



Lissabonfördraget

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 14 oktober 2008 berett bl.a. konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget och de motioner som väckts med anledning av propositionen samt över de motioner från allmänna motionstiden 2008 som kommer att ingå i ärendet.

Konstitutionsutskottet behandlar i sitt yttrande frågan om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget. Därutöver behandlar utskottet de delar av förslaget som rör grundläggande rättigheter, de nationella parlamentens roll och vissa allmänna bestämmelser för unionens verksamhet. Slutligen behandlar utskottet frågan om långsiktiga konsekvenser för den svenska tryck- och yttrandefriheten.

Utskottets överväganden

Konstitutionella förutsättningar för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget

Gällande ordning avseende godkännandebeslut och överlåtelsebeslut

Formerna för ingående av internationella överenskommelser

Enligt 10 kap. 1 § regeringsformen (RF) ingås överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation av regeringen. Om en för riket bindande internationell överenskommelse förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ett ämne vilket ankommer på riksdagen att besluta (t.ex. anslagsbeslut) får regeringen dock inte ingå en sådan överenskommelse utan att den har godkänts av riksdagen, vilket framgår av 10 kap. 2 § första stycket. Om t.ex. en överenskommelse skulle förutsätta ändring av en vanlig lag krävs att regeringen innan den ingår överenskommelsen inhämtar riksdagens godkännande, och riksdagsgodkännandet beslutas då med enkel majoritet (jfr 4 kap. 5 § RF).

Ifall det föreskrivs en särskild beslutsordning för det riksdagsbeslut som förutsätts ska den beslutsordningen även tillämpas vid godkännandet av överenskommelsen, vilket framgår av 10 kap. 2 § andra stycket. Om t.ex. en överenskommelse skulle förutsätta ändring av grundlag, krävs att riksdagsgodkännandet lämnas i samma form som gäller för grundlagsändring (jfr 8 kap. 15 § RF).¹ Grundlagsstiftning är inte det enda fallet där RF föreskriver en särskild beslutsordning. På flera ställen ställs krav på kvalificerad majoritet eller särskilt flertal för beslut.² Exempelvis finns i 10 kap. 5 § särskilda regler för beslut om sådana befogenhetsöverlåtelser som utan grundlagsändring kan göras till EU (första stycket) eller andra icke-svenska organ (andra stycket). Ett nytt EU-fördrag som innebär befogenhetsöverlåtelse till EU måste alltså godkännas av riksdagen enligt samma ordning som gäller för själva överlåtelsebeslutet.

Vilken beslutsordning som ska gälla för godkännande av t.ex. ett nytt EU-fördrag beror följaktligen på vilken beslutsordning som gäller för de övriga beslut som måste fattas med anledning av fördraget. Av 10 kap. 2 § följer således att det ankommer på riksdagen att senast i samband med godkännandet av en fördragsändring också pröva om fördragsändringen förutsätter vissa andra riksdagsbeslut, t.ex. grundlagsändring eller befogenhetsöverlåtelser enligt 10 kap. 5 § RF.³

¹ Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2:a uppl., 2006, s. 444.

² Erik Holmberg m.fl., a.a., s. 242 f.

³ Erik Holmberg m.fl., a.a., s. 446.

Formerna för överlåtelse av beslutanderätt

Som framgått innehåller 10 kap. 5 § RF bestämmelser om befogenhetsöverlåtelser. Vad gäller överlåtande av beslutanderätt inom ramen för samarbete i EU föreskrivs i första stycket att riksdagen beslutar om sådan överlåtelse. Det kan ske antingen genom beslut varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig eller genom beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Inget av de två beslutsförfarandena har företräde utan de ska ses som likvärdiga alternativ (prop. 1993/94:114 s. 24). Om det finns en bred majoritet i riksdagen som omfattar minst tre fjärdedelar av de röstande finns inget som hindrar att riksdagen överlåter viss beslutanderätt till EU genom beslut vid ett tillfälle. Som vidare framgår av 10 kap. 5 § första stycket kan överlåtelsebeslutet fattas först efter godkännandebeslutet enligt 10 kap. 2 §. De två besluten, godkännandebeslutet och överlåtelsebeslutet, kan fattas vid samma tillfälle.⁴ Riksdagen kan således vid ett och samma tillfälle med tre fjärdedels majoritet besluta att dels godkänna ett EU-fördrag (enligt 10 kap. 2 § andra stycket), dels överlåta den beslutanderätt som EU-fördraget förutsätter (enligt 10 kap. 5 § RF första stycket).

Beslut om befogenhetsöverlåtelse enligt 10 kap. 5 § RF – antingen det fattas med tre fjärdedels majoritet eller i samma ordning som gäller för stiftande av grundlag – förutsätter dock att överlåtelsen har sådant innehåll att den kan göras inom ramen för gällande grundlag. Om så inte är fallet kan förfarandereglererna i 10 kap. 5 § inte tillämpas. För att riksdagen ska besluta om en sådan befogenhetsöverlåtelse som förutsätter grundlagsändring måste grundlagen ändras så att den tillåter överlåtelser av det aktuella slaget. En grundlagsändring görs genom två likalydande beslut med mellanliggande val, och som följer av 10 kap. 2 § andra stycket måste den internationella överenskommelse som föranleder grundlagsändringen godkännas av riksdagen i samma form som gäller för grundlagsändring, dvs. genom två likalydande beslut med mellanliggande val. Därefter kan riksdagen besluta om överlåtelse av beslutanderätt genom antingen ett beslut med minst tre fjärdedels majoritet eller två likalydande beslut med mellanliggande val. I det senare fallet gäller att det andra överlåtelsebeslutet kan fattas först efter det andra godkännandebeslutet (bet. 2001/02:KU18 s. 44); det första överlåtelsebeslutet kan alltså fattas redan innan grundlagsändringen och godkännandet är avklarade.

Genom bestämmelserna i 10 kap. 5 § första stycket möjliggörs emellertid förhållandevis omfattande överlåtelse av beslutanderätt till EU utan grundlagsändring. Riksdagen kan med stöd av dessa bestämmelser överlåta sådana beslutsbefogenheter som annars skulle förutsätta grundlagsändring. Innebörden härav är att grundlagen i praktiken i vissa fall kan ändras genom ett enda beslut utan att detta kommer till uttryck i grundlagstexten (jfr prop. 1973:90 s. 362). Dock föreskrivs i den aktuella paragrafen vissa materiella begränsningar av möjligheterna till beslutsöverlåtelse.

⁴ Erik Holmberg m.fl., a.a., s. 459.

Materiella villkor för beslutsöverlåtelse till EU utan grundlagsändring

Av 10 kap. 5 § första stycket RF framgår att riksdagen endast får överlåta beslutanderätt till EU som inte rör principerna för statskicket. Om den beslutanderätt som ska överlåtas är av sådant slag att den rör principerna för statskicket får överlåtelse inte äga rum utan föregående grundlagsändring. Av nämnda bestämmelse framgår vidare att överlåtelse av beslutanderätt till EU förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i RF och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Fri- och rättighetsskyddet

Vad gäller förutsättningen avseende fri- och rättighetsskyddet infördes den i samband med Sveriges medlemskap i EG och det därvid beslutade nya första stycket i 10 kap. 5 § RF om överlåtelse till EG (senare EU). Utgångspunkten var att den då gällande överlåtelseregeln inte medgav överlåtelse av beslutanderätt i den utsträckning som ett medlemskap fordrade och att en ändring behövde komma till stånd för att ett svenskt EG-medlemskap skulle vara möjligt. I propositionen framhöll regeringen vikten av att i överlåtelseregeln i RF markera den vikt som Sverige tillmäter ett verksamt fri- och rättighetsskydd (prop. 1993/94:114 s. 23 f.). Regeringen konstaterade att vissa EG-rättsakter har ett sådant innehåll att de begränsar några av de grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF som kan begränsas genom vanlig lag. Att vid ett medlemskap generellt eller i viss utsträckning förbjuda överlåtelse av beslutanderätt som kan inskränka dessa fri- och rättigheter ansågs därför inte vara möjligt. Principiellt ansågs det inte heller vara möjligt att i den nationella rättstillämpningen angripa en EG-rättsakt med hänvisning till det svenska fri- och rättighetsskyddet. Vid sådana förhållanden var det enligt regeringen ur svensk synpunkt av avgörande betydelse för EG-rättens genomslag i landet att det fri- och rättighetsskydd som finns inom EU verkligen upprätthålls, och i överlåtelseregeln borde därför komma till tydligt uttryck att överlåtelse förutsätter att EU vidmakthåller ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det i 2 kap. RF och i Europakonventionen.

Konstitutionsutskottet anförde vid sin behandling av propositionen att utskottet, liksom regeringen, ansåg att det i RF:s överlåtelseregel borde göras en markering av den vikt som Sverige tillmäter ett verksamt fri- och rättighetsskydd (bet. 1993/94:KU21 s. 26). Vidare anförde utskottet att av den föreslagna överlåtelseregeln framgår att det är riksdagen som i samband med beslut om överlåtelse ska göra bedömningen att EG:s fri- och rättighetsskydd motsvarar det som ges i RF och Europakonventionen och att domstolar och myndigheter således är skyldiga att tillämpa en EG-rättslig regel som utfärdats på ett område där EG genom överlåtelsen erhållit kompetens, även om den skulle begränsa en i RF angiven fri- och rättighet.

Principerna för statsskicket

Förutsättningen att beslutanderätt som rör principerna för statsskicket inte får överlätas till EU är av yngre datum. Redan i samband med den ändring av 10 kap. 5 § RF som gjordes inför EU-medlemskapet hade regeringen emellertid i ovan nämnda proposition anført att RF:s bestämmelser om grunderna för det svenska statsskicket sätter en gräns bortom vilken ytterligare överlåtelse av beslutanderätt inte kan ske utan grundlagsändring (prop. 1993/94:114 s. 17 f.). Att låta ett mellanfolkligt samarbete utvecklas så att därigenom skapas en ny federal statsbildning, vars maktutövning hämtar sin legitimitet ur ett mandat som givits av ett – i detta fall – europeiskt folk i gemensamma val var enligt regeringen inte förenligt med RF:s nuvarande bestämmelser. Den svenska grundlagen torde enligt regeringen också sätta en gräns för samarbetets möjliga räckvidd i sak även om den institutionella ramen för samarbetet inte förändras. RF:s föreskrifter om styrelseskicket grunder liksom om det främsta statsorganets, riksdagens, ställning och uppgifter måste, ansåg regeringen, vila på grundprincipen att riksdagens ställning inte genom överlåtelse av normgivningskompetens kan urholkas helt eller i alltför väsentlig grad. Exakt var gränsen går för hur långt samarbetets materiella omfattning kan sträckas utan grundlagsändring kunde enligt regeringen naturligtvis inte anges i entydiga termer. I propositionen utvecklade regeringen även sin uppfattning att förhållandet att all offentlig makt får sin legitimitet från folket (se 1 kap. 1 § första stycket RF) inte hindrar att folkets företrädare, i första hand riksdagen, får gå in i en samverkan med andra folk och låta beslut som fattas inom ramen för en sådan samverkan binda såväl de deltagande staterna som deras folk.

Vid behandlingen av propositionen anförde även konstitutionsutskottet att överlåtelse av beslutsbefogenheter med stöd av den föreslagna lydelsen av 10 kap. 5 § inte kan ske i sådan utsträckning att RF:s bestämmelser om statsskicket grunder upphör att vara giltiga (bet. 1993/94:KU21 s. 27 f.). Riksdagens ställning som det främsta statsorganet får inte, ansåg utskottet, genom överlåtelse av normgivningskompetens urholkas i väsentlig grad. Utskottet ville också framhålla att det område som inte kan överlätas med stöd av den föreslagna bestämmelsen inte är inskränkt till bestämmelserna om grunderna för vårt statsskick utan också omfattar andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Utskottet pekade här särskilt på den fria åsiktsbildningen och offentlighetsprincipen och meddelarfriheten som förutsättningarna därvidlag. Också förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga tryckfrihetsrättsliga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ansågs ha stor betydelse för den fria åsiktsbildningen. Den föreslagna lydelsen av 10 kap. 5 § kunde enligt utskottet inte anses öppna möjlighet att överlåta beslutanderätt som väsentligt rubbar dessa principer utan samtidig ändring av grundlag.

Knappt tio år senare, 2003, infördes i grundlagstexten förutsättningen att beslutanderätt som överläts till EU inte får röra principerna för statskicket. Förutom att nämnda begränsning av det överlåtelsebara området därmed kom till uttryck i grundlagstexten innebar ändringen att beslutanderätt inte bara kan överlätas till EG (första pelaren) utan även till EU (andra och tredje pelaren). Regeringen anförde i propositionen att utvecklingen av samarbetet inom EU lett till att skillnaderna mellan framför allt första och tredje pelaren minskat och att det i framtiden kunde förväntas uppstå behov av effektivare beslutsformer även i andra och tredje pelaren (prop. 2001/02:72 s. 33).

Vad gäller ”principerna för statskicket” anförde regeringen att principen om folksuveränitet, vilken kommer till uttryck i RF:s bestämmelse om att all offentlig makt utgår från folket, sätter en gräns för utvecklingen av samarbetet i EU på så sätt att det skulle strida mot RF:s nuvarande bestämmelser om det svenska statskickets grunder om EU t.ex. utvecklades till en federation där medlemsstaterna är delstater och där ett direktvalt EU-parlament har den avgörande lagstiftningsmakten (s. 34 f.). Vidare hänvisade regeringen till konstitutionsutskottets uttalanden i ovan nämnda betänkande om grundlagsändringar inför EG-medlemskapet om att det icke överlåtbara området även omfattar andra bestämmelser än de om grunderna för statskicket. Enligt regeringen fanns alltså ytterligare förutsättningar för överlåtelse av beslutanderätt än den som framgick av RF avseende fri- och rättighetsskyddet, och enligt regeringen borde dessa förutsättningar komma till uttryck i grundlagstexten. Regeringen ville framhålla att det är riksdagen som i samband med ett beslut om överlåtelse ska göra bedömningen att den överlåtna beslutanderätten inte rör principerna för statskicket på samma sätt som riksdagen gör bedömningen att EG:s fri- och rättighetsskydd motsvarar det som ges i RF och Europakonventionen. Det föreslagna stadgandet var alltså, menade regeringen, en anvisning avsedd för lagstiftaren och inte för de rättstillämpande organen.

Konstitutionsutskottet ville vid behandlingen av propositionen först erinra om att EU utgör ett samarbete som grundar sig på avtal mellan suveräna stater (bet. 2001/02:KU18 s. 39 f.). Den överlåtelse av beslutanderätt som medlemskapet hade föranlett skulle inte ses som att makt överlämnats till något för svenskt vidkommande oberoende maktorgan, utan Sverige hade i vissa avseenden avstått från att ensidigt utöva makt för att i stället i motsvarande mån utöva makt tillsammans med övriga medlemsstater. EU-samarbetets grundläggande mellanstatliga karaktär hade inte förändrats sedan anslutningen till EU. Alltjämt hade EU:s organ den kompetens som följer av de av medlemsstaterna beslutade fördragen, och de kan inte tilldela sig själva några ytterligare kompetenser.

Vidare anförde utskottet att det delade regeringens uppfattning, att utvecklingen av samarbetet inom EU minskat skillnaderna mellan framför allt första och andra pelaren och att en utveckling av unionens samarbete

kunde väntas också framgent (s. 39). Att strikt göra en uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet gav enligt utskottet inte en fullt rättvisande bild av samarbetet i EU:s tre pelare.

I fråga om begränsningen att överlåtelse av beslutanderätt inte får röra principerna för statsskicket ville utskottet erinra om det förhållandet att bestämmelserna om statsskickets grunder i 1 kap. RF, där bl.a. de fem grundläggande principerna för statsskicket slås fast redan i första paragrafen (principerna om demokratin, om det representativa statsskicket, om parlamentarismen, om den kommunala självstyrelsen och om maktutövningens lagbundenhet), är att se som utgångspunkter och upphängningspunkter för flertalet av de följande kapitlen i RF (s. 41 f.). Utskottet noterade att avsikten med inledningskapitlet enligt förarbetena var att det skall ge en bild i stort av de grundstenar på vilka författningen vilar (prop. 1973:90 s. 227). Regler som har till syfte att och är nödvändiga för att förverkliga de principer på vilka vårt statsskick vilar återfinns således inte enbart, anförde utskottet, i RF:s första kapitel, utan finns också i RF:s övriga kapitel. Dit hörde enligt utskottet även bestämmelser i de andra tre grundlagarna (successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen). Utskottet ansåg mot denna bakgrund att den föreslagna formuleringen ”som inte rör principerna för statsskicket” täcker de grunder som Sveriges förhållande till EU under alla omständigheter måste bäras upp av.

Hur långt EU-samarbetets räckvidd kan sträcka sig utan grundlagsändring gick enligt utskottet inte att ange i några entydiga termer (s. 42 f.). Ifall en fördragsändring behöver ske på grund av en ny överlåtelse fick bestämmas i varje enskilt fall med utgångspunkt i grundlagsbestämmelsernas innehåll. De uttalanden som utskottet hade gjort i samband med grundlagsärendet inför EU-medlemskapet kunde inte uppfattas syfta till att i några mer precisa termer avgränsa vilken överlåtelse av beslutanderätt som kan ske utan respektive inte utan samtidig ändring av grundlag. I stället kunde uttalandena ses som en erinran till framtida riksdagar att i samband med överlåtelse av ny beslutanderätt i synnerhet bevaka den typ av principiellt viktiga grundlagsområden som uttalandena tog sikte på. Det ankom enligt utskottet i sista hand på riksdagen att avgöra om en överlåtelse av beslutanderätt rör principerna för statsskicket och om grundlagsändring erfordras.

Propositionen

I propositionen redogör regeringen för sin uppfattning om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget. I ett särskilt avsnitt (7.2) går olika delar av fördraget igenom med avseende på i vad mån de förutsätter överlåtelse av beslutanderätt till EU. I det följande redovisas regeringens bedömningar därvidlag.

Vad gäller beslutsordningen inom EU innebär Lissabonfördraget att det på flera områden kommer att ske en *övergång från krav på enhällighet till kvalificerad majoritet* (avsnitt 7.2.2). Regeringen anför här att en övergång från beslutsfattande med krav på enhällighet till beslutsfattande med kvalificerad majoritet inte i sig förutsätter någon överlåtelse av beslutanderätt till unionen. Den avgörande frågan är i stället om det sker någon överlåtelse av beslutanderätt som annars tillkommer svenska organ. Överlåtelse av beslutanderätt sker alltså om EU tilldelas nya befogenheter att fatta beslut som kan bli omedelbart tillämpliga i Sverige och således direkt bindande för domstolar, myndigheter och enskilda utan något mellanliggande internrättsligt beslut och som har företräde framför eventuellt motstridande nationell lagstiftning. Regeringen anser vidare att det inte handlar om någon ytterligare överlåtelse av beslutanderätt, om medlemsstaterna väljer att ändra beslutsordningen inom EU från enhällighet till kvalificerad majoritet på områden där beslutanderätt redan har överlåtits. Enligt regeringen finns det starka politiska skäl för att på viktiga verksamhetsområden i unionen kunna fatta beslut med kvalificerad majoritet, särskilt i en utvidgad union.

Det nuvarande EG-fördraget innehåller en s.k. *flexibilitetsklausul* (avsnitt 7.2.3). Enligt denna kan rådet, om fördraget inte ger annan befogenhet, ändå med enhällighet besluta om åtgärder om dessa behövs för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål. Genom Lissabonfördraget ändras flexibilitetsklausulen så att tillämpningsområdet utvidgas till att avse samtliga politikområden som fastställs i fördragen utom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Ändringen förutsätter således att viss ytterligare normgivningsmakt förs över till unionen. Regeringen gör i propositionen dock bedömningen att den nya flexibilitetsklausulen kan förväntas komma att användas i mindre utsträckning än den nuvarande. Anledningen till det är, enligt regeringen, att Lissabonfördraget introducerar särskilda rättsliga grunder på områden där flexibilitetsklausulen tidigare använts, t.ex. energiområdet. Vidare framhåller regeringen att rådet, när det antar en rättsakt med stöd av flexibilitetsklausulen, ska fatta sitt beslut med enhällighet. Enligt regeringen säkerställer detta att flexibilitetsklausulen inte kommer att användas på ett sådant sätt att unionens befogenheter utvidgas på ett för Sverige oacceptabelt sätt. Härtill kommer enligt regeringen att riksdagens möjlighet att kontrollera användandet av flexibilitetsklausulen stärks till följd av den subsidiaritetsprövning som ska göras av de nationella parlamenten.

Lissabonfördraget innehåller vidare bestämmelser med mekanismer för förenklat förfarande, s.k. *passereller*, för vissa ändringar i fördragen (avsnitt 7.2.4). Ett förenklat ändringsförfarande innebär bl.a. att en regeringskonferens inte behöver sammankallas. Förenklade ändringsförfaranden ska kunna användas för beslut om dels ändring i bestämmelserna om unionens politik och inre åtgärder (tredje delen i fördraget om EU:s funktions-sätt), dels övergång från beslutsfattande i rådet med enhällighet på ett visst

område eller i ett visst fall, till beslutsfattande med kvalificerad majoritet, dels övergång från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Fördragsändringar enligt de förenklade förfarandena ska beslutas med enhällighet av Europeiska rådet, och varje nationellt parlament har vetorätt. I det förstnämnda fallet (unionens politik och inre åtgärder) anges att Europeiska rådets beslut för att träda i kraft måste godkännas av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. Detta innebär att riksdagens godkännande kan behöva inhämtas i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. RF. I de två andra fallen (beslutsregler respektive lagstiftningsförfarande) anges att initiativ om fördragsändring ska översändas till de nationella parlamenten, och om ett av dessa därefter meddelar en invändning inom sex månader får beslutet inte fattas. Enligt regeringens uppfattning förutsätter införandet av förenklade ändringsförfaranden ingen ytterligare överlåtelse av beslutanderätt.

Regeringen redovisar i propositionen också vissa *ändringar gällande den nuvarande gemenskapsrätten och bestämmelser som utvidgar unionens befogenheter* (avsnitt 7.2.5). När det gäller den nuvarande första pelaren innebär Lissabonfördraget att beslutsprocedurerna förenklas. Lagstiftningsakter ska normalt antas enligt det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet. På några områden innebär det en övergång från beslutsfattande med enhällighet till beslutsfattande med kvalificerad majoritet. Som framgått ovan är regeringens bedömning att en sådan ändring inte förutsätter att ytterligare beslutsbefogenheter överförs till unionen. Vidare innebär Lissabonfördraget när det gäller EU:s befogenheter att ett, enligt regeringen, begränsat antal nya rättsliga grunder skapas som i vissa fall förutsätter att beslutsbefogenheter överförs till EU. Ett exempel är att EU får befogenhet att anta rättsakter om skydd för personuppgifter inom hela tillämpningsområdet för unionsrätten med vissa särbestämmelser för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken; i dag finns denna befogenhet endast inom den första pelaren.

Viss ytterligare beslutanderätt överförs, enligt regeringen, till EU genom att vissa *handelsavtal* med tredjeland, som enligt nuvarande ordning ingås av både EG och medlemsstaterna, ska ingås av unionen ensam (avsnitt 7.2.6). Detta innebär bl.a. att regeringsbeslut och i vissa fall riksdagsgodkännande inte längre kommer att behöva inhämtas.

Det som i Lissabonfördraget benämns *ett område med frihet, säkerhet och rättvisa* utgörs av vad som hittills ofta benämns unionens rättsliga och inrikes frågor (avsnitt 7.2.7). De rättsliga och inrikes frågorna regleras för närvarande på olika sätt i fördragen. Vissa delar utgör kärnan i det mellanstatliga samarbetet inom tredje pelaren (straffrättsligt samarbete och polis-samarbete), medan andra delar regleras i gemenskapsrätten inom första pelaren (yttre gränskontroll, asyl- och invandringspolitik samt samarbete i vissa civilrättsliga frågor). Lissabonfördraget innebär att det skapas en enhetlig ram för de rättsliga och inrikes frågorna genom att det ordinarie lagstiftningsförfarandet, med vissa undantag, blir tillämpligt på hela områ-

det. Förändringar av de rättsliga och inrikes frågorna som för närvarande regleras inom första pelaren förutsätter enligt regeringen inte något överförande av beslutanderätt. För de polisiära och straffrättsliga frågorna förutsätter Lissabonfördraget däremot att beslutanderätt överförs till EU. Regeringsbeslut och, i förekommande fall, riksdagsgodkännande kommer därmed inte längre att behöva inhämtas innan regeringen röstar ja i rådet till en rättsakt som EU antar inom det polisiära och straffrättsliga samarbetet. För vissa frågor på det straffrättsliga området införs dock en särskild ordning som innebär att en medlemsstat under vissa förutsättningar kan begära att ett utkast till direktiv överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande, den s.k. nödbromsen. Om ingen enighet uppnås i Europeiska rådet kan ett fördjupat samarbete upprättas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater. I den utsträckning unionen övertar medlemsstaternas befogenhet att lagstifta övertar den också rätten att ingå internationella avtal. Detta förutsätter att beslutanderätt i motsvarande mån förs över till EU. Nämnas kan även att EU-domstolens utökade behörighet inom området frihet, säkerhet och rättvisa förutsätter att beslutanderätt överförs till EU.

Vad gäller *den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken* kommer denna även fortsättningsvis att vara ett område med grundläggande mellanstatlig karaktär (avsnitt 7.2.8). Enligt huvudregeln ska beslut även i fortsättningen fattas med enhällighet och genomföras av varje medlemsstat i enlighet med dess konstitutionella bestämmelser. Detsamma gäller för ingående av avtal på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område. Någon överlåtelse av beslutanderätt förutsätts enligt regeringen således inte i dessa avseenden. I vissa fall ska avtal på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område ingås genom beslut med kvalificerad majoritet. Det är enligt regeringen viktigt att här framhålla att medlemsstaterna kan motsätta sig att beslut fattas med kvalificerad majoritet under åberopande av ”skäl av vital betydelse som rör nationell politik”. Regeringen pekar på vad konstitutionsutskottet tidigare anfört, nämligen att kvalificerad majoritet på detta område inte, mot bakgrund av den kvarstående vetorätten, påverkade den grundläggande mellanstatliga karaktären av samarbetet. Vilka frågor som påkallar att vetorätten utnyttjas avgör varje medlemsstat suveränt. I normalfallen, dvs. då åberopande av vetorätten inte är aktuellt, föranleder bestämmelserna i 10 kap. RF att regeringen under förhandlingarna i rådet lämnar en s.k. parlamentarisk granskningsreservation.

Genom Lissabonfördraget blir *EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna* rättsligt bindande (avsnitt 7.2.9). Stadgan utvidgar inte unionens befogenheter och kan inte heller användas för att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning på de områden stadgan omfattar. Huvudsyftet med stadgan är att i ett dokument samla de rättigheter, friheter och principer som enligt existerande regler och praxis redan erkänns av EU i ett dokument, så att de blir överskådliga och lättförståeliga för unionens medbor-

gare och myndigheter. Att stadgan blir rättsligt bindande förutsätter enligt regeringen inte i sig att beslutsbefogenheter förs över till EU (se dock utökningen av EU-domstolens behörighet).

Som framgått i det föregående innebär Lissabonfördraget att *EU-domstolens behörighet* utökas (avsnitt 7.2.10). Detta sker genom att dess behörighet med vissa undantag ska vara generell, därav namnändringen från EG-domstolen till EU-domstolen. Utökningen av domstolens behörighet förutsätter att beslutanderätt i motsvarande mån förs över till unionen. I första hand gäller detta områden som tidigare reglerades i den tredje pelaren, dvs. polisiärt och straffrättsligt samarbete. Domstolen ska dock inte vara behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat eller när medlemsstaterna utövar sitt ansvar att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Andra områden där domstolens behörighet utvidgas, och där det således förutsätts överlåtelse av beslutanderätt, är EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och upprättandet av fördjupade samarbeten, som kan inledas av minst nio medlemsstater. Härutöver kan nämnas att domstolen genom Lissabonfördraget får befogenhet att laglighetspröva beslut om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område. Vad domstolen vid en sådan laglighetsprövning gör är att den prövar om beslutet ligger inom ramen för det samarbete som regleras i fördraget. Några beslutsbefogenheter förs härmed, enligt regeringen, inte över till unionen.

I fråga om förutsättningarna för överlåtelse av beslutanderätt enligt 10 kap. 5 § första stycket RF gör regeringen bedömningen att den överlåtelse av beslutanderätt som Lissabonfördraget förutsätter varken i sak eller i omfattning är av sådant slag att den kan sägas röra *principerna för statsskicket* (s. 66 f.). Beslutsöverlåtelsen kan inte, menar regeringen, anses leda till att riksdagens ställning som det främsta statsorganet urholkas i väsentlig grad. Överlåtelsen anses inte heller röra någon av de grundläggande principer som konstitutionsutskottet nämnde i grundlagsärendet inför medlemskapet, och genom den s.k. nödbromsen finns ett skydd för att straffrättsliga inslag på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området även i fortsättningen kan värnas. Inte heller tillsammans med vad som tidigare har överlåtits till EG är överlåtelsen, enligt regeringen, av sådan omfattning att den kan anses röra principerna för statskicket. När det gäller *fri- och rättighetsskyddet* redovisar regeringen att riksdagen vid flera tidigare tillfällen gjort bedömningen att detta inom EG ligger i nivå med det som gäller i Sverige (s. 63). Beträffande Lissabonfördraget konstaterar regeringen att fri- och rättighetsskyddet stärks genom att det kommer till tydligare uttryck. De krav som uppställs i 10 kap. 5 § första stycket avseende detta skydd får enligt regeringen således anses säkerställda på ett tydligare sätt än enligt nuvarande ordning.

Regeringens *sammanfattande bedömning* är att det inte finns några konstitutionella hinder för att Sverige ska kunna tillträda Lissabonfördraget (s. 67).

Motionerna

Två av de motioner som väckts med anledning av propositionen och en motion från den allmänna motionstiden 2008 tar upp frågor som knyter an till de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget.

I motion 2008/09:U4 av Maria Wetterstrand m.fl. (mp) föreslås bl.a. dels ett tillkännagivande till regeringen om att Lissabonfördraget står i strid med 10 kap. 5 § RF (yrkande 39), dels att beslut gällande Lissabonfördraget ska ske enligt samma ordning som för grundlagsändring (yrkande 40). Motionärerna anser att den överlåtelse av beslutanderätt som Lissabonfördraget förutsätter är så långtgående att principerna för statskicket påverkas. De pekar bl.a. på flexibilitetsklausulen och passerellerna. I motion 2008/09:U3 av Anne-Marie Pålsson m.fl. (m, kd) föreslås att ett godkännande av Lissabonfördraget fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Motionärerna framhåller att Lissabonfördraget har omfattande konsekvenser för den svenska demokratin och det svenska självstyret. Genom att låta riksdagen ta ställning vid två tillfällen med val emellan ges väljarna möjlighet att säga sitt om fördraget. Även i motion 2008/09:U355 av Sven Bergström m.fl. (c) föreslås att ett godkännande av fördraget bör ske i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Motionärerna anser att den sittande riksdagen inte har fått mandat av svenska folket att överföra makt till EU och att frågan om ett nytt EU-fördrag med så långtgående konsekvenser inte kan avgöras nu genom ett beslut i riksdagen. Ett minimikrav är enligt motionärerna att frågan om Lissabonfördraget åtminstone hanteras så att den kan få stort utrymme i en allmän valrörelse innan ett slutligt beslut fattas.

Tidigare bedömningar

I detta avsnitt redogörs för bedömningar som tidigare gjorts i anknytning till det konstitutionella fördrag som föregick Lissabonfördraget. De två fördragen skiljer sig åt i vissa avseenden. Vad gäller den beslutanderätt som enligt fördragen överläts till EU överensstämmer dock Lissabonfördraget i princip med det konstitutionella fördraget.

Sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet

Hösten 2003 behandlade det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet regeringens skrivelse om det europeiska konventet om EU:s framtid (bet. 2003/04:KUU1). I betänkandet redovisade utskottet sina ställningstaganden för vad det ansåg borde vara Sveriges utgångspunkter under den då pågående regeringskonferensen.

Utskottet ansåg att frågan om det slutliga fördragets förenlighet med svenska grundlagar är central (s. 50). I fråga om fri- och rättighetssskyddet uppmärksammade utskottet att EU enligt konventets förslag skulle söka anslutning till Europakonventionen och att stadgan om grundläggande rättigheter skulle bli en del av det konstitutionella fördraget. Riksdagen skulle enligt utskottet göra bedömningen av om överlåtelsen av beslutanderätt är förenlig med gällande grundlagar när regeringen återkom till riksdagen med det slutliga förhandlingsresultatet.

Lagrådet

Den 28 juni 2005 yttrade sig Lagrådet över en lagrådsremiss om det konstitutionella fördraget. Lagrådet ansåg att det självfallet kunde diