördraget. Regler om övergångsbestämmelser för vissa institutioner och organ återfinns i *protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ*.

**Remissinstanserna:** Enligt synpunkter som inkommit från *Uppsala universitet* krävs det en handlingsberedskap på det nationella planet inför de frågor som kan uppkomma vid tolkning och tillämpning av framför allt artikel IV-438.3 om succession och rättslig kontinuitet där enskilda bl.a. kan komma att återöppna bestämmelserna för att hävda att en viss rättsakt eller dess bestämmelser är att tillämpa eller motsatsen.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** I det konstitutionella fördraget införs bestämmelser vars syfte är att reglera kontinuiteten mellan den nya "Europeiska unionen" respektive Europeiska gemenskapen och den gamla Europeiska unionen. Europeiska unionen övertar samtliga Europeiska gemenskapens och gamla Europeiska unionens rättigheter och skyldigheter. Det regelverk som är i kraft vid det konstitutionella fördragets ikraftträdande bibehålls övergångsvis på de villkor som anges i det konstitutionella fördraget (artikel IV-438). Det gäller

- regler om unionens institutioners, organs och myndigheters sammansättning,
- akter som antagits av institutionerna, organen och myndigheterna med stöd av de fördrag och akter som upphävs när det konstitutionella fördraget träder i kraft (sekundärrätten),
- konventioner som har ingåtts mellan medlemsstaterna med stöd av de fördrag och akter som upphävs när det konstitutionella fördraget träder i kraft,
- övriga delar av gemenskapens och unionens befintliga regelverk (t.ex. interinstitutionella avtal, beslut och avtal som företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i rådet har fattat eller ingått, avtal som medlemsstaterna har ingått, förklaringar, inbegripet sådana som avgetts i samband med regeringskonferenser samt resolutioner och andra ståndpunkter av Europeiska rådet eller av rådet och sådana som medlemsstaterna i samförstånd har antagit),
- rättspraxis som har utvecklats av EG-domstolen och förstainstansrätten.

Vidare skall kontinuiteten i de rättsliga och administrativa förfaranden som inletts före det konstitutionella fördragets ikraftträdande säkerställas.

Regler om övergångsbestämmelser för vissa institutioner och organ återfinns i *protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ* (artikel IV-439, se avsnitt 12).

### 23.3 Fördragets territoriella tillämpningsområde och regionala unioner

**Sammanfattning:** Bestämmelsen om fördragets tillämpningsområde har anpassats med hänsyn till den senaste utvidgningen.

De regionala unionerna mellan Belgien, Luxemburg och Nederländerna är fortsatt förenliga med fördraget.

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

**Bakgrund:** En bestämmelse om EG-fördragets tillämpningsområde finns i artikel 299 i EG-fördraget. Vidare finns en bestämmelse om regionala unioner i artikel 306 i EG-fördraget.

### Närmare om bestämmelserna i fördraget

#### *Fördragets territoriella tillämpningsområde*

Bestämmelsen om det konstitutionella fördragets tillämpningsområde (artikel IV-440) har anpassats med hänsyn till den senaste utvidgningen och med hänsyn till terminologin i det konstitutionella fördraget. Begreppet franska utomeuropeiska departementen utgår och ändras till Guadeloupe, Franska Guyana, Martinique och Réunion. En ny bestämmelse införs om ett förenklat ändringsförfarande när det gäller att ändra ställningen i förhållande till unionen för ett danskt, franskt eller nederländskt land eller territorium som avses i bestämmelsen. Europeiska rådet skall fatta beslut med enhällighet efter att ha hört kommissionen (artikel IV-440.7). Bestämmelsen är ny jämfört med framtidskonventets förslag. I en *gemensam förklaring (28)* till artikel IV-440.7 anges särskilda förutsättningar för att ändra ställningen för Mayotte i förhållande till unionen.

#### *Regionala unioner*

I det konstitutionella fördraget fastställs precis som i nuvarande fördrag att de regionala unionerna mellan Belgien och Luxemburg samt mellan Belgien, Luxemburg och Nederländerna är förenliga med det konstitutionella fördraget (artikel IV-441).

## 23.4 Protokoll och bilagor

**Sammanfattning:** Till fördraget är 36 protokoll och två bilagor fogade. Av protokollen är tio nya protokoll jämfört med nuvarande fördrag.

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

**Bakgrund:** Till Unionsfördraget och/eller EG-fördraget och Euratomfördraget finns för närvarande 35 protokoll och två bilagor fogade. Vidare finns ytterligare ett protokoll om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier som inte är fogat till något särskilt fördrag.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Till det konstitutionella fördraget är 36 protokoll och två bilagor fogade. Protokollen och bilagorna utgör en integrerad del av fördraget (artikel IV-442).

Av protokollen är tio nya protokoll jämfört med nuvarande fördrag. Två av de nya protokollen, Protokollet om de nationella parlamentens

roll i Europeiska unionen och Protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, ersätter motsvarande protokoll i nuvarande fördrag. De nya protokollen är

1. protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen (se avsnitt 13)
2. protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (se avsnitt 13)
3. protokollet om anslutningsfördragen och anslutningsakterna för Konungariket Danmark, Irland och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien och Republiken Portugal samt Republiken Österrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige (se avsnitt 23.1)
4. protokollet om anslutningsfördraget och anslutningsakten för Republiken Tjeckien, Republiken Estland, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Ungern, Republiken Malta, Republiken Polen, Republiken Slovenien och Republiken Slovakien (se avsnitt 23.1)
5. protokollet om eurogruppen (se avsnitt 19.4)
6. protokollet om det permanenta strukturerade samarbete som inrättas genom artikel I-41.6 och artikel III-312 i konstitutionen (se avsnitt 21.2.2)
7. protokollet om artikel I-9.2 i konstitutionen angående unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se avsnitt 10.2)
8. protokollet om akter och fördrag som kompletterat eller ändrat fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och fördraget om Europeiska unionen (se avsnitt 23.1)
9. protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ (se avsnitt 12)
10. protokollet om ändring av fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (se avsnitt 23.1).

Övriga 26 protokoll fogade till det konstitutionella fördraget finns det motsvarigheter till i nuvarande fördrag. Protokollens texter har anpassats till den rationalisering av rättsliga instrument och beslutsprocedurer som gjorts i del I i det konstitutionella fördraget. Hänsyn har även tagits till vissa slutsatser som den juridisk- tekniska översynen av protokollen lett fram till. I vissa protokoll har titlarna förtydligats. Det gäller

1. protokollet om stadgan för Europeiska unionens domstol
2. protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken
3. protokollet om Europeiska investeringsbankens stadga
4. protokollet om lokalisering av säten för Europeiska unionens institutioner och vissa av dess organ, myndigheter och enheter
5. protokollet om Europeiska unionens privilegier och immunitet
6. protokollet om förfarandet vid alltför stora underskott
7. protokollet om konvergenskriterier
8. protokollet om vissa bestämmelser angående Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland med avseende på den ekonomiska och monetära unionen

9. protokollet om vissa bestämmelser angående Danmark med avseende på den ekonomiska och monetära unionen
10. protokollet om vissa uppgifter som åligger Danmarks nationalbank
11. protokollet om ordningen för CFP-francen
12. protokollet om Schengenregelverket införlivat inom Europeiska unionens ramar
13. protokollet om tillämpning av vissa inslag i artikel III-130 i konstitutionen på Förenade kungariket och Irland
14. protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på politik för gränskontroll och för asyl och invandring samt med avseende på civilrättsligt samarbete och polissamarbete
15. protokollet om Danmarks ställning
16. protokollet om medlemsstaternas yttre förbindelser i fråga om passage av yttre gränser
17. protokollet om asyl för medborgare i medlemsstaterna
18. protokollet om artikel I-41.2 i konstitutionen
19. protokollet om import till Europeiska unionen av petroleumprodukter som raffinerats i Nederländska Antillerna
20. protokollet om förvärv av egendom i Danmark
21. protokollet om systemet för radio och tv i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna
22. protokollet om artikel III-214 i konstitutionen
23. protokollet om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning
24. protokollet om en särskild ordning för Grönland
25. protokollet om artikel 40.3.3 i Irlands författning
26. protokollet om de ekonomiska följderna av att fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen upphör att gälla och om Kol- och stålforskningsfonden.

Protokollet om unionens utvidgning som finns bifogat nuvarande fördrag har inte tagits med i det konstitutionella fördraget. De bestämmelser i protokollet som fortfarande skall tillämpas omfattas av det konstitutionella fördragets bestämmelser och av protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ. Nuvarande Protokollet om djurskydd och djurens välbefinnande har inte heller tagits med i det konstitutionella fördraget. Bestämmelserna har i stället tagits in i fördragets del III (artikel III-121). Ytterligare fem av nuvarande protokoll är föråldrade eller obsoleta och har därför inte blivit föremål för motsvarande nya protokoll. Det gäller Protokollet om varor som har sitt ursprung i och kommer från vissa länder och som särbehandlas vid import till en medlemsstat, Protokollet om Europeiska monetära institutets stadga, Protokollet om Portugal, Protokollet om övergången till den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen samt Protokollet angående artikel 67 i EG-fördraget. En *gemensam förklaring (41)* om Italien innehåller texten i nuvarande Protokollet om Italien som bevaras av historiska skäl.

Bilagorna till det konstitutionella fördraget utgörs av dels en förteckningen över de jordbruksprodukter som avses i artikel III-226 i det konstitutionella fördraget, dels en lista över de utomeuropeiska länder och territorier på vilka del III, avdelning IV i det konstitutionella

fördraget skall tillämpas. Bilagorna motsvarar de bilagor som finns fogade till nuvarande EG-fördraget (se avsnitten 19.5.4 och 20).

## 23.5 Förfarande för ändring av fördraget

**Sammanfattning:** Konventionsförfarandet skall tillämpas också i fortsättningen när ändringar av ett grundfördrag bereds.

Ändringar i det konstitutionella fördraget träder i kraft när de har ratificerats av alla medlemsstater i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

En ny bestämmelse införs som innebär följande. Om fyra femtedelar av alla medlemsstaterna inom en period på två år efter undertecknandet av fördraget om ändring av det konstitutionella fördraget har ratificerat fördraget och en eller flera medlemsstater har stött på problem med att ratificera detta, skall Europeiska rådet ta upp frågan.

I det konstitutionella fördraget införs nya förenklade förfaranden för att ändra i fördraget (s.k. passereller). Varje nationellt parlament kan lägga in sitt veto mot beslutet.

**Remissinstanserna:** *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att det är positivt att den så kallade konventionsmetoden görs till standardmodell för framtida fördragsändringar. Detta är, enligt LO, ett mycket viktigt steg mot en mer öppen och demokratisk union.

*Sveriges Domareförbund, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), LO och Kammarrätten i Stockholm* har yttrat sig över de förenklade ändringsförfarandena. Deras synpunkter tas upp i avsnitt 7.2.5.

**Bakgrund:** Enligt artikel 48 i Unionsfördraget skall ändringar av de fördrag som unionen bygger på träda i kraft när de har ratificerats av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser. I artikel 67 i EG-fördraget finns exempel på att nuvarande fördrag också innehåller vissa bestämmelser med ett förenklat förfarande för ändring.

### Närmare om bestämmelserna i fördraget

#### *Förfarande för ändring av fördraget*

Enligt det konstitutionella fördraget får liksom enligt nuvarande fördrag varje medlemsstats regering eller kommissionen förelägga rådet förslag till ändringar av det konstitutionella fördraget (IV-443). Nytt är att även Europaparlamentet skall få lägga förslag till ändringar. Rådet skall förelägga dessa förslag för Europeiska rådet. Även medlemsstaternas nationella parlament skall föreläggas förslagen.

Konventionsförfarandet skall tillämpas också i fortsättningen när ändringar av ett grundfördrag bereds. Enligt det konstitutionella fördraget skall Europeiska rådets ordförande, när Europeiska rådet har beslutat att granska de ändringar som föreslås, sammankalla ett konvent som är sammansatt av företrädare för de nationella parlamenten,

medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, Europaparlamentet och kommissionen. Om det bara gäller smärre ändringar i det konstitutionella fördraget kan Europeiska rådet med enkel majoritet och efter att ha fått Europaparlamentets godkännande låta bli att sammankalla konventet. Europeiska rådet skall då fastställa mandatet för regeringskonferensen. Konventet behandlar förslagen till ändring av det konstitutionella fördraget och antar genom konsensus den rekommendation som skall överlåtas till regeringskonferensen. Regeringskonferensens suveräna ställning när det gäller att i samförstånd komma överens om ändringar i det konstitutionella fördraget ändras inte.

Ändringar i det konstitutionella fördraget träder i kraft när de har ratificerats av alla medlemsstater i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. En ny bestämmelse har införts som innebär följande. Om fyra femtedelar av alla medlemsstaterna inom en period på två år efter undertecknandet av fördraget om ändring av det konstitutionella fördraget har ratificerat fördraget och en eller flera medlemsstater har stött på problem med att ratificera detta, skall Europeiska rådet ta upp frågan.

#### *Förenklade procedurer för ändring av fördraget*

I det konstitutionella fördraget har införts nya mekanismer med förenklade förfaranden för att ändra i fördraget (s.k. passereller).

