

# Innehåll

<b>Termer och förkortningar .....</b>	<b>17</b>
<b>1 Promemorians innehåll .....</b>	<b>21</b>
<b>2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....</b>	<b>25</b>
<b>3 Tillkomsten av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa .....</b>	<b>31</b>
3.1 Regeringskonferensen .....	31
3.2 Sveriges prioriterade frågor .....	35
3.3 Dialogen med riksdagen .....	37
<b>4 Sammanfattning av förhandlingsresultatet .....</b>	<b>39</b>
<b>5 Fördragets uppbyggnad.....</b>	<b>61</b>
5.1 Fördragets bestämmelser.....	61
5.2 Protokoll och bilagor bifogade fördraget.....	62
5.3 Förklaringar bifogade fördraget.....	63

<b>6</b>	<b>De konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det nya fördraget .....</b>	<b>65</b>
6.1	Konstitutionella bestämmelser som rör internationella avtal.....	66
6.2	Konstitutionella överväganden.....	73
6.2.1	Inledning .....	73
6.2.2	Allmänna utgångspunkter .....	74
6.2.3	Några övergripande bestämmelser.....	77
6.2.4	Övriga bestämmelser .....	81
6.2.5	En samlad bedömning .....	93
6.3	Lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen .....	95
<b>7</b>	<b>Definition av unionen och dess mål .....</b>	<b>99</b>
7.1	Upprättande av unionen .....	99
7.1.1	Bakgrund .....	99
7.1.2	Förhandlingsresultatet.....	99
7.2	Unionens värden och mål.....	100
7.2.1	Bakgrund .....	100
7.2.2	Förhandlingsresultatet.....	101
7.3	Grundläggande friheter och icke-diskriminering.....	103
7.3.1	Bakgrund .....	103
7.3.2	Förhandlingsresultatet.....	103
7.4	Förbindelserna mellan unionen och medlemsstaterna.....	104
7.4.1	Bakgrund .....	104
7.4.2	Förhandlingsresultatet.....	104
7.5	Unionsrättens företräde .....	105
7.5.1	Bakgrund .....	105
7.5.2	Förhandlingsresultatet.....	106
7.6	Unionen som juridisk person och unionens symboler....	106

7.6.1	Bakgrund .....	106
7.6.2	Förhandlingsresultatet .....	106
<b>8</b>	<b>Grundläggande rättigheter och unionsmedborgarskap .....</b>	<b>109</b>
8.1	Grundläggande rättigheter .....	109
8.1.1	Bakgrund .....	109
8.1.2	Förhandlingsresultatet .....	110
8.2	Unionsmedborgarskapet .....	111
8.2.1	Bakgrund .....	111
8.2.2	Förhandlingsresultatet .....	112
<b>9</b>	<b>Unionens befogenheter .....</b>	<b>115</b>
9.1	Bakgrund .....	115
9.2	Förhandlingsresultatet .....	115
<b>10</b>	<b>Unionens institutioner och dess organ .....</b>	<b>125</b>
10.1	Unionens institutionella ram .....	125
10.1.1	Bakgrund .....	125
10.1.2	Förhandlingsresultatet .....	126
10.2	Europaparlamentet .....	126
10.2.1	Bakgrund .....	126
10.2.2	Förhandlingsresultatet .....	126
10.3	Europeiska rådet .....	129
10.3.1	Bakgrund .....	129
10.3.2	Förhandlingsresultatet .....	129
10.4	Ministerrådet .....	132
10.4.1	Bakgrund .....	132
10.4.2	Förhandlingsresultatet .....	133
10.5	Europeiska kommissionen .....	138

10.5.1	Bakgrund .....	138
10.5.2	Förhandlingsresultatet.....	139
10.6	Unionens utrikesminister .....	142
10.6.1	Bakgrund .....	142
10.6.2	Förhandlingsresultatet.....	142
10.7	Europeiska unionens domstol.....	144
10.7.1	Bakgrund .....	144
10.7.2	Förhandlingsresultatet.....	145
10.8	Europeiska centralbanken.....	150
10.8.1	Bakgrund .....	150
10.8.2	Förhandlingsresultatet.....	151
10.9	Revisionsrätten.....	152
10.9.1	Bakgrund .....	152
10.9.2	Förhandlingsresultatet.....	152
10.10	Unionens rådgivande organ.....	153
10.10.1	Bakgrund.....	153
10.10.2	Förhandlingsresultatet.....	153
10.11	Europeiska investeringsbanken .....	155
10.11.1	Bakgrund.....	155
10.11.2	Förhandlingsresultatet.....	155
10.12	Gemensamma bestämmelser för unionens institutioner, organ och myndigheter.....	156
10.12.1	Bakgrund.....	156
10.12.2	Förhandlingsresultatet.....	157
<b>11</b>	<b>De nationella parlamentens roll.....</b>	<b>159</b>
11.1	Bakgrund.....	159
11.2	Förhandlingsresultatet.....	160
<b>12</b>	<b>Utövande av unionens befogenheter .....</b>	<b>165</b>

12.1	Unionens rättsakter .....	165
12.1.1	Bakgrund .....	165
12.1.2	Förhandlingsresultatet .....	166
12.2	Lagstiftningsförfarandet .....	170
12.2.1	Bakgrund .....	170
12.2.2	Förhandlingsresultatet .....	171
12.3	Områden med särskilda bestämmelser för utövande av unionens befogenheter .....	172
12.3.1	Förhandlingsresultatet .....	172
12.4	Fördjupade samarbeten .....	173
12.4.1	Bakgrund .....	173
12.4.2	Förhandlingsresultatet .....	176
12.5	Den öppna samordningsmetoden .....	179
12.5.1	Bakgrund .....	179
12.5.2	Förhandlingsresultatet .....	179
<b>13</b>	<b>Unionens demokratiska liv .....</b>	<b>181</b>
13.1	Principer för den europeiska demokratin .....	181
13.1.1	Bakgrund .....	181
13.1.2	Förhandlingsresultatet .....	181
13.2	Arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen .....	184
13.2.1	Bakgrund .....	184
13.2.2	Förhandlingsresultatet .....	184
13.3	Europeiska ombudsmannen .....	185
13.3.1	Bakgrund .....	185
13.3.2	Förhandlingsresultatet .....	185
13.4	Öppenhet .....	186
13.4.1	Bakgrund .....	186
13.4.2	Förhandlingsresultatet .....	186
13.5	Skydd för personuppgifter .....	188
13.5.1	Bakgrund .....	188

13.5.2 Förhandlingsresultatet.....	189
13.6 Kyrkans och konfessionslösa organisationers ställning...	190
13.6.1 Bakgrund .....	190
13.6.2 Förhandlingsresultatet.....	190
<b>14 Unionens finanser .....</b>	<b>191</b>
14.1 Budgetmässiga och finansiella principer .....	191
14.1.1 Bakgrund .....	191
14.1.2 Förhandlingsresultatet.....	191
14.2 Unionens egna medel.....	192
14.2.1 Bakgrund .....	192
14.2.2 Förhandlingsresultatet.....	192
14.3 Den fleråriga finansieringsramen .....	193
14.3.1 Bakgrund .....	193
14.3.2 Förhandlingsresultatet.....	193
14.4 Unionens budget.....	194
14.4.1 Bakgrund .....	194
14.4.2 Förhandlingsresultatet.....	195
14.5 Gemensamma bestämmelser .....	196
14.5.1 Bakgrund .....	196
14.5.2 Förhandlingsresultatet.....	196
14.6 Bekämpning av bedrägeri.....	197
14.6.1 Bakgrund .....	197
14.6.2 Förhandlingsresultatet.....	198
<b>15 Unionen och dess närmaste omvärld .....</b>	<b>199</b>
15.1 Bakgrund.....	199
15.2 Förhandlingsresultatet .....	199
<b>16 Medlemskap i unionen .....</b>	<b>201</b>

16.1	Villkor för medlemskap och förfaranden för anslutning till unionen .....	201
16.1.1	Bakgrund .....	201
16.1.2	Förhandlingsresultatet .....	201
16.2	Tillfälligt upphävande av vissa rättigheter som följer av medlemskap i unionen .....	202
16.2.1	Bakgrund .....	202
16.2.2	Förhandlingsresultatet .....	202
16.3	Frivilligt utträde ur unionen.....	203
16.3.1	Bakgrund .....	203
16.3.2	Förhandlingsresultatet .....	203
<b>17</b>	<b>Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.....</b>	<b>205</b>
17.1	Bakgrund .....	205
17.2	Förhandlingsresultatet.....	205
<b>18</b>	<b>Unionens verksamhet inom olika politikområden .....</b>	<b>221</b>
18.1	Allmänna bestämmelser.....	223
18.1.1	Bakgrund .....	223
18.1.2	Förhandlingsresultatet .....	223
18.2	Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse .....	225
18.2.1	Bakgrund .....	225
18.2.2	Förhandlingsresultatet .....	226
18.3	Inre marknaden .....	227
18.3.1	Den inre marknadens upprättande och funktion.....	227
18.3.2	Fri rörlighet för personer och tjänster .....	228
18.3.3	Fri rörlighet för varor.....	230
18.3.4	Kapital och betalningar.....	231
18.3.5	Konkurrensregler.....	233
18.3.6	Bestämmelser om skatter .....	234

18.3.7	Gemensamma bestämmelser .....	235
18.4	Ekonomisk och monetär politik .....	237
18.4.1	Bakgrund .....	237
18.4.2	Förhandlingsresultatet.....	238
18.5	Politik på andra områden.....	242
18.5.1	Sysselsättning .....	242
18.5.2	Socialpolitik.....	243
18.5.3	Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning .....	244
18.5.4	Jordbruk och fiske .....	246
18.5.5	Miljö.....	249
18.5.6	Konsumentskydd.....	250
18.5.7	Transporter.....	251
18.5.8	Transeuropeiska nät.....	252
18.5.9	Forskning och teknisk utveckling samt rymden.....	253
18.5.10	Energi.....	256
18.6	Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa .....	257
18.6.1	Allmänna bestämmelser.....	257
18.6.2	Politik som gäller kontroll vid gränser, asyl och invandring.....	264
18.6.3	Civilrättsligt samarbete.....	268
18.6.4	Straffrättsligt samarbete, materiell straffrätt och förebyggande av brottslighet .....	269
18.6.5	Åklagarsamarbete.....	273
18.6.6	Polissamarbete .....	275
18.7	Områden där unionen får besluta om att genomföra stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder .....	278
18.7.1	Folkhälsa.....	278
18.7.2	Industri.....	281
18.7.3	Kultur .....	282
18.7.4	Turism .....	283



18.7.5 Utbildning, ungdoms- och idrottsfrågor samt yrkesutbildning.....	284
18.7.6 Skydd och beredskap .....	286
18.7.7 Administrativt samarbete .....	288
<b>19 Associering av utomeuropeiska länder och territorier .</b>	<b>291</b>
19.1 Bakgrund .....	291
19.2 Förhandlingsresultatet.....	291
<b>20 Unionens yttre åtgärder .....</b>	<b>293</b>
20.1 Bestämmelser med allmän tillämpning .....	293
20.1.1 Bakgrund .....	293
20.1.2 Förhandlingsresultatet .....	294
20.2 Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken .....	296
20.2.1 Gemensamma bestämmelser.....	296
20.2.2 Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken .....	298
20.2.3 Finansiella bestämmelser.....	306
20.3 Den gemensamma handelspolitiken .....	307
20.3.1 Bakgrund .....	307
20.3.2 Förhandlingsresultatet .....	309
20.4 Samarbete med tredjeland och humanitärt bistånd.....	312
20.4.1 Bakgrund .....	312
20.4.2 Förhandlingsresultatet .....	313
20.5 Restriktiva åtgärder.....	315
20.5.1 Bakgrund .....	315
20.5.2 Förhandlingsresultatet .....	315
20.6 Internationella avtal .....	316
20.6.1 Bakgrund .....	316
20.6.2 Förhandlingsresultatet .....	318

20.7	Unionens förbindelser med internationella organisationer och tredjeland samt unionens delegationer .....	319
20.7.1	Bakgrund .....	319
20.7.2	Förhandlingsresultatet.....	320
20.8	Solidaritetsklausulen .....	320
20.8.1	Bakgrund .....	320
20.8.2	Förhandlingsresultatet.....	321
<b>21</b>	<b>Gemensamma bestämmelser .....</b>	<b>323</b>
21.1	Bakgrund.....	323
21.2	Förhandlingsresultatet .....	323
<b>22</b>	<b>Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser .....</b>	<b>325</b>
22.1	Upphävande av tidigare fördrag .....	325
22.1.1	Bakgrund .....	325
22.1.2	Förhandlingsresultatet.....	326
22.2	Succession och rättslig kontinuitet samt övergångsbestämmelser för vissa institutioner .....	332
22.2.1	Förhandlingsresultatet.....	332
22.3	Fördragets territoriella tillämpningsområde och regionala unioner.....	334
22.3.1	Bakgrund .....	334
22.3.2	Förhandlingsresultatet.....	334
22.4	Protokoll och bilagor.....	335
22.4.1	Bakgrund .....	335
22.4.2	Förhandlingsresultatet.....	335
22.5	Förfarande för ändring av fördraget .....	339
22.5.1	Bakgrund .....	339
22.5.2	Förhandlingsresultatet.....	339

22.6	Varaktighet, ratificering och ikraftträdande av fördraget .....	341
22.6.1	Bakgrund .....	341
22.6.2	Förhandlingsresultatet .....	342

## **23 Författningskommentar..... 345**

23.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen .....	345
------	--	-----

### **Bilaga 1**

<b>Förteckning över artiklar i det konstitutionella fördraget där det ordinarie lagstiftningsförfarandet skall tillämpas .....</b>	<b>351</b>
--	------------

### **Bilaga 2**

<b>Förteckning över artiklar i det konstitutionella fördraget där särskilda lagstiftningsförfaranden skall tillämpas .....</b>	<b>363</b>
--	------------

### **DEL 2**

Bilaga 3 Fördraget

### **DEL 3**

Bilaga 4 Protokoll och bilagor

### **DEL 4**

Bilaga 5 Slutakten



# Termer och förkortningar

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	europiska 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
RF	Regeringsformen
rskr.	riksdagsskrivelse
rådet	ministerrådet
WTO	Världshandelsorganisationen



# 1 Promemorians innehåll

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 konstitutionella fördraget undertecknades i Rom den 29 oktober 2004 och träder ikraft den 1 november 2006, förutsatt att samtliga medlemsländer då har ratificerat fördraget.

För att Sverige skall kunna ratificera det konstitutionella fördraget måste ändringar göras i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (anslutningslagen). I *avsnitt 2* finns ett författningsförslag. Förutom ändringarna i anslutningslagen måste också en rad konsekvensändringar göras i andra lagar. Dessa ändringar kommer dock inte att behandlas i denna promemoria utan tas upp i en senare promemoria.

I *avsnitt 3* 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.

I *avsnitt 4* görs en sammanfattning av förhandlingsresultatet.

I *avsnitt 5* ges en översiktlig beskrivning av det konstitutionella fördragets fyra delar samt de protokoll, bilagor och förklaringar som fogats till fördraget.

I *avsnitt 6* redovisas de överväganden som görs i frågan om Sveriges tillträde till det konstitutionella fördraget. I avsnittet redovisas översiktligt de bestämmelser som är nya i förhållande till de nuvarande fördragen samt de konstitutionella övervägandena. Avsnittet innehåller bl.a. redovisning av i vilken uträkning det konstitutionella fördraget förutsätter överlåtelse av beslutanderätt.

