



Nicefördraget

Sammanfattning

Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet behandlar i detta betänkande regeringens proposition 2001/02:8 Nicefördraget samt vissa frågor som har att göra med unionens förberedelser inför nästa regeringskonferens. Därutöver behandlar utskottet i betänkandet vissa motioner väckta med anledning av propositionen och ett antal motionsyrkanden från den allmänna motionstiden.

Propositionen om Nicefördraget tar upp resultatet av en fördragsöversyn som unionens medlemsländer har genomfört inom ramen för den regeringskonferens som ägde rum under år 2001. Regeringen föreslår att riksdagen skall godkänna Nicefördraget och vissa ändringar i lagen (1994:1500) med anledning av Sverige medlemskap i EU.

I betänkandet framhåller utskottet att Nicefördraget innebär ett väsentligt framsteg för de av Sverige starkt prioriterade strävandena att genomföra en utvidgning av EU. Vidare vill utskottet betona att det är en fördel för utvidgningsprocessen att de grundläggande maktfrågorna har fått en lösning som möjliggör att nya länder blir medlemmar i EU.

Enligt utskottets mening betyder utvidgningen, och processen fram till denna, liksom det integrationsarbete som sker med andra länder i Europas närhet genom partnerskaps- och associationsavtal, att en grund skapas för en varaktig samarbets- och fredsordning i Europa och dess närområde. Utskottet vill betona att utvidgningen innebär unika möjligheter att stärka fred och stabilitet, frihet och demokrati, välfärd och sysselsättning på den europeiska kontinenten. Redan förberedelserna i kandidatländerna för medlemskap har en mycket betydelsefull säkerhetspolitisk effekt. Särskilt viktigt att lyfta fram är, enligt utskottets mening, den säkerhetspolitiska betydelsen av samverkan och integration. Medvetenheten om integrationens betydelse för säkerheten utgör även grunden för utvidgningen av medlemskretsen liksom för att bredda och fördjupa det europeiska samarbetet.

Ett godkännande av Nicefördraget innebär att beslutanderätt överläts till EG. Utskottet konstaterar i betänkandet att det sker i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. 5 § regeringsformen.

Samtidigt konstaterar utskottet att samarbetet inte ändrar karaktär på grund av Nicefördraget. Samarbetet förblir i grunden mellanstatligt. Det överstatliga EG-samarbetet i den första pelaren vilar på de i mellanstatlig ordning överenskomna fördragen. Vidare konstateras i betänkandet att det ej sker någon överföring av beslutanderätt till EU. Utskottet framhåller att de förändringar som nu genomförs inte förändrar samarbetets karaktär i förhållande till vad som gällde när Sverige blev medlem i EU 1995. Därför avvisar utskottet i betänkandet motioner om att godkännandet av Nicefördraget skall underställas en folkomröstning.

Utskottet ser sammanfattningsvis goda skäl för att tillstyrka regeringens förslag om godkännande av Nicefördraget och ändring i anslutningslagen 1994:1500. Båda besluten skall av riksdagen i enlighet med 10 kap. regeringsformen fattas med tre fjärdedels majoritet av de röstande.

Fortlöpande information till och samråd med riksdagen har ägt rum både under förberedelserna inför konferensen och under den period som konferensen pågick. Därutöver har ett flertal debatter i EU-frågor ägt rum.

Utskottet behandlar i betänkandet också motioner om förberedelserna inför nästa regeringskonferens.

Riksdagen underströk vid sin behandling under våren 2001 av denna fråga betydelsen av en stark ställning för de nationella parlamenten i arbetet inför nästa regeringskonferens. Utskottet anser i linje med vad riksdagen ansåg då, att ett konvent som i huvudsak är baserat på de nationella parlamenten, och där dessa är brett representerade, bör kunna lämna värdefulla bidrag i arbetet inför det nya fördraget. Konventets arbetsmetoder bör ge företrädarna för de nationella parlamenten utrymme också för deras ordinarie parlamentariska uppdrag och för samråd med andra grupper i de frågor som diskuteras i konventet. Utskottet anser vidare, i likhet med vad riksdagen framhöll i våras, att ett eget kvalificerat och i förhållande till EU:s institutioner självständigt sekretariat måste stå till konventets förfogande. Vidare kan särskilda sekretariatsresurser behöva sättas av inom konventets ram för de nationella parlamentens räkning. Dagordningen för konventet måste inte nödvändigtvis begränsas till de frågor som nämns i Niceförklaringen. Arbetet i konventet bör mynna ut i ett brett underlag som ger olika lösningar på de problem som regeringskonferensen sedan kommer att ha att arbeta med.

Regeringen bör enligt utskottets uppfattning verka för en utformning av konventet enligt vad utskottet anför, och utskottet föreslår att riksdagen ger regeringen detta till känna.

De motioner som behandlas i föreliggande betänkande avstyrks eller besvaras. Vänsterpartiet och Miljöpartiet har reserverat sig mot ett godkännande av fördraget. Särskilda yttranden på enskilda avsnitt i betänkandet har lämnats av Vänsterpartiet, Folkpartiet och Miljöpartiet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Innehållsförteckning.....	3
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	5
2 Redogörelse för ärendet	7
2.1 Ärendet och dess beredning	7
2.2 Regeringskonferensen och tillkomsten av Nicefördraget.....	8
2.3 Nicefördragets och betänkandets disposition	11
3 Utskottet.....	13
3.1 Övergripande synpunkter	13
Inledning	13
Riksdagens tidigare uttalanden om de institutionella frågorna	14
Information och samråd mellan regeringen och riksdagen i de institutionella frågorna	16
Det offentliga samtalet och de institutionella frågorna.....	16
3.2 Irland och ratifikationsprocessen.....	17
Motionerna	17
Utskottets bedömning.....	17
3.3 Eventuell folkomröstning.....	18
Motionerna	18
Utskottets bedömning.....	19
3.4 Sveriges godkännande av Nicefördraget, konstitutionella företsättningar, beslutsprocedur och ändring i anslutningslag	20
Propositionen.....	20
Motionerna	22
Bakgrund.....	23
Utskottets bedömning.....	24
3.5 Andra större frågor i Nicefördraget	28
Institutionerna	28
Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.....	32
Närmare samarbete.....	33
Utskottets bedömning.....	35
3.6 Inför nästa regeringskonferens	35
Bakgrund.....	35
Regeringskonferensen i Nice och förklaringen om unionens framtid.....	35
Utveckling efter Nice	35
Regeringen	39
Motionerna	40
Tidigare bedömning av riksdagen	42
Utskottets bedömning.....	44
Reservation	46
Avslag på propositionen (punkt 4)	46

Särskilda yttranden	48
1. Irland och ratifikationsprocessen (punkt 1)	48
2. Eventuell folkomröstning om Nicefördraget (punkt 2).....	48
3. Inför nästa regeringskonferens (punkt 7).....	49
Förteckning över behandlade förslag.....	50
Propositionen.....	50
Följdmotioner	50
Motioner från allmänna motionstiden.....	50

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Irland och ratifikationsprocessen

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:K369 yrkande 1 och 2001/02:K427 yrkande 2.

2. Eventuell folkomröstning om Nicefördraget

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:K428 yrkande 3 och 2000/01:K366.

3. Folkomröstning vid nya EUfördrag

Riksdagen avslår motion 2001/02:K428 yrkande 2.

4. Avslag på propositionen

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:K2 yrkande 1, 2001/02:K4, 2001/02:K5 samt 2001/02:K428 yrkande 1.

Reservation (v, mp)

5. Lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till EU

Riksdagen bifaller proposition 2001/02:8 yrkande 1.

6. Godkännande av Nicefördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget

Riksdagen bifaller proposition 2001/02:8 yrkande 2.

7. Inför nästa regeringskonferens

Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad utskottet anfört och förklarar därmed motionerna 2001/02:K426 yrkande 11, 2001/02:K427 yrkande 6, 2001/02:U301 yrkande 17, 2001/02:U302 yrkande 20 och 2001/02:U303 yrkande 17 i denna del besvarade.

8. Alleuropeiskt konvent

Riksdagen avslår motion 2001/02:K428 yrkande 8.

9. Svensk debatt

Riksdagen avslår motion 2001/02:U302 yrkande 18.

Stockholm den 22 november 2001

På sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets vägnar

Per Unckel

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Unckel (m), Sören Lekberg (s), Göran Magnusson (s), Göran Lennmarker (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Berndt Ekholm (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Pär Axel Sahlberg (s), Birgitta Ahlqvist (s), Lars Ohly (v), Lars Tobisson (m), Marianne Samuelsson (mp), Åsa Torstensson (c), Karl-Göran Biörsmark (fp) och Inger Strömbom (kd).

2 Redogörelse för ärendet

2.1 Ärendet och dess beredning

Ett av huvudsyftena med den regeringskonferens som ledde till Amsterdamfördraget var att effektivisera arbetet i institutionerna inför den kommande utvidgningen av EU. Genom Amsterdamfördraget uppnåddes flera viktiga resultat vad gäller att effektivisera arbetet i institutionerna, bl.a. infördes förenklade beslutsprocedurer och ett ökat inflytande för Europaparlamentet.

Inom det institutionella området, särskilt vad gäller röstreglerna i rådet och kommissionens sammansättning, visade det sig emellertid inte möjligt att nå en av alla parter accepterad lösning. Resultatet i denna del blev i stället att ett protokoll om institutionerna inför en utvidgning antogs av regeringskonferensen (protokoll D.11 i Amsterdamfördraget). Innebörden av protokollet är att en ny regeringskonferens skulle sammankallas vid en senare tidpunkt för att lösa de utestående institutionella frågorna inför ett första steg i utvidgningen.

I enlighet med protokoll D.11 i Amsterdamfördraget sammankallades en ny regeringskonferens i februari år 2000. Slutförhandling ägde rum inom ramen för Europeiska rådets möte i Nice i december år 2000.

De frågor som förhandlades av regeringskonferensen har varit föremål för riksdagens behandling vid ett flertal olika tillfällen och i en rad olika betänkanden. Regeringen redogjorde för sina överväganden vad gäller de institutionella frågorna i regeringskonferenserna redan i sin skrivelse till riksdagen 1995/96:30 EU:s regeringskonferens 1996. I skrivelsen lämnades en redogörelse för förberedelsearbetet inför regeringskonferensen och för vissa principiella ställningstaganden i de frågor som konferensen kunde komma att behandla, däribland de institutionella frågorna. Regeringen har vidare i skrivelse 1996/97:80 Verksamheten i Europeiska unionen under 1996 redogjort för förhandlingsläget i regeringskonferensen såsom det tedde sig vid årsskiftet 1996/97. De båda skrivelserna, inklusive de institutionella frågorna, har utförligt behandlats i betänkandena 1995/96:UU13 och 1996/97:UU13, vilka riksdagen sedermera ställt sig bakom (rskr. 1995/96:199 och rskr. 1996/97:269). Vidare redogjorde regeringen för vilka förändringar inom det institutionella området och andra förändringar som föranleddes av Amsterdamfördraget i proposition 1997/98:58 Amsterdamfördraget. Riksdagen behandlade regeringens proposition i betänkande 1997/98:UU13. Detta betänkande, liksom de tidigare, behandlade de institutionella frågorna.

Som framgått av denna redogörelse har de institutionella frågorna varit föremål för behandling av riksdagen vid ett flertal tillfällen, och regeringen har därvid haft tillfälle att presentera sina överväganden kring svenska förhandlingspositioner. Därför fann riksdagen att det ej var nödvändigt att regeringen skulle inkomma till riksdagen med en ny skrivelse inför den regeringskonferens som sammankallades i februari år 2000 för att företrädesvis behandla de institutionella frågorna. Däremot ansåg riksdagen att behov förelåg för en

löpande information till riksdagen och att samråd skulle äga rum mellan regering och riksdag både inför och under regeringskonferensen.

Regeringen framhåller i propositionen att löpande samråd ägde rum med riksdagen inför och under hela regeringskonferensen samt att riksdagen erhöll skriftliga promemorior i vilka regeringen redogjorde för de aktuella frågorna, förhandlingsförloppet samt regeringens positioner i de olika förhandlingsfrågorna. Föredragningar och samråd ägde rum med konstitutionsutskottet, utrikesutskottet och EU-nämnden, framhåller regeringen i propositionen. Ansvariga statsråd lämnade vidare information i kammaren vid ett flertal tillfällen.

Regeringen betonar i propositionen att den nära och kontinuerliga dialogen med riksdagen bidrog till att regeringen kunde framföra de svenska positionerna i förhandlingen med kraft och på ett konstruktivt sätt.

Konstitutionsutskottet och utrikesutskottet har var för sig fattat beslut om att upprätta ett sammansatt konstitutions- och utrikesutskott (KUU) för att gemensamt bereda regeringens proposition om Nicefördraget för beslut av riksdagen. Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet konstituerades vid ett sammanträde den 16 oktober 2001. Förutom vissa motionsyrkanden som väckts i anslutning till regeringens proposition har såväl konstitutionsutskottet som utrikesutskottet hänvisat vissa motionsyrkanden från den allmänna motionstiden för gemensam beredning av det sammansatta utskottet.

Ett sammansatt konstitutions- och utrikesutskott upprättades även under det första halvåret 2001. Utskottets syfte var att bidra till att i riksdagen aktualisera debatten om unionens framtida utveckling. Samtidigt behandlades ett antal motioner från den allmänna motionstiden år 2000. Utskottets beredning resulterade i betänkande 2000/01:KUU1 EU:s framtidsfrågor. Utskottet upplöstes då riksdagen efter debatt i kammaren den 9 maj 2001 fattat beslut med anledning av utskottets betänkande.

Det nu konstituerade utskottet har erhållit föredragningar av statssekreterare Lars Danielsson, Statsrådsberedningen, om regeringens syn på huvudfrågorna i Nicefördraget och om pågående diskussioner inför den förklaring som skall avges vid Europeiska rådets möte i Laeken om initiativ för de fortsatta förberedelserna inför nästa regeringskonferens.

2.2 Regeringskonferensen och tillkomsten av Nicefördraget

I slutskedet av den regeringskonferens som resulterade i Unionsfördraget i december 1991 stod det klart att det inte var möjligt att nå ett så långtgående resultat som vissa medlemsstater önskade. Därför kom de dåvarande medlemsstaterna överens om att en ny regeringskonferens skulle sammankallas år 1996 för att undersöka vilka delar och enskilda bestämmelser i fördraget som kunde behöva revideras.

I enlighet med detta inleddes en regeringskonferens vid Europeiska rådets möte i Turin den 29 mars 1996. De politiska förhandlingarna om ett nytt

fördrag avslutades vid Europeiska rådets möte i Amsterdam den 17 juni 1997. Det nya fördraget – Amsterdamfördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem – och dess slutakt undertecknades den 2 oktober 1997 i Amsterdam.

Regeringskonferensen föregicks av ett förberedelsearbete inom den s.k. reflektionsgruppen. Gruppen bestod av personliga representanter för medlemsstaternas utrikesministrar. Även representanter för kommissionen och Europaparlamentet deltog i gruppens arbete. Reflektionsgruppens förberedelsearbete redovisades den 5 december 1995 i en slutrapport till Europeiska rådets möte i Madrid den 15 och 16 december 1995 under spanskt ordförandeskap. Slutrapporten kom att få ett avgörande inflytande på dagordningen för regeringskonferensen.

Vid den officiella startpunkten för regeringskonferensen vid Europeiska rådets möte i Turin lade unionens stats- och regeringschefer fast konferensens huvudinriktning på grundval av reflektionsgruppens slutrapport.

Dagordningen kom i enlighet härmed att delas in i huvudsakligen tre delar: unionen och medborgaren, en effektiv och sammanhängande utrikespolitik samt institutionella frågor. Vid sidan härav diskuterades även två andra frågor under egna dagordningspunkter, dels frågan om närmare samarbete, s.k. flexibel integration, dels frågan om en förenkling av fördragen.

Regeringens förslag om godkännande av Amsterdamfördraget förelades riksdagen under riksdagsåret 1997/98. Riksdagen fattade beslut om att godkänna Amsterdamfördraget den 29 april 1998 (bet. 1997/98:UU13, rskr. 1997/98:197) samt att införliva detta i svensk rättsordning genom ett tillägg i anslutningslagen.