Dessa bestämmelser väckte under behandlingen av konventets förslag uppmärksamhet och riksdagen uttalade att regeringen borde verka för att passerellerna inte fanns med i regeringskonferensens slutliga överenskommelse.

Det kan konstateras att de ovan nämnda bestämmelserna i regeringskonferensen ändrades i förhållande till de förslag som konventet lade fram vilket bl.a. innebär att de nationella parlamenten nu har möjlighet att motsätta sig ändringar enligt det förenklade förfarandet.

För det första skall Europeiska rådet när det gäller del III kunna besluta om övergång från beslutsfattande i rådet med enhällighet på ett visst område eller i ett visst fall till beslutsfattande med kvalificerad majoritet (artikel IV-444). Här undantas beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. För det andra skall Europeiska rådet när det gäller del III kunna besluta om övergång från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Europeiska rådet skall i båda fallen besluta med enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet som skall besluta med en majoritet av dess ledamöter. Varje initiativ skall av Europeiska rådet översändas till medlemsstaternas nationella parlament. Varje nationellt parlament kan lägga in sitt veto mot beslutet som då inte får antas av Europeiska rådet. Vektorätten är ny jämfört med framtidskonventets förslag. Vidare har dessa bestämmelser, jämfört med konventets förslag, flyttats från avdelning IV om unionens institutioner och organ i del I till del IV om allmänna bestämmelser och slutbestämmelser.

För det tredje skall Europeiska rådet kunna besluta om ändring av samtliga eller delar av bestämmelserna i avdelning III i del III som rör unionens inre politik och åtgärder (artikel IV-445). Bestämmelsen är ny jämfört med framtidskonventets förslag. Varje medlemsstats regering,



Europaparlamentet eller kommissionen får förelägga Europeiska rådet utkast till sådana ändringar. Europeiska rådet skall besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet och kommissionen samt Europeiska centralbanken när det gäller institutionella ändringar på det monetära området. Beslutet träder i kraft först sedan det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Besluten får inte utöka de befogenheter som unionen tilldelas i det konstitutionella fördraget.

De förenklade ändringsförfarandena tas också upp i avsnitt 7 om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget (7.2.5).

## 23.6 Varaktighet, ratificering och ikraftträdande av fördraget

**Sammanfattning:** Förutsättningen för att det konstitutionella fördraget skall träda i kraft är i likhet med nuvarande fördrag att det har ratificerats av alla fördragsslutande parter i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Fördraget träder i kraft den 1 november 2006, förutsatt att alla ratifikationsinstrument har deponerats före den dagen. Det konstitutionella fördraget är upprättat på 21 originalspråk.

**Remissinstanserna:** Några remissinstanser har haft synpunkter på den svenska språkversionen av det konstitutionella fördraget. Bl.a. har *Svenska Kvinnors EuropaNätverk* och *Business and Professional Women Sweden* haft synpunkter på artikel I-2 och anser att ”principen om jämställdhet mellan kvinnor och män” bör ändras till ”jämställdhet mellan kvinnor och män”.

**Bakgrund:** Bestämmelser om varaktighet och ikraftträdande av de nuvarande fördragen finns i artiklarna 51 och 52 i Unionsfördraget och artiklarna 312 och 313 i EG-fördraget. Bestämmelser om vilka språk som nuvarande fördrag upprättats på finns i artikel 53 i Unionsfördraget och artikel 314 i EG-fördraget.

**Närmare om bestämmelserna i fördraget:** Det konstitutionella fördraget innehåller precis som nuvarande fördrag en bestämmelse om att fördraget ingås på obegränsad tid (artikel IV-446). Förutsättningen för att det konstitutionella fördraget skall träda i kraft är i likhet med nuvarande fördrag att det har ratificerats av alla fördragsslutande parter i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser (artikel IV-447). Fördraget träder i kraft den 1 november 2006, förutsatt att alla ratifikationsinstrument har deponerats före den dagen. Om så inte är fallet träder fördraget i kraft den första dagen i den andra månad som följer efter det att det sista ratifikationsinstrumentet har deponerats. Om åtminstone en av signatärstaterna inte ratificerar det konstitutionella fördraget, kan detta följaktligen inte träda i kraft, och de nuvarande fördragen fortsätter att gälla. I en *gemensam förklaring (30)* om ratificeringen av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa anges att om fyra femtedelar av medlemsstaterna har ratificerat det konstitutionella fördraget inom en period på två år efter undertecknandet

av detta och en eller flera medlemsstater har stött på problem med ratificeringen, skall Europeiska rådet ta upp frågan.

Det konstitutionella fördraget är upprättat på 21 originalspråk, dvs. danska, engelska, estniska, finska, franska, grekiska, iriska, italienska, lettiska, litauiska, maltesiska, nederländska, polska, portugisiska, slovakiska, slovenska, spanska, svenska, tjeckiska, tyska och ungerska. En ny bestämmelse har lagts till i fördraget som innebär att fördraget även får översättas till andra språk som bestäms av medlemsstaterna bland dem som i enlighet med deras konstitutionella ordning har officiell ställning i hela eller delar av deras territorium. Den berörda medlemsstaten skall lämna en bestyrkt kopia av sådana översättningar till rådet (artikel IV-448). Bestämmelsen är ny jämfört med framtidskonventets förslag. I en *gemensam förklaring (29)* till artikel IV-448.2 anges att konferensen anser att den nya bestämmelsen bidrar till att uppnå målet att respektera rikedomerna hos unionens kulturella och språkliga mångfald. I förklaringen rekommenderar konferensen vidare de medlemsstater som vill utnyttja denna möjlighet att inom sex månader efter fördragets undertecknande meddela rådet till vilket eller vilka språk som fördraget kommer att översättas.

Beträffande den svenska språkversionen av det konstitutionella fördraget kan enstaka rättelser komma att aktualiseras, bl.a. vad avser de synpunkter som *Svenska Kvinnors EuropaNätverk* och *Business and Professional Women Sweden* pekat på.

## 24 Författningskommentar

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

För att Sverige skulle kunna bli medlem i EU krävdes bl.a. att regeringsformens bestämmelser om överlåtelse av beslutanderätt ändrades. Ändringen innebar att det i regeringsformen angavs att riksdagen kunde överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i regeringsformen och Europakonventionen. Genom ytterligare en ändring av regeringsformen, som trädde i kraft den 1 januari 2003, är det i dag möjligt för riksdagen att inom ramen för samarbete i Europeiska unionen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Liksom tidigare förutsätter en sådan överlåtelse att fri- och rättighetsskyddet inom EU motsvarar det som ges i regeringsformen och Europakonventionen.

Inför Sveriges inträde i unionen gjordes vidare bedömningen att övergripande bestämmelser om Sveriges anslutning skulle regleras i en anslutningslag. Riksdagens beslut om att överlåta den beslutanderätt som de grundläggande fördragen förutsatte, skulle göras genom denna lag. Efter riksdagens antagande av regeringens proposition (prop. 1994/95:19, bet. 1994/95:KU17, rskr. 1994/95:64) utfärdade regeringen Lag

(1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (anslutningslagen).

När det gäller överlåtelsens reglering anges i anslutningslagen att Europeiska gemenskaperna får, efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen, fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som särskilt räknas upp i lagen. Uppräkningen (4 §) omfattar i huvudsak de grundläggande fördragen (EG-fördraget, Unionsfördraget samt fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen), de s.k. anslutningsfördragen genom vilka nya medlemsländer har anslutit sig till unionen samt fördrag om ändringar i de grundläggande fördragen. Begreppet Europeiska gemenskaperna innefattar såväl Europeiska gemenskapen (EG) som Europeiska atomenergigemenskapen.

När det gäller införlivande av EG:s redan existerande regelverk vid tidpunkten för Sveriges anslutning anges i anslutningslagen att de grundläggande fördragen m.m. samt de rättsakter, avtal och andra beslut som före Sveriges anslutning till Europeiska unionen har antagits av Europeiska gemenskaperna gäller här i landet med den verkan som följer av dessa fördrag och andra instrument.

De ändringar i anslutningslagen som nu föreslås grundar sig i huvudsak på följande förhållanden.

För det första kommer Unionsfördraget och EG-fördraget genom det nya konstitutionella fördraget att ersättas av ett fördrag. Unionen skall samtidigt ersätta EG som juridisk person. Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen kommer dock att finnas kvar i sin nuvarande form. Mot bakgrund av detta bör överlåtelsens reglering i anslutningslagen ändras så att mottagare av den överlåtna beslutanderätten inte längre skall vara Europeiska gemenskaperna utan Europeiska unionen eller Europeiska atomenergigemenskapen.

För det andra kommer den lista i lagen som räknar upp de grundläggande fördragen m.m. som skall gälla här i landet (4 §) väsentligen att reduceras eftersom de flesta av dessa fördrag och andra instrument upphävs i och med att det nya fördraget träder i kraft.

Det föreslås att lagen skall träda i kraft den dag regeringen bestämmer. Lagen innehåller också vissa övergångsbestämmelser.