I *avsnitt 7* redovisas definitionen av unionen och dess mål såsom detta kommer till uttryck i det konstitutionella fördraget. Avsnittet innehåller grundläggande bestämmelser om upprättande av unionen, unionens värden och mål, grundläggande friheter och icke-diskriminering, förbindelserna mellan unionen och medlemsstaterna, unionsrättens företräde samt bestämmelser om unionen som juridisk person och unionens symboler.

I *avsnitt 8* behandlas grundläggande rättigheter – som bl.a. innefattar att unionen skall erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i Europiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som fördragsfästs genom det nya fördraget – och unionsmedborgarskap.

I *avsnitt 9* ges en beskrivning av de olika befogenheter som tilldelas unionen i det nya fördraget och som står i huvudsaklig överensstämmelse med hittillsvarande ordning. På vissa områden tilldelas unionen exklusiv eller delad befogenhet medan unionen på andra områden endast skall ha befogenhet att vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder.

I *avsnitt 10* behandlas unionens institutioner och organ och de förändringar av dessa som det konstitutionella fördraget föreskriver. Avsnittet ger bl.a. en beskrivning av bestämmelserna i fördraget rörande sammansättningen av kommissionen, det roterande ordförandeskapet i rådet, en vald ordförande i Europeiska rådet samt omröstningsreglerna.

I *avsnitt 11* beskrivs de nationella parlamentens roll och deras ökade inflytande genom framförallt bestämmelserna i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

I *avsnitt 12* ges en redovisning av unionens utövande av sina befogenheter som bl.a. innefattar en beskrivning av de nya rättsliga instrumenten och de nya lagstiftningsprocedurerna (det ordinarie lagstiftningsförfarandet och särskilda lagstiftningsförfaranden) som introduceras genom det konstitutionella fördraget.

I *avsnitt 13* ges en beskrivning av bestämmelserna om unionens demokratiska liv innefattande bl.a. en beskrivning av principerna om demokratisk jämlikhet, representativ demokrati samt deltagandedemokrati.

I *avsnitt 14* behandlas unionens finanser där det bl.a. ges en beskrivning av den beslutsprocedur för unionens budget som skall gälla enligt det nya fördraget.

I *avsnitt 15* ges en beskrivning av det konstitutionella fördragets bestämmelser rörande unionen och dess närmaste omvärld.

I *avsnitt 16* redovisas bl.a. fördragets bestämmelser om villkor för medlemskap och förfaranden för anslutning till unionen. Här redovisas också den nyinförda bestämmelsen om frivilligt utträde ur unionen.

I *avsnitt 17* redovisas Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som genom det konstitutionella fördraget fördragsfästs och bildar del II i fördraget.

I *avsnitt 18* redovisas fördragets bestämmelser om unionens verksamhet inom olika politikområden. Här beskrivs 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 genomförs i det konstitutionella fördraget. Förändringar av unionens befogenheter görs framförallt när det gäller rättsliga och inrikes frågor.

I *avsnitt 19* redovisas bestämmelser som har att göra med associering av utomeuropeiska länder och territorier.

I *avsnitt 20* ges en beskrivning av det avsnitt i fördraget som samlar alla unionens yttre åtgärder i ett gemensamt avsnitt. I

avsnittet ingår en beskrivning av bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (inklusive den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken), den gemensamma handelspolitiken, samarbetet med tredjeland och humanitärt bistånd, restriktiva åtgärder, internationella avtal, unionens förbindelser med internationella organisationer och tredjeland och unionens delegationer samt solidaritetsklausulen.

I *avsnitt 21* redovisas vissa gemensamma bestämmelser.

I *avsnitt 22* redovisas vissa allmänna bestämmelser och slutbestämmelser som bl.a. innefattar bestämmelser om upphävande av tidigare fördrag samt ratificering och ikraftträdande av det nya fördraget.

I det sista avsnittet, *avsnitt 23*, kommenteras den författningsändring som krävs för att Sverige skall kunna tillträda det konstitutionella fördraget.

Förteckningar över artiklar i det konstitutionella fördraget där det ordinarie lagstiftningsförfarandet respektive särskilda lagstiftningsförfaranden skall tillämpas finns som *bilaga 1* och *bilaga 2*. Det konstitutionella fördraget i svensk text finns som *bilaga 3*. De protokoll och bilagor som regeringskonferensen beslutade finns som *bilaga 4*. Slutakten med förklaringar finns som *bilaga 5*.

## 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

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 §. och andra instrument som anges i 4 §.

4 §<sup>1</sup>

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

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

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

2. Fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen

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

---

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

*Europeiska gemenskaperna*

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

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

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

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

10. Fördraget den 28 maj 1979 om Helleniska republikens anslutning till Europeiska

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

*ekonomiska gemenskapen och  
Europeiska*

*atomenergigemenskapen*

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

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

13. Europeiska enhetsakten  
den 17 och 28 februari 1986

14. Fördraget den 7 februari  
1992 om Europeiska unionen

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

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



*unionen i deras lydelse enligt  
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 Tillkomsten av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa

### 3.1 Regeringskonferensen

#### 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 1992 års Maastrichtfördrag, 1997 års Amsterdamfördrag och 2001 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.

#### 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 två riksdagsledamöter. Därtill ingick representanter för

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

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

#### *Departementspromemoriorna och regeringskrivelsen*

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

#### *Riksdagsbehandlingen*

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

### **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 regeringschefs nivå 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.

### 3.2 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 stöd inte fanns för en mer omfattande och djupgående behandling av framtidskonventets förslag utanför det institutionella området. Det gällde särskilt de sakpolitiska målen för unionens verksamhet, t.ex. på det jordbrukspolitiska området.

I vissa sakpolitiska frågor verkade Sverige för förändringar i konventsförslaget. 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 förslaget 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.

### 3.3 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 Sammanfattning av förhandlingsresultatet

### Fördragets grundläggande struktur

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 och 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 nya befogenheter.

Antalet rättsliga instrument som unionen förfogar över för att utöva sina befogenheter minskas från femton till sex. 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. Trots att frågan var starkt omdiskuterad under framtidskonventet, fanns i regeringskonferensen ingen opinion emot en vald ordförande.

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. Denna ordning bör samlat verka för stadga och kontinuitet i rådets arbete.

Beslutsfattande med kvalificerad majoritet i ministerrådet 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 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.

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 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.

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.

### *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.

Nyordningen bör öka kommissionens effektivitet. Kommissionen får även 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*

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 för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, 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.

Den delvis nya roll på EU-nivå som riksdagen får genom subsidiaritetsmekanismen påverkar inte relationen mellan riksdag och regering i EU-frågor. Regeringen skall även framdeles informera och samråda med riksdagen. Ett yttrande enligt den nya mekanismen kommer att ta formen av ett uttalande av riksdagen.

## 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.

En annan viktig reform är att 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. Förändringarna bör sammantaget verka för en stärkt budgetdisciplin.

### **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 effektiviserar 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. Fördraget innehåller även bestämmelser som innebär att administrationen av finansiering 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.

Det har funnits en bred enighet om denna inriktning på fördragsreformen. Den ökade användningen av beslut med kvalificerad majoritet är av avgörande betydelse för att unionen skall kunna agera kraftfullt och aktivt på ett område där de gemensamma utmaningarna är stora. Tillsammans med de övriga förändringar som redovisas nedan skapas bättre möjligheter att bemöta olika former av hot mot medborgarna och i förlängningen bidra till att upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europa.

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 i vissa fall får överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande. Den har för vissa medlemsstater varit en förutsättning för att kunna ställa sig bakom reformeringen av samarbetet på det straffrättsliga området.

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

Unionen skall utarbeta en politik i syfte att stegvis införa ett system för förvaltning av unionens yttre gränser och vidta alla nödvändiga åtgärder för införandet av detta system. 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 bekräftar. Övergången till beslut med kvalificerad majoritet inom asyl- och migrationsområdet är den enda realistiska beslutsmodellen, särskilt i en utvidgad union.

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.

Den gemensamma asyl- och invandringspolitiken skall ha en hög nivå vad avser humanitet. En harmoniserad asylpolitik för hela unionen, där medlemsstaterna tillämpar samma bestämmelser och erkänner varandras beslut, ger en sammantaget bättre ordning för medlemsstaterna och för den enskilde samt en mer rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.

#### *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, fördragsfästs nu uttryckligen som grunden för det fortsatta arbetet.

#### *Straffrättsligt samarbete och förebyggande av brottslighet*

Även på det straffrättsliga området fördragsfästs 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 polissamarbetet, bl.a. genom att det skapas en rättslig grund för att ersätta den nuvarande Europolkonventionen 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 rättssäkerhet och integritetsskydd för den enskilde.

Polis- och tullfrågornas starka nationella anknytning motiverar vissa begränsningar för vad ett operativt unionssamarbete kan omfatta. Som exempel kan nämnas att tvångsåtgärder mot enskilda på svenskt territorium även i framtiden blir en uppgift för våra nationella myndigheter. Det förblir även en nationell uppgift att avgöra hur polisen och tullen 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 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 de åtgärder som behövs för att underlätta det diplomatiska och konsulära skyddet i tredjeland för unionsmedborgare som medlemsstaterna skall säkerställa.

#### *Immateriella rättigheter*

Immateriellrätten får en egen rättslig grund. Beslut skall fattas med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftnings-

förfarandet. När det gäller språkanvändning 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 de europeiska lagar och europeiska ramlagar genom vilka den gemensamma politiken för fiske och jordbruk genomförs. Undantaget från medbeslutande av parlamentet är fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar samt fastställande och fördelning av fiskemöjligheter.

### *Rymden*

Unionen får 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 energikällor eller energiförsörjningens allmänna struktur påverkas inte. Fördraget avspeglar därigenom

mer korrekt unionens nuvarande verksamhet. Bland de mål som nämns i den nya artikeln anges utveckling av nya och förnybara energikällor.

### *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. Detta innebär ett tydliggörande av samordningsmetoden som ett viktigt verktyg för unionsarbetet.

### **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.





## 5 Fördragets uppbyggnad

### 5.1 Fördragets bestämmelser

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 den inledande 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, Vårdighet, 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.

## 5.2 Protokoll och bilagor bifogade fördraget

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 22.4.

### 5.3 Förklaringar bifogade fördraget

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 ett eller några medlemsstater ställt sig bakom. Sammantaget rör det sig om 50 förklaringar som fogats till fördraget.

Det är allmänt accepterat i folkrätten 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.



## 6 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. Medlemsstaterna är

bundna av de gemensamma besluten på i princip samma sätt som följer av ett internationellt samarbete enligt folkrättens regler. Det finns emellertid inte några rättsliga sanktioner som kan drabba medlemsstater som inte rättar sig efter de gemensamma besluten. 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.

Det nya fördraget, som bl.a. innebär att indelningen i tre olika pelare försvinner, är att betrakta som en sedvanlig folkrättslig överenskommelse. Fördraget skall, i enlighet med artikel IV-447, 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 överlåtelse av beslutanderätt. Därefter görs en exemplifierande genomgång av i vilken utsträckning det nya fördraget förutsätter att ytterligare beslutanderätt förs över till unionen och om de konstitutionella förutsättningarna för ett tillträde är uppfyllda. Slutligen görs en bedömning av vilka ändringar i den s.k. anslutningslagen som är nödvändiga.

## **6.1 Konstitutionella bestämmelser som rör internationella avtal**

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

I vissa fall krävs att riksdagen godkänner den internationella överenskommelsen. Enligt 10 kap. 2 § första stycket RF får regeringen inte ingå en för riket bindande internationell

överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att 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, även om de inte förutsätter någon åtgärd inom riksdagens behörighetsområde.

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.

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

Det sistnämnda villkoret tillkom genom en grundlagsändring som trädde i kraft den 1 januari 2003. Av förarbetena (prop. 2001/2002:72, bet. 2001/2002:KU18) framgår att syftet med denna ytterligare förutsättning för överlåtelse var att kodifiera förarbetsuttalanden som gjordes i samband med grundlagsändringarna inför Sveriges anslutning till EU (prop. 1993/94:114, bet. 1993/94:KU21). Då uttalades att överlåtelse av beslutanderätt inte utan grundlagsändring kan ske i sådan omfattning att regeringsformens bestämmelser om statskickets grunder upphör att vara giltiga. Konstitutionsutskottet betonade i samma lagstiftningsärende också att riksdagens ställning som det främsta statsorganet inte genom överlåtelse av

normgivningsmakt får urholkas i väsentlig grad. Vidare framhölls att 10 kap. 5 § första stycket RF inte kan anses öppna en möjlighet att överlåta beslutsbefogenheter på det område som omfattar bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Här pekade utskottet särskilt på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick samt på den allmänna och lika rösträtten. Andra grundläggande konstitutionella principer som utskottet särskilt pekade på var offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet samt andra viktiga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som har stor betydelse för den fria åsiktsbildningen.

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

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

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

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).

## Historik

För att ytterligare förtydliga innebörden av 10 kap. 5 § RF kan det finnas anledning att närmare redogöra för bestämmelsens tillkomst och tidigare förarbetsuttalanden.

I 1809 års regeringsform saknades uttryckliga grundlagsregler som gjorde det möjligt att till icke-svenska organ överlåta beslutanderätt som enligt grundlagen tillkom svenska statsorgan. Mot bakgrund av att Sverige i början av 1960-talet ansökt om associering till EEC, infördes emellertid år 1965 en bestämmelse som gjorde det möjligt att i viss uträkning överlåta beslutanderätt till internationella organ (SOU 1963:17, prop. 1964:140). I propositionen konstaterade regeringen att mellanfolkliga överenskommelser var av skiftande art och att de berörde en mångfald olika områden. Regeringen uttalade bl.a. följande (s. 102).

”I det traditionella mellanfolkliga avtalet, som 1809 års regeringsform närmast tar sikte på, upptages preciserade rättigheter och förpliktelser för de avtalsslutande parterna. De skyldigheter som åvilar de kontraherande staterna är sålunda fullständigt bestämda i själva traktaten. Av allmänna folkrättsliga principer följer att varje fördragsslutande stat är skyldig att tillse att dess interna rätt är sådan att staten kan fullgöra samtliga åtaganden den gjort. Vid genomförandet av lagreglering, som kan påkallas av viss traktats innehåll, har varje stat självfallet att iaktta sina konstitutionella bestämmelser. Allteftersom det mellanfolkliga samarbetet med

tiden kommit att bli intimare, har nyssnämnda form av internationella överenskommelser, som grundar sig på principen om absolut suveränitet för de avtalsslutande staterna, kompletterats med en ny typ av traktater, vari staterna i viss utsträckning efterger denna sin absoluta självbestämmanderätt. Som regel sker detta därigenom att staterna i traktaten åtager sig att underkasta sig framtida beslut av oftast samtidigt upprättade mellanfolkliga organisationer. Staterna blir genom dessa traktater folkrättsligt förpliktade att ställa sig organisationernas beslut till efterrättelse. I de fall organisationerna äger träffa avgöranden genom majoritetsbeslut blir besluten förpliktande även för den stat som röstat däremot.”

I propositionen konstaterades vidare att Sverige var medlem av ett stort antal internationella organisationer av skiftande karaktär samt att medlemskapet i allmänhet inte syntes ha medfört några konstitutionella problem. Vidare anfördes följande (s. 103).

”Efter det andra världskriget har ett tredje slags traktater kommit i blickfånget, vilka manifesterar strävanden mot ett ännu närmare mellanfolkligt samarbete, framför allt i Västeuropa. Genom dessa traktater upprättas mellanfolkliga organisationer, vilka tillerkännes en betydligt mer omfattande beslutanderätt än den som tillkommer den tidigare nämnda gruppen av organisationer. Framför allt karakteriseras dessa efterkrigstidens organisationer emellertid av att de avtalsslutande parterna på dem i större eller mindre utsträckning överlåter egna konstitutionella befogenheter. Dessa nya organisationers beslut skapar sålunda rättigheter och förpliktelser ej blott för medlemsstaterna själva utan understundom även direkt för deras myndigheter och enskilda rättssubjekt. I den mån som befogenhet på det lagstiftande, dömande eller verkställande området avstås till organisationen får medlemsstaternas organ och myndigheter vidkännas en inskränkning i sina egna konstitutionella befogenheter.”

Beträffande EEC anfördes bl.a. följande (s. 104).

”De förpliktelser Romfördraget ålägger medlemsstaterna kan uppdelas i två huvudgrupper. Fördraget uppstår dels förpliktelser för medlemsstaterna av sedvanlig folkrättslig art, vilka binder staternas handlingsfrihet, och dels åligganden för medlemsstaterna att överlåta delar av sin statsmyndighet på organisationen.”

Resultatet av lagstiftningsärendet blev således att det år 1965 infördes en möjlighet att i begränsad omfattning överlåta konstitutionella befogenheter till internationella organ, genom att ett nytt tredje stycke fogades till 81 § i 1809 års regeringsform (se även bet. KU 1964:19).

Vid författningsreformen år 1974 överfördes det tredje stycket i 81 § i 1809 års regeringsform i stort sett oförändrat till 10 kap. 5 § i den nya regeringsformen. Samtidigt infördes i samma paragraf ett nytt stycke om överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter till icke-svenska organ. I samband med att det år 1977 infördes ett utvidgat skydd för grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF infördes också ett förbud mot överlåtelse av befogenhet att begränsa någon sådan fri- och rättighet. När möjligheten till beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor infördes år 1980 gjordes möjligheten till folkomröstning tillämplig också på beslut om överlåtelse som fattas i grundlagsordning.

Bestämmelserna ändrades härefter år 1985 då möjligheten att överlåta konstitutionella befogenheter avgränsades till normgivnings-, finans- och traktatmakt samtidigt som möjligheten att överlåta andra förvaltnings- och rättskipningsuppgifter vidgades något (SOU 1984:14, prop. 1984/85:61).

I samma lagstiftningsärende behandlades även frågan om det fanns anledning att vidga tillämpningsområdet för 10 kap. 5 § RF så att bestämmelsen skulle vara tillämplig inte bara då rätt att besluta om föreskrifter som är direkt bindande för enskilda här i landet överförs till ett internationellt organ, utan även då en organisation som Sverige är medlem i fattar beslut, med kvalificerad majoritet eller enhällighet, som är folkrättsligt bindande för medlemsländerna.

I denna del uttalade regeringen bl.a. följande (prop. 1984/85:61, s. 20).

”Även om Sverige för att fullgöra sina åtaganden enligt en konvention måste göra betydande ingrepp i den nationella lagstiftningen eller bevilja medel av avsevärd storlek, och även om åtagandena avser en längre tidsperiod – t.ex. årliga anslag till en internationell organisation – är det, så länge förpliktelserna endast är av *folkrättslig* art, tillräckligt med ett vanligt majoritetsbeslut. Det är endast då det är fråga om *formliga överlåtelser av beslutanderätt* – t.ex. rörande normgivning eller beviljande av anslag – som riksdagens godkännande måste ges i särskild form. Att ett svenskt organ, för att Sverige skall uppfylla sina folkrättsliga förpliktelser, nödgas genomföra vad ett icke-svenskt organ beslutat, föranleder däremot inte avsteg från huvudregeln om formen för riksdagens godkännande.”

Vidare anfördes också (s. 21):

”Om Sverige ansluter sig till en internationell överenskommelse som kan ändras genom ett sådant majoritetsbeslut, innebär det att Sverige åtar sig att införa de ändringar som kan komma att beslutas i sin interna rättsordning. En underlåtenhet att införliva ändringarna med svensk rätt skulle innebära ett brott mot åtagandena i överenskommelsen. I praktiken kan det vara omöjligt eller åtminstone förenat med avsevärda olägenheter att frånträda konventionen. Handlingsutrymmet är därför ofta begränsat. Sverige tvingas i realiteten att stå fast vid överenskommelsen och att infria sina folkrättsliga förpliktelser genom att överföra de beslutade ändringarna till svensk rätt.

Bundenheten är således endast folkrättslig. Det är handlingsfriheten för Sverige som stat som påverkas. Ändringarna kommer inte automatiskt att tillämpas internt i Sverige. En svensk anslutning till en konvention med bestämmelser om förenklat ändringsförfarande innebär inte i och för sig någon formlig överlåtelse av beslutanderätt till ett icke-svenskt organ. Genom konventionen tillskapas inte heller något organ av överstatlig karaktär. Den svenska normgivaren har kvar befogenheten att bestämma innehållet i svenska föreskrifter, men möjligheten att befria sig från den folkrättsliga förpliktelsen att införliva ändringarna med svensk rätt kan som nyss har nämnts vara ytterst begränsad.”

Regeringen ansåg följaktligen att det inte fanns skäl att ändra tillämpningsområdet för 10 kap. 5 § RF i nu aktuellt hänseende,

däremot infördes regler om inkorporering av framtida ändringar i internationella överenskommelser (nuvarande tredje stycket). Riksdagen delade regeringens bedömning (bet. KU 1984/85:21, bet. KU 1985/86:1).

För att Sverige skulle kunna ansluta sig till EU krävdes att bestämmelserna om överlåtelse av beslutanderätt i 10 kap. 5 § RF ändrades. Regeringen lade därför år 1993 fram ett förslag om en på medlemskap särskilt inriktad regel i 10 kap. 5 § första stycket RF som möjliggjorde överlåtelse av beslutanderätt till EG (prop. 1993/94:114). Den nya lydelsen trädde i kraft den 1 december 1994. Som enda uttrycklig förutsättning gällde att EG:s fri- och rättighetskydd motsvarade det som ges i regeringsformen och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Som tidigare har framgått fanns emellertid ytterligare förutsättningar för överlåtelse vilka endast gick att utläsa av förarbetena (bet. 1993/94:KU21, s. 27 f). Dessa förutsättningar är nu kodifierade och uttrycks på så sätt att överlåtelsen inte får röra principerna för statsskicket (se ovan).

## 6.2 Konstitutionella överväganden

### 6.2.1 Inledning

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.

Inledningsvis kan konstateras att det förhållandet att EG- och Unionsfördraget skall upphöra att gälla och ersättas av ett helt nytt fördrag, inte förutsätter 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 nämligen endast att mottagaren av beslutanderätten har omorganiserat sig (jämför prop. 2003/04:67, s.117f, 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 härigenom tilldelas nya beslutsbefogenheter, dvs. befogenheter som EG enligt nu gällande fördrag inte redan har och som, sedda för sig, förutsätter ytterligare överlåtelse av beslutanderätt.

Nedan görs en exemplifierande genomgång av i vilken utsträckning fördragets olika delar bedöms förutsätta att ytterligare beslutanderätt förs över till unionen.

## 6.2.2 Allmänna utgångspunkter

Inledningsvis bör slås fast att det för frågan huruvida en anslutning till fördraget förutsätter överlåtelse av beslutanderätt principiellt inte spelar någon roll vilken beslutsform som tillämpas av EU:s beslutande organ (jämför prop. 1993/94:114, s. 21 och bet. 1997/98:UU13, s. 30). I detta hänseende är det alltså inte någon skillnad mellan gemensamma beslut som fordrar enhällighet och sådana som kan fattas med kvalificerad majoritet. Den avgörande frågan är i stället om det sker någon överlåtelse av beslutanderätt som annars tillkommer svenska organ, dvs. om EU tilldelas nya befogenheter att fatta beslut som automatiskt får företräde framför nationella normer och som kan bli

omedelbart tillämpliga i Sverige utan något mellanliggande internrättsligt beslut.

En övergång från beslutsfattande med enhällighet till kvalificerad majoritet förutsätter således inte med automatik någon tillämpning av 10 kap. 5 första stycket RF. Däremot kan en sådan övergång naturligtvis påverka såväl balansen mellan unionen och medlemsstaterna som medlemsstaterna emellan. En ändring av beslutsproceduren kan därför vara av stor politisk betydelse. Här bör framhållas att Sverige under förhandlings- och beslutsprocesserna i unionen naturligtvis alltid, oavsett hur besluten fattas, kan påverka övriga medlemsstater i en för Sverige förmånlig riktning och ju också deltar i beslutsfattandet. Sverige har i vissa avseenden valt att avstå från att ensidigt fatta beslut för att istället i motsvarande mån fatta beslut tillsammans med övriga medlemsstater i unionen, eftersom denna ordning vid en samlad bedömning är till vår fördel. En övergång från beslutsfattande med krav på enhällighet till beslutsfattande med kvalificerad majoritet förutsätter alltså inte i sig någon överlåtelse av beslutanderätt.

Här finns också anledning att i förtydligande syfte redogöra något för det svenska konstitutionella synsättet på dels traditionella internationella överenskommelser, dels samarbetet inom EU.

Om Sverige ansluter sig till en internationell överenskommelse som förutsätter lagstiftning på nationell nivå och som kan ändras genom majoritetsbeslut som blir folkrättsligt bindande för samtliga medlemsstater, förbinder sig staten Sverige att införa de beslutade ändringarna i den svenska rättsordningen. En underlåtenhet att införliva ändringen med svensk rätt skulle innebära ett brott mot åtagandena i överenskommelsen. Bundenheten är emellertid endast folkrättslig vilket innebär att den svenska normgivaren vid varje ändringstillfälle tar ställning till frågan om ändringen ska införlivas i svensk rätt – låt vara att normgivaren i realiteten kan ha små möjligheter att inte införliva det fattade ändringsbeslutet. Ett svenskt tillträde till en sådan överenskommelse förutsätter

inte i sig någon överlåtelse av beslutanderätt eftersom ändringarna inte automatiskt kommer att tillämpas i Sverige; det är fortfarande den svenska normgivaren som beslutar om detta. Skyddet för den svenska suveräniteten ligger i detta fall i att ändringsförfarandet – och den folkrättsliga bundenhet ett sådant förfarande ger upphov till – kan förutses innan ett tillträde till överenskommelsen sker. Riksdagen har härmed möjlighet att i förekommande fall välja att inte godkänna överenskommelsen.

Att beakta i detta sammanhang är att t.ex. beslut och rambeslut i den nuvarande tredje pelaren samt avtal med tredje land på både andra och tredje pelarens område har bedömts vara helt nya, självständiga internationella överenskommelser som i sig kräver regeringsbeslut och, om förutsättningarna i 10 kap. 2 § RF är uppfyllda, också riksdagens godkännande innan regeringen kan rösta ja till ett antagande i rådet.

När det gäller EG, dvs. nuvarande första pelaren, har Sverige redan i enlighet med de särskilda bestämmelserna i 10 kap. 5 § första stycket RF överlätit beslutanderätt i den omfattning som i dag följer av gemenskapsrätten. Sådan överlåtelse har, som nämnts ovan, skett vid tre tillfällen, nämligen vid anslutningen till EU (prop. 1994/95:19) samt genom Amsterdamfördraget (prop. 1997/98:58) och Nicefördraget (prop. 2001/02:8). Frågan om ett fördrag förutsätter överlåtelse av beslutsbefogenheter är, som nämnts ovan, oberoende av om beslut fattas med enhällighet eller med kvalificerad majoritet. Avgörande är istället om de gemensamt fattade besluten kan bli omedelbart tillämpliga i Sverige, dvs. direkt bindande för domstolar, myndigheter och enskilda utan något mellanliggande internrättsligt beslut och dessutom har företräde framför eventuellt motstridande nationell lagstiftning (jämför prop. 1993/94:114, s. 21). Att beslutsordningen inom EU ändras på områden där beslutanderätt redan har överlåtits, förutsätter alltså inte någon ytterligare överlåtelse av beslutanderätt.



### 6.2.3 Några övergripande bestämmelser

#### Principen om unionsrättens företrädare

I det nya fördraget fördragsfästs principen om unionsrättens företrädare (artikel I-6). Denna princip innebär i sig ingenting nytt; att beslut som unionen fattar på det överstatliga området har företrädare framför nationell rätt, alltså även framför nationella grundlagsbestämmelser, slog EG-domstolen fast redan år 1964 (i rättsfallet C-6/64 Costa/ENEL, REG 1964 s. 585). Att principen nu fördragsfästs innebär endast att domstolens praxis kodifieras. Någon ändring av rättsläget är alltså 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-11.1-2) 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 företrädare 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 domstolen att bestämma. Principen 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-domstolen 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.

Det finns också anledning att beröra frågan om vilket utrymme det finns för nationella domstolar och myndigheter att vägra att tillämpa unionsrätt som de anser ligger utanför det område som överlåtits. Här kan det konstateras att om unionen fattar beslut på ett område där medlemsländerna har överlåtit lagstiftande befogenheter till unionen, råder det inte någon som helst tvekan om att unionsrätten har företräde framför nationella bestämmelser, alltså även framför grundlagsbestämmelser. Detta innebär att så länge EU håller sig inom det område där beslutanderätt har överlåtits gäller det som EU har beslutat utan hinder av vad som annars föreskrivs i svensk rätt. Om däremot en regel i en rättsakt skulle befinnas ligga utanför det område där Sverige och övriga medlemsstater i fördragsenlig ordning har överlåtit beslutanderätt är rättsakten, enligt vad riksdagen uttalat, inte giltig som unionsrätt – dvs. den saknar rättsverkan – i Sverige (jämför bet. 1993/94:KU21, s. 29 och bet. 2003/04:KUU1, s. 51, se avsnitt 6.1 ovan).

Här bör också noteras att skyldigheten att respektera de nationella identiteterna har lyfts fram i det nya fördraget och i artikel I-5.1 stadgas uttryckligen att unionen skall respektera medlemsländernas ”nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer”. Detta innebär att den unionsrätt som medlemsstaterna gemensamt beslutar om måste respektera medlemsstaternas grundläggande politiska och konstitutionella strukturer.

### **Flexibilitetsklausulen**

Ytterligare en central bestämmelse i det nya fördraget är flexibilitetsklausulen (artikel I-18). Redan det nuvarande EG-

fördraget innehåller en sådan klausul, nämligen artikel 308. Om fördraget inte ger annan befogenhet kan rådet ändå fatta beslut med stöd av artikel 308, om de åtgärder som 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 hört. Artikeln har varit viktig för den inre marknadens framväxt, funktion och effektivitet. Det är angeläget att ett nytt fördrag innehåller en motsvarande mekanism.

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 härför. Artikeln förutsätter härmed att beslutanderätt i motsvarande mån förs över till unionen. Bestämmelsen kan dock inte 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 de instrument, europeiska beslut, som skall användas inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken möjliggör sådan lagharmonisering.

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 har regeringen bedömt vara en garanti för att bestämmelsen inte kommer att tillämpas på ett sådant sätt att unionens befogenheter utvidgas. 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 11 nedan).

I sammanhanget bör också noteras att medlemsstaterna i det nya fördraget täcker in och förtydligar alla de områden som EU kan ägna sig åt. Mot den bakgrunden kan det förutses att det inte kommer att anses nödvändigt att i särskilt hög utsträckning tillämpa den nya flexibilitetsklausulen för att förverkliga unionens mål.

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

Fördraget innehåller flera artiklar med mekanismer för förenklat ändringsförfarande, bl.a. artiklarna IV-444 och IV-445 (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.

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. 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.

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 ytterligare överlåtelse av beslutanderätt.

#### 6.2.4 Övriga bestämmelser

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

När det gäller nuvarande första pelaren kan konstateras att det konstitutionella fördraget innebär att antalet slag av rättsliga instrument minskas och att beslutsprocedurerna förenklas (se vidare avsnitt 12). Europeiska lagar och ramlagar skall normalt antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel III-396. Detta innebär att det finns ett antal områden där beslut tidigare har fattats, helt eller delvis, med enhällighet men där det nya fördraget anger att beslut skall fattas med kvalificerad majoritet. Ett exempel på en sådan bestämmelse är artikel III-136 som gäller social trygghet för migrerande arbetstagare och egenföretagare. På området införs dock en möjlighet för medlemsstaterna att i särskilda fall begära att antagandet av en rättsakt hänskjuts till Europeiska rådet. Så kan ske om en medlemsstat t.ex. anser att antagandet av en rättsakt negativt skulle påverka grundläggande aspekter på dess sociala

trygghetssystem. Ett annat exempel är artikel III-141 om utövandet av förvärvsverksamhet för egenföretagare. Ytterligare ett exempel är artikel III-187.3 om ändringar i vissa artiklar i stadgan för ECB och ECBS.

En övergång från beslutsfattande med enhällighet till kvalificerad majoritet innebär, som ovan har konstaterats, en inskränkning av medlemsstaternas självständighet på så sätt att de inte längre kan motsätta sig ett beslut som är förpliktande för dem fattas. Ändringarna förutsätter dock inte i sig någon ytterligare överlåtelse av beslutanderätt.

Det nya fördraget innebär också att ett antal nya rättsliga grunder har skapats. Ett exempel är artikel I-51 som gäller skydd för personuppgifter. 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.

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. 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.

Ett exempel på en ny rättslig grund som inte förutsätter någon ytterligare överlåtelse av beslutanderätt är artikel III-176 som anger 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. Sådana regler skall meddelas i en europeisk lag som rådet skall anta genom enhälligt beslut efter att Europaparlamentet har hörts. 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. Denna nya rättsliga grund förutsätter således ingen ytterligare överlåtelse till EU utan är endast ett förtydligande av vad som redan gäller i dag.

Ytterligare ett exempel på förtydligande är artikel III-231.2 i avsnittet om jordbruk och fiskeri. I den aktuella artikeln stadgas att den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna och övriga bestämmelser som behövs för att uppnå målen för den gemensamma politiken för jordbruk och fiskeri, skall anges i en europeisk lag eller ramlag. Fiskeri nämns inte uttryckligen i nuvarande artikel 37.2 i EG-fördraget men gemenskapen har tidigare antagit rättsakter gällande fiske med stöd av denna artikel.

Ett tredje exempel är artikel III-256 enligt vilken en uttrycklig rättslig grund för energi införs. 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.

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.

I samband härmed bör också det europeiska rymdprogrammet nämnas. 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.

#### *Handelsavtal*

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 133.4-5 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 dels 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), dels 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.

## Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

Det som i det nya fördraget benämns ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utgörs av det som 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 polis-samarbete 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 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 gäller att kommissionen kommer att kunna kontrollera om medlemsstaterna har genomfört de gemensamt fattade besluten och hur det har skett, något som naturligtvis är viktigt för att bekämpandet av den gränsöverskridande brottsligheten 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. Fördraget i denna del förutsätter 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 18.6.2). 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 av medborgare i tredjeland (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.

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 lämnas 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.

## Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken intar en särställning 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, 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).

Vidare skall EU-domstolen 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 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. Beträffande 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 unionsrättsakt (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.

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

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, som innehåller de horisontella artiklarna, syftar till att klargöra och säkerställa bl.a. stadgans tillämpningsområde (artikel II-111) och de garanterade rättigheternas räckvidd (artikel II-112). Här kan konstateras att det av artikel II-111.2 följer att stadgan inte innebär någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter, 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, tillsammans med målbestämmelsen i artikel I-3, som syftar till att ange och avgränsa unionens befogenheter. Stadgan skall alltså inte användas som rättslig grund för nya rättsakter utan dess huvudsyfte är att samla de rättigheter 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. Att stadgan förs in i fördraget förutsätter således inte att lagstiftande befogenheter förs över till unionen.

### EU-domstolens behörighet

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). Som ytterligare exempel på ett område där domstolens behörighet utvidgas kan nämnas 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 ska 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. Det förhållandet att fördraget ger domstolen denna behörighet innebär emellertid inte någon överföring av intern beslutanderätt från medlemsstaterna till domstolen. Domstolen kan inte ålägga medlemsstaterna att vidta några åtgärder. Däremot bortfaller medlemsstaternas folkrättsliga bundenhet att genomföra beslutet. Vad domstolen vid en sådan laglighetsprövning gör är att den prövar om beslutet ligger inom ramen för det samarbete som regleras i fördraget. Några ytterligare beslutsbefogenheter förs härmed inte över till unionen.

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 någonting. 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.

### 6.2.5 En samlad bedömning

När det gäller omfattningen av de befogenheter som tidigare har förts över till EG och de som nu förutsätts föras över till unionen kan inledningsvis konstateras 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, förutom av de uttryckliga begränsningarna i regeringsformen, också 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.

När det så gäller frågan huruvida den samlade effekten av fördraget, i förening med vad som tidigare har överförts, är förenlig med 10 kap. 5 § första stycket RF kan konstateras att polis- och straffrättsligt samarbete, dvs. nuvarande tredje pelaren, blir föremål för gemensamt beslutsfattande. Förslaget förutsätter i motsvarande mån att beslutanderätt förs över till unionen. Här måste emellertid framhållas att den speciella karaktären på de rättsliga och inrikes frågorna har motiverat en rad särbestämmelser på området (se vidare avsnitt 18.6). Som exempel kan nämnas att de nationella parlamenten har en stärkt roll vid subsidiaritetskontrollen (artikel 7 i protokollet om

tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna), att både kommissionen och medlemsstaterna har initiativrätt (artikel 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.

Flexibilitetsklausulen, vars tillämpningsområde utvidgas, förutsätter också att viss ytterligare beslutanderätt förs över till unionen. Härtill kommer att unionen genom fördraget bedöms få utökade befogenheter på vissa sakområden såsom t.ex. folkhälsa. Vidare innebär fördraget att EU-domstolens behörighet utvidgas. I olika avseenden innebär fördraget också att balansen mellan Sverige och unionens organ förändras, utan att ändringarna för den skull förutsätter någon ytterligare överlåtelse av beslutanderätt. Detta är bl.a. en följd av att beslutsfattande i rådet med kvalificerad majoritet görs till huvudregel.

Som tidigare har redovisats gäller enligt 10 kap. 5 § första stycket RF som förutsättning för överlåtelse av beslutanderätt att EU har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som ges i 2 kap. RF och i Europakonventionen. Härtill kommer att överlåtelsen inte får röra principerna för statsskicket.

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. Det nya fördraget innebär inte någon ändring i detta avseende, snarare innebär fördraget att fri- och rättighetsskyddet har stärkts genom att det har kommit till tydligare uttryck.

När det gäller kravet på att överlåtelsen inte får röra principerna för statsskicket kan konstateras att det nya fördraget förutsätter att beslutanderätt i viss utsträckning förs över till unionen. Unionens beslutsbefogenheter på områden där grundläggande principer i vårt konstitutionella system berörs är

emellertid, som också tidigare har bedömts vara fallet, utomordentligt begränsade (jämför bet. 1993/94:KU21 s. 28). Överlåtelsen är således 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.

Genom det nya konstitutionella fördraget har samarbetets natur och omfattning förtydligats och beskrivits på ett mer översiktligt och lättillgängligt sätt. Ändringarna innebär bl.a. att unionens demokratiska legitimitet stärks samtidigt som samarbetet görs effektivare. Det polisiära och straffrättsliga samarbetet har förstärks genom att nya rättsliga instrument och ändrade beslutsformer har införts. Härigenom ökar förutsättningarna för unionen och medlemsstaterna att kraftfullt bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten. När det gäller unionens yttre åtgärder möjliggör det nya fördraget bl.a. en förbättrad samordning mellan olika politikområden och en tydligare representation gentemot omvärlden. Sammantaget innebär det nya fördraget viktiga steg framåt för det europeiska samarbetet i en riktning som i allt väsentligt överensstämmer med svenska intressen. Sverige bör därför tillträda fördraget.

### **6.3 Lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen**

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 §§.

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 § (se vidare avsnitt 23).

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.



## 7 Definition av unionen och dess mål

### 7.1 Upprättande av unionen

#### 7.1.1 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.

#### 7.1.2 Förhandlingsresultatet

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 följder 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 9.

Befogenheten att ändra det konstitutionella fördraget ligger liksom enligt nuvarande fördrag kvar hos medlemsstaterna (se avsnitt 22.5).

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 16.

## **7.2 Unionens värden och mål**

### **7.2.1 Bakgrund**

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.



## 7.2.2 Förhandlingsresultatet

### 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 16.2). 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. 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.

Beroende på 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.

## 7.3 Grundläggande friheter och icke-diskriminering

### 7.3.1 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.

### 7.3.2 Förhandlingsresultatet

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.

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.

## **7.4 Förbindelserna mellan unionen och medlemsstaterna**

### **7.4.1 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.

### **7.4.2 Förhandlingsresultatet**

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.

## **7.5 Unionsrättens företråde**

### **7.5.1 Bakgrund**

Principen om gemenskapsrättens företråde 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 företråde gäller även i förhållande till medlemsstaternas konstitutionella bestämmelser.

### 7.5.2 Förhandlingsresultatet

I det konstitutionella fördraget fördragsfästs principen om unionsrättens företräde (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 företräde 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.

## 7.6 Unionen som juridisk person och unionens symboler

### 7.6.1 Bakgrund

Enligt de nuvarande fördragen är EG och Europeiska atomenergigemenskapen (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.

### 7.6.2 Förhandlingsresultatet

#### Unionen som juridisk person

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 8.1). 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 22.1).

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 22.1 och 22.2.

Pelarstrukturen 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 pelarstrukturens avskaffande utan beror – förutom vissa andra förändringar i sak – på att den hittillsvarande 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.



## 8 Grundläggande rättigheter och unionsmedborgarskap

### 8.1 Grundläggande rättigheter

#### 8.1.1 Bakgrund

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

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

Sedan en tid tillbaka har på Europeanivå förts en diskussion om en eventuell anslutning av unionen till Europakonventionen. Såväl Europaparlamentet som kommissionen har förespråkat 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 förespråkat en sådan anslutning (bet. 2002/03:KUU1 och bet. 2003/04:KUU1).

Framtidskonventets förslag gick ut på att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna skulle fördragsfästas i sin helhet och att unionen skulle ansöka om anslutning till Europakonventionen.

### 8.1.2 Förhandlingsresultatet

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna fördragsfästas i del II i det konstitutionella fördraget. Unionen skall erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i stadgan (artikel I-9.1). Beskrivning av stadgans uppbyggnad, allmänna bestämmelser om tolkning och tillämpning av stadgan samt beskrivning av de förklaringar som har anknytning till denna finns i avsnitt 17.

Det konstitutionella fördraget innehåller också 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 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 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.

Artikel I-9.3 anger att de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, skall ingå i unionsrätten som allmänna principer.

## 8.2 Unionsmedborgarskapet

### 8.2.1 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.

### 8.2.2 Förhandlingsresultatet

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).



## 9 Unionens befogenheter

### 9.1 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.

### 9.2 Förhandlingsresultatet

#### Allmänt

I del I i det konstitutionella fördraget beskrivs unionens olika befogenhetskategorier och det anges mer i detalj för varje kategori vilka följder unionens sätt att utöva sina befogenheter leder till när det gäller medlemsstaternas befogenheter

(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 18.6.

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.)



## Befogenhetskategorier

### *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 marknads 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 20.6.

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 18.5.4.

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 18.6.

Vidare omfattas energi av uppräknningen över områden med delade befogenheter. En uttrycklig rättslig grund för detta område skapas i del III (artikel III-256). Bestämmelsen om energi redogörs för närmare under avsnitt 18.5.10.

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 18.7.1.

Forskning och teknisk utveckling, där området för rymdfrågor ingår, samt utvecklings-samarbete 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 rymdpolitik införs i fördraget (artikel III-254). Bestämmelserna om forskning, teknisk utveckling och rymden redovisas närmare under avsnitt 18.5.9.

#### *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 skall 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 18.7.

#### *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 inbegrips i medlemsstaternas befogenhet och den monetära politiken inbegrips i 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, inbegripet 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 dessas effektivitet. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken behandlas närmare under avsnitt 20.2.

*Flexibilitetsklausul*

Det konstitutionella fördraget innehåller en flexibilitetsklausul (artikel I-18) som i sina huvuddrag motsvarar artikel 308 i EG-fördraget. Tillämpningsområdet för klausulen utvidgas dock. Unionen skall få vidta åtgärder, inom ramen för den politik som anges i del III, om det visar sig nödvändigt för att uppnå något av unionens fördragsfästa mål och det konstitutionella fördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna. Hänvisningen till unionens mål syftar till att ge systemet en viss flexibilitet, medan hänvisningen till ramen för den politik som fastställs i del III skall säkerställa att de åtgärder som antas respekterar gränserna för de befogenheter som unionen tilldelas i det konstitutionella fördraget. Bestämmelsen kan därför inte användas för att utvidga unionens befogenheter.

De bestämmelser som antagits på grundval av denna artikel får inte innebära en harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar i de fall där det konstitutionella fördraget utesluter en sådan harmonisering. Syftet med den bestämmelsen är att införa en begränsning av tillämpningsområdet för klausulen som avspeglar EG-domstolens aktuella rättspraxis.

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

Beslut om att använda flexibilitetsklausulen skall fattas av rådet med enhällighet. Europaparlamentet skall delta i antagandet av akter på grundval av denna bestämmelse genom att ge sitt godkännande och inte genom ett enkelt yttrande som är fallet enligt nuvarande fördrag. Detta förfarande föreslås för att begränsa användningen av klausulen men även för att skynda på förfarandet i de fall då den måste användas.

## 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 11.



## 10 Unionens institutioner och dess organ

### 10.1 Unionens institutionella ram

#### 10.1.1 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).

### **10.1.2 Förhandlingsresultatet**

Unionens institutionella ram anges i artikel I-19. Den institutionella ramen omfattar Europaparlamentet, Europeiska rådet, ministerrådet, Europeiska kommissionen och Europeiska unionens domstol. Dess syfte är att främja unionens värderingar, sträva efter att förverkliga dess mål, tjäna dess medborgare och medlemsstaternas intressen samt säkerställa konsekvens, effektivitet och kontinuitet i dess politik och verksamhet. Genom bestämmelsen framhävs de huvudsakliga målsättningarna för de fem institutioner som ingår i den institutionella ramen. En nyhet är att Europeiska rådet får formell status som institution.

## **10.2 Europaparlamentet**

### **10.2.1 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.

### **10.2.2 Förhandlingsresultatet**

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 12.2 och 14). Europaparlamentet skall även bl.a. välja kommissionens ordförande på förslag av Europeiska rådet (se avsnitt 10.5). 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 vilken ståndpunkt medlemsstaterna kommer att inta vid

konferenserna 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.

## 10.3 Europeiska rådet

### 10.3.1 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.

### 10.3.2 Förhandlingsresultatet

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 enskilda medlemsstater även i fortsättningen kan lägga in sitt veto mot ställningstaganden i Europeiska rådet. 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 10.4.

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

I det konstitutionella fördraget införs som nyhet att 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 samtidigt. 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.

Europeiska rådets ordförande skall leda Europeiska rådets arbete och driva det framåt, säkerställa förberedelserna av och kontinuiteten i Europeiska rådets arbete i samarbete med kommissionens ordförande och på grundval av arbetet i rådet för allmänna frågor på samma sätt som de hittillsvarande roterande ordförandeskapet har gjort. Ordföranden skall vidare verka för att underlätta sammanhållning och konsensus inom Europeiska rådet och lägga fram en rapport för Europaparlamentet efter varje möte i Europeiska rådet. Europeiska rådets ordförande 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 10.6).

Regeringskonferensen har inte resulterat i några ändringar av framtidskonventets förslag om en vald ordförande i Europeiska rådet. Avsikten med en vald ordförande är att stärka

samordningen och effektiviteten i Europeiska rådet. Förändringarna bör ses sammanvägda med de övriga institutionella förändringar som fördraget lägger fast i fråga om ministerrådet, kommissionen och parlamentet.

## 10.4 Ministerrådet

### 10.4.1 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 röstviktningensbestämmelser, 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 deras 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.

#### 10.4.2 Förhandlingsresultatet

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 rådens 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).

## 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 fortsätta att gälla till och med den 31 oktober 2009.

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 vilken ståndpunkt medlemsstaterna kommer att inta vid konferenserna om Rumäniens och Bulgariens anslutning till unionen vad avser 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 anges att Europeiska rådet bör börja utarbeta det europeiska beslutet så snart det konstitutionella fördraget undertecknats och ge sitt

politiska godkännande inom sex månader. Ett utkast till beslut är fogat till förklaringen. 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.

## 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.

## **10.5 Europeiska kommissionen**

### **10.5.1 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.

## 10.5.2 Förhandlingsresultatet

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.

### 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).

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.

### **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 regeringschefs nivå 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).

## 10.6 Unionens utrikesminister

### 10.6.1 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.

### 10.6.2 Förhandlingsresultatet

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 det ansvar som åligger denna 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 koordination av rådets interna arbete när det gäller de yttre förbindelserna samt övervakar verkställigheten av Europeiska rådets och rådets beslut.

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.

## 10.7 Europeiska unionens domstol

### 10.7.1 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.

### 10.7.2 Förhandlingsresultatet

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. Förstainstansrätten skall i

fortsättningen benämns 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.

### **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.

## 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 tredje man.

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

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 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.

## 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.

## **10.8 Europeiska centralbanken**

### **10.8.1 Bakgrund**

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.

### 10.8.2 Förhandlingsresultatet

Institutionella bestämmelser om ECB finns i del I (artikel I-30) och i del III (artiklarna III-382 och III-383) i det konstitutionella fördraget. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak motsvarande bestämmelser i EG-fördraget. Närmare bestämmelser om ECB finns i *protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken*.

#### Uppgifter

ECB får formell status som en av EU:s institutioner (artikel I-30). Det innebär att ECB omfattas av öppenhetsreglerna (se avsnitt 13.4).

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.

## Procedur för utseende av ECB:s direktion

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).

## 10.9 Revisionsrätten

### 10.9.1 Bakgrund

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).

### 10.9.2 Förhandlingsresultatet

Bestämmelser om revisionsrätten finns i del I (artikel I-31) och i del III (artiklarna III-384 och III-385) i det konstitutionella fördraget. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget.

## 10.10 Unionens rådgivande organ

### 10.10.1 Bakgrund

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.

### 10.10.2 Förhandlingsresultatet

Bestämmelser om Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén finns i del I (artikel I-32) och i del III (artiklarna III-386–III-392) i det konstitutionella fördraget. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget. Följande ändringar kan särskilt noteras.

#### Uppgifter

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).

#### Sammansättning

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).

### **Mandattider**

Kommitteernas 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).

## Regionkommitténs talerätt vid domstolen

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 11).

### Övrigt

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).

## 10.11 Europeiska investeringsbanken

### 10.11.1 Bakgrund

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.

### 10.11.2 Förhandlingsresultatet

Bestämmelser om Europeiska investeringsbanken finns i del III i det konstitutionella fördraget (artiklarna III-393 och III-394). Bestämmelserna avseende bankens huvuduppgifter motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget.

## EIB:s stadga

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.

## 10.12 Gemensamma bestämmelser för unionens institutioner, organ och myndigheter

### 10.12.1 Bakgrund

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).

### 10.12.2 Förhandlingsresultatet

I del III i det konstitutionella fördraget har dessa och liknande gemensamma bestämmelser för unionens institutioner, organ och myndigheter samlats i artiklarna III-395–III-401.

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 lagstiftandeförfarandet. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 12.2.

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 i avsnitt 13.4.

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).



# 11 De nationella parlamentens roll

## 11.1 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.

Vid riksdagsbehandlingen av regeringens skrivelse Europeiska konventet om EU:s framtid (skr. 2003/04:13) välkomnade riksdagen den stärkta roll som konventet föreslår för nationella parlament. Utskottet erinrade om att Riksdagskommittén fått tilläggsdirektiv rörande riksdagens arbete med EU-frågor. Kommittén skulle bl.a. kartlägga och analysera konsekvenserna för riksdagen av det nya konstitutionella fördraget både vad gäller formella regler och sakligt innehåll. I detta sammanhang skulle formerna för hur riksdagen skulle arbeta med den nya subsidiaritetsmekanismen diskuteras (bet. 2003/04: KUU1, rskr. 2003/04:57).

## 11.2 Förhandlingsresultatet

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

europiska 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.

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.

### **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 ståndpunkt i normalfallet skall förflyta tio dagar. Slutligen införs en bestämmelse som anger att om Europeiska rådet överväger att använda det förenklade förfarandet för att ändra i fördraget (de s.k. passerellerna) skall de nationella parlamenten underrättas om Europeiska rådets initiativ minst sex månader innan ett europeiskt beslut antas.





## 12 Utövande av unionens befogenheter

### 12.1 Unionens rättsakter

#### 12.1.1 Bakgrund

De europeiska gemenskaperna kan i dag meddela bestämmelser som är rättsligt bindande för medlemsstaterna. En typ av bestämmelse 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. Förordningar, direktiv och andra typer av bestämmelser kallas inom gemenskapsrätten för rättsakter.

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).

### 12.1.2 Förhandlingsresultatet

#### Instrument

Antalet rättsliga instrument som unionen förfogar över för att utöva sina befogenheter minskas genom det konstitutionella fördraget från femton till sex. 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. 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 systemet mer begripligt.

*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, och 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 *ytranden* 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 12.2.

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. Jämfört med framtidskonventets förslag har bestämmelsen om rekommendationer preciserats.

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. 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.

## **12.2 Lagstiftningsförfarandet**

### **12.2.1 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.

### 12.2.2 Förhandlingsresultatet

Antalet beslutsförfaranden reduceras genom det konstitutionella fördraget. 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 1* till departementspromemorian. 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 förteckning över artiklar där särskilda lagstiftningsförfaranden skall tillämpas finns i *bilaga 2* till departementspromemorian. 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-44.2 och 3). Bestämmelsen redovisas närmare under avsnitt 22.5.

## **12.3 Områden med särskilda bestämmelser för utövande av unionens befogenheter**

### **12.3.1 Förhandlingsresultatet**

I del I i det konstitutionella fördraget införs särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP, artikel I-40), om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (ESFP, artikel I-41) och om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (artikel I-42). Artiklarna i del I införs för att särskilt markera särdragen i



unionens åtgärder på dessa områden. Strukturen förändras genom det konstitutionella fördraget till följd av att pelarindelningen avskaffas.

Den närmare regleringen av dessa politikområden återfinns i del III. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inklusive den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna behandlas närmare i avsnitt 20.2. Området med frihet, säkerhet och rättvisa behandlas närmare i avsnitt 18.6.

En ny solidaritetsklausul införs i del I i det konstitutionella fördraget (artikel I-43). Klausulen har en övergripande räckvidd eftersom den föreskriver att både unionens instrument och nationella militära resurser kan utnyttjas. Klausulen skall gälla om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som har orsakats av människor. Den rättsliga grunden för genomförandet av bestämmelsen finns i del III i det konstitutionella fördraget (artikel III-329). Solidaritetsklausulen och dess genomförande redovisas närmare i avsnitt 20.8.

## **12.4 Fördjupade samarbeten**

### **12.4.1 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.

## 12.4.2 Förhandlingsresultatet

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 grundragen 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 samarbetsområden 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).

### **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 upprätthålls 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 försvarspolitikens förekommer vissa särskilda förfaranden som redovisas i avsnitt 20.2.2.

Inom ramen för det straffrättsliga samarbetet finns även särskilda bestämmelser om fördjupat samarbete (artiklarna III-270.4 och III-271.4, se avsnitt 18.6.4).

### 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.

### 12.5 Den öppna samordningsmetoden

#### 12.5.1 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 18.5.1).

#### 12.5.2 Förhandlingsresultatet

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 18.5.2, 18.5.9, 18.7.1 och 18.7.2).





## 13 Unionens demokratiska liv

### 13.1 Principer för den europeiska demokratin

#### 13.1.1 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.

#### 13.1.2 Förhandlingsresultatet

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).

#### 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. Denna principbestämmelse stärker betydelsen av alla människors lika värde.

### **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. 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.

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.

### 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.

## **13.2 Arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen**

### **13.2.1 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.

### **13.2.2 Förhandlingsresultatet**

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 18.5.2).

### **13.3 Europeiska ombudsmannen**

#### **13.3.1 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.

#### **13.3.2 Förhandlingsresultatet**

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.

## **13.4 Öppenhet**

### **13.4.1 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.

### **13.4.2 Förhandlingsresultatet**

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**

En ny rättslig grund införs för antagandet av regler om god förvaltning för samtliga institutioner, myndigheter och organ (artikel III-398). 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 av rådets möten redan i dag öppna. Nyheten är att detta nu läggs fast i fördraget och att det inte endast är de möten som rådet väljer ut som är öppna. Föreskriften innebär framförallt att all debatt i rådet om lagstiftning skall ske offentligt. Öppenheten är inte heller 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.

## **13.5 Skydd för personuppgifter**

### **13.5.1 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.

### 13.5.2 Förhandlingsresultatet

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 kunna 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.

## **13.6 Kyrkors och konfessionslösa organisationers ställning**

### **13.6.1 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.

### **13.6.2 Förhandlingsresultatet**

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.

Det bör understrykas att artikeln inte framhäver en trosinriktning framför den andra och att föreskriften i praktiken bekräftar nuvarande ordning.

## 14 Unionens finanser

### 14.1 Budgetmässiga och finansiella principer

#### 14.1.1 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.

#### 14.1.2 Förhandlingsresultatet

Bestämmelser om unionens budgetmässiga och finansiella principer samlas i artikel I-53 i det konstitutionella fördraget. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i nuvarande EG-fördrag och sekundärlagstiftning.

## 14.2 Unionens egna medel

### 14.2.1 Bakgrund

I artikel 269 i EG-fördraget finns en bestämmelse om unionens egna medel. I dag fattas beslut om systemet för unionens egna medel, dvs. EU-budgetens inkomster och medlemsstaternas EU-avgifter, av rådet med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Medlemsstaterna skall sedan ratificera beslutet.

### 14.2.2 Förhandlingsresultatet

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 inkomst kategorier 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.

## **14.3 Den fleråriga finansieringsramen**

### **14.3.1 Bakgrund**

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.

### **14.3.2 Förhandlingsresultatet**

Det finansiella perspektivet byter namn till den fleråriga finansieringsramen och ges en rättslig grund i del I i det konstitutionella fördraget (artikel I-55). 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.

## 14.4 Unionens budget

### 14.4.1 Bakgrund

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.

#### 14.4.2 Förhandlingsresultatet

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 tolfte del av föregående års anslag till dess en ny budget antagits.

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.

## **14.5 Gemensamma bestämmelser**

### **14.5.1 Bakgrund**

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).

### **14.5.2 Förhandlingsresultatet**

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 noteras särskilt.



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.

## **14.6 Bekämpning av bedrägeri**

### **14.6.1 Bakgrund**

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.

#### **14.6.2 Förhandlingsresultatet**

Bekämpning av bedrägerier regleras i artikel III-415 i det konstitutionella fördraget. Några större förändringar av denna bestämmelse har inte skett under regeringskonferensen.

# 15 Unionen och dess närmaste omvärld

## 15.1 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.

## 15.2 Förhandlingsresultatet

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.

## 16 Medlemskap i unionen

### 16.1 Villkor för medlemskap och förfaranden för anslutning till unionen

#### 16.1.1 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.

#### 16.1.2 Förhandlingsresultatet

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 7.2 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.

## **16.2 Tillfälligt upphävande av vissa rättigheter som följer av medlemskap i unionen**

### **16.2.1 Bakgrund**

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.

### **16.2.2 Förhandlingsresultatet**

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 sammanlagningen 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.

## 16.3 Frivilligt utträde ur unionen

### 16.3.1 Bakgrund

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.

### 16.3.2 Förhandlingsresultatet

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 framtidskonventets 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.



# 17 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

## 17.1 Bakgrund

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna utarbetades av ett tidigare stadgekonvent och antogs av Europeiska rådet i Nice i december 2000 som en politisk deklARATION. 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.

## 17.2 Förhandlingsresultatet

### Allmänt

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna införlivas nu i sin helhet i del II i det konstitutionella fördraget. Vissa justeringar och tillägg har dock gjorts i förhållande till den politiska deklARATION som antogs i Nice. De rör främst de avslutande allmänna bestämmelserna i avdelning VII i stadgan och syftar bl.a. till att ytterligare klargöra att stadgan inte innebär att unionen får utvidgade befogenheter.

Stadgan hämtar sin inspiration från medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, bl.a. Europeiska konventionen om skydd för de

mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), unionens och Europarådets sociala stadgor samt från den praxis som utvecklats i EG-domstolen och Europadomstolen i Strasbourg. Införandet av stadgan innebär inte att unionen får utvidgade befogenheter. Stadgan kan således inte utgöra rättslig grund för att få till stånd en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Stadgans tillämpningsområde är vidare begränsat såtillvida att bestämmelserna i stadgan riktar sig till unionens institutioner, organ och myndigheter samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.