Amsterdamfördraget trädde i kraft för alla unionens medlemsländer den 1 maj år 1999.

Vid Europeiska rådets möte i Köln i juni 1999 fattade medlemsländerna gemensamt ett beslut om förberedelser och tidsplan för en kommande regeringskonferens. Denna inleddes formellt den 14 februari år 2000. Dagordningen för konferensen kom att omfatta röstreglerna i rådet, kommissionens storlek och sammansättning, antalet ledamöter i Europaparlamentet vid en utvidgning, en eventuell utökad tillämpning av kvalificerad majoritet vid beslutsfattande i rådet, reformer vad gäller domstolen och dess verksamhet, närmare samarbete och villkoren för detta samt utformningen av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Arbetet med en stadga för de grundläggande rättigheterna sågs som en parallell process till regeringskonferensen och slutade med en politisk förklaring.

Efter slutförhandlingar inom ramen för Europeiska rådet kunde ordförandelandet den 11 december år 2000 konstatera att de politiska förhandlingarna om Nicefördraget hade avslutats.

Nicefördraget innehåller bestämmelser som utgör ändringar i eller tillägg till EG-fördraget, Kol- och stålfördraget, Euratomfördraget och Unionsfördraget. Enligt artikel 12.1 i fördraget skall det godkännas av alla medlemsstater i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Enligt regeringsfor-

men skall riksdagen godkänna vissa internationella avtal. Med anledning härav har regeringen lagt fram proposition 2001/02:8 Nicefördraget med förslag att riksdagen skall godkänna fördraget och anta därmed sammanhängande tillägg i anslutningslagen.

Regeringen framhåller i propositionen att det övergripande svenska målet för regeringskonferensen var att säkerställa en väl fungerande utvidgad union. En mycket omfattande dagordning för konferensen skulle kunna dra ut på tiden och medföra en risk för att EU:s utvidgning skulle skjutas på framtiden. Regeringen förespråkade därför en begränsad dagordning.

I propositionen framhåller regeringen vidare att det var en viktig generell svensk utgångspunkt att värna de mindre medlemsstaternas möjlighet till inflytande i EU. En prioriterad fråga var även att säkerställa Sveriges relativa inflytande i EU, med bibehållande och stärkande av unionens effektivitet och legitimitet. Förslag som i grunden skulle ändra den balans som i dag råder mellan större och mindre medlemsländer avvisades, framhåller regeringen.

Vad gäller röstviktningen i ministerrådet anför regeringen att en uppgörelse borde grundas på en kompromiss mellan å ena sidan det förhållandet att medlemsstaterna är suveräna stater och å andra sidan medlemsstaternas folkmängd. Förändringen borde dessutom ske en gång för alla så att inte omförhandling skulle behöva ske så snart ett nytt land skulle anslutas till unionen. Lösningen på frågan om röstviktningen borde enligt regeringen också bygga på klara och objektiva kriterier och inte grundas på godtyckliga ändringar av dagens fördelning.

Regeringen anför i propositionen att det ligger i Sveriges intresse att kommissionen även fortsättningsvis har en stark och självständig ställning. Kommissionen måste även i framtiden vara en drivkraft för samarbetet i EU och vaka över fördragets tillämpning. Regeringen framhåller att liksom under den förra regeringskonferensen 1996/1997, vilken ledde till Amsterdamfördraget, är den svenska positionen att varje medlemsstat även i fortsättningen borde ha rätt till att nominera en ledamot av kommissionen med full rösträtt och ett eget ansvarsområde.

När det gäller reformer beträffande tillämpning av omröstningsregler med kvalificerad majoritet förespråkade regeringen att prövning skulle ske på grundval av en genomgång från fall till fall och där de sakliga förutsättningarna i varje enskilt fall fick ligga till grund för Sveriges hållning. Regeringen konstaterar i propositionen att detta också blev den metod som tillämpades. I regeringskonferensen förespråkade regeringen en övergång till beslut med kvalificerad majoritet i ministerrådet i en rad fall på socialpolitikens område, på de områden av den inre marknaden som alltjämt kräver enhällighet samt på asyl- och migrationsområdet.

2.3 Nicefördragets och betänkandets disposition

Nicefördraget består av två delar som innehåller dels materiella ändringar i de grundläggande fördragen, dels övergångs- och slutbestämmelser. Fördraget inleds med en kort ingress.

Den första delen i fördraget (artiklarna 1–6) innehåller materiella ändringar i

- Fördraget om Europeiska unionen (Unionsfördraget),
- Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget),
- Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratomfördraget),
- Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (Kol- och stålfördraget eller EKSG-fördraget),
- Protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken och
- Protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier.

Den andra delen i fördraget (artiklarna 7–13) innehåller övergångs- och slutbestämmelser.

Vid regeringskonferensen antogs fyra protokoll. Dessa har samma rättsliga status som de fördrag till vilka de fogats. Vid regeringskonferensen antogs även 24 gemensamma förklaringar och beaktades 3 ensidiga förklaringar av en eller flera medlemsstater.

Regeringskonferensens slutakt innehåller en förteckning över de texter som medlemsstaterna i konferensen antog eller beaktade: Nicefördraget, de fyra protokollen och samtliga förklaringar. Förklaringarna har bifogats till slutakten. Till skillnad från fördraget och protokollen utgör slutakten inte en del av gemenskapsrätten. Den rättsliga statusen av de förklaringar som har fogats till slutakten bör ses mot bakgrund av de tolkningsbestämmelser, vilka finns i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten och som kodifierar den allmänna folkrättens regler om tolkning av internationella överenskommelser. Det är emellertid ytterst EG-domstolen som avgör vilken rättsverkan förklaringarna skall tillerkännas.

I detta betänkande avses vid hänvisningar till artiklar i EG- och Unionsfördragen, om inte annat anges, deras lydelse enligt Amsterdamfördraget med de ändringar och tillägg som följer av Nicefördraget. Vid hänvisningar i detta betänkande till protokoll och förklaringar i Nicefördraget anges den beteckning som de har fått i slutakten.

Betänkandet tar i avsnitt 3 i ett inledande avsnitt upp vissa övergripande synpunkter. Därefter följer ett avsnitt som behandlar folkomröstningsresultatet i Irland och dess eventuella relevans för Sveriges ratifikationsprocess. Följande del behandlar vissa motioner med yrkanden om att Sveriges godkännande av Nicefördraget skall bli föremål för folkomröstning. I nästföl-

jande avsnitt tar utskottet upp vissa frågor gällande Sveriges godkännande av Nicefördraget och de konstitutionella förutsättningarna för detta beslut. Där- efter följer ett underkapitel som redovisar olika samarbetsområden som har behandlats i regeringskonferensen. I denna del behandlas de institutionella frågorna, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt frågan om närmare samarbete. I ett avslutande underkapitel tar utskottet upp vissa frågor som är relaterade till den kommande regeringskonferensen om unionens framtid.

Varje avsnitt inleds med en redogörelse för huvudpunkterna i regeringens proposition och en sammanfattning av de motionsyrkanden som, i förekommande fall, behandlas i avsnittet. Detta följs av utskottets bedömningar och ställningstaganden.

3 Utskottet

3.1 Övergripande synpunkter

Inledning

Enligt *utskottets* uppfattning är Europeiska unionens viktigaste uppgift att trygga friheten, freden, demokratin och välfärden i hela Europa. Utskottet menar vidare att en utvidgad medlemskrets och en fördjupad integration är den bästa vägen för att skapa bestående fred och för att nå en socialt och miljömässigt hållbar utveckling.

Regeringskonferensen som resulterade i Nicefördraget hade till syfte att nå fram till lösningar som banar vägen för en utvidgad medlemskrets samt att effektivisera och lägga en fast grund för EU-samarbetet inför framtiden.

Regeringen har i den nu aktuella propositionen lämnat en redogörelse för resultatet i regeringskonferensen samt för vissa konstitutionella förutsättningar för Sveriges tillträde till fördraget. I propositionen framhåller regeringen att Nicefördraget innebär ett grundläggande framsteg för de av Sverige starkt prioriterade strävandena att genomföra en utvidgning av EU samt att medlemsstaternas regeringar har kommit överens om de institutionella förändringar som är nödvändiga för att samarbetet skall kunna fungera i en utvidgad union.

Enligt utskottets mening betyder utvidgningsprocessen, liksom det integrationsarbete som sker med andra länder i Europas närhet genom partnerskaps- och associationsavtal, att en grund skapas för en varaktig samarbets- och fredsordning i Europa och dess närområde. På samma sätt som säkerhet i västra Europa efter det andra världskriget skapades genom samarbete och integration, skall de länder som nu står i begrepp att ansluta sig eller utveckla ett närmare samarbete med EU bli en del av denna stabiliserande ordning.

Utskottet vill betona att utvidgningen innebär unika möjligheter att stärka fred och stabilitet, frihet och demokrati, välfärd och sysselsättning på den europeiska kontinenten. Redan förberedelserna för medlemskap i kandidatländerna har en mycket betydelsefull säkerhetspolitisk effekt då kraven på en institutionell stabilitet som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och respekt för skydd av minoriteter har haft avsevärda positiva effekter.

Särskilt viktigt att lyfta fram är, enligt utskottets mening, den säkerhetspolitiska betydelsen av samverkan och integration. Medvetenheten om integrationens betydelse för säkerheten utgör även grunden för utvidgningen av medlemskretsen liksom för att bredda och fördjupa det europeiska samarbetet.

Utskottet instämmer i regeringens bedömning att Nicefördraget innebär ett grundläggande framsteg för att genomföra en utvidgning av EU. Utskottet ser positivt på att en institutionell grund har lagts för en utvidgning av medlemskretsen. En utveckling där framsteg på det institutionella området ej hade

uppnått hade kunnat få till effekt att utvidgningen försenades. En sådan utveckling ligger inte i svenskt intresse, menar utskottet.

Riksdagens tidigare uttalanden om de institutionella frågorna

Utskottet vill framhålla att den förhandlingsprocess i de institutionella frågorna som avslutas med Nicefördraget inleddes redan vid den regeringskonferens som påbörjades år 1996 och som ledde till Amsterdamfördraget. De i propositionen behandlade frågorna om institutionella förändringar har behandlats av riksdagen vid ett flertal tillfällen och i en rad betänkanden sedan 1996. Utskottet vill erinra om att regeringen i sin skrivelse 1995/96:30 (bet. 1995/96:UU13, rskr. 1995/96:199) till riksdagen redogjorde för sina utgångspunkter vad gäller de institutionella frågorna inför den regeringskonferens som ledde till Amsterdamfördraget där medlemsländerna dock inte kom till en slutlig förhandlingslösning vad gäller dessa frågor. Regeringens utgångspunkter från 1996 liksom de uttalanden som riksdagen har gjort i betänkande 1995/96:UU13 och i en rad andra betänkanden gällde även inför den regeringskonferens som år 2000 ledde till Nicefördraget.

I sitt betänkande 1995/96:UU13 med anledning av skrivelse 1995/96:30 framhöll *utrikesutskottet* att utvidgningen av unionen utgör ett viktigt steg på vägen mot den alleuropeiska freds- och säkerhetsordning som Sverige eftersträvar. Utrikesutskottet framhöll även att

... Sverige vid konferensen skall verka för att EU skall utvecklas till en effektiv och handlingskraftig organisation för samarbetet i alla de frågor som är av gemensamt intresse för unionens medlemmar och där samverkan syftar till att förbättra invånarnas trygghet, välfärd och miljö.

Utrikesutskottet menade vidare i betänkandet att det liksom regeringen utgick

.... från att EU också i fortsättningen kommer att utvecklas som en sammanslutning av självständiga stater till vilken medlemsstaterna i vissa fall överför befogenheter för att lättare uppnå gemensamma mål.

Utrikesutskottet noterade att även konstitutionsutskottet i sitt yttrande 1995/96:KU5y ansåg att en sådan hållning var en lämplig utgångspunkt för den svenska inställningen till arbetet vid regeringskonferensen. I sitt yttrande anförde konstitutionsutskottet bl.a. följande:

Varje fråga om att överföra ytterligare beslutanderätt får givetvis prövas noga i en situation då frågan aktualiseras. Utskottet utgår från att regeringen för Sveriges del kommer att verka för en utveckling av EU:s strukturer och beslutsmekanismer i de delar där det är påkallat för att uppnå en varaktig effektivitet och handlingskraft.

I sitt yttrande 1996/97:KU8y till utrikesutskottet med anledning av regeringens skrivelse 1996/97:80 Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 1996 framhöll *konstitutionsutskottet* följande:

Den europeiska integrationen var redan från början ett instrument för fred och säkerhet. Genom demokratiseringen av de östeuropeiska länderna har förutsättningarna ökat för att genom samarbete och ekonomisk integration skapa allt större säkerhet i Europa. Utvidgningen av EU är i detta sammanhang av största betydelse. Det framhålls också i skrivelsen att samarbetet inom EU är ett uttryck för en solidarisk vilja att genom ge-

mensamma åtgärder på europeisk nivå dela ansvar och möjligheter i gemensamma angelägenheter. En fördjupning av samarbetet kan inom vissa områden bidra till att målen förverkligas snabbare och effektivare. Samtidigt finns det frågor som bäst hanteras genom beslut på nationell nivå.

Utskottet kan ställa sig bakom skrivelsens allmänna syn på EU:s utveckling.

Utrikesutskottet noterade i sitt betänkande 1996/97:UU13 med anledning av samma skrivelse vad konstitutionsutskottet anfört och framhöll för sin del följande.

Som framgår av detta betänkande finns det en samsyn mellan regeringen och riksdagen om ett antal reformer som syftar till att förbereda unionen för utvidningen och föra den närmare medborgarna. Det gäller även avseende åtgärder som syftar till ett effektivt och sammanhängande samarbete i utrikes- och säkerhetspolitiska samt i inrikes och rättsliga frågor. Målsättningen med reformerna av grundfördragen är att unionen skall kunna fullgöra sina centrala målsättningar väl, bana väg för en utvidning och förse unionen med effektiva instrument.

Utrikesutskottet noterade vidare i sitt betänkande 1997/98:UU13 med anledning av regeringens proposition 1997/98:58 Amsterdamfördraget:

Vad gäller det andra målet [*dvs. institutionella reformer*] är det utskottets uppfattning att det hade varit att föredra om de grundläggande maktfrågorna som aktualiseras i ett utvidningsperspektiv hade fått en varaktig lösning i Amsterdamfördraget. Detta var nu inte möjligt även om medlemsstaterna har kunnat enas om vissa förberedelser, bl.a. ett åtagande att vid en senare tidpunkt återigen ta upp de institutionella frågorna till behandling. Utskottet vill emellertid framhålla att de institutionella reformer som kommer att genomföras när Amsterdamfördraget träder i kraft ligger i linje med vad som behöver göras inför utvidningen av unionen till en större medlemskrets.

Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet kan konstatera att de kvarvarande frågorna efter Amsterdamfördraget – främst frågor av institutionell karaktär – genom Nicefördraget har fått en lösning som möjliggör en utvidning av EU. Därutöver har regeringskonferensen behandlat frågor som syftar till ökad effektivitet i domstolen och vissa andra institutioner samt frågor som gäller unionens handlingskraft.

Utskottet menar att resultatet i den regeringskonferens som utmynnade i Nicefördraget ligger väl i linje med de uttalanden som riksdagen tidigare har gjort. Utskottet finner att Nicefördraget innebär att framsteg har skett på många av de områden där det finns svenska intressen och att förhandlingsresultatet i sin helhet måste betraktas som gott samtidigt som det innebär viktiga steg framåt för det europeiska samarbetet och för att lägga grunden för en utvidning med nya medlemsländer.

Sverige medverkar som EU-medlem i den för freden och avspänningen i Europa mycket betydelsefulla utvidningen av EU till att omfatta de öst- och centraleuropeiska kandidatländerna samt Cypern och Malta. Efter regeringskonferensens avslutande har unionen fattat ett antal betydelsefulla beslut för att ta ytterligare steg i denna riktning. I slutsatserna från Europeiska rådets möte i Göteborg framhålls att utvidningsprocessen är oåterkallelig. Vidare framhålls i slutsatserna att förutsatt att framstegen när det gäller att uppfylla

kriterierna för medlemskap fortsätter i oförminskad takt bör förhandlingarna kunna slutföras med en första grupp länder till slutet av år 2002. Målet är att dessa stater skall kunna delta i valen till Europaparlamentet år 2004 som medlemmar. Utskottet ser positivt på dessa uttalanden från Europeiska rådet och vill understryka att EU:s medlemsländer och institutioner inte får försena denna tidtabell.

Information och samråd mellan regeringen och riksdagen i de institutionella frågorna

I sitt yttrande till utrikesutskottet med anledning av regeringens skrivelse 1995/96:30 framhöll *konstitutionsutskottet* vikten av att en fortsatt förankring av konkreta ställningstaganden skulle äga rum både i EU-nämnden och i utskotten. *Utrikesutskottet* framhöll i betänkande 1995/96:UU13 att utskottet delade konstitutionsutskottets uppfattning.

Mot bakgrund av vad som redovisats ovan kan det *sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet* konstatera att fortlöpande information till och samråd med riksdagen har ägt rum både inför och under regeringskonferensen. Därutöver har ett flertal riksdagsdebatter i EU-frågor ägt rum.

Med anledning härav vill utskottet särskilt framhålla att detta har betytt att riksdagen har kunnat följa förhandlingarnas utveckling, även i enskilda frågor, på ett heltäckande sätt och att det informations- och samrådsförfarande som har ägt rum med konstitutions- och utrikesutskotten samt med EU-nämnden inneburit att riksdagen inte bara har kunnat lämna synpunkter utan även har varit delaktig i beslutsprocessen samt kunnat delta i utformningen av Sveriges förhandlingsupplägg i dessa frågor.

Det offentliga samtalet och de institutionella frågorna

Det förtjänar att påpekas att en parlamentarisk kommitté tillsattes inför regeringskonferensen 1996, EU 96-kommittén (dir. 1995:15). Kommittén, som arbetade under perioden mars 1995–juli 1996, hade i uppdrag att utreda viktiga sakfrågor som konferensen kunde komma att behandla, att stimulera den offentliga debatten om dessa frågor och att ge såväl förespråkare som motståndare till olika EU-frågor utrymme att argumentera för sina uppfattningar. Kommittén lät publicera ett tjugotal expertrapporter samt ett antal informationsskrifter, däribland en rapport om de institutionella frågorna (Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996, SOU 1996:4). Vidare anordnades seminarier och regionala möten över hela landet. Kommittén överlämnade i februari 1996 sitt betänkande Sverige, EU och framtiden, EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen (SOU 1996:19). Utskottet menar att tillsättandet av den parlamentariska EU 96-kommittén var ett lovvärt initiativ och noterar att en parlamentarisk kommitté (Kommitté för debatt om Europeiska unionens utveckling och framtid inför 2004 års regeringskonferens, dir. 2001:35) har tillsatts inför nästa regerings-

konferens, som enligt Europeiska rådets beslut i Nice i december år 2000 skall sammankallas år 2004.

3.2 Irland och ratifikationsprocessen

Motionerna

I *motion 2001/02:K369 av Sven Bergström m.fl. (c) yrkande 1* begärs ett tillkännagivande om att riksdagen bör avbryta den svenska ratifikationsprocessen i respekt för Irlands nej till Nicefördraget. Motionärerna anser att fördraget borde ha fallit i och med att väljarna i Irland röstade nej till det i juni i år, eftersom fördragsförändringar kräver enhällighet bland medlemsstaterna. Vänsterpartiet begär i *motion 2001/02:K427 av Gudrun Schyman m.fl. (v) yrkande 2* ett tillkännagivande om respekt för medlemsländers beslut vid ratificering av EU:s fördrag. Motionärerna menar att så inte har skett vad gäller Irland.

Utskottets bedömning

Nicefördraget, som innebär förändringar i fördragen, har förhandlats fram inom ramen för en regeringskonferens. Regler för ändringar i fördragen finns i Unionsfördragets artikel 48. Enligt denna artikel skall rådets ordförande sammankalla en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar (regeringskonferens) om rådet enhälligt har uttalat sig för detta. En regeringskonferens är således skild från rådets verksamhet där medlemsländerna agerar inom ramen för en av unionens institutioner. Överenskommelser om ändringar i fördragen skall ske i samförstånd mellan medlemsländerna, dvs. med enhällighet. Enligt artikel 48 skall ändringarna träda i kraft när de ratificerats av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser.

Nicefördraget skall, i enlighet med ovan nämnda artikel 48 i Unionsfördraget och i enlighet med artikel 12.1 i Nicefördraget ratificeras av alla medlemsstater i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Fördraget träder i kraft den första dagen i den andra månaden efter den månad då det sista ratifikationsinstrumentet har deponerats hos Italienska republikens regering.

För att Nicefördraget skall träda i kraft fordras således att samtliga medlemsstater har godkänt fördraget och att samtliga länders ratifikationsinstrument har deponerats.

Utskottet kan konstatera att ratifikationsprocessen pågår i medlemsstaterna men att exakta tidpunkter för olika medlemsländers beslut för närvarande är oklara. Utskottet noterar att Danmark och Luxemburg har avslutat sina konstitutionella procedurer för godkännande av fördraget.

Vidare kan utskottet konstatera att en folkomröstning har genomförts om Nicefördraget i Irland och att resultatet var att en majoritet motsatte sig ett irländskt godkännande av fördraget.

Utskottet vill i sammanhanget framhålla att ratifikationsprocessen skall ske i varje land var för sig och att olika medlemsländer har olika procedurer. De konstitutionella regler som gäller för Sverige finns i 10 kap. regeringsformen.

Till skillnad från motionärerna menar utskottet att den svenska beslutsprocessen för godkännande av Nicefördraget inte skall påverkas av beslutsprocessen i andra länder. Den måste gå vidare, och det är först vid en senare tidpunkt som det är möjligt att ta ställning till vad som skall ske med resultatet i regeringskonferensen i det fall inte alla medlemsländer godkänner det aktuella fördraget. I slutsatserna från Europeiska rådets möte i Göteborg i juni år 2001 heter det bl.a. att processen för ratificering av Nicefördraget kommer att fortsätta så att unionen blir i stånd att välkomna nya medlemsstater från slutet av år 2002. Alla medlemsstater, även Irland, är således överens om att procedurerna för nationella godkännanden skall fortsätta i de övriga medlemsländerna.

Utskottet menar vidare att Sverige som fördragsslutande part har en skyldighet att behandla frågan om godkännande, på grundval av resultatet i förhandlingarna och med utgångspunkt i de svenska intressen som berörs.

Sammanfattningsvis vill utskottet betona att det är av vikt att riksdagen tar ställning till fördraget för Sveriges vidkommande.

Utskottet noterar att Allmänna rådet i sina slutsatser från mötet den 11 juni 2001 förklarar sig villigt att på alla sätt hjälpa den irländska regeringen att hitta en väg framåt. Rådet framhöll även ånyo sitt engagemang för utvidgningen och upprätthållandet av goda framsteg i utvidgningsförhandlingarna. I samband med Europeiska rådets möte i Göteborg den 15–16 juni 2001 bekräftades dessa slutsatser.

Med vad som ovan anförts avstyrker utskottet motionerna 2001/02:K369 (c) yrkande 1 och 2001/02:K427 (v) yrkande 2.

3.3 Eventuell folkomröstning

Motionerna

I *motion 2001/02:K428 av Yvonne Ruwaida m.fl. (mp) yrkande 2* begärs ett tillkännagivande till regeringen om att alla nya EU-fördrag som innebär maktoverföring till EU-nivån skall underställas medborgarna i en folkomröstning. I samma motion, *yrkande 3*, begärs ett tillkännagivande till regeringen om att Nicefördraget skall underställas medborgarna i en folkomröstning.

Frågan om folkomröstning togs också upp i en motion från allmänna motionstiden föregående riksdagsår, *motion 2000/01:K366 av Margit Gennser (m)*, där motionären begär ett tillkännagivande för regeringen om att det avtal om EU:s konstitution och EU-medborgarnas fri- och rättigheter som skulle antas i Nice måste göras till föremål för en beslutande folkomröstning i Sverige.

Utskottets bedömning

De grundläggande reglerna om folkomröstning finns i regeringsformen. Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga skall enligt 8 kap. 4 § regeringsformen meddelas genom lag. Närmare bestämmelser finns i folkomröstningslagen (1979:369).

Rådgivande folkomröstningar har i Sverige kunnat anordnas sedan 1922. Det har hittills skett vid fem tillfällen, senast 1994 om Sveriges anslutning till Europeiska unionen. En rådgivande folkomröstning är rättsligt sett inte bindande för statsmakterna. Inför folkomröstningen om medlemskap i Europeiska unionen förklarade partierna uttryckligen att de avsåg att respektera folkomröstningens resultat.

Möjligheten att anordna *beslutande folkomröstning* i ett grundlagsärende har funnits sedan 1979. Möjligheten har hittills inte använts. Bestämmelser om förutsättningarna för och betydelsen av en sådan omröstning finns i 8 kap. 15 § regeringsformen. Folkomröstning om vilande grundlagsförslag skall anordnas om yrkande därom framställs av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för bifall till yrkandet. Folkomröstningen skall hållas samtidigt med val till riksdagen. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara huruvida de godtar det vilande grundlagsförslaget eller ej. Förslaget är förkastat om de flesta av dem som deltar i omröstningen röstar mot förslaget och de till antalet är fler än hälften av dem som har avgivit godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall avgör riksdagen ärendet.

Beslut om överlåtelse av viss beslutanderätt till icke svenska organ kan enligt 10 kap. 5 § regeringsformen fattas i samma ordning som gäller för ändring av grundlag eller genom beslut i riksdagen med kvalificerad majoritet. För överlåtelse av beslutanderätt till EG är huvudregeln att beslut fattas med kvalificerad majoritet, nämligen genom beslut varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Alternativt kan riksdagens beslut fattas i den ordning som gäller för grundlagsändring. Endast i detta fall – då riksdagens beslut fattas i grundlagsordning – kan således frågan om överlåtelse av beslutanderätt bli föremål för formellt beslutande folkomröstning enligt reglerna i 8 kap. 15 § regeringsformen. Utskottet kommer att behandla frågan om formen för riksdagens beslut i följande avsnitt.

Utskottet vill framhålla att det i likhet med regeringen inte kan finna att samarbetet inom EU ändrar karaktär på något avgörande sätt genom Nicefördraget. Utskottet kan konstatera att Nicefördraget inte medför några i sak omvälvande nyheter i förhållande till den omfattande rättsliga reglering som Sverige accepterat genom sin anslutning till EU.

Utskottet vill framhålla att det står klart att de fördragsslutande parternas avsikt varit att bevara den mellanstatliga karaktären av andra och tredje pelarna. Där en reglering som ger möjlighet att meddela EG-rättslig lagstiftning ansetts behövlig har dessa ämnesområden lagts i den första pelaren.

Vidare vill utskottet betona att samarbetet även fortsättningsvis kommer att förbli i grunden mellanstatligt. Det överstatliga EG-samarbetet i den första pelaren vilar på de i mellanstatlig ordning överenskomna fördragen. De förändringar som nu genomförs förändrar inte samarbetets karaktär i förhållande till vad som gällde när Sverige blev medlem i Europeiska unionen 1995.

Utskottet hänvisar också till regeringsformens bestämmelse om att riksdagens beslut om överlåtelse av beslutanderätt till EG skall fattas med minst tre fjärdedels majoritet av de röstande, om det inte fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Strängare krav gäller således för ett sådant beslut än för de beslut riksdagen vanligen fattar.

Utskottet anser sammanfattningsvis att en folkomröstning om Nicefördraget inte är påkallad och avstyrker motionerna 2001/02:K428 (mp) yrkande 3 och 2000/01:K366 (m).

Utskottet avvisar även förslaget att alla nya EU-fördrag som innebär maktoverföring till EU-nivån skall underställas medborgarna i en folkomröstning. Behovet av en folkomröstning måste avgöras på grundval av det materiella innehållet i det aktuella fördraget och i vilken grad det sker en överlåtelse av beslutanderätt till ett överstatligt organ. Frågan om en folkomröstning måste därför avgöras från fall till fall.

Utskottet avstyrker därmed motion 2001/02:K428 (mp) yrkande 2.

3.4 Sveriges godkännande av Nicefördraget, konstitutionella förutsättningar, beslutsprocedur och ändring i anslutningslag

Propositionen

Sveriges tillträde till Nicefördraget förutsätter att regeringsformens krav för ingående av internationella överenskommelser är uppfyllda. Regeringen framhåller i propositionen att de nya bestämmelserna i gemenskapssamarbetet innebär att beslutanderätt i vissa fall överläts till EG. Därmed utökas befogenheten för gemenskapen (EG) att meddela bindande föreskrifter (normgivningsmakt). Regeringen framhåller i propositionen att överlåtelsen är av begränsad omfattning.

Regeringen konstaterar i propositionen att bestämmelserna i 10 kap. 5 § regeringsformen reglerar frågan om överlåtelse av beslutanderätt. Överlåtelse av beslutanderätt innebär att befogenheter att fatta beslut som annars tillkommer svenska organ, t.ex. riksdagen eller regeringen, överlämnas till exempelvis ett mellanstatligt organ. Det kan bl.a. vara fråga om att överlåta befogenheten att ingå internationella avtal (traktatmakten) eller att överlåta befogenheten att meddela bindande föreskrifter (normgivningsmakten).

Regeringen konstaterar att 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen gör det möjligt att överlåta beslutanderätt, t.ex. traktatmakt eller normgivningsmakt, till EG. Bestämmelsen pekar ut EG och inte EU som mottagare av

beslutanderätten. Det är riksdagen som fattar beslut om överlåtelsen. Beslutet skall fattas med tre fjärdedels majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Av 10 kap. 2 § andra stycket regeringsformen framgår att om det finns en särskild ordning föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsätts, samma ordning skall iakttas vid godkännandet av avtalet. Innebär ett internationellt avtal att beslutanderätt överläts till EG, skall avtalet alltså godkännas av riksdagen med minst tre fjärdedels majoritet av de röstande eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Regeringen konstaterar i propositionen att Nicefördraget inte medför att beslutanderätt överförs till EU. Det föreligger därmed inte hinder att i enlighet med 10 kap. 5 § regeringsformen fatta beslut om att godkänna fördraget, menar regeringen. Däremot framhåller regeringen att viss överlåtelse av beslutanderätt till EG äger rum vid ett svenskt tillträde till Nicefördraget. Därmed skall avtalet godkännas av riksdagen med minst tre fjärdedels majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Regeringen framhåller att en förutsättning i enlighet med 10 kap. 5 § första stycket för att riksdagen skall kunna besluta om överlåtelse av beslutanderätt till EG är att gemenskaperna har ett fri- och rättighetskydd som motsvarar det som ges i 2 kap. regeringsformen och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I detta hänseende strider inte Nicefördraget mot kravet i 10 kap. 5 § regeringsformen, menar regeringen.

Regeringen konkluderar i propositionen att det inte finns konstitutionella hinder för att Sverige skall tillträda Nicefördraget samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

Vidare framhåller regeringen att regeringskonferensens huvudmål var att förbereda unionen för utvidgningen och att utvidgningen av unionens medlemskrets har varit en av de starkt prioriterade frågorna för Sverige.

I propositionen konstaterar regeringen att huvudmålet för regeringskonferensen har uppnåtts i och med Nicefördraget. Medlemsstaternas regeringar har kommit överens om de institutionella förändringar som är nödvändiga för att samarbetet skall kunna fungera i en utvidgad union. Regeringen betonar att Nicefördraget innebär ett grundläggande framsteg för de av Sverige starkt prioriterade strävandena att genomföra en utvidgning av EU.

Regeringen ser sammanfattningsvis goda skäl för att Sverige skall tillträda det nya fördraget och föreslår därför i *propositionens yrkande 2* att riksdagen godkänner Nicefördraget och vissa akter samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

Regeringen framhåller vidare i propositionen att i Sverige tillämpas den statsrättsliga principen att ett internationellt avtal som Sverige har tillträtt inte omedelbart blir en del av den svenska rätten, utan att det 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.

Regeringen konstaterar att mot bakgrund av detta dualistiska synsätt i Sverige på förhållandet mellan svensk rätt och traktaträtt fastställdes övergripande bestämmelser om Sveriges anslutning till EU i lagen 1994:1500 med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, den s.k. anslutningslagen. I anslutningslagen föreskrivs i 3 § 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 §. Regeringen framhåller att överlåtelse av beslutanderätt till gemenskaperna således kommer till uttryck i 3 §. I 4 § räknas de fördrag och andra instrument upp som avses i 3 §. Sveriges tillträde till Amsterdamfördraget föranledde en ändring i 4 § anslutningslagen (SFS 1998:215 och SFS 1999:185).

Regeringen konstaterar att även Sveriges tillträde till Nicefördraget föranleder en ändring i 4 § anslutningslagen. Paragrafen bör ändras på det sättet att Nicefördraget läggs till i förteckningen i 4 §.

Regeringen föreslår därför i *propositionens yrkande 1* att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Detta innebär att Nicefördraget införlivas med den svenska nationella rätten och blir gällande här i landet med den verkan som den övriga EG-rätten har.

Lagändringen skall träda i kraft vid fördragets ikraftträdande. Fördraget träder i kraft den första dagen i den andra månaden efter den månad då samtliga ratifikationsinstrument har deponerats hos Italienska republikens regering.

Regeringen framhåller att den inte nu kan förutse när samtliga förutsättningar för ikraftträdande av Nicefördraget är uppfyllda. I propositionen anförs därför att det bör ankomma på regeringen att bevaka detta och besluta när lagändringarna skall träda i kraft.

Motionerna

I *motion 2001/02:K2 av Margit Gennser (m) yrkande 1* yrkar motionären att riksdagen bör avslå regeringens proposition 2000/01:8 om Nicefördraget. Motionären menar att ett flertal skäl talar för att Nicefördraget ej skall godkännas av riksdagen. En första punkt är att en majoritet uttalade sig mot ett irländskt godkännande av det nya fördraget vid folkomröstningen på Irland. Motionären menar att om ett land motsätter sig avtalet skall godkännandeprocessen upphöra i de andra medlemsstaterna. Motionären menar vidare att Nicefördraget ej är nödvändigt för att genomföra utvidgningen samt att fördragets verkliga syfte är att ta ytterligare steg i riktning mot en europeisk statsbildning på EU:s grund. I *motion 2001/02:K5 av Bengt-Ola Rytting (s)* yrkas avslag på propositionen som en följd av resultatet i den irländska folkomröstningen om Nicefördraget. Även i *motion 2001/02:K428 av Yvonne Ruwaida m.fl. (mp) yrkande 1* yrkas avslag på propositionen. I *motion 2001/02:K4 av Gudrun Schyman m.fl. (v) yrkande 1* anförs att riksdagen bör

avslå regeringens förslag till ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, den s.k. anslutningslagen. I *yrkande 2* i samma motion yrkas att riksdagen beslutar att inte godkänna Nicefördraget om ändringar i fördraget om Europeiska unionen och i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskaperna. Vänsterpartiet menar att de fördragsförändringar som föreligger i Nicefördraget leder mot en allt starkare integration med federalistiska förtecken, något som man motsätter sig. Fördraget behandlar inte de stora problem som unionen brottas med vad gäller bristande demokratisk legitimitet och folklig förankring framhåller motionärerna. De menar också att det är svårt att leda i bevis att Nicefördraget underlättar utvidgningen.

Bakgrund

Nicefördraget medför förändringar i samarbetet. Som regeringen framhåller i propositionen förstärks det överstatliga samarbetet på vissa områden, innebärande att beslutanderätt i motsvarande mån överlämnas till Europeiska gemenskaperna (EG). Flera bestämmelser i Nicefördraget rör den nya befogenhet som rådet får att nominera och utse ledamöter i olika organ (artiklarna 2.22 och 2.23 i Nicefördraget). Enligt nu gällande bestämmelser är det medlemsstaternas regeringar i samförstånd som skall fatta samtliga dessa beslut. De nya bestämmelserna förutsätter därför att beslutanderätt överläts till EG. Genom Nicefördraget får rådet genom ett enhälligt beslut upprätta särskilda rättsinstanser som knyts till förstainstansrätten (artikel 2.32 i Nicefördraget). De särskilda rättsinstanserna har till uppgift att i första instans pröva och avgöra vissa grupper av ärenden på särskilda områden. Rådet har, genom den nya artikeln 225a fjärde stycket i EG-fördraget, fått befogenhet att genom enhälligt beslut utse ledamöterna av de särskilda rättsinstanserna. Bestämmelsen förutsätter, såvitt gäller rådets befogenhet att utse ledamöterna, en viss överlåtelse av beslutanderätt. Genom ändringar i Nicefördraget får rådet utökade befogenheter att besluta om fördragsändringar, s.k. förenklat ändringsförfarande. Artikel 48 i Unionsfördraget anger den procedur som skall tillämpas vid ändringar i de grundläggande fördragen. Enligt artikeln skall ändringar ratificeras av samtliga medlemsstater i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Ett förenklat ändringsförfarande finns emellertid fördragsfäst vad gäller vissa bestämmelser som rör domstolen – i t.ex. artiklarna 221 fjärde stycket, 222 tredje stycket och 245 andra stycket i EG-fördraget. Enligt dessa artiklar kan rådet enhälligt besluta om att ändra i fördraget och i domstolens stadga. Genom ändringen i artikel 245 i EG-fördraget ges rådet möjlighet att i större omfattning med enhällighet besluta om att ändra i domstolens stadga såvitt gäller i första hand domstolens organisation (artikel 2.35 i Nicefördraget). Bestämmelsen förutsätter att ytterligare beslutanderätt överläts till EG. Europeiska investeringsbankens stadga är som protokoll fogad till EG-fördraget. Genom Nicefördraget införs en möjlighet till ett förenklat ändringsförfarande av investeringsbankens stadga (artikel 2.43 i Nicefördraget). Enligt den nya bestämmelsen, artikel 266 tredje stycket

i EG-fördraget, kan rådet med enhällighet besluta om att ändra vissa bestämmelser i stadgan. Den nya bestämmelsen förutsätter att beslutanderätt överläts till EG. Artikel 4.2 i protokollet om utvidgningen av Europeiska unionen fastställer kommissionens sammansättning när unionen har 27 medlemsstater. Efter vederbörliga ändringar i fördragen skall ledamöterna av kommissionen utses på grundval av en jämlik rotation, för vilken rådet genom enhälligt beslut skall fastställa närmare föreskrifter. Genom den nya bestämmelsen skapas en ny rättslig grund för rådet att besluta om bindande föreskrifter såvitt gäller kommissionens sammansättning. Detta förutsätter att medlemsstaterna överläter viss beslutanderätt till EG.

Regeringen konstaterar i propositionen att de nya bestämmelserna i den första pelarens samarbete innebär att beslutanderätt i vissa fall överläts till EG samt att överlåtelsen är av begränsad omfattning. Regeringen yrkar i propositionen att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:100) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (yrkande 1).

I förarbetena till 10 kap. 5 § regeringsformen (bet. 1993/94:KU21) behandlade konstitutionsutskottet vissa frågor med avseende på överlämnande av beslutanderätt till EG. Enligt konstitutionsutskottet borde två villkor gälla för överlämnande av beslutanderätt till EG, förutom kravet på ett fri- och rättighetskydd som motsvarar det som ges i regeringsformen och Europakonventionen. Konstitutionsutskottet framhöll i betänkandet för det första att en överlåtelse av beslutsbefogenheter inte kan ske i sådan utsträckning att regeringsformens bestämmelser om statskicketts grunder upphör att vara giltiga. Riksdagens ställning som det främsta statsorganet får inte genom överlåtelse av normgivningsmakten urholkas i väsentlig grad. För det andra uttalade konstitutionsutskottet att den angivna begränsningen omfattar också andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Konstitutionsutskottet pekade särskilt på den fria åsiktsbildningens betydelse för vårt statskick. Redan i den inledande paragrafen i RF slås det fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. En förutsättning för att den fria åsiktsbildningen skall kunna spela denna viktiga roll är offentlighetsprincipen och meddelarfriheten, påpekade utskottet. Också förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga tryckfrihetsrättsliga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen hade enligt utskottet stor betydelse för den fria åsiktsbildningen. Bestämmelsen i 10 kap. 5 § RF kunde enligt konstitutionsutskottet inte anses öppna möjlighet att överläta beslutanderätt som väsentligt rubbar dessa principer utan samtidig ändring av grundlag.

Utskottets bedömning

Utskottet vill betona att regeringskonferensen hade två huvudsakliga mål. Det första målet var att förbereda unionen för en utvidgad medlemskrets och det andra målet var att tillförsäkra en effektiv och handlingskraftig union även

med fler medlemsländer i unionen. Nicefördraget innebär enligt utskottets uppfattning klara och viktiga framsteg när det gäller de båda målen.

Nicefördraget innebär också, noterar utskottet, att vissa nya, men begränsade, beslutsbefogenheter överläts till Europeiska gemenskaperna. Utskottet vill emellertid framhålla att detta inte innebär att fördraget förändrar unionens grundläggande struktur och karaktär. Den genom Unionsfördraget överenskomna pelarstrukturen består och samarbetets grundläggande mellanstatliga karaktär förändras ej. Samarbetet i de andra och tredje pelarna kommer även fortsättningsvis att förbli mellanstatligt. Utskottet menar att EU som mellanstatlig organisation ej har förändrat karaktär sedan Sverige blev medlem den 1 januari 1995. Utskottet vill framhålla att varje ändring i grundfördragen skall godkännas av respektive medlemsland i enlighet med de konstitutionella regler som gäller i medlemslandet. Detta understryker enligt utskottets mening samarbetets grundläggande mellanstatliga karaktär.

Utskottet kan konstatera att för de fall en internationell överenskommelse innebär att beslutanderätt överläts till ett mellanstatligt organ är särskilda bestämmelser i 10 kap. 5 § regeringsformen tillämpliga. Enligt första stycket i denna bestämmelse får riksdagen, genom beslut varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig, överlåta beslutanderätt till EG så länge dessa har ett fri- och rättighetskydd som motsvarar det som ges i regeringsformen och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagens beslut kan även fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

I sin beredning av ärendet har utskottet inte funnit att Nicefördraget strider mot kravet i 10 kap. 5 § regeringsformen.

Vad avser de av riksdagen (bet. 1993/94:KU21) två uppställda villkoren för överlåtande av beslutanderätt till EG kan utskottet konstatera att varken offentlighetsprincipen eller meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen påverkas av Nicefördraget.

Ett beslut om godkännande av Nicefördraget medför således att beslutanderätt överförs till EG i viss, begränsad utsträckning. I samband med Sveriges EU-medlemskap reglerades överlåtelsen av beslutanderätt i en ny lag, lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Ytterligare överföring av beslutanderätt förutsätter enligt utskottet ett särskilt beslut av riksdagen. Att riksdagen godkänner regeringens yrkande 1 om ändring i anslutningslagen innebär att riksdagen godkänner att ytterligare beslutanderätt förs över till EG i enlighet med Nicefördraget.

Det är en praktisk fråga i vilken mån ytterligare beslutskompetens skall överlåtas till EG, eller om det överstatliga inslaget på något område skall minskas. Detta får avgöras från fall till fall och beroende på de behov och de beslut som fastställts för varje sakområde inom samarbetet. Enligt utskottets mening kan ett samarbete med överstatliga inslag vara att föredra för att få till stånd en effektiv lösning, t.ex. när det gäller bekämpning av miljöföroreningar i luft och vatten. I andra fall är mellanstatliga lösningar att föredra, t.ex. vad gäller samarbetet inom det straffrättsliga området.

Samtidigt vill utskottet framhålla att den överstatliga delen av samarbetet fordrar självständiga och starka institutioner för att garantera en likvärdig övervakning och tillämpning av det gemensamma regelverket. Detta ligger enligt utskottets uppfattning inte minst i de mindre medlemsstaternas intresse.

Utskottet vill anföra att de delar av samarbetet som blir överstatliga med Nicefördraget har överenskommit enhälligt mellan regeringsföreträdare för medlemsländerna. Anledningen till att regeringarna på vissa områden har valt denna linje är att man har ansett att det finns ett mervärde med ett europeiskt samarbete inom dessa.

I motiven i motion 2001/02:K4 (v) yrkande 1 framförs att ändringarna i artikel 24 i Unionsfördraget ger rådet möjlighet att fatta beslut om internationella avtal med en eller flera stater eller internationella organisationer med kvalificerad majoritet. I motionen refereras ett remissyttrande av Justitiekanslern med innebörden att den nya artikeln 24 innebär en överlåtelse av regeringens befogenhet att ingå internationella avtal, s.k. traktatmakt, och därmed en överlåtelse av beslutanderätt till EU. En följd av JK:s bedömning är, menar motionärerna, att Nicefördraget är oförenligt med regeringsformen 10 kap. 5 § första stycket i dess nuvarande lydelse, och att Sverige därför inte kan ratificera fördraget. Vänsterpartiet delar JK:s bedömning. Vänsterpartiet anser, med tanke på JK:s bedömning, att ett svenskt tillträde till det nya fördraget strider emot grundlagen.

Utskottet menar för sin del att den i Nicefördraget överenskomna formuleringen av artikel 24 i Unionsfördraget inte förutsätter någon överlåtelse av beslutanderätt. Detta framgår av punkt 5 i artikel 24 enligt vilken 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. Utskottet noterar att en sådan förklaring kan avges både när beslut skall fattas med enhällighet och när beslut fattas med kvalificerad majoritet. Utskottet vill betona att detta innebär att, i de fall en medlemsstat avger en förklaring enligt punkt 5, något för den staten folkrättsligt bindande avtal inte kommer till stånd förrän de konstitutionella kraven i medlemsstaten har uppfyllts och utgången av den prövning som därvid görs dessutom innebär att medlemsstaten vill bli bunden av avtalet. Vidare vill utskottet framhålla att skulle utgången av t.ex. en parlamentsbehandling bli att medlemsstaten inte vill bli bunden av avtalet uppstår aldrig någon folkrättslig bundenhet. Genom att avge en förklaring enligt punkt 5 förfogar således varje medlemsstat över beslutet om staten önskar bli bunden av avtalet, och detta gäller oavsett vilken beslutsform som tillämpas i rådet.

Till detta kommer, anser utskottet, att unionens medlemsstater enligt artikel 23.2 i Unionsfördraget kan motsätta sig att beslut fattas med kvalificerad majoritet under åberopande av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik. Vilka frågor som påkallar att vetorätten utnyttjas avgör varje medlemsstat suveränt. Utskottet kan konstatera att situationen i princip härigenom är densamma som om beslut fortfarande alltid skall fattas med enhällighet.

För svenskt vidkommande gäller vid ingående av avtal enligt artikel 24 att regeringsformens bestämmelser måste iaktas fullt ut, dvs. regeringen måste

fatta beslut om att ingå det aktuella avtalet och, i de fall så krävs, riksdagen lämna sitt godkännande. En förklaring enligt punkt 5 gör det möjligt för regeringen att uppfylla regeringsformens krav på t.ex. riksdagsgodkännande. En förklaring gör det också möjligt att i varje enskilt fall självständigt ta ställning till om Sverige önskar bli bundet av avtalet.

Utskottet noterar även att i samband med riksdagens behandling av Amsterdamfördraget (bet. 1997/98:UU13) framhöll konstitutionsutskottet att det förhållandet att beslut i andra pelaren i vissa fall kan fattas med kvalificerad majoritet – mot bakgrund av den kvarstående vetorätten – inte påverkade den grundläggande mellanstatliga karaktären av samarbetet.

Till skillnad från motionärerna menar utskottet att ändringen av artikel 24 i Unionsfördraget inte innebär att beslutanderätt överförs till EU. Artikeln strider följaktligen inte mot 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen.