## 2 §

I sin nuvarande lydelse anger denna paragraf att de fördrag och andra instrument som anges i 4 § samt de rättsakter, avtal och andra beslut som före Sveriges anslutning till Europeiska unionen har antagits av Europeiska gemenskaperna gäller här i landet med den verkan som följer av dessa fördrag och andra instrument. Hänvisningen till de grundläggande fördragen och andra instrument som anges 4 § kommer att finnas kvar men listan på fördrag och andra instrument kommer, med hänsyn till att det konstitutionella fördraget upphäver ett stort antal av dessa fördrag och andra instrument, vara väsentligt reducerad. Den hänvisning som i paragrafen görs till rättsakter, avtal och andra beslut som före Sveriges anslutning till Europeiska unionen har antagits av Europeiska gemenskaperna tas bort. Att dessa alltjämt skall fortsätta att gälla här i landet med den verkan som följer av de fördrag och andra

instrument som anges i 4 § i sin nuvarande lydelse kommer att framgå av övergångsbestämmelsen.

### 3 §

Paragrafen reglerar överlåtelsen av den beslutanderätt som annars tillkommer svenska organ. I dag anges att Europeiska gemenskaperna, som inkluderar såväl Europeiska gemenskapen (EG) som Europeiska atomenergigemenskapen, får fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §. Det nya konstitutionella fördraget innebär att Europeiska unionen kommer att ersätta Europeiska gemenskapen (EG) som juridisk person. Den ändring som nu föreslås innebär därför att mottagaren av den överlåtna beslutanderätten istället kommer att vara Europeiska unionen eller Europeiska atomenergigemenskapen, som ju är den del av begreppet ”Europeiska gemenskaperna” som alltjämt kommer att finnas kvar.

### 4 §

Paragrafen räknar upp de fördrag och andra instrument som 2 och 3 §§ hänvisar till. Listan omfattar i dag 18 instrument angivna under 18 punkter. Enligt förslaget föreslås listan reduceras till tre instrument, nämligen

- fördraget av den 29 oktober 2004 om upprättande av en konstitution för Europa,
- fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen, samt
- akten den 20 september 1976 om allmänna direkta val av företrädare i församlingen (Europaparlamentet) samt beslutet av Europeiska unionens råd av den 25 juni och den 23 september 2002 om ändring av nämnda akt.

Bakgrunden till den föreslagna reduceringen är följande. Av artikel IV-437.1 i det konstitutionella fördraget framgår att det nya fördraget upphäver såväl EG-fördraget som Unionsfördraget. Punkten 1, som i dag upptar en hänvisning till EG-fördraget, bör därför ersättas med en hänvisning till det nya konstitutionella fördraget. Punkten 14, som innehåller en hänvisning till Unionsfördraget, kan utgå.

Av artikel IV-437.1 framgår vidare att även de akter och fördrag som kompletterat eller ändrat dessa båda fördrag skall upphävas. I *protokollet om akter och fördrag som kompletterat eller ändrat fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och fördraget om Europeiska unionen* har upprättats en särskild förteckning över de akter och fördrag som här avses. Härigenom kan även punkterna 4, 5, 7, 8, 11, 13, 16 och 17 i nuvarande 4 § utgå. I detta protokoll anges särskilt att akten den 20 september 1976 om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet skall fortsätta att gälla med vissa justeringar som framgår av protokollet.

Punkten 3 i nuvarande 4 § upptas av konventionen den 13 november 1962 om ändring av Fördraget om upprättandet av Europeiska

ekonomiska gemenskapen i syfte att göra den särskilda ordningen för associering av utomeuropeiska länder och territorier som behandlas i fjärde delen av detta fördrag tillämplig med avseende på Nederländska Antillerna. Bestämmelser som motsvarar denna konvention har intagits i det nya konstitutionella fördraget (artikel III-286.1 och bilaga II till fördraget om upprättande av en konstitution för Europa samt *protokollet om import till Europeiska unionen av petroleumprodukter som raffinerats i Nederländska Antillerna*). Även denna punkt i nuvarande 4 § kan således utgå.

Av artikel IV-437.2 framgår att anslutningsfördragen skall upphävas. Vissa bestämmelser i dessa fördrag skall fortsätta att gälla. Vilka dessa bestämmelser är anges i särskilda protokoll om anslutningsfördragen (*Protokollet om anslutningsfördragen och anslutningsakterna för Konungariket Danmark, Irland och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien och Republiken Portugal samt Republiken Österrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige* samt *Protokollet om anslutningsfördraget och anslutningsakten för Republiken Tjeckien, Republiken Estland, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Ungern, Republiken Malta, Republiken Polen, Republiken Slovenien och Republiken Slovakien*). Genom att anslutningsfördragen upphävs kan också punkterna 6, 10, 12, 15 och 18 utgå.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Ändringarna i anslutningslagen skall träda ikraft samtidigt som det konstitutionella fördraget träder ikraft. Eftersom denna tidpunkt, som är beroende av medlemsländernas ratifikation av fördraget, för närvarande inte kan fastställas bör regeringen ges bemyndigande att sätta lagändringarna i kraft den dag regeringen bestämmer.

Enligt artikel IV-438.3 skall de av institutionernas, organens och myndigheternas akter som antagits på grundval av de akter och fördrag som upphävs genom artikel IV-437 fortsätta att vara ikraft. Detsamma gäller de beslut och avtal som företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, har fattat eller ingått.

I nuvarande anslutningslag införlivas EG:s regelverk, såsom det såg ut vid tidpunkten för Sveriges anslutning, genom en bestämmelse som anger att de fördrag och andra instrument som anges i 4 § samt de rättsakter, avtal och andra beslut som före Sveriges anslutning till Europeiska unionen har antagits av Europeiska gemenskaperna gäller här i landet med den verkan som följer av dessa fördrag och andra instrument.

Mot bakgrund av utformningen av lagtexten, där 4 § kommer att innehålla de fördrag och andra instrument som kommer vara ikraft den dag då det konstitutionella fördraget träder ikraft, krävs en bestämmelse om att de rättsakter, avtal och beslut som antagits av Europeiska gemenskaperna före Sveriges anslutning skall fortsätta att gälla här i landet med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 § i sin nuvarande lydelse. Detta bör lämpligast komma till uttryck i en övergångsregel.

Denna övergångsregel bör även täcka de rättsakter, avtal och beslut som antagits av Europeiska gemenskaperna under perioden efter Sveriges anslutning men före ikraftträdandet av det nya fördraget.

Mot denna bakgrund bör övergångsregeln formuleras så att de rättsakter, avtal och beslut som antagits av Europeiska gemenskaperna före ikraftträdandet skall fortsätta att gälla här i landet med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 § i sin äldre lydelse.

Det konstitutionella fördraget samt dess bilagor och protokoll skall kungöras i Svensk författningssamling (SFS). Närmare motivering härför återfinns under avsnitt 8.

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

Härigenom föreskrivs att 2, 3, och 4 §§ samt rubriken närmast före 2 § lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

#### ***Införlivande av gemenskapernas regler***

De fördrag och andra instrument som anges i 4 § *samt de rättsakter, avtal och andra beslut som före Sveriges anslutning till Europeiska unionen har antagits av Europeiska gemenskaperna* gäller här i landet med den verkan som följer av dessa fördrag och andra instrument.

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

### *Föreslagen lydelse*

#### ***Införlivande av Europeiska unionens regler***

#### 2 §

De fördrag och andra instrument som anges i 4 § gäller här i landet med den verkan som följer av dessa fördrag och andra instrument.

#### 3 §

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

#### 4 §<sup>1</sup>

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

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

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

3. Konventionen den 13 november 1962 om ändring av Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen i syfte att göra den särskilda ordningen för associering av utomeuropeiska länder och territorier som

1. Fördraget den 29 oktober 2004 om upprättande av en konstitution för Europa

om upprättandet av Europeiska

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2003:1208.

*behandlas i fjärde delen av detta fördrag tillämplig med avseende på Nederländska Antillerna*

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

*5. Fördraget den 22 april 1970 om ändring av vissa budgetbestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och i fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna*

*6. Fördraget den 22 januari 1972 om Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen*

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

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

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

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

*11. Fördraget den 13 mars 1984 om ändring av fördragen om upprättandet av Europeiska*

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



*gemenskaperna i fråga om Grönland*

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

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

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

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

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

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

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

*19. Bilagor och protokoll som hör till de fördrag och andra instrument som anges i 1-18.*

*4. Bilagor och protokoll som hör till de fördrag och andra instrument som anges i 1-3.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.
  2. De rättsakter, avtal och beslut som antagits av Europeiska gemenskaperna före ikraftträdandet skall fortsätta att gälla här i landet med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 § i sin äldre lydelse.

## Förteckning över remissinstanserna

Bilaga 2

Efter remiss har följande lämnat yttrande över departementspromemorians förslag:

Sveriges riksbank, Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Högsta domstolens ledamöter, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Örebro tingsrätt, Umeå tingsrätt, Regeringsrättens ledamöter, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Västernorrlands län, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Ombudsmannen mot diskriminering p.g.a. sexuell läggning, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Integrationsverket, Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete (Sida), Kommerskollegium, Stockholms Handelskammare, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Kustbevakningen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Handikappombudsmannen, Barnombudsmannen, Tullverket, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Arbetsgivarverket, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Datainspektionen, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Örebro universitet, Lunds universitet, Umeå universitet, Vetenskapsrådet, Ungdomsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Fiskeriverket, Sametinget, Konsumentverket, Djurskyddsmyndigheten, Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetslivsinstitutet, Jämställdhetsombudsmannen, Konkurrensverket, Rymdstyrelsen, Glesbygdsverket, Statens energimyndighet, Verket för näringslivsutveckling, Solna kommun, Stockholms kommun, Uppsala kommun, Motala kommun, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Stockholms läns landsting, Skåne läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Amnesty International, svenska sektionen, Attac Sveriges gemensamma arbetsgrupp, Folkrorelsen Nej till EU, Företagarna, Internationella kvinnoförbundet, IOGT-NTO, Katolska biskopsämbetet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan, Lantbrukarnas Riksförbund, Miljöförbundet Jordens Vänner, Riksförbundet för sexuell likaberättigande, Riksidrottsförbundet, Rädda Barnen, Stiftelsen Mälardalens Kvinnolobby, Studieförbundet Vuxenskolan, Svensk Energi, Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Sveriges Domareförbund, Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, Svenska Journalistförbundet, Svenska Kvinnors EuropaNätverk, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Röda Korset, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges Konsumenter i Samverkan, Sveriges

Kristna Råd, Sveriges Pensionärsförbund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Ung Vänster, Verdandi arbetarnas socialpolitiska organisation, Föreningen Medborgare för Folkomröstning, Medborgare uppgående till ett antal om 120 333 personer samt Business and Professional Women Sweden.

Följande har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått från att yttra sig, alternativt inte haft några synpunkter.

Länsrätten i Göteborg, Domstolsverket, Myndigheten för utländska investeringar i Sverige, Sveriges exportråd, Försvarets radioanstalt, Styrelsen för psykologiskt försvar, Försvarshögskolan, Statens haverikommission, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, Nämnden för offentlig upphandling, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Kammarkollegiet, Internationella programkontoret för utbildningsområdet, Linköpings universitet, Växjö universitet, Handelshögskolans fakultetsnämnd vid Göteborgs universitet, Karlstads universitet, Rådet för forsknings- och utvecklingsamarbete inom EU, Sveriges lantbruksuniversitet, Marknadsdomstolen, Verket för innovationssystem, Halmstads kommun, Borås kommun, Umeå kommun, Folkrorelserådet Hela Sverige ska leva, Svenska Bankföreningen, Svenska kyrkan, Sveriges universitets- och högskoleförbund samt Utrikespolitiska institutet.

Amsterdamfördraget	Amsterdamfördraget den 2 oktober 1997 om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem
anslutningslagen	lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen
bet.	betänkande
Coreper	Ständiga representanternas kommitté
COSAC	samarbetsorgan för de nationella parlamenten
ECB	Europeiska centralbanken
ECBS	Europeiska centralbankssystemet
EG	Europeiska gemenskapen /Europeiska gemenskaperna
EG-fördraget	fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska gemenskapen
EIB	Europeiska investeringsbanken
EMU	ekonomiska och monetära unionen
ERA	europiska forskningsområdet
ESA	Europeiska rymdorganet
EU	Europeiska unionen
Euratom	Europeiska atomenergigemenskapen
Euratomfördraget	fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen

euro	benämningen på den gemensamma valutan
Eurojust	Europeiska enheten för rättsligt samarbete
Europakonventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Europol	Europeiska polisbyrån
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
FN	Förenta nationerna
framtdskonventet	konventet om EU:s framtid
GUSP	EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik
kommissionen	Europeiska kommissionen
konstitutionella fördraget	fördraget den 29 oktober 2004 om upprättande av en konstitution för Europa
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
Maastrichtfördraget/ Unionsfördraget	fördraget den 7 februari 1992 om Europeiska unionen
Nato	Nordatlantiska fördragsorganisationen
Nicefördraget	Nicefördraget den 26 februari 2001 om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

prop.	proposition	Bilaga 3
RF	Regeringsformen	
rskr.	riksdagsskrivelse	
rådet	ministerrådet	
WTO	Världshandelsorganisationen	