Del II i det konstitutionella fördraget består av 54 artiklar uppdelade på sju avdelningar: Avdelning I Världighet (artiklarna II-61–II-65), Avdelning II Friheter (artiklarna II-66–II-79), Avdelning III Jämlikhet (artiklarna II-80–II-86), Avdelning IV Solidaritet (artiklarna II-87–II-98), Avdelning V Medborgarnas rättigheter (artiklarna II-99–II-106), Avdelning VI Rättskipning (artiklarna II-107–II-110) samt Avdelning VII Allmänna bestämmelser om tolkning och tillämpning av stadgan (artiklarna II-111–II-114).

I en *gemensam förklaring (12)* om förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna anges överskådligt varifrån inspiration har hämtats till var och en av artiklarna, t.ex. från Europadomstolens eller från EG-domstolens praxis. I förklaringarna ges också vägledning vid tolkningen av stadgan. Förklaringarna skall enligt artikel II-112.7 vederbörligen beaktas av unionens och medlemsstaternas domstolar.

### **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 till stadgan som fastställdes under ledning av stadgekonventets presidium och uppdaterades av framtidskonventets presidium. 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 och tvångsarbete (artikel II-65).

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. 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). 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 nuvarande EG-fördrag 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 nuvarande EG-fördrag. I andra fall har 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).

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 antidiskriminering 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 här 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).

När det gäller bestämmelserna om arbetslivet och arbetstagarnas rättigheter har grunderna för dessa i huvudsak hämtats från den Europeiska sociala stadgan, den reviderade sociala stadgan samt gemenskapsstadgan om arbetstagares rättigheter. Inspiration har också hämtats från ett antal direktiv på det arbetsrättsliga området såsom exempelvis direktiv 2002/14/EG om en allmän ram för information och samråd med arbetstagare i Europeiska gemenskapen, direktiv 2001/23/EG om skydd av arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, direktiv 80/987/EEG om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens, direktiv 89/391/EEG om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet, direktiv 94/33/EG om skydd av minderåriga i arbetslivet och direktiv 92/85/EEG om åtgärder för att förbättra säkerhet

och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar.

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 den 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 den Europeiske 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. Avdelningen innehåller bestämmelser om rätt till effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol (artikel II-107). Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. Han eller hon skall vidare ha rätt att inom skälig tid få sin sak prövad. Rättshjälp skall ges till personer som inte själva har tillräckliga medel. 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 sekundärrätten.

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 subsidiaritets-principen och av att unionen endast har de befogenheter den har tilldelats. Stadgan utgör alltså inte i sig någon rättslig grund för unionen att agera. De grundläggande rättigheter som garanteras i unionen har ingen verkan utanför ramen för de befogenheter som fastställs i delarna I och III av fördraget.

#### *Stadgans förhållande till svensk rätt*

Bestämmelserna i stadgan innehåller för svenskt vidkommande inte några nyheter. Europakonventionen är införlivad i svensk rätt genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och på så sätt är många av rättigheterna i avdelningarna I och II redan garanterade i svensk rätt. Vidare innehåller regeringsformen (2 kap. 23 §) ett uttryckligt förbud mot att lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Många av stadgans fri-

och rättigheter är även fastslagna i andra internationella instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna som Sverige förbundit sig att följa. Som exempel kan nämnas FN:s olika konventioner om mänskliga rättigheter. EG-fördraget och Unionsfördraget utgör också svensk rätt genom lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (anslutningslagen). Av lagen framgår att de rättsakter, avtal och beslut som före Sveriges anslutning till Europeiska unionen antagits av Europeiska gemenskaperna gäller här i landet med den verkan som följer av dessa fördrag. Även de beslut av Europeiska gemenskaperna som fattats efter Sveriges anslutning gäller här i landet i samma utsträckning. Övriga stadgerättigheter motsvaras också av bestämmelser i svensk rätt.

### *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.”

*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.

#### *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.

#### *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).

#### *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).



## 18 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 7.3 och 8.2).

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 20). 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 19). 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 10, 12.4 och 14). Slutligen finns vissa gemensamma bestämmelser i avdelning VII (se avsnitt 21).

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.

## **18.1 Allmänna bestämmelser**

### **18.1.1 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.

### **18.1.2 Förhandlingsresultatet**

#### **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 7.3).

### **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.

## 18.2 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

### 18.2.1 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 anförtrotts att utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse omfattas av bestämmelserna i EG-fördraget – särskilt konkurrensbestämmelserna – i den utsträckning som dessa bestämmelser inte hindrar företaget att fullgöra sina uppgifter. Handelns utveckling får dock inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse (artikel 86 i EG-fördraget). I den mån finansieringen av tjänsterna kan tolkas som statligt stöd kan den rättsliga grunden för gruppundantag (artikel 89 i EG-fördraget) utnyttjas för att klargöra finansieringsvillkoren.

För närvarande antar gemenskapen sektor för sektor lagstiftning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

### **18.2.2 Förhandlingsresultatet**

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse regleras i artikel III-122 i det konstitutionella fördraget. Bestämmelsen motsvarar bestämmelsen i EG-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.

## **18.3 Inre marknaden**

### **18.3.1 Den inre marknadsens upprättande och funktion**

#### **Bakgrund**

Generella bestämmelser om den inre marknadsens 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.

#### **Förhandlingsresultatet**

Bestämmelser om den inre marknadsens upprättande och funktion finns i artiklarna III-130–III-132 i det konstitutionella fördraget. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget.

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. 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.

### **18.3.2 Fri rörlighet för personer och tjänster**

#### **Bakgrund**

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.

#### **Förhandlingsresultatet**

Bestämmelser om fri rörlighet för personer och tjänster och etableringsrätten samt en bestämmelse om kapitalplacering i bolag finns i artiklarna III-133–III-150 i det konstitutionella fördraget. Bestämmelserna motsvarar i stort sett bestämmelserna i EG-fördraget förutom att vissa beslutsprocedurer har ändrats.

#### *Arbetstagare*

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.

### *Etableringsfrihet*

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).

### *Frihet att tillhandahålla tjänster*

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).

### **18.3.3 Fri rörlighet för varor**

#### **Bakgrund**

Artiklarna 23-31 i EG-fördraget innehåller bestämmelser om fri rörlighet för varor. Förbudet 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.

#### **Förhandlingsresultatet**

Bestämmelser om tullunionen, tullsamarbete och förbud mot kvantitativa restriktioner finns i artiklarna III-151–III-154 i det konstitutionella fördraget. Vidare finns i artikel III-155 en bestämmelse om statliga handelsmonopol. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget.

### 18.3.4 Kapital och betalningar

#### Bakgrund

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 överträdelse av nationella lagar och andra författningar eller att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet.

#### Förhandlingsresultatet

Bestämmelser om kapital och betalningar finns i artiklarna III-156–III-160 i det konstitutionella fördraget. De viktigaste ändringarna i förhållande till motsvarande bestämmelser i EG-fördraget är följande.

##### *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.

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).

#### *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 skall anses förenliga med det konstitutionella fördraget. Om beslut saknas tre månader efter ansökan, får rådet med enhällighet 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 är 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 tillgångar, finansiella medel eller ekonomiska vinster som tillhör, ägs eller innehas av fysiska eller juridiska personer, av grupper eller av enheter som inte är stater. 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. En

bestämmelse om att akterna måste innefatta nödvändiga bestämmelser om rättsliga garantier har vidare lagts till.

På svenskt initiativ anges 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 20.5 om restriktiva åtgärder.

### **18.3.5 Konkurrensregler**

#### **Bakgrund**

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.

#### **Förhandlingsresultatet**

Bestämmelser om konkurrensregler finns i artiklarna III-161–III-169 i det konstitutionella fördraget. Området hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med exklusiv

befogenhet (artikel I-13). Det konstitutionella fördraget innebär i huvudsak ett tydliggörande av artiklarna i EG-fördraget.

Förordningar för 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 för 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 trätt 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.

### **18.3.6 Bestämmelser om skatter**

#### **Bakgrund**

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.

## Förhandlingsresultatet

Bestämmelser om skatter finns i artiklarna III-170 och III-171 i det konstitutionella fördraget. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget.

I artikel III-171 om harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter på den inre marknaden görs ett förtydligande. Som nödvändig förutsättning för att harmonisera lagstiftning anges som tillägg "att undvika snedvridning av konkurrensen". Rådet 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.

### 18.3.7 Gemensamma bestämmelser

#### Bakgrund

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.

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.

### Förhandlingsresultatet

Bestämmelser om harmonisering av lagstiftningen på den inre marknaden finns i artiklarna III-172–III-175 i det konstitutionella fördraget. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i EG-fördraget. 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).

### *Immaterialrätt*

I det konstitutionella fördraget införs en särskild rättslig grund när det gäller gemenskapens lagstiftningsåtgärder på immaterialrättsområdet (artikel III-176). Bestämmelsen innebär större tydlighet på ett område som har stor betydelse för den europeiska industrin och ekonomin. 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.



## 18.4 Ekonomisk och monetär politik

### 18.4.1 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 iaktas 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.

### 18.4.2 Förhandlingsresultatet

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 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.

### **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 euromyntens. 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.

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 i EG-fördraget beslut om vilken ståndpunkt gemenskapen skall framföra fattas med kvalificerad majoritet av rådet. Beslutet fattas på förslag av kommissionen samt 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 och efter att ha

hört kommissionen eller genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter 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.

## **18.5 Politik på andra områden**

### **18.5.1 Sysselsättning**

#### **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 åiterrapporteringar från medlemsländerna.

#### **Förhandlingsresultatet**

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.

Målsättningarna för sysselsättningsarbetet 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.

## 18.5.2 Socialpolitik

### 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.

### Förhandlingsresultatet

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.

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 12.5). 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.

## 18.5.3 Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning

### 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 gentemot 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).

### Förhandlingsresultatet

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. 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). 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 22.1.2).

#### **18.5.4 Jordbruk och fiske**

##### **Bakgrund**

I artiklarna 32-38 i EG-fördraget finns de grundläggande bestämmelserna om den gemensamma jordbrukspolitik. Den gemensamma marknaden omfattar jordbruket och handeln med jordbruksprodukter (dvs. bl. a. jordens, husdjurskött och fiskets produkter). De varor som avses tas upp i en särskild lista, som finns i bilaga I till EG-fördraget. Målen för jordbrukspolitik är att höja jordbrukets produktivitet, tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard,

stabilisera marknaderna, trygga försörjningen och ge konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.

Den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna kan innebära gemensamma konkurrensregler, samordning av nationella marknadsorganisationer och upprättande av en europeisk marknadsorganisation. Den gemensamma organisationen får omfatta allt som behövs för att uppnå jordbrukspolitikens mål, särskilt prisreglering, produktions- och saluföringsstöd, lagring samt import- och exportreglering. Diskriminering mellan konsumenter eller producenter inom gemenskapen är förbjuden. Utvecklings- och garantifonder för jordbruket får bildas.

Jordbrukspolitiken kan innefatta samordning av yrkesutbildning, forskning och kunskapsöverföring samt konsumtionsfrämjande åtgärder. Jordbruksområdet undantas från konkurrensreglerna om inte rådet beslutar annat. Stöd tillåts särskilt till företag som missgynnas genom struktur- eller naturförhållanden och inom ramen för ekonomiska utvecklingsprogram.

Rådet får efter hörande av Europaparlamentet med kvalificerad majoritet utfärda förordningar, direktiv och beslut. Rådet får även utfärda rekommendationer. Under vissa förutsättningar får rådet enligt samma beslutsförfarande ersätta nationella marknadsorganisationer med en gemensam organisation.

Utjämningsavgifter fastställs av kommissionen och har till syfte att återställa jämvikten när nationella marknadsorganisationer och liknande påverkar konkurrensläget i andra medlemsstater.

### **Förhandlingsresultatet**

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). 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.

## 18.5.5 Miljö

### 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 förorenaren 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.

### Förhandlingsresultatet

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.

En hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö skrivs 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.

### **18.5.6 Konsumentskydd**

#### **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 beslutas av rådet enligt medbeslutandeförfarandet.

#### **Förhandlingsresultatet**

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). Artikeln 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.

## 18.5.7 Transporter

### 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 medlemsstaters 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 levnadsstandarden 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 beföringsvillkor för att frakta samma slag av gods samma väg på grund av godsets ursprungs- eller bestämmelse-land. Rådet skall med kvalificerad majoritet utfärda föreskrifter för att genomföra sådana bestämmelser.

## Förhandlingsresultatet

Bestämmelser på det transportpolitiska området finns i artiklarna III-236–III-245 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.

Kravet på enhällighet avskaffas i fråga om bestämmelser vilkas tillämpning skulle kunna få allvarliga återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av 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.

### 18.5.8 Transeuropeiska nät

#### Bakgrund

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.

### **Förhandlingsresultatet**

Bestämmelser om transeuropeiska nät finns i artiklarna III-246 och III-247 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. Riktlinjerna och övriga åtgärder skall antas av rådet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Riktlinjer och projekt som angår en medlemsstats territorium kräver den berörda medlemsstatens samtycke.

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

### **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 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.

### **Förhandlingsresultatet**

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 (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 12.5). 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.

### **18.5.10 Energi**

#### **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).

#### **Förhandlingsresultatet**

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.

## 18.6 Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

### 18.6.1 Allmänna bestämmelser

#### 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 ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

Genom 1996–97 års fördragsrevision samlades i Amsterdamfördraget frågor om polissamarbete, tullsamarbete och straffrättsligt samarbete, visering, asyl- och invandringspolitik samt vissa civilrättsliga frågor under den gemensamma beteckningen ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. På detta sätt markerades att det fanns ett egenvärde i ett närmare unionssamarbete för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet, skapa enhetliga normer för en human europeisk asyl- och invandringspolitik samt förbättra det civilrättsliga

samarbetet. En grundläggande skillnad mellan de olika delarna av det samlade området var att polissamarbetet, tullsamarbetet och det straffrättsliga samarbetet – det som kallas för EU:s tredje pelare – alltjämt var rent mellanstatligt, medan asyl- och invandringspolitik samt civilrättsligt samarbete fördes över till första pelaren och fick vissa överstatliga karaktärsdrag.

Det stod tidigt klart att formerna för samarbetet på det rättsliga och inrikes området inte svarade mot de ökade ambitioner som kom till uttryck i Amsterdamfördraget och de förväntningar på resultat som detta förde med sig. Denna motsättning mellan de mål som skulle uppnås och de medel som stod till förfogande för uppgiften blev än tydligare efter Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober år 1999 om genomförandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. De slutsatser som då antogs lade grunden för ett mycket omfattande lagstiftningsarbete som ännu inte är genomfört i alla delar.

Kravet på enhällighet för beslut på det rättsliga och inrikes området har ofta inneburit långdragna förhandlingar om detaljfrågor och urvattnade rättsakter. Användandet av konventioner för polissarbete, tullsarbete och straffrättsligt samarbete har krävt tidsödande nationella förfaranden. Det har heller inte funnits 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 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.

## Förhandlingsresultatet

I del I i det konstitutionella fördraget införs särskilda bestämmelser om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (artikel I-42). Artikel I i del I införs för att särskilt markera särdragen i unionens åtgärder på detta område. Strukturen förändras genom det konstitutionella fördraget till följd av att pelarindelningen avskaffas. Den närmare regleringen av dessa politikområden återfinns i del III (artiklarna III-257–III-277). Området hör inom indelningen i befogenhetskategorier till områden med delad befogenhet (artikel I-14).

Genom det konstitutionella fördraget införs som en huvudregel 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.

Den enhetliga rättsliga ram som det konstitutionella fördraget skapar innebär inte att regelverket behöver vara identiskt på alla samarbetsområden. Den speciella karaktären på området med frihet, säkerhet och rättvisa, som ju berör kärnuppgifter för nationalstaten som att upprätthålla lag och ordning och svara för myndighetsutövning mot enskilda medborgare, har motiverat en rad särskilda bestämmelser. 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.

*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 etablerades vid Europeiska rådets möte i Tammerfors, då stats- och regeringscheferna som nämnts antog slutsatser om genomförandet av det nya samarbetsområdet.

*De nationella parlamenten*

Särskilda regler gäller för de nationella parlamentens subsidiaritetskontroll 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 11) 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. Ett undantag är dock tullsamarbetsområdet, där initiativ från medlemsstaterna hittills har varit dominerande.

#### *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 medverkan 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 18.6.4). Denna s.k. nödbroms har tillkommit inte minst 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 ger domstolen behörighet även på området med frihet, säkerhet och rättvisa. Det innebär att området med frihet, säkerhet och rättvisa omfattas av de allmänna bestämmelserna om domstolen i del III i det konstitutionella fördraget (se avsnitt 10.7).

I det konstitutionella 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.

### *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.

#### *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 unionsarbete 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 uppmärksammats 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 samarbetet inom området med frihet, säkerhet och rättvisa 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.

## **18.6.2 Politik som gäller kontroll vid gränser, asyl och invandring**

### **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 eller inom den planerade gränsbyrån.

### **Förhandlingsresultatet**

Bestämmelser om gränskontroll, asyl och invandring finns i artiklarna III-265–III-268 i det konstitutionella fördraget. Unionspolitiken 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.

#### *Asyl*

I artikel III-266 i det konstitutionella fördraget finns bestämmelser om asyl. Artikelns 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.

### *Invandring*

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. 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 avvísning, 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 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.

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).

### 18.6.3 Civilrättsligt samarbete

#### Bakgrund

Genom Nicefördragets ikraftträdande har det skett en övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet i civilrättsliga frågor med undantag för de aspekter som berör familjerätten. Artikel 65 i EG-fördraget, som ger den rättsliga grunden för det civilrättsliga samarbetet, lämnades emellertid oförändrad i avvaktan på en mera genomgripande fördragsreform.

Lagstiftningsarbetet på det civilrättsliga området har präglats av att samarbetet byggts på principen om ömsesidigt erkännande.

#### Förhandlingsresultatet

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 bestämmelsen om civilrättsligt samarbete överensstämmer väsentligen med vad som gäller i dag.

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

##### **Bakgrund**

Den nuvarande artikel 31 i Unionsfördraget om straffrättsligt samarbete har en längre tid varit i behov av en översyn. Artikeln är förhållandevis begränsad och den kan t.o.m. sägas vara delvis överspelad till sitt innehåll.

##### **Förhandlingsresultatet**

###### *Inledning*

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. Dessa minimiregler måste beakta skillnaderna mellan medlemsstaternas rättsliga traditioner och rättssystem. 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. I fråga om ömsesidig tillåtlighet av bevis mellan

medlemsstaterna kan anmärkas att regleringen i det konstitutionella fördraget syftar till att möjliggöra att det upprättas minimiregler så att bevisning som har insamlats i en medlemsstat i enlighet med dessa regler kan användas i det straffrättsliga förfarandet i en annan medlemsstat.

Som angetts ovan har i bestämmelsen också 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. Om ingen åtgärd vidtas av Europeiska rådet inom tidsfristen eller om ramlagen inte har antagits inom 12 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 12.4).

#### *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 intensiv 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. Denna fråga löses i det konstitutionella fördraget genom pelarstrukturens avskaffande och genom att det uttryckligen anges att tillnärmning av materiell straffrätt skall kunna ske genom antagandet av europeiska ramlagar också när det visar sig nödvändigt för att säkerställa att unionens politik skall kunna genomföras effektivt på ett område som redan omfattas av harmoniseringsåtgärder (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 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.

## **18.6.5 Åklagarsamarbete**

### **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.

## Förhandlingsresultatet

### *Eurojust*

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.

### *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). Den europeiska åklagarmyndigheten skall vara behörig 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. Den europeiska åklagarens befogenhet kan genom ett beslut av Europeiska rådet utsträckas till att även omfatta kampen mot den grova brottsligheten 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.

Även om det konstitutionella fördraget bara öppnar en möjlighet att i framtiden inrätta en europeisk åklagare så har frågan 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 straffrättsarbetet.

### **18.6.6 Polissamarbete**

#### **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. Artikeln 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.

### **Förhandlingsresultatet**

#### *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 20.8).

#### *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 Europol's 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 polisbyrå Europol som möjliggör att det antas europeiska lagar enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet för att bestämma dess struktur, arbetsätt, 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 Europol's verksamhet som utförs av Europaparlamentet under medverkan av de nationella parlamenten. Europol's 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.

*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).

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

## **18.7 Områden där unionen får besluta om att genomföra stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder**

### **18.7.1 Folkhälsa**

#### **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 som 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.

### Förhandlingsresultatet

Folkhälsa regleras i artikel III-278 i det konstitutionella fördraget. Folkhälsopolitikens nuvarande karaktär, som en angelägenhet för i huvudsak medlemsstaterna, bibehålls. 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 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 12.5). Europaparlamentet skall informeras fullt ut.

Unionen ges ytterligare befogenheter i fråga om säkerhet när det gäller folkhälsan. Området anges uttryckligen vara ett område som hör till områden med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna (artikel I-14). I europeiska lagar eller ramlagar får åtgärder för att fastställa höga kvalitets- och säkerhetsstandarder för läkemedel och medicintekniska produkter föreskrivas (*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 framförallt 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.

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.

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.

Regeringskonferensens resultat skiljer sig från framtidskonventets förslag. Framtidskonventet föreslog inga direkta förändringar på området.

## 18.7.2 Industri

### 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.

## Förhandlingsresultatet

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 12.5). Europaparlamentet skall informeras fullt ut.

### 18.7.3 Kultur

#### 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.

### **Förhandlingsresultatet**

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.

## **18.7.4 Turism**

### **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.

### **Förhandlingsresultatet**

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.

### **18.7.5 Utbildning, ungdoms- och idrottsfrågor samt yrkesutbildning**

#### **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.

### Förhandlingsresultatet

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. 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*).

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*).

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 främja samarbetet på idrottsområdet.

Rådet får även anta rekommendationer på samtliga områden med kvalificerad majoritet.

## 18.7.6 Skydd och beredskap

### 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 tredjeland.

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.

### **Förhandlingsresultatet**

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 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.

Området skydd och beredskap berörs även av den nya solidaritetsklausulen i artikel I-43 och III-329 (se härom i avsnitt 20.8).

### **18.7.7 Administrativt samarbete**

#### **Bakgrund**

Framtidskonventet föreslog att en rättslig grund för administrativt samarbete skulle införas. Detta för 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.

## Förhandlingsresultatet

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.



## 19 Associering av utomeuropeiska länder och territorier

### 19.1 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.

### 19.2 Förhandlingsresultatet

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



## 20 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), 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).

### 20.1 Bestämmelser med allmän tillämpning

#### 20.1.1 Bakgrund

Enligt Unionsfördraget skall unionen säkerställa att den genomgående handlar samstämigt 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.

### 20.1.2 Förhandlingsresultatet

I och med att pelarstrukturen avskaffas blir det möjligt att slå fast övergripande mål för EU:s yttre agerande i alla dess delar. Förändringarna, 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.

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

### **20.2.1 Gemensamma bestämmelser**

#### **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.

## Förhandlingsresultatet

Inledningsvis bör framhållas att bestämmelserna som reglerar den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är i huvudsak oförändrade (artiklarna I-40 och III-294–III-308). 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. 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.

### 20.2.2 Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken

#### 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 så kallade 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.

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken regleras mycket översiktligt i Unionsfördraget (artikel 17). De senaste årens arbete med att utveckla en krishanteringsförmåga har främst utvecklats genom olika akter (som till exempel gemensamma åtgärder och rådsbeslut) inom ramen för Unionsfördragets avdelning V och genom utarbetad praxis på området.

### Förhandlingsresultatet

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken 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 (artiklarna I-41 och III-309–III-312). Den mellanstatliga karaktären på detta samarbetsområde, som en integrerad del av GUSP, behålls dock helt oförändrad.

Krishanteringsuppgifterna (de s.k. 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 försvarspolitiken 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.

#### *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 till exempel 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.

### *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 bland annat, 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 ikraft, 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.

Petersbergsuppgifterna vidareutvecklas därmed i det konstitutionella fördraget, och inkluderar nu uttryckligen uppgifter både före, under och efter en konflikt, till exempel 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 krishanteringsförmåga.

Den första är inrättandet av en europeisk byrå för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel. 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 förbättrats (artikel I-41.3).

Denna byrå inrättades och påbörjade sitt arbete under år 2004, med stöd i Unionsfördraget. Därmed kommer det konstitutionella fördraget främst att kodifiera ett existerande EU-organ. Det är möjligt att byråns stadgar, som antogs av rådet i en gemensam åtgärd den 12 juli 2004, kan komma att revideras när det konstitutionella fördraget träder ikraft.

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 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, om Europeiska rådet enhälligt skulle fatta ett sådant beslut (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 enhällighetskravet i oförändrad form.

Det konstitutionella fördraget anger således att den gemensamma försvarspolitiken kommer att leda till ett gemensamt försvar, men anger även 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.

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 använts sedan Maastrichtfördraget för att klargöra att inget i den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken skall hindra de medlemsstater som till exempel vill 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.

### **20.2.3 Finansiella bestämmelser**

#### **Bakgrund**

Unionsfördraget anger att förvaltningsutgifterna för GUSP skall belasta Europeiska gemenskapernas budget. Även driftsutgifterna för att genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken 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 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 till exempel civila eller militära krishanteringsinsatser inom GUSP.

## Förhandlingsresultatet

I det konstitutionella fördraget anges en finansieringsstruktur för GUSP som i huvudsak motsvarar nuvarande bestämmelser i Unionsfördraget (artikel III-313.1 och 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).

## 20.3 Den gemensamma handelspolitiken

### 20.3.1 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 audivisueella 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-dumping eller anta interna regelverk om exempelvis import och export till tredjeländ.

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.

### **20.3.2 Förhandlingsresultatet**

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).

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.

## **20.4 Samarbete med tredjeland och humanitärt bistånd**

### **20.4.1 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 undantagna 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 samstämmt agerande mellan olika politikområden. EU-samarbetet omfattar i dag Asien, Afrika, Latinamerika och Europa. Humanitärt bistånd har tillkommit under de senaste tio åren.

#### **20.4.2 Förhandlingsresultatet**

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.

## **20.5 Restriktiva åtgärder**

### **20.5.1 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.

### **20.5.2 Förhandlingsresultatet**

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 annan 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. Som nämnts ovan

används sådana sanktioner redan i viss utsträckning med stöd av artikel 308 EG. 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.

Artikeln 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 18.3.4).

Till båda artiklarna har på svenskt initiativ kopplats en *gemensam förklaring (15)* med en erinran om respekt för grundläggande rättigheter och friheter. 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.

## 20.6 Internationella avtal

### 20.6.1 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).

## 20.6.2 Förhandlingsresultatet

De allmänna bestämmelserna om internationella avtal finns i artiklarna III-323–III-326.

I och med att EU får status som juridisk person och pelarstrukturen avskaffas kommer samtliga bestämmelser som rör förhandling om och ingående av internationella avtal mellan EU och tredjeland och internationella organisationer att sammanföras i en bestämmelse i det konstitutionella fördraget (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).

Genom att placera samtliga bestämmelser om förfarande för förhandling och ingående av avtal under ett avsnitt förenklas och effektiviseras beslutsförfarandena. Detta kommer att inverka positivt på unionens roll på den internationella arenan, vilket är av yttersta vikt i internationella förbindelser med tredjeland och internationella organisationer.

## **20.7 Unionens förbindelser med internationella organisationer och tredjeland samt unionens delegationer**

### **20.7.1 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.

## 20.7.2 Förhandlingsresultatet

Genom det konstitutionella fördraget övertar unionens utrikesminister den företrädarroll som hittills ordförandelandet i rådet har utövat (se avsnitt 10.6).

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.

## 20.8 Solidaritetsklausulen

### 20.8.1 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, bland annat 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.

### 20.8.2 Förhandlingsresultatet

I det konstitutionella fördraget infogas 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 (artikel I-43).

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 III-329).

Det konstitutionella fördraget innehåller däremot inga närmare föreskrifter för genomförandet av denna artikel. Det anges att sådana föreskrifter skall fastställas 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).

Rådet skall biträdas av Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP), med stöd av strukturerna inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, 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.

## 21 Gemensamma bestämmelser

### 21.1 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).

### 21.2 Förhandlingsresultatet

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 ändras de franska utomeuropeiska departementen till 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).



## 22 Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser

### 22.1 Upphävande av tidigare fördrag

#### 22.1.1 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.

### 22.1.2 Förhandlingsresultatet

#### 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). 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 tilläggsgarantier 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 gleshetskriterium (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.

## **22.2 Succession och rättslig kontinuitet samt övergångsbestämmelser för vissa institutioner**

### **22.2.1 Förhandlingsresultatet**

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 10).

## 22.3 Fördragets territoriella tillämpningsområde och regionala unioner

### 22.3.1 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.

### 22.3.2 Förhandlingsresultatet

#### 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. De franska utomeuropeiska departementen 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).

## **22.4 Protokoll och bilagor**

### **22.4.1 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.

### **22.4.2 Förhandlingsresultatet**

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 11)
2. protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (se avsnitt 11)
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 22.1.2)

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 22.1.2)

5. protokollet om eurogruppen (se avsnitt 18.4)

6. protokollet om det permanenta strukturerade samarbete som inrättas genom artikel I-41.6 och artikel III-312 i konstitutionen (se avsnitt 20.2.2)

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 8.1)

8. protokollet om akter och fördrag som kompletterat eller ändrat fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och fördraget om Europeiska unionen (se avsnitt 22.1.2)

9. protokollet om övergångsbestämmelser för unionens institutioner och organ (se avsnitt 10)

10. protokollet om ändring av fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (se avsnitt 22.1.2).

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 18.5.4 och 19).

## 22.5 Förfarande för ändring av fördraget

### 22.5.1 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.

### 22.5.2 Förhandlingsresultatet

#### 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).

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. Vetoätten 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.

## **22.6 Varaktighet, ratificering och ikraftträdande av fördraget**

### **22.6.1 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.

## 22.6.2 Förhandlingsresultatet

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 rikedom 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.



## 23 Författningskommentar

### **23.1 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 reduktionen 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.