Utskottet konstaterar att det ej heller sker någon överföring av beslutanderätt till EU vad gäller andra delar av samarbetet.

Utskottet välkomnar de utökade möjligheterna att fatta beslut med kvalificerad majoritet inom de andra och tredje pelarna. Syftet med de förändringar som genomförs är, som utskottet ser det, inte att omvandla samarbetet i överstatlig riktning utan att effektivisera beslutsfattandet samt att lägga grunden för en väl fungerande union med ett utökat antal medlemsstater. Utskottet anser att detta är eftersträfvansvärt.

Möjligheterna till närmare samarbete mellan en majoritet medlemsstater som infördes med Amsterdamfördraget innebar att ett närmare samarbete måste ske inom ramen för de befintliga bestämmelserna i Unions- och EGFördragen, dvs. inom de av medlemsstaterna i fördragen fastlagda ramarna. De grundläggande förutsättningarna för EU-samarbetet kan endast få ny form genom ändringar i fördragen och enligt särskilt fastlagda regler om sammankallande av en regeringskonferens. Det kan således aldrig bli fråga om att ändra de grundläggande förutsättningarna för EU-samarbetet genom ett rådsbeslut om att upprätta ett närmare samarbete.

Det går därför inte heller att överföra ytterligare beslutanderätt till gemenskaperna genom ett sådant rådsbeslut. Utskottet menar att en ökad flexibilitet genom närmare samarbete mellan en grupp medlemsländer kan bli nödvändig för att säkerställa att utvidgningen inte omöjliggör ett fortsatt fördjupat samarbete.

Sammanfattningsvis finner utskottet att överlåtelsen av beslutanderätt sker inom de ramar som anges av regeringsformen och delar regeringens bedömning att överlåtelsen är av begränsad omfattning. Det sker även inom ramarna för uttalandena i förarbetena till nuvarande lydelse av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen, dvs. inskränker inte regeringsformens bestämmelser om statskicketts grunder eller berör andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Vidare anser utskottet att överlåtelsen av dessa nya beslutsbefogenheter, även sammanvägda med vad som redan har överlåtits till EG, sker inom de angivna ramarna. Utskottet finner vidare att det ej sker någon överföring av beslutanderätt till EU. Ut-

skottet anser således att det inte föreligger några konstitutionella hinder mot att Sverige ansluter sig till Nicefördraget.

På grundval av vad utskottet ovan anfört ser det inga hinder mot att beslutanderätt överläts till EG i de delar som omfattas av Nicefördraget med tillhörande protokoll och i den ordning som i första hand anvisas i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen, dvs. genom beslut varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Utskottet tillstyrker därför propositionens yrkande 1 om lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Utskottet tillstyrker även regeringens yrkande 2 om godkännande av Nicefördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget. Enligt vad som föreskrivs i 10 kap. 2 § regeringsformen skall ett beslut om godkännande av en internationell överenskommelse – i det fall en särskild ordning (i detta fall 10 kap. 5 § RF) är föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsätts – fattas i samma ordning som det beslutet. Det innebär att riksdagen skall fatta beslut om godkännande av Nicefördraget och de i slutakten till fördraget förtecknade protokollen med tre fjärdedels majoritet.

Med det anförda avstyrker utskottet motionerna 2001/02:K428 (mp) yrkande 1, 2001/02:K2 (m) yrkande 1, 2001/02:K5 (s) och 2001/02:K4 (v) yrkandena 1 och 2 samt tillstyrker propositionens yrkanden 1 och 2.

En nödvändig förutsättning för att ändringarna i anslutningslagen skall träda i kraft är att ratifikationsprocessen är avslutad i samtliga medlemsstater. Utskottet menar, liksom regeringen, att mot nu angivna bakgrund bör dagen för ikraftträdande av ändringarna i anslutningslagen inte fastställas i lagen. I stället bör det enligt utskottets uppfattning föreskrivas att lagen om ändringar i anslutningslagen träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

3.5 Andra större frågor i Nicefördraget

Institutionerna

Propositionen

Regeringen framhåller i propositionen att det viktigaste resultatet av regeringskonferensen är att den anses utgöra den genomgripande institutionella översyn som krävs innan unionen får fler än 20 medlemsstater. Regeringen anför att en mycket viktig del av förhandlingsresultatet är det nya utvidgningsprotokoll och medlemsstaternas gemensamma förklaring som rör utvidgningen av EU.

I propositionen konstaterar regeringen att genom Nicefördraget upprättas ett protokoll, *Protokollet om utvidgningen av Europeiska unionen*, det s.k. utvidgningsprotokollet, vilket innehåller de principer och metoder som skall tillämpas i vissa av institutionerna i det framtida samarbetet. Protokollet skall fogas till Unionsfördraget, EG-fördraget, Kol- och stålfördraget samt Eur-

atomfördraget. Av protokollet framgår fördelningen av platser i Europaparlamentet, den nya röstviktningen i rådet och kommissionens sammansättning. Protokollet gäller emellertid endast för en union med 15 medlemsstater. Medlemsstaternas förhandlingsposition gentemot kandidatländerna regleras i en *gemensam förklaring (20)* som har fogats till slutakten.

Enligt artikel 2 i utvidgningsprotokollet blir den nya fördelningen av platser i Europaparlamentet gällande fr.o.m. den 1 januari 2004 och med verkan fr.o.m. valperioden 2004–2009. Den nya röstviktningen i rådet blir, enligt artikel 3, tillämplig fr.o.m. den 1 januari 2005 och regleringen av kommissionens sammansättning kommer, enligt artikel 4, att gälla fr.o.m. den 1 januari 2005 och med verkan fr.o.m. den dag då den första kommissionen därefter tillträder. Om utvidgningen påbörjas före år 2005 måste det i de kommande anslutningsfördragen tas in övergångsbestämmelser i enlighet med de principer som hittills har gällt för anslutningsförhandlingar.

I den *gemensamma förklaringen (20)* om utvidgningen av Europeiska unionen anges den förhandlingsposition, den s.k. gemensamma ståndpunkt, som medlemsstaterna kommer att inta vid anslutningsförhandlingarna med de tolv kandidatländer med vilka förhandlingar redan har inletts. Den gemensamma ståndpunkten om fördelningen av platser i Europaparlamentet, vägningen av röster i rådet, sammansättningen av Ekonomiska och sociala kommittén (ESK) och sammansättningen av Regionkommittén skall överensstämma med vissa i förklaringen angivna tabeller för en union med 27 medlemsstater. Antalet platser i parlamentet, ESK och Regionkommittén för kandidatländerna samt deras röstetal i rådet kommer med rättsligt bindande verkan att fastställas i anslutningsfördragen.

Vad gäller antalet ledamöter i Europaparlamentet höjs taket till 732. Efter utvidgning kommer Sverige att ha 18 ledamöter i Europaparlamentet.

Övriga ändringar som berör Europaparlamentet är att graden av medbestämmande med ministerrådet utökas genom att medbeslutandeförfarandet tillämpas i större utsträckning. Europaparlamentet får även samma rätt som medlemsstaterna, rådet och kommissionen att väcka ogiltighetstalan i domstolen vad gäller rättsakter och samma rätt som dessa att inhämta domstolens yttrande om ett tilltänkt internationellt avtal är förenligt med gemenskapsrätten.

En av de tre huvudfrågorna i regeringskonferensen var vägningen av rösterna i ministerrådet. En viss ändring av röstviktningen kommer att ske. Tröskeln för kvalificerad majoritet höjs något. Beslut måste stödjas av en majoritet av medlemsstaterna. Ett medlemsland kan kräva att de stater som står bakom beslutet också representerar minst 62 % av EU:s samlade befolkning.

Enligt regeringens bedömning har de svenska förhandlingsmålen till stor del uppnåtts genom Nicefördragets röstregler. Det viktigaste, menar regeringen, är att en lösning som öppnar vägen för utvidgningen har uppnåtts. Vidare framhåller regeringen att en rimlig balans har bibehållits mellan större och mindre medlemsstaters inflytande, samtidigt som ungefär nuvarande andel av EU:s samlade befolkning och en majoritet av EU:s medlemsstater måste stå

bakom ett beslut med kvalificerad majoritet. Inte minst det sista var en fråga som Sverige drev konsekvent, betonar regeringen i propositionen.

Regeringen konstaterar att Sveriges röstvikt påverkas ganska litet av uppgörelsen. Sveriges andel av rösterna minskar från 4,60 % till 4,22 % i ett EU med 15 medlemsstater, och från 2,99 % till 2,90 % i ett EU med 27 medlemsstater. Det är en klart mindre minskning än för flertalet andra mindre och medelstora medlemsstater, menar regeringen.

I propositionen konstaterar regeringen att Nicefördraget har kritiserats för att det skulle minska EU:s beslutsförmåga. Enligt regeringens uppfattning är så knappast fallet. De allvarliga fall av blockeringar som har inträffat i EU har gällt frågor som skall beslutas med enhällighet. Genom Nicefördraget minskar antalet sådana frågor ytterligare. De nya röstreglerna gäller frågor som beslutas med kvalificerad majoritet. Det går knappast att hitta något exempel på att det har uppstått ett permanent dödläge i sådana frågor, betonar regeringen. Man förhandlar sig i stället fram till en lösning som flertalet kan acceptera, även om det kan ta tid. De olika möjligheterna att blockera bestämmer snarare medlemsstaternas förhandlingsstyrka.

Rådet får vidare nya befogenheter som innebär att det dels får nominera och utse ledamöterna i kommissionen och i de särskilda rättsinstanserna, dels får besluta om vissa fördragsändringar som rör domstolens respektive EIB:s stadga.

Vad gäller kommissionens storlek och sammansättning innebär Nicefördraget att den kommission som tillträder efter den 1 januari 2005 skall bestå av en medborgare från varje medlemsstat. Innebörden av detta beslut är dels att de fem största medlemsstaterna (Tyskland, Spanien, Frankrike, Italien och Förenade kungariket) inte längre kan nominera två ledamöter, dels att varje stat som ansluter sig till unionen har rätt att ha en ledamot. Ändringen träder i kraft först den 1 januari 2005 och med verkan fr.o.m. den dag då den första kommissionen därefter tillträder.

Medlemsstaterna kom även överens om att när unionen består av 27 medlemsstater skall antalet ledamöter av 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. Rådet beslutar enhälligt om hur denna skall se ut. Två principer skall vara vägledande när rådet fastställer kriterier och regler för att fastställa sammansättning av de på varandra följande kommissionskollegierna.

För det första skall medlemsstaterna behandlas på strikt lika villkor och skillnaden mellan det totala antalet mandatperioder som innehas av medborgare från två givna medlemsstater får aldrig överstiga ett.

För det andra skall varje sammansättning av kommissionen spegla unionens samtliga medlemsstaters demografiska och geografiska spännvidd på ett tillfredsställande sätt, dock med förbehåll för den första principen.

Kommissionens ordförande bestämmer vilka ansvarsområden varje ledamot skall ha och får rätt att, efter kollegiets godkännande, utse vice ordfö-

rande. Ordföranden får även rätt att, efter kollegiets godkännande, begära att en ledamot skall avgå.

Rådet skall, på stats- eller regeringschefsnivå, nominera den person som det vill utse till kommissionens ordförande. Rådet skall vidare anta den förteckning över de övriga personer som det vill utse till ledamöter av kommissionen. Rådet får befogenhet att utse ordföranden och de övriga ledamöterna samt att utse ersättare för dem. Samtliga beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet.

Grunden läggs för att förbereda domstolen för en utvidgning av unionen genom ett stort antal förändringar som syftar till att göra det möjligt att reformera och effektivisera domstolsstrukturen och arbetsformerna. Principen om att EG-domstolen skall bestå av en domare per medlemsstat fördragsfästs. En möjlighet öppnas att vid ett senare tillfälle ge EG-domstolen behörighet att avgöra tvister som rör industriellt rättsskydd, främst tvister mellan enskilda i patentmål.

Förstainstansrättens ställning stärks genom att de särskilda bestämmelserna om den förs över till fördraget. Förstainstansrätten skall bestå av minst en domare per medlemsstat. Förstainstansrätten kan ges behörighet att pröva nya typer av mål, bl.a. mål om förhandsavgörande.

Särskilda rättsinstanser för speciella grupper av mål får knytas till förstainstansrätten. Deras avgöranden kan överklagas till förstainstansrätten och i undantagsfall överprövas av EG-domstolen.

De olika stadgor för domstolen som gällt för respektive fördrag förs samman till en stadga som nu fogas även till Unionsfördraget och Euratomfördraget. Det blir enklare att göra ändringar i domstolens stadga och i domstolens och förstainstansrättens rättegångsregler.

Revisionsrätten skall bestå av en medborgare från varje medlemsstat och Revisionsrätten får rätt att inrätta avdelningar, vilka kan besluta om vissa kategorier av rapporter eller yttranden enligt villkor som skall slås fast i revisionsrättens interna arbetsordning.

I fördraget anges att antalet ledamöter i Ekonomiska och sociala kommittén (ESK) inte får överstiga 350, inte heller efter utvidgningen. Sverige kommer, liksom i dag, att ha 12 ledamöter i kommittén.

Kommittén skall även i fortsättningen vara sammansatt av företrädare för olika grupper inom det ekonomiska och sociala livet och till listan i fördraget med de särskilt angivna grupperna läggs kategorin konsumenter.

I fördraget anges att antalet ledamöter i Regionkommittén inte får överstiga 350, inte heller efter utvidgningen. Sverige kommer, liksom i dag, att ha 12 ledamöter i kommittén.

När det lokala eller regionala politiska uppdraget för en ledamot upphör skall mandatet i Regionkommittén automatiskt upphöra.

Rådet får, på stats- eller regeringschefsnivå, genom ett enhälligt beslut ändra reglerna för röstförfarandet i ECB-rådet. Ändringarna skall godkännas av medlemsstaterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

Rådet kan genom ett enhälligt beslut ändra vissa bestämmelser i Europeiska investeringsbankens (EIB) stadga som rör bankens ledningsstruktur.

Av en *gemensam förklaring (22)* framgår att fr.o.m. år 2002 skall ett av Europeiska rådets möten under varje ordförandeskap hållas i Bryssel. När unionen har 18 medlemmar skall samtliga Europeiska rådets möten hållas i Bryssel.

För att även efter en utvidgning av unionen bevara effektiviteten i rådets beslutsordning ändras omröstningsreglerna i rådet och beslut genom kvalificerad majoritet införs i ett flertal fall.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Propositionen

Regeringen framhåller i propositionen att några medlemsstater under regeringskonferensen lade fram ett gemensamt förslag om att hänvisningarna till VEU i fördraget borde utgå eftersom de hade blivit förlegade genom de beslut som hade fattats sedan toppmötet i Helsingfors i december år 1999. Vidare framfördes förslag om en precisering av KUSP:s (Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik) roll vid krishanteringsinsatser.

I propositionen konstaterar regeringen att medlemsstaterna i Nice beslutade att anta delar av det presenterade förslaget. Förhandlingsresultatet innebär dels att hänvisningarna till VEU (artikel 17.1 andra stycket och 17.3 första, andra och tredje styckena i Unionsfördraget, artikel 1.2 i Nicefördraget) stryks, dels att det i artikel 25 i Unionsfördraget införs bestämmelser som preciserar KUSP:s roll (artikel 1.5 i Nicefördraget). KUSP, som fördragsfästs genom Nicefördraget och i fördraget ersätter POCO, skall övervaka den internationella situationen på de områden som omfattas av GUSP och avge yttrande till rådet. KUSP skall också övervaka genomförandet av den beslutade politiken, men den uppgiften får inte påverka ordförandelandets eller kommissionens befogenheter. De nya bestämmelserna innebär vidare att KUSP på rådets ansvar skall utöva politisk kontroll och strategisk ledning av krishanteringsinsatser. Därvid kan rådet, för en krishanteringsinsats som har beslutats av rådet, bemyndiga KUSP att fatta lämpliga beslut om den politiska kontrollen och den strategiska ledningen av insatsen.

I en *gemensam förklaring (1)* om ESDP (den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik) bekräftar medlemsstaterna att det är unionens mål att politiken på området för ESDP snabbt skall bli operativ och att ett beslut i det avseendet kommer att fattas senast vid Europeiska rådets möte i Laeken (Bryssel) år 2001. Förklaringen markerar att EU kan bli operativt på krishanteringsområdet utan att Nicefördraget först måste ha trätt i kraft.

Regeringen framhåller vidare att genom det nya fördraget ges en möjlighet till närmare samarbete i den andra pelaren. Minst 8 medlemsstater kan upprätta ett närmare samarbete sinsemellan om detta faller inom unionens behörighet och syftar till att främja unionens mål. Det närmare samarbetet får inte avse frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Det kan

endast avse genomförande av en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt. Rådets beslut om att upprätta ett närmare samarbete fattas med kvalificerad majoritet. En medlemsstat kan emellertid genom s.k. nationellt veto blockera ett sådant beslut.

Rådet kan på GUSP-området, med stöd av artikel 24 i Unionsfördraget, ingå internationella avtal med en stat eller en internationell organisation. I propositionen konstaterar regeringen att efter ändringen genom Nicefördraget skall rådet besluta enhälligt när avtalet avser en fråga där enhällighet krävs för att fatta interna beslut. När ett sådant avtal syftar till att genomföra en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt i den andra pelaren skall rådet emellertid fatta beslut med kvalificerad majoritet. Beslutet skall fattas i enlighet med artikel 23.2 i Unionsfördraget, dvs. en medlemsstat kan lägga in ett s.k. nationellt veto. Ett avtal skall inte vara bindande för en medlemsstat som i rådet förklarar att staten måste uppfylla vissa krav som följer av dess egna konstitutionella förfaranden.

Rådet har genom artikel 18.5 i Unionsfördraget möjlighet att utse en särskild representant med mandat för en särskild politisk fråga. Regeringen konstaterar att genom det nya fördraget kan detta ske genom beslut med kvalificerad majoritet.

Närmare samarbete

Propositionen

Regeringen konstaterar i propositionen att möjligheten att inleda närmare samarbete sågs av flera medlemsstater som en viktig symbolfråga. Hos vissa medlemsstater har funnits en rädsla för att utvidgningen skulle kunna leda till att unionen handlingsförlamas. Flera medlemsstater ansåg därför att det var viktigt att stärka möjligheterna till fördjupning, samtidigt som utvidgningen förbereds.

I propositionen framhålls att redan på ett tidigt stadium fanns en relativt bred enighet om att det var rimligt att se över vissa bestämmelser om närmare samarbete såvitt gällde den första och tredje pelaren. De frågor det gällde var dels frågan om det lägsta antal medlemsstater som skall kunna bedriva närmare samarbete inom EU:s ramar, dels frågan om vetomöjligheten, dvs. möjligheten som fördragen ger en medlemsstat att begära att frågan om att inleda ett närmare samarbete skall avgöras i ministerrådet eller Europeiska rådet med enhälligt beslut. När det gällde frågan om att införa en möjlighet till närmare samarbete i den andra pelaren visade det sig finnas olika uppfattningar bland medlemsstaterna. Ett antal medlemsstater framhöll utrikes- och säkerhetspolitiken som ett område som särskilt lämpade sig för flexibla lösningar. Andra medlemsstater, däribland Sverige, påpekade det olämpliga i att frångå principen om enhällighet på det utrikespolitiska området. Särskilt frågor som rörde den militära krishanteringen diskuterades grundligt, och det fanns olika uppfattningar bland medlemsstaterna huruvida detta område lämpade sig för närmare samarbete.

Regeringen framhåller i propositionen att förhandlingarna ledde till att de bakomliggande kriterierna, som är avsedda att garantera sammanhållningen i unionens agerande, även i fortsättningen är strikt reglerade – något som också varit en förutsättning för regeringens deltagande i diskussionen om att ändra det övriga regelverket.

Såvitt gäller den första pelaren (artiklarna 1.11–1.14 och 2.1 i Nicefördraget) kan även i fortsättningen ett närmare samarbete bara inledas på grundval av ett förslag från kommissionen. Minst 8 medlemsstater måste delta i det närmare samarbetet. Ett beslut om att inleda ett närmare samarbete fattas, som hittills, av rådet med kvalificerad majoritet. En medlemsstat kan emellertid begära att frågan om att inleda närmare samarbete hänskjuts till Europeiska rådet. Ändringen genom Nicefördraget innebär emellertid inte, menar regeringen, att Europeiska rådet efter det att frågan har hänskjutits dit måste fatta något formellt beslut. Det räcker att frågan har hänskjutits till Europeiska rådet för att ministerrådet skall kunna fatta beslut om att upprätta det närmare samarbetet.

Vad gäller den andra pelaren (artiklarna 1.11–1.14 och 1.6 i Nicefördraget) enades medlemsstaterna om att närmare samarbete skall kunna inledas på det utrikespolitiska området, men enbart kunna avse genomförande av gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter. Alla frågor med militära konsekvenser är dock undantagna, liksom hela försvarsområdet. Fördraget möjliggör alltså inte närmare samarbete på dessa områden, betonar regeringen i propositionen. Ett närmare samarbete måste enligt den nya artikeln 27a i Unionsfördraget bl.a. respektera den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens principer, mål, och allmänna riktlinjer samt de beslut som fattas inom ramen för denna politik. Samarbetet måste också falla inom unionens eller gemenskapens behörighet (nya artikeln 43 d i Unionsfördraget).

Även i den andra pelaren måste minst 8 medlemsstater delta i det närmare samarbetet. De medlemsstater som avser att delta i ett närmare samarbete skall rikta en begäran om detta till rådet. Begäran skall översändas till kommissionen för yttrande och till Europaparlamentet för kännedom. Beslut om att inleda ett närmare samarbete fattas av rådet med kvalificerad majoritet i enlighet med artikel 23.2 andra och tredje styckena i Unionsfördraget. 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.

Inom den tredje pelaren (artiklarna 1.11–1.14 och 1.9 i Nicefördraget) kommer ett närmare samarbete även efter Nicefördragets ikraftträdande att 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 (nya artikeln 40a.1 i Unionsfördraget).

Utskottets bedömning

Utskottet har inget att erinra vad gäller propositionens framställning i dessa delar.

3.6 Inför nästa regeringskonferens

Bakgrund

Regeringskonferensen i Nice och förklaringen om unionens framtid

Vid regeringskonferensen under Europeiska rådets möte i Nice den 7–11 december 2000 antogs en förklaring (nr 23) om unionens framtid. Regeringskonferensen framhöll att den önskade att en bredare och djupare diskussion om EU:s framtida utveckling inleddes.

Enligt förklaringen bör bl.a. följande frågor behandlas:

- Hur man skall upprätta och därefter upprätthålla en mer exakt avgränsning av EU:s och medlemsstaternas befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.
- Vilken ställning den i Nice proklamerade EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna skall ha i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådet i Köln.
- En förenkling av fördragen för att göra dem tydligare och lättare att förstå utan att deras innebörd ändras.
- De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.

Regeringskonferensen förklarade att den genom att ta upp dessa frågor erkände behovet av att förbättra och övervaka unionens och dess institutioners demokratiska legitimitet och öppenhet för att föra den närmare medlemsstaternas medborgare.

Efter det förberedande arbetet skall en ny regeringskonferens sammankallas under 2004 för att behandla de nämnda frågorna i syfte att göra motsvarande ändringar i fördragen.

De svenska och belgiska ordförandeskapen gavs i uppdrag att i samarbete med kommissionen och med medverkan av Europaparlamentet uppmuntra till omfattande diskussioner med alla berörda parter: företrädare för de nationella parlamenten och den allmänna opinionen, dvs. från det politiska livet, näringslivet och universitetsvärlden, företrädare för det civila samhället m.m. Även kandidatländerna skulle knytas till processen. En rapport skulle läggas fram för Europeiska rådet i Göteborg i juni 2001, och Europeiska rådet skulle efter det vid sitt möte i Laeken i december 2001 anta en förklaring med lämpliga initiativ för den fortsatta processen.

Utveckling efter Nice

Ett inledande uttalande till debatten om EU:s framtida utveckling gjordes den 7 mars 2001 av statsminister Göran Persson och Belgiens premiärminister Guy Verhofstadt, som företrädare för de *svenska och belgiska ordförande-*

skapen, tillsammans med *Europaparlamentets talman* Nicole Fontaine och *Europeiska kommissionens ordförande* Romano Prodi.

I uttalandet framhölls att unionen åtagit sig att skapa en debatt som skall nå ut till alla delar av samhället och ha en större spännvidd än tidigare. Debatten borde stimulera till förslag om hur de grundläggande utmaningar som EU står inför under de kommande decennierna skall bemötas rationellt när det gäller policybestämmelser, institutioner och uppläggning av arbetet. Vikten betonades av en gemensam plats där alla bidrag till debatten kan samlas in och lätt göras tillgängliga för alla intresserade parter, för medierna och framför allt för Europas medborgare. Därför öppnades en särskild webbplats (<http://europa.eu.int/futurum>).

Efter en hänvisning till uppdragen inför Europeiska rådets möten i Göteborg i juni och i Laeken i december 2001 gavs en uppmaning att nå ut vida omkring och lyssna till medborgarnas förväntningar på den framtida Europeiska unionen och deras tankar om hur unionen bättre kan rustas för att fullgöra de uppgifter som ligger framför den. Nästa översyn av fördragen skulle därigenom kunna ske på grundval av ett rikt åsiktsunderlag.

I slutsatserna från Europeiska rådets möte i Göteborg den 15 och 16 juni 2001 (p. 15) uttalade ordförandeskapet att den öppna debatten om Europeiska unionens framtida utveckling inleddes den 7 mars och att denna debatt, som engagerar alla delar av samhället, måste föras aktivt under kommande år. Som en del av förberedelserna inför 2004 års regeringskonferens inbjuds medlemsstater och kandidatländer att sammanfatta den nationella debatten och rapportera till de på varandra följande ordförandeskapen. Synpunkter på hur man kan strukturera den förberedande etappen för 2004 års regeringskonferens och bredda deltagandet i det arbetet, eventuellt inbegripet skapandet av ett öppet forum, kommer att fortsätta fram till Europeiska rådet i Laeken.

Vid allmänna rådets informella möte i Genval i september 2001 diskuterades frågor om proceduren för att förbereda nästa regeringskonferens. Diskussionen grundades på att modellen med konvent förefaller vara den som får mest stöd och som på ett enkelt sätt kan kombineras med idén om ett civilt forum och med en stark ordförande eller ett presidium.

Frågorna har därefter diskuterats vidare under möten främst i allmänna rådet och även berörts under Europeiska rådets informella möte i Gent den 19 oktober 2001.

Kommissionen avgav den 25 april 2001 ett meddelande om vissa aspekter av debatten om Europeiska unionens framtid, KOM (2001)178 slutlig.

I meddelandet framförs vissa preliminära tankegångar om hur debatten skulle kunna föras tillsammans med alla berörda parter. Det innehåller också en närmare beskrivning av vad kommissionen skulle kunna bidra med. Kommissionen uppmanar till att erfarenheterna av kommissionens *dialog med Europa* skall tas till vara. För att debatten skall bli framgångsrik anser kommissionen att det är viktigt att EU-institutionerna ger sig tid att fundera över vilka metoder och redskap som behövs för att stödja den.

Kommissionen erinrar om att den redan uttalat sig för att den grupp som skall tillsättas för att förbereda regeringskonferensen skall få en form som grundas på den överenskommelse som utmynnade i utarbetandet av EU:s rättighetsstadga.

Debatten om EU:s framtid handlar enligt kommissionen inte bara om de fyra frågor som särskilt lyfts fram i Niceförklaringen. Debatten måste behandla frågor om öppenhet och demokratisk legitimitet i unionen och dess institutioner och rent allmänt inriktas på alla frågor som rör den europeiska integrationen, antingen det gäller ändamål, institutionell uppbyggnad eller politisk inriktning.

De insatser som kommissionen avser att genomföra för att stimulera debatten under 2001 och 2002 anges i en bilaga till meddelandet.

Kommissionen har som ett strategiskt mål för sitt arbete angivit nya styrelseformer för unionen och presenterade i juli 2001 sin vitbok om styrelseformerna i EU. EU-kommissionen avser enligt vitboken att delta aktivt i förberedelserna till framtidsdebatten inför Europeiska rådets möte i Laeken. Vitboken kommer också att remissbehandlas, och kommissionen kommer därefter att lägga fram en ny rapport i slutet av 2002. En faktapromemoria över vitboken har kommit in till riksdagen och överlämnats till konstitutionsutskottet.

Europaparlamentet antog den 31 maj 2001 en resolution om Nicefördraget och Europeiska unionens framtid. Resolutionen grundas på ett initiativbetänkande (A5-0168/2001) från utskottet för konstitutionella frågor – rapportörer Méndez de Vigo och Seguro – efter yttranden från andra utskott.

I resolutionen rekommenderar Europaparlamentet att ett konvent inrättas enligt mönster från arbetet med EU:s stadga om grundläggande rättigheter och att konventets uppdrag bör vara att förelägga regeringskonferensen ett konstitutionellt förslag till författning baserat på resultaten av den breda offentliga debatt som bör ligga till grund för regeringskonferensen. Konventets arbete bör enligt resolutionen inledas i början av år 2002. Europaparlamentet hävdar att en debatt om Europas framtid inte kan begränsas till de fyra frågor som nämns i Niceförklaringen. Parlamentet anför också att om regeringskonferensen sammankallas till andra halvåret 2003, så att det nya fördraget kan antas i december samma år, kan valen till Europaparlamentet 2004 ge en demokratisk impuls till den europeiska integrationsprocessen och Europaparlamentet och kommissionen delta i processen under bästa möjliga förutsättningar. Europaparlamentet uppmanar de nationella parlamenten att, när de uttalar sig om Nicefördraget, ge sitt fulla stöd till sammankallandet av ett konvent.

Det tjugofjärde *COSAC* i Stockholm i maj 2001 uttalade i ett bidrag till Europeiska rådet bl.a. följande.

COSAC understryker parlamentens roll i debatten om Europeiska unionens framtida utveckling. Parlament i medlemsstaterna är nära sina väljare och kan således fungera som en länk mellan medborgarna och debatten på europeisk nivå. Jämte Europaparlamentet bör därför nationella parlament aktivt och kontinuerligt främja en offentlig dialog om EU:s framtid. *COSAC* betonar nödvändigheten av att inkludera parlamenten i kandidat-

länderna i debatten. Ett viktigt mål för denna debatt är att försäkra att unionen fungerar väl.

COSAC i sig själv är ett lämpligt forum för debatten. COSAC regleras i fördragen och har rätt att överlämna egna bidrag till EU:s institutioner. COSAC kommer att fortsätta att mötas under varje ordförandeskap och det finns redan ett praktiskt ramverk på plats för COSAC och en trojka som garanterar kontinuitet. Samtidigt underlättar det roterande ordförandeskapet för COSAC att olika aspekter ägnas uppmärksamhet. COSAC har fördelen att inkludera nationella parlament i medlemsstaterna och i kandidatländerna, liksom Europaparlamentet. COSAC-delegationernas storlek försäkras att olika politiska uppfattningar från varje land representeras. Tack vare COSAC-mötenas regelbundenhet utvecklas personliga nätverk mellan deltagande ledamöter. Alla involverade kan föra in idéer från COSAC i sina nationella debatter.

COSAC deklarerar härmed sin avsikt att aktivt följa och delta i debatten. COSAC avser att sätta den framtida utvecklingen av unionen på sin dagordning vid sina möten fram till nästa regeringskonferens. En arbetsgrupp inom COSAC, som sattes upp under det svenska ordförandeskapet, har diskuterat nationella parlaments roll och Europeiska unionen. COSAC har beslutat att arbetsgruppen ska fortsätta sitt arbete och studera de frågor som nämns i Niceförklaringen.

Ett konvent utgjorde forum för att arbeta fram ett utkast till stadgan om de grundläggande rättigheterna. Erfarenheterna från detta arbete bör beaktas när Europeiska unionen påbörjar den mer strukturerade fasen i debatten om dess framtid. Som en del av förberedelserna för regeringskonferensen 2004 bör en konferens baserad på denna modell sammankallas för att utveckla förslag till reformering av EU. När det gäller sammansättningen och arbetsmetoderna för ett sådant organ, betonar COSAC nödvändigheten att nationella parlament ges en stark och tidig roll. Medlemsstaterna är trots allt fördragets avtalsslutande parter och deras nationella parlament är ansvariga för den slutliga ratificeringen av ändringar av fördragen. Kandidatländerna bör inkluderas i förberedelserna för regeringskonferensen 2004.

I ett bidrag, som antogs i Bryssel den 5 oktober 2001, understryker det tjugofemte COSAC den viktiga roll som medlemsstaternas och kandidatländernas parlament, likaväl som Europaparlamentet, bör spela i debatten om EU:s framtid. Vikten av aktivt parlamentariskt deltagande i denna debatt bör enligt COSAC inte underskattas.

COSAC uppmanar medlemsstaterna att inte begränsa dagordningen till de fyra punkter som nämns i Niceförklaringen utan att vidga den till en debatt om ett globalt politiskt projekt för Europa.

COSAC påminner om sitt stöd för sammankallandet av ett organ som bygger på den modell som användes för det konvent som arbetade fram EU:s stadga om grundläggande rättigheter, i vilket medlemsstaternas nationella parlament, Europaparlamentet och parlamenten i kandidatländerna kan representeras på lämpligt sätt – emotseende möjligheten att ha ersättare – och lett av ett presidium som organet väljer inom sig. Konventets roll bör inte begränsas till att vara ett diskussionsforum. Konventet bör få i uppdrag att för regeringskonferensen 2004 presentera ett sammanhängande utkast som bidrar med lösningar på problem som det ställs inför.

COSAC stöder tillskapandet av ett europeiskt forum och nationella forum som gör det möjligt för medborgare och det civila samhället att genom största möjliga deltagande bidra till konventets arbete.

Regeringen

Regeringen erinrar i propositionen om den gemensamma förklaringen om unionens framtid och framhåller att under det svenska ordförandeskapet våren 2001 inleddes ett arbete, där det huvudsakliga syftet var att stimulera till en bred allmän debatt, med deltagande också av kandidatländerna, inklusive Turkiet. De fyra frågor som identifierades vid Europeiska rådets möte i Nice sågs som centrala i den debatten. Regeringen betonar emellertid att det är av vikt att diskutera även andra frågor, utifrån medborgarnas preferenser och önskemål, i en direkt dialog med medborgarna.

Regeringen har i ett underlag till EU-nämnden inför allmänna rådets möte den 8 och 9 oktober 2001 förklarat att den stöder skapandet av ett ”öppet forum” eller ”konvent”. Regeringen anser att det huvudsakligen bör vara konventets eget ansvar att utarbeta sin dagordning och att det till skillnad från processen som ledde till Nicefördraget inte finns anledning att nu begränsa dagordningen. Regeringen anser vidare att kandidatländerna bör få delta på lika villkor i konventet.

Statssekreterare Lars Danielsson har denna dag inför utskottet redogjort för förberedelserna av Laekenförklaringen. Det belgiska ordförandeskapet avser att dela in förklaringen i tre avsnitt: en inledande politisk analys, teman och frågor till konventet samt de närmare detaljerna kring konventets utformning. Den svenska regeringen har i linje med vad riksdagen tidigare uttalat drivit frågan om de nationella parlamentens representation i konventet.

Regeringen har, som nämnts ovan, tillsatt en *parlamentarisk kommitté* (SB 2001:01, dir. 2001:35) inför nästa regeringskonferens. Kommittén har i uppdrag att

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

Regeringen betonar i direktiven att kommittén inte har till uppgift att föreslå svenska ståndpunkter i regeringskonferensen. Det är regeringens ansvar att i samråd med riksdagen lägga fast dessa. Detta hindrar inte att kommittén, när så är lämpligt, kan göra bedömningar som är av värde vid beredningen av svenska ståndpunkter.

Motionerna

Flera motioner från den allmänna motionstiden behandlar frågor inom detta område.

I *motion 2001/02:U303 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkande 17 (delvis)* begärs ett tillkännagivande för regeringen om EU:s framtidsfrågor. I fråga om förändringsprocessen anför motionärerna att den bör ha sin förankring i medlemsländerna, gärna i form av ett konvent med representanter huvudsakligen från de nationella parlamenten. Konventet bör kunna sättas samman efter mönster av COSAC. Det bör arbeta i utskott och ha ett eget självständigt sekretariat. Konventet bör, om det påbörjar sitt arbete på nyåret 2002, kunna lägga fram förslag två år senare. Det skulle enligt motionärerna ge en rimlig tid för väl genomarbetade förslag som har en god förankring i medlems- och kandidatländerna. När konventet lagt fram sitt förslag bör det, tillsammans med andra idéer som kommer fram under förberedelseprocessen, ge underlag för den formella regeringskonferens som arbetar fram den slutliga förändringen med början år 2004.

I *motion 2001/02:K427 av Gudrun Schyman m.fl. (v) yrkande 6* begärs ett tillkännagivande för regeringen om att regeringen i EU skall verka för att riksdagens beslut om konventets sammansättning fullföljs.

Motionärerna hänvisar till att riksdagen ställt sig bakom betänkandet av ett sammansatt konstitutions- och utrikesutskott (bet. 2000/01:KUU1), där det uttalats: ”Utskottet anser att erfarenheterna från COSAC kan utnyttjas och att ett konvent i huvudsak baserat på nationella parlament skulle kunna lämna värdefulla bidrag.” Motionärerna anför att det fanns starka skäl till att riksdagen betonade att konventet i huvudsak skulle baseras på nationella parlament. Erfarenheterna från det konvent som utarbetade stadgan om grundläggande rättigheter var negativa eftersom arbetet skedde i stor utsträckning på det överstatliga Europaparlamentets villkor. En ytterligare poäng med att Europaparlamentet liksom EG-kommissionen på sin höjd skall ha observatörsstatus är enligt motionärerna att dessa organ inte har någon beslutsrätt över fördragsändringar, som skall beslutas mellanstatligt.

I *motion 2001/02:K426 av Alf Svensson m.fl. (kd) yrkande 11* begärs ett tillkännagivande om att förbereda regeringskonferensen år 2004 genom en rådgivande församling av parlamentariska representanter. Motionärerna anför att det inte är acceptabelt att Europas framtid avgörs bakom stängda dörrar under utmattande nattmanglingar, utan det behövs bättre insyn och förankring när framtidens europeiska union skall formas. Regeringskonferensen 2004 bör därför enligt motionärerna förberedas av en församling med bred parlamentarisk representation från nationella parlament liksom Europaparlamentet, ibland kallat konvent. Församlingen skulle få i uppdrag att ta fram ett genomtänkt och sammanhållet förslag till konstitution för EU, utarbetat genom dialog med experter och det civila samhället. Ett sådant förslag blir enligt motionärerna mera sammanhållet. De framhåller att resultatet, när församlingen avslutat sitt arbete, naturligtvis måste godkännas av regeringskonferensen och nationella parlament.

I *motion 2001/02:U302 av Agne Hansson m.fl. (c) yrkande 20* begärs ett tillkännagivande för regeringen om att utveckla formerna för arbetet inför nästa regeringskonferens. Motionärerna anför att ett konvent med öppna sessioner, fullt tillgänglig dokumentering och offentlig utfrågning med representanter för medborgarsamhället och dess organisationer kunde ge processen den öppenhet som den så väl behöver. Frågorna kring ett konvent är dock många, och ett konvent behöver ha förutsättningar för att det praktiska arbetet skall löpa: ett fungerande sekretariat och ett grunddokument att arbeta utifrån. Man kunde enligt motionärerna tänka sig en grupp av s.k. vise män eller en reflektionsgrupp, vars uppgifter skulle vara att utarbeta ett utkast. Därutöver behövs en tidsram för att veta i vilka skeden vilka aktörer skall medverka.

I *samma motion yrkande 18* påpekar motionärerna att det i flera av EU-länderna i dag pågår en omfattande dialog mellan de politiska institutionerna och det civila samhället och att det är viktigt att flera svenska medborgarorganisationer kan och vill delta aktivt i detta arbete för att tillsammans berika diskussionen. EU behöver en fast folklig förankring och legitimitet. Centerpartiet föreslår därför att regeringen inbjuder olika medborgarorganisationer, partier, akademiska institutioner och kyrkor till en diskussion om det som skall diskuteras på EU:s nästa regeringskonferens. Liknande möten bör enligt motionärerna arrangeras inför EU:s toppmöten.

I *motion 2001/02:U301 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkande 17* anføres att Sverige bör driva en mer aktiv linje inför den kommande regeringskonferensen. Motionärerna anför att regeringskonferenser som fenomen inte är särskilt demokratiska och anser att man i framtiden bör överväga en annan metod. Motionärerna framhåller att de nationella parlamenten och Europaparlamentet måste få mer insyn och delaktighet i processen. Det är dock inte tillräckligt enligt motionärerna, och de anser att det måste skapas bättre möjligheter för olika medborgargrupper att delta i diskussionerna innan en regeringskonferens börjar.

I *motion 2001/02:K428 av Yvonne Ruwaida m.fl. (mp) yrkande 8* begärs ett tillkännagivande till regeringen om att inför nästa fördragsändring en oberoende utredning bör tillsättas. EU:s fördrag bör enligt motionärerna diskuteras fram på följande sätt.

- En utredning tillsätts bestående av oberoende representanter från alla europeiska länder – dvs. inte bara EU-länder – med uppgift att sammanställa ett stort antal skisser till ett ”lagomsamarbete” för hela Europa. Skisserna beställs av t.ex. universitet, folkrörelser och enskilda.
- Sammanställningen skickas på remiss till kommuner, regioner och folkrörelser i hela Europa med en remisstid på förslagsvis två år.
- Slutredigeringen uppdras åt ett alleuropeiskt konvent.
- Slutförslaget underställs samtliga länder. Varje europeisk stat och självstyrande region skall ha full frihet att, exempelvis genom folkomröstning, ansluta sig eller avstå.

Tidigare bedömning av riksdagen

Som nämnts ovan beslöt riksdagens konstitutions- och utrikesutskott våren 2001 – för att bidra till och stimulera den breda debatten – att i ett sammansatt utskott (KUU) ge ett bidrag till diskussionen. Bland annat inbjöds allmänheten att lämna synpunkter i en särskild e-brevlåda. Det sammansatta utskottets betänkande 2000/01:KUU1 utgjorde riksdagens första bidrag till diskussionen.

I betänkandet framhöll utskottet att en viktig utgångspunkt för diskussionen om hur processen fram till nästa regeringskonferens bör utformas är att grundvalen för EU:s verksamhet är sedvanliga folkrättsliga fördrag. Unions-samarbetet är visserligen särpräglat såtillvida som de deltagande staterna förutom att skapa ömsesidiga rättigheter och skyldigheter för varandra också har överlåtit betydande delar av sitt eget beslutsfattande till de genom fördragen skapade gemensamma institutionerna. Det är alltså de avtalslutande parterna, dvs. i detta fall medlemsstaterna och deras statsorgan, som är ”fördragens herrar” på samma sätt som gäller för andra fördrag och internationella avtal. För att en regeringskonferens skall kunna sammankallas krävs dock att Unionsfördragets procedurregler tillämpas.

I processen fram till nästa regeringskonferens bör givetvis, framhöll utskottet, de fördragsreglerade institutionerna och organen delta på det sätt de finner lämpligt. Utskottet pekade på att COSAC är ett sådant organ, och COSAC borde enligt utskottets uppfattning även fortsättningsvis vara en kanal för diskussion av framtidsfrågorna och för bidrag inför nästa regeringskonferens.

Utskottet påminde om andra modeller – som expertgrupper, reflektionsgrupper och s.k. konvent – för bidrag i förberedelseprocessen, som inte har någon reglering i fördragen. Att sådana tidigare kommit till användning kunde enligt utskottet ses bl.a. som ett uttryck för viljan att bedriva ett gränsoverskridande demokratiprojekt med ett stort antal deltagare. I vissa sammanhang hade det också förekommit att en grupp oberoende framstående personer – s.k. *visé män* – fått i uppdrag att utreda vissa frågor inom EU.

Utskottet påminde vidare om att det inför 1996 års regeringskonferens tillsattes en *reflektionsgrupp* med företrädare för medlemsländernas utrikesministrar och att gruppens arbete utgjorde en grund för förhandlingarna. Gruppens uppgift var att förbereda regeringskonferensen och att närmare koncentrera sig på ett antal frågor för att möta medborgarnas förväntningar. I vid bemärkelse var gruppens uppgift att granska och utarbeta idéer för eventuella fördragsändringar.

Det *konvent* som tillsattes för att utarbeta EU:s stadga för grundläggande rättigheter utgjorde enligt vad utskottet framhöll en unik företeelse i EU:s verksamhet. Konventet bestod av representanter för medlemsländernas regeringschefer och för Europaparlamentet samt ledamöter från nationella parlament. Vidare deltog observatörer från olika institutioner och från Europarådet. Konventet arbetade snabbt fram texter till stadgan, men oklarheter rådde om mandat, förankring och om beslutsformer. Konventet arbetade heller inte

direkt med fördragsändringar även om många ledamöter hade ambitionen att den utarbetade texten skulle skrivas på ett sådant sätt att den kunde "lyftas in" i fördragen.

Utskottet konstaterade att det inom Europaparlamentet och inom flera medlemsstater fanns en stark preferens för konventsformen men att de svenska erfarenheterna från stadgekonventet inte gav samma entydiga inställning. Arbetet präglades på sitt sätt av stor öppenhet. Det präglades samtidigt av stor snabbhet. Bland annat detta ledde till stora svårigheter för nationella parlamentariker att hinna medverka i arbetet på ett sätt som hade varit önskvärt. Balansen mellan företrädare för olika organ var ojämn. Oklarhet rådde i viss utsträckning om vilket mandat olika "företrädare" hade?

I fråga om det förestående förberedelsearbetet betonade utskottet att det behövdes mångas deltagande från alla delar av samhället.

Flera lösningar, såsom en reflektionsgrupp, kunde tänkas. Förberedelsearbetet måste inte minst engagera de nationella parlamenten, som dessutom hade att särskilt överväga hur parlamenten långsiktigt kan spela en mera central roll inom den framtida unionen.

Utskottet ansåg för sin del att erfarenheterna från COSAC kan utnyttjas. Ett konvent i huvudsak baserat på de nationella parlamenten med bred representation skulle kunna lämna värdefulla bidrag i arbetet med det nya fördraget. Ett eget kvalificerat – och i förhållande till EU:s institutioner självständigt – sekretariat måste stå till detta arbetes förfogande.

Utskottet ville erinra om att det – för att en debatt skall kunna bli viktig för allmänheten och intresseorganisationer – måste ges ordentligt utrymme för åsiktsutbyte, innan ställningstaganden görs som sedan kan uppfattas som bindande. En fråga som borde beaktas i förberedelseprocessen är således vid vilka olika skeden före regeringskonferensen som olika aktörer bör medverka på olika sätt, dvs. en tidtabell för förberedelserna. Möjligheterna till remissomgång i de olika frågorna borde tas till vara.

Utskottet ansåg att regeringen borde verka för att förberedelserna inför den kommande regeringskonferensen skulle ske i former som var förenliga med vad utskottet anfört. Riksdagen beslöt den 9 maj 2001 att ge regeringen till känna som sin mening vad utskottet anfört om formerna för förberedelserna (rskr. 2000/01:200).

Utskottet påminde om att regeringen inför 1996 års regeringskonferens lade fram en *skrivelse* om konferensen för riksdagen. Utskottet ansåg att regeringen inför den kommande regeringskonferensen i en skrivelse till riksdagen bör redovisa det närmare förberedelsearbetet inför konferensen samt vissa mera principiella ställningstaganden från regeringens sida i de sakfrågor som konferensen kommer att behandla. Riksdagen gav även detta regeringen till känna som sin mening.

Riksdagen gjorde på förslag av utskottet ytterligare ett tillkännagivande till regeringen, nämligen i frågan om en *anslutning till Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* (Europakonventionen). Utskottet anförde sammanfattningsvis i betän-

kandet att det finns svårigheter för en anslutning av EU eller EG till Europakonventionen men ansåg att dessa svårigheter inte borde få vara avgörande. Utskottet ansåg det vara av största betydelse att en anslutning sker, och regeringen borde enligt utskottet med all kraft verka för en anslutning av EU eller EG till Europakonventionen.

Utskottets bedömning

Utskottet vill inledningsvis erinra om riksdagens ställningstagande i maj detta år, i vilket riksdagen underströk betydelsen av en stark ställning för de nationella parlamenten i arbetet inför nästa regeringskonferens.

Utskottet vill betona vikten av att en bred diskussion hålls och att många kan och vill delta i diskussionen. En del av debatten måste dock hållas mer formaliserat bland företrädare för medlemsstaterna och EU:s institutioner och i en form som också ger utrymme för företrädare för kandidatländerna. En ram för den delen av debatten kan utgöras av ett konvent.

Användningen av uttrycket konvent säger dock inte något bestämt om dess sammansättning, och inte heller om dess uppgifter. Utskottet vill erinra om att det konvent som arbetade med EU:s stadga om grundläggande rättigheter präglades av en föredömlig öppenhet. Utskottet förutsätter att det nu aktuella konventet kommer att arbeta efter samma princip.

I fråga om konventets sammansättning vidhåller utskottet den principiella inställning som riksdagen gav uttryck åt i våras. Utskottet pekade då på att erfarenheterna från COSAC kan utnyttjas. I linje med vad utskottet då ansåg bör ett konvent som i huvudsak är baserat på de nationella parlamenten, och där dessa är brett representerade, kunna lämna värdefulla bidrag i arbetet inför nästa regeringskonferens. Parlament i medlemsstaterna är, som det tjugofjärde COSAC i Stockholm framhållit, nära sina väljare och kan således fungera som en länk mellan medborgarna och debatten på europeisk nivå. De nationella parlamentens ledamöter har en ställning i staternas politiska liv som ger dem en självfallen legitimitet som företrädare för sina medborgare. Detta bör enligt utskottets uppfattning återspeglas i konventets sammansättning. Det bör vidare återspeglas i konventets arbetsmetoder, som bör ge företrädarna för de nationella parlamenten tillräckligt utrymme också för deras ordinarie parlamentariska uppdrag och för samråd i de frågor som diskuteras i konventet. Sådant samråd behöver ske både inom parlamenten och med olika organisationer och grupper i samhället. Särskilda sekretariatsresurser kan också behöva avsättas inom konventets ram för de nationella parlamentens räkning.

Utskottet framhöll redan i våras att ett eget kvalificerat och i förhållande till EU:s institutioner självständigt sekretariat måste stå till konventets förfogande.

Dagordningen för konventet måste enligt utskottets uppfattning inte nödvändigtvis begränsas till de frågor som uttryckligen nämnts i Niceförklaringen. Konventet bör ha möjlighet att debattera även angränsande frågor och dess arbete bör mynna ut i ett brett underlag som ger olika lösningar på de problem som regeringskonferensen sedan kommer att ha att arbeta med. Ut-

skottet vill understryka att det slutligen är en uppgift för regeringskonferensen att förhandla fram det fördrag som skall underställas medlemsstaterna för ratificering.

Riksdagen bör enligt utskottets uppfattning ge regeringen till känna som sin mening att regeringen bör verka för en utformning av konventet enligt vad utskottet anfört.

Utskottets förslag om ett sådant tillkännagivande innebär att motionerna 20001/02:K426 (kd) yrkande 11, 2001/02:K427 (v) yrkande 6, 2001/02:U301 (fp) yrkande 17, 2001/02:U302 (c) yrkande 20 och 2001/02:U303 (m) yrkande 17 i denna del därmed får anses besvarade.

I motion 2001/02:K428 (mp) yrkande 8 betonas att en utredning inför nästa fördragsändring bör innefatta medverkande från alla europeiska länder, inte bara EU-länder, att resultatet bör remitteras till organ i hela Europa för att därefter slutredigeras av ett alleuropeiskt konvent och att slutresultatet bör underställas samtliga länder. Varje europeisk stat och självstyrande region skall därefter kunna ansluta sig till samarbetet eller avstå.

Utskottet påminner om att EU:s kandidatländer avses vara företrädare i det tänkta konventet. Avsikten med konventet är att förbereda nästa steg i den förefintliga unionens utveckling. Det saknas enligt utskottets uppfattning skäl att vare sig vidga deltagandet till stater utanför kretsen av medlemsstater och kandidatländer eller – som utskottet uppfattar yrkandet – med utgångspunkt i ett nolläge upprätta en ny gemenskap med ändrade förutsättningar för anslutning. Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionen.

Ett förslag att regeringen skall inbjuda olika medborgarorganisationer, partier, akademiska institutioner och kyrkor till en diskussion om ämnena för EU:s nästa regeringskonferens framställs i motion 2001/02:U302 (c) yrkande 18.

Som utskottet nämnt ovan har den s.k. EU 2004-kommittén i uppdrag att bl.a. stimulera en bred, offentlig debatt om EU, särskilt inför den kommande regeringskonferensen, bidra till att öka kunskaperna hos allmänheten om aktuella frågeställningar kring EU:s utveckling samt ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar. Utskottet anser att den verksamhet som motionärerna efterlyser väl ryms inom kommitténs uppdrag, och utskottet anser därmed att något tillkännagivande med anledning av motionen inte behövs. Utskottet anser att motionen därmed är tillgodosedd.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Avslag på propositionen (punkt 4)

av Kenneth Kvist (v), Lars Ohly (v) och Marianne Samuelsson (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen bifaller motionerna 2001/02:K428 yrkande 1, 2001/02:K2 yrkande 1, 2001/02:K4 och 2001/02:K5. Därmed avslår riksdagen regeringens proposition 2000/01:8.

Ställningstagande

Vänsterpartiet och Miljöpartiet var motståndare till Sveriges medlemskap i den europeiska unionen. Vårt huvudskäl var att demokratin skulle urholkas och rösträttens innehåll devalveras vid ett EU-medlemskap. På den punkten har vi tyvärr fått rätt.

Våra partier var också motståndare till EU-medlemskap av det skälet att mycket redan vid tidpunkten för folkomröstningen 1994 pekade mot en allt fastare union som skulle hota svensk alliansfrihet och självständighet. De som förespråkade ett svenskt medlemskap i EU försäkrade att dessa hot aldrig skulle uppfyllas. Eftersom alla fördragsändringar kräver enhällighet så skulle Sverige bestämma takten, påstod man. Och Sverige skulle inte medverka till att den mellanstatliga karaktären av samarbetet urholkades.

En genomgång av de förändringar som Nicefördraget medför visar att alla fördragsändringar leder i samma riktning: mot en allt starkare integration med federalistiska förtecken. Inte på något område har vi kunnat finna att steg tagits för att komma till rätta med de stora demokratiska legitimitetsproblem som unionen brottas med. Inte på någon punkt återförs beslutanderätt från EU:s institutioner till de nationella parlamenten. Däremot förstärks den överstatliga karaktären av unionen genom att kvalificerade majoritetsröstningar ersätter enhällighet som beslutsform i ytterligare drygt 30 fall.

Anhängarna av Nicefördraget brukar påstå att detta fördrag måste ratificeras innan EU kan ta in nya medlemsländer. Det stämmer inte. Vid den senaste utvidgningsomgången när Österrike, Finland och Sverige blev medlemmar i EU innehöll anslutningsavtalen bestämmelser om röstvikt i ministerrådet, antal EU-parlamentariker, medlemsavgift m.m. Man skulle kunna förfara på samma sätt vid nästa utvidgningsomgång. Av propositionen framgår även att

Okänt namn på dokumentegenskap.

fördelningen av parlamentariker och röstvikt i rådet efter en utvidgning är att betrakta som EU:s förhandlingsposition och att röstetal i rådet och andra institutionella frågor med rättsligt bindande verkan kommer att fastställas i anslutningsfördragen. Vi menar att Nicefördraget därmed inte kan anses vara en förutsättning för att utvidgningen skall komma till stånd. Dessutom innebär fördelningen av röster, parlamentsledamöter m.m. att vissa länder diskrimineras. Vid ett godkännande av Nicefördraget godkänns även denna diskriminering.

Vänsterpartiet och Miljöpartiet anser med hänvisning till det ovan sagda att riksdagen bör avslå regeringens proposition om godkännande av Nicefördraget. I stället bör riksdagen bifalla motionerna 2001/02:K428 yrkande 1, 2001/02:K2 yrkande 1, 2001/02:K4 samt 2001/02:K5.

Vi föreslår att riksdagen som sin mening tillkännager för regeringen vad vi framför. Vårt förslag lämnas med anledning av motion 2001/02:K4.

Särskilda yttranden

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttranden. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Irland och ratifikationsprocessen (punkt 1)

Kenneth Kvist och Lars Ohly (båda v) samt Marianne Samuelsson (mp) anför följande:

Vänsterpartiet och Miljöpartiet anser att varje medlemslands beslut vid EU:s fördragsförändringar alltid måste respekteras. I enlighet med artikel 48 i Unionsfördraget skall fördragsändringar godkännas av samtliga medlemsstater enligt deras konstitutionella bestämmelser.

EU:s regler vid fördragsändringar är följaktligen glasklara. Om inte alla medlemsstater godkänner fördragsförändringarna, så har förslaget fallit och skall omförhandlas. Det vore orimligt att tvinga det irländska folket att åter ta ställning till Nicefördraget utan att det förändrats. Irlands nej bör enligt EU:s egna fördrag innebära att Nicefördraget i sin nuvarande utformning har fallit.

EU:s hantering av det irländska folkomröstningsresultatet är en uppvisning i arrogans och bristande respekt. EU:s ledare har framställt det som att problemet ligger hos det irländska folket och den irländska regeringen, trots att det rimligtvis är ett gemensamt problem för hela EU att fördraget avslagits av ett medlemsland.

Ett i sammanhanget ofta framfört argument är att Nicefördraget är en förutsättning för EU:s utvidgning. Men enligt Unionsfördragets artikel 49 kan de nödvändiga anpassningar av de fördrag som unionen bygger på fastställas i ett avtal mellan medlemsstaterna och den ansökande staten. Det tillvägagångssättet har praktiserats vid tidigare utvidgningar av unionen, bl.a. när Sverige gick med i EU. Nicefördraget är därför inte nödvändigt för EU:s förestående utvidgning.

Vi förutsätter att den svenska regeringen respekterar resultatet av Irlands folkomröstning. Sverige bör därför verka för att Nicefördraget förändras innan det åter kan föreläggas det irländska folket för beslut.

2. Eventuell folkomröstning om Nicefördraget (punkt 2)

Kenneth Kvist och Lars Ohly (båda v) samt Marianne Samuelsson (mp) anför följande:

Vänsterpartiet och Miljöpartiet anser att större förändringar av EU:s grundfördrag bör underställas folkomröstningar för avgörande. Den union som Sverige kommer att vara medlem i efter det att Nicefördraget trätt i kraft är av en annan karaktär än det EU svenska folket röstade ja till medlemskap i 1994.

Folkomröstningar skall inte användas slentrianmässigt eller för ofta. Ändå anser våra båda partier att en folkomröstning om Nicefördraget hade gett det svenska ställningstagandet en större legitimitet. En folkomröstning skulle gett medborgarna möjlighet att värdera ja-sidans löften från folkomröstningskampanjen 1994 och den utveckling som tydligt leder i federalistisk riktning. Nicefördraget innebär att fler frågor kommer att avgöras med kvalificerad majoritet, vilket minskar riksdagens makt över politikens inriktning. Med Nicefördraget fördragsfästs också för första gången de strukturer som har att ansvara för EU:s militära samarbete.

Trots detta har vi valt att inte reservera oss mot utskottets avslag av motionskrav som kräver folkomröstning. För att en folkomröstning skall kunna genomföras på ett rättvist sätt krävs god tid för förberedelser och att folkomröstningen upplevs som meningsfull av medborgarna.

Vi förutsätter att den utlovade folkomröstningen om svenskt deltagande i EMU:s tredje steg genomförs snarast med rättvisa villkor för ja- och nej-sidan.

3. Inför nästa regeringskonferens (punkt 7)

av Karl-Göran Biörnsmark (fp).

Toppmötet i Nice visar tydligt att den traditionella metoden med regeringskonferenser för att ändra i EU-fördragen inte tillmötesgår dagens krav på öppenhet och demokratisk förankring.

Regeringskonferenser som fenomen är inte särskilt demokratiska. I framtiden bör man överväga en annan metod. Det måste finnas ett mer öppet och medborgarförankrat sätt att göra viktiga förändringar i EU:s funktionssätt i fortsättningen. Fler måste få möjlighet att kunna påverka och vara delaktiga i processen. Nationella parlament och Europaparlamentet måste få mer insyn och delaktighet i processen. Men det måste också skapas bättre möjligheter för olika medborgargrupper att delta i diskussionerna innan mötet börjar. Det var just bristen på insyn och möjligheten att påverka som gjorde att så många människor demonstrerade på Nices gator, de flesta fredligt men några dessvärre med våldsamma metoder.

Tiden fram till nästa regeringskonferens måste präglas av en bred och meningsfull diskussion och debatt. Det är av största vikt att så många som möjligt engageras i samtalet. Detta kräver dock också att de forum som upprättas tas på allvar och ges meningsfulla mandat. Det får inte bli en ny sista minuten-runda som den i Nice med kompromisser och kohandel bakom stängda dörrar. Folkpartiet uppmanar regeringen att så snart som möjligt starta denna process.

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

I proposition 2001/02:8 föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.
2. Riksdagen godkänner Nicefördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

Följdmotioner

2001/02:K2 av Margit Gennser (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen beslutar att avslå regeringens proposition 2001/02:8.

2001/02:K4 av Gudrun Schyman m.fl. (v) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen avslår regeringens förslag till ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.
2. Riksdagen beslutar att inte godkänna Nicefördraget om ändringar av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

2001/02:K5 av Bengt-Ola Rytting (s) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

- Riksdagen avslår proposition 2001/02:8.

Motioner från allmänna motionstiden

2000/01:K366 av Margit Gennser (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att det avtal om EU:s konstitution och EU-medborgarnas fri- och rättigheter som skall antas i Nice i år måste göras till föremål för en beslutande folkomröstning i Sverige.

2001/02:K369 av Sven Bergström m.fl. (c) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs att i respekt för Irlands nej till Nicefördraget avbryta den svenska ratificeringsprocessen.

2001/02:K426 av Alf Svensson m.fl. (kd) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att förbereda regeringskonferensen år 2004 genom en rådgivande församling av parlamentariska representanter.

2001/02:K427 av Gudrun Schyman m.fl. (v) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen i EU bör uttala att varje medlemslands beslut alltid måste respekteras vid ratificering av EU:s fördrag.

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen i EU skall verka för att riksdagens beslut om konventets sammansättning fullföljs.

2001/02:K428 av Yvonne Ruwaida m.fl. (mp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att propositionen om Nicefördraget skall avslås i sin helhet.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att alla nya EU-fördrag som innebär maktöverföring till EU-nivå skall underställas medborgarna i en folkomröstning.

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Nicefördraget skall underställas medborgarna i en folkomröstning.

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att inför nästa fördragsändring tillsätta en oberoende utredning i enlighet med vad som står i motionen.

2001/02:U301 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

17. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en mer aktiv svensk linje inför kommande regeringskonferens.

2001/02:U302 av Agne Hansson m.fl. (c) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

18. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen bör inbjuda olika medborgarorganisationer, partier, akademiska institutioner och kyrkor till en diskussion om det som skall diskuteras på EU:s nästa regeringskonferens.

20. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utveckla formerna för arbetet inför nästa regeringskonferens.

2001/02:U303 av Bo Lundgren m.fl. (m) vari yrkas

17. (delvis) Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om EU:s framtidsfrågor.