# Bilaga 1

## **Förteckning över artiklar i det konstitutionella fördraget där det ordinarie lagstiftningsförfarandet skall tillämpas**

(\*) = helt eller delvis ny rättslig grund

(\*\*) = helt eller delvis övergång från enhällighet i rådet till kvalificerad majoritet

### **Konstitutionella fördraget**

#### **DEL I**

#### **Avdelning V Utövande av unionens befogenheter**

Artikel I-37.3(\*\*) Regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter

#### **Avdelning VI Unionens demokratiska liv**

Artikel I-47.4(\*) Förfaranden och villkor för att lägga fram ett medborgarinitiativ

Artikel I-50.3 Principer och gränser för rätten till tillgång till unionens institutioners, organs och myndigheters handlingar

Artikel I-51.2(\*) Skydd för enskilda i fråga om behandling av personuppgifter och den fria rörligheten för personuppgifter

### DEL III UNIONENS POLITIK OCH FUNKTION

#### **Avdelning I Allmänna bestämmelser**

Artikel III-122(\*) Principer och villkor för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

#### **Avdelning II Icke-diskriminering och medborgarskap**

Artikel III-123 Förbud mot diskriminering på grund av nationalitet

Artikel III-124.2 Grundprinciper för unionens stimulansåtgärder och sådana åtgärder som stöder medlemsstaternas åtgärder för att bekämpa diskriminering

Artikel III-125.1 Underlättande av unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet och fri vistelse

#### **Avdelning III Inre politik och åtgärder**

##### **Kapitel I Inre marknaden**

##### Fri rörlighet för personer och tjänster

Artikel III-134 Åtgärder för att genomföra den fria rörligheten för arbetstagare

Artikel III-136(\*\*) Social trygghet för migrerande arbetstagare och egenföretagare samt

deras familjemedlemmar.

- Artikel III-138.1 Åtgärder för att förverkliga etableringsfriheten på ett visst verksamhetsområde
- Artikel III-139 (andra stycket) Undantag för viss verksamhet från bestämmelserna om etableringsfrihet
- Artikel III-140.2 Samordning av nationella bestämmelser om viss särskild behandling av utländska medborgare
- Artikel III-141(\*\*) Göra det lättare för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare, inkl. ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis
- Artikel III-144 (andra stycket) Utvidgning av friheten att tillhandahålla tjänster till tredjelandsmedborgare som tillhandahåller tjänster och som har etablerat sig inom unionen
- Artikel III-147.1 Åtgärder för att genomföra liberaliseringen av en särskild tjänst

#### Fri rörlighet för varor

- Artikel III-152 Åtgärder för att förstärka tullsamarbetet

#### Kapital och betalningar

- Artikel III-157.2 Åtgärder om kapitalrörelser till eller från tredjeland

Artikel III-160(\*) Förebyggande och bekämpning av terrorism och därmed sammanhängande verksamhet genom t.ex. frysning av ekonomiska tillgångar

#### Gemensamma bestämmelser

Artikel III-172.1 Åtgärder för att upprätta den inre marknaden eller få den att fungera

Artikel III-174 (andra stycket) Åtgärder för att eliminera snedvridning av konkurrensvillkoren på den inre marknaden

Artikel III-176(\*) (första stycket) Åtgärder för att skapa europeiska rättigheter som säkerställer ett enhetligt skydd för immateriella rättigheter i unionen

#### **Kapitel II Ekonomisk och monetär politik**

Artikel III-179.6 Föreskrifter om det multilaterala övervakningsförfarandet

Artikel III-187.3(\*\*) Ändringar i vissa artiklar i stadgan för ECBS och ECB

Artikel III-191(\*) Åtgärder för att använda euron som gemensam valuta

#### **Kapitel III Politik på andra områden**

##### Sysselsättning

Artikel III-207 Stödåtgärder för att främja samarbete mellan medlemsstaterna och stödja deras

insatser på sysselsättningsområdet genom utbyte av information m.m.

### Socialpolitik

Artikel III-210.2 Åtgärder avseende a) arbetsmiljö, b) arbetsvillkor, e) samråd med arbetstagarna, h) integrering av personer som står utanför arbetsmarknaden, i) jämställdhet, j) kamp mot social utestängning samt k) modernisering av systemen för socialt skydd

Artikel III-214.3 Åtgärder för att säkerställa principen om lika möjligheter och lika behandling av kvinnor och män i frågor som rör anställning och yrke

Artikel III-219.3 Genomförandebestämmelser för europeiska socialfonden

### Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning

Artikel III-221 (tredje stycket) Åtgärder rörande ekonomisk, social och territoriell sammanhållning vid sidan av strukturfonderna

Artikel III-223(\*\*) Strukturfonderna och Sammanhållningsfonden. Dock skall rådet fatta beslut med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande när det gäller de första bestämmelser som antas efter de bestämmelser som gäller vid tidpunkten för undertecknandet av det konstitutionella fördraget.

Artikel III-224 Genomförandebestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden

#### Jordbruk och fiskeri

Artikel III-230.1 Tillämpning av konkurrensregler på produktion av och handel med jordbruksprodukter

Artikel III-231.2 Bestämmelser för att uppnå målen för den gemensamma politiken för jordbruk och fiskeri

#### Miljö

Artikel III-234.1 Åtgärder för att uppnå målen för miljöpolitiken

Artikel III-234.3 Allmänna handlingsprogram inom miljöområdet

#### Konsumentskydd

Artikel III-235.3 Åtgärder på konsumentskyddsområdet som understöder, kompletterar och övervakar medlemsstaternas politik

#### Transporter

Artikel III-236 .2(\*\*) Genomförande av en gemensam transportpolitik

Artikel III-245.2 Åtgärder för sjöfart och luftfart

#### Transeuropeiska nät

Artikel III-247.2 Riktlinjer och åtgärder när det gäller



## transeuropeiska nät

Forskning och teknisk utveckling samt rymden

- Artikel III-251.1 Fastställande av ett flerårigt ramprogram för forskning och teknisk utveckling.
- Artikel III-251.4(\*) Åtgärder, som komplement till det fleråriga ramprogrammet, för att genomföra det europeiska forskningsområdet
- Artikel III-252.1 Genomförande av det fleråriga ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling
- Artikel III-252.2 Tilläggsprogram avseende det fleråriga ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling som endast vissa medlemsstater deltar i
- Artikel III-252.3 Deltagande i tilläggsprogrammen
- Artikel III-254.2(\*) Europeiskt rymdprogram

Energi

- Artikel III-256.2(\*) Åtgärder för att uppnå målen på energiområdet

**Kapitel IV** Ett område med frihet, säkerhet och rättvisaPolitik som gäller kontroll vid gränser, asyl och invandring

- Artikel III-265.2(\*\*) Åtgärder på området personkontroll vid

## gränser

- Artikel III-266.2(\*\*) Åtgärder på området ett gemensamt europeiskt asylsystem
- Artikel III-267.2(\*\*) Åtgärder på området en gemensam invandringspolitik
- Artikel III-267.4(\*) Åtgärder för att främja integrationen av tredjelandsmedborgare

Civilrättsligt samarbete

- Artikel III-269.2 Åtgärder på området rättsligt samarbete i civilrättsliga frågor som har gränsöverskridande följder byggt på principen om ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden och utomrättsliga avgöranden.

Straffrättsligt samarbete

- Artikel III-270.1(\*) Åtgärder på området straffrättsligt samarbete för att säkerställa erkännande i hela unionen av domar och beslut, förebygga och lösa behörighetskonflikter, främja personalutbildning och i övrigt underlätta det straffrättsliga samarbetet mellan rättsliga och likvärdiga myndigheter
- Artikel III-270.2 (\*) Minimiregler för att underlätta ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och rättsligt samarbete i straffrättsliga

frågor som har en gränsöverskridande dimension

Artikel III-271.1 (\*)  
(\*\*\*) Minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder avseende särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag

Artikel III-271.2 (\*)  
(\*\*\*) Minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder avseende ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder

Artikel III-272 (\*) Åtgärder för att uppmuntra och stödja medlemsstaternas åtgärder inom området för förebyggande av brottslighet

Artikel III-273 (\*)  
(\*\*\*) Eurojust

#### Polissamarbete

Artikel III-275.2 (\*)  
(\*\*\*) Åtgärder på området polissamarbete

Artikel III-276.2 (\*)  
(\*\*\*) Europol

**Kapitel V** Områden där unionen får besluta om att genomföra stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder

Artikel III-278.4 (\*) Gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller folkhälsa, bl.a. åtgärder för övervakning, tidig varning för och bekämpning av allvarliga

	gränsöverskridande hot mot människors hälsa.
Artikel III-278.5 (*)	Stimulansåtgärder till skydd för och förbättring av människors hälsa och särskilt för att bekämpa de stora gränsöverskridande folksjukdomarna samt åtgärder som direkt avser skydd av folkhälsan avseende tobak och missbruk av alkohol
Artikel III-279.3	Industri
Artikel III-280.5 (**)	Kultur
Artikel III-281.2 (*)	Turism
Artikel III-282.3 (*)	Utbildning, ungdoms- och idrottsfrågor
Artikel III-283.3	Yrkesutbildning
Artikel III-284.2 (*)	Skydd och beredskap
Artikel III-285.2 (*)	Administrativt samarbete
<b>Avdelning V</b>	<b>Unionens yttre åtgärder</b>
<b>Kapitel III</b>	<b>Den gemensamma handelspolitiken</b>
Artikel III-315.2	Genomförande av den gemensamma handelspolitiken
<b>Kapitel IV</b>	<b>Samarbete med tredjeland och humanitärt bistånd</b>
Artikel III-317.1	Genomförande av politiken för

utvecklingssamarbete

Artikel III-319.2 Ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredjeland

Artikel III-321.3 (\*) Åtgärder för att bestämma ramen för genomförandet av unionens humanitära biståndsåtgärder

Artikel III-321.5 (\*) Europeisk frivilligkår för humanitärt bistånd

**Avdelning VI Unionens funktion**

**Kapitel I Institutionella bestämmelser**

Europaparlamentet

Artikel III-331 Regler för politiska partier på europeisk nivå, särskilt finansiering

Europeiska unionens domstol

Artikel III-359.1-359.2 (\*\*\*) Inrättandet av specialdomstolar

Artikel III-364 (\*\*\*) Domstolens behörighet avseende tvister som gäller tillämpningen av akter genom vilka europeiska rättigheter som avser immaterialrätt skapas

Artikel III-381 (\*\*\*) Ändring av vissa bestämmelser i domstolens stadga

Gemensamma bestämmelser för unionens institutioner, organ och myndigheter

Artikel III-398.2 (\*) Bestämmelser för en öppen, effektiv och oberoende europeisk administration

**Kapitel II Finansiella bestämmelser**Gemensamma bestämmelser

Artikel III-412 (\*\*\*) Regler om budgetens uppställning och genomförande och om redovisning och revision. Rådet skall besluta med enhällighet till och med den 31 december 2006.

Bekämpning av bedrägeri

Artikel III-415.4 Åtgärder som rör förebyggande av och kamp mot bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen

**Avdelning VII Gemensamma bestämmelser**

Artikel III-427 Tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda vid unionen

Artikel III-429.1 Framställandet av statistik som behövs för unionens verksamhet

# Bilaga 2

## **Förteckning över artiklar i det konstitutionella fördraget där särskilda lagstiftningsförfaranden skall tillämpas**

(\*) = helt eller delvis ny rättslig grund

(\*\*) = helt eller delvis övergång från enhällighet i rådet till kvalificerad majoritet

### **Konstitutionella fördraget**

#### **DEL I**

##### **Avdelning III**

##### **Unionens befogenheter**

Artikel I-18                      Flexibilitetsklausulen (åtgärder som bl.a. kan få formen av europeiska lagar eller ramlagar)

##### **Avdelning VII**

##### **Unionens finanser**

Artikel I-54.3                      Bestämmelser om systemet för unionens egna medel

Artikel I-54.4 (\*\*)

Genomförandebestämmelser för systemet för unionens egna medel

Artikel I-55.2 (\*)

Fastställande av den fleråriga finansieringsramen

## DEL III UNIONENS POLITIK OCH FUNKTION

<b>Avdelning II</b>	<b>Icke-diskriminering och medborgarskap</b>
Artikel III-124.1	Åtgärder för att bekämpa diskriminering
	Artikel III-125.2 (*) Åtgärder om pass, id-kort, uppehållstillstånd eller andra jämförbara
	dokument samt social trygghet eller socialt skydd
Artikel III-126	Rösträtt och valbarhet beträffande kommunala val och val till Europaparlamentet
Artikel III-127 (*)	Åtgärder för att underlätta diplomatiskt och konsulärt skydd för unionsmedborgare i tredjeland
Artikel III-129	Kompletterande av rättigheter rörande unionsmedborgarskap
<b>Avdelning III</b>	<b>Inre politik och åtgärder</b>
<b>Kapitel I</b>	<b>Inre marknaden</b>
	<u>Kapital och betalningar</u>
Artikel III-157.3	Åtgärder som utgör ett steg tillbaka inom unionsrätten när det gäller liberaliseringen av kapitalrörelser till eller från tredjeland



Bestämmelser om skatter

Artikel III-171           Åtgärder om harmonisering av omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter

Gemensamma bestämmelser

Artikel III-173           Tillnärmning av medlemsstaternas lagar vilka inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion

Artikel III-176 (\*)  
(andra stycket)       Språkanvändningen i samband med europeiska rättigheter som säkerställer ett skydd för immateriella rättigheter i unionen

**Kapitel II               Ekonomisk och monetär politik**

Artikel III-184.13       Förfarandet vid alltför stora underskott

Artikel III-185.6       Särskilda uppgifter för ECB i samband med tillsynen över kreditinstitut och andra finansinstitut

**Kapitel III             Politik på andra områden**Socialpolitik

Artikel III-210.3       Åtgärder avseende  
c) social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna,  
d) skydd när anställningsavtal upphör,  
f) företrädande och tillvaratagande av parternas intressen samt

g) anställningsvillkor för medborgare i tredjeland

### Miljö

Artikel III-234.2 Åtgärder för att uppnå målen för miljöpolitiken när det gäller bestämmelser som är av främst fiskal karaktär, eller som påverkar fysisk planering, vattenresurser, markanvändning, energikällor, energistruktur

### Forskning och teknisk utveckling

Artikel III-251.3 Särskilda program för att genomföra det fleråriga ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling inom varje verksamhet

### Energi

Artikel III-256.3 (\*) Åtgärder för att uppnå målen på energiområdet när de är av främst fiskal karaktär

**Kapitel IV** Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

### Civilrättsligt samarbete

Artikel III-269.3 Åtgärder som rör familjerätt och som har gränsöverskridande följder

### Straffrättsligt samarbete

Artikel III-274.1 (\*) Europeisk åklagarmyndighet

Polissamarbete

Artikel III-275.3 Operativt samarbete mellan polis, tull och andra brottsbekämpande organ

Artikel III-277 Myndigheters möjlighet att ingripa på annan medlemsstats territorium

**Avdelning IV Associering av utomeuropeiska länder och territorier**

Artikel III-291 Regler och förfaranden för utomeuropeiska länders och territoriers associering med unionen

**Avdelning VI Unionens funktion****Kapitel I Institutionella bestämmelser**Europaparlamentet

Artikel III-330.1 Åtgärder för val av Europaparlamentets ledamöter genom allmänna direkta val

Artikel III-330.2 Föreskrifter för Europaparlamentets ledamöter

Artikel III-333 Föreskrifter om utövandet av Europaparlamentets undersökningsrätt

Artikel III-335.4 Regler och villkor för Europeiska ombudsmannens ämbetsutövning

Europeiska investeringsbanken

Artikel III-393 Ändring av EIB:s stadga

**Kapitel II****Finansiella bestämmelser**Unionens årliga budget

Artikel III-404

Fastställande av unionens årliga budget  
(budgetproceduren)**Avdelning VII****Gemensamma bestämmelser**

Artikel III-424

Fastställande av villkor för hur det  
konstitutionella fördraget skall tillämpas  
när det gäller Franska Guyana m.fl.  
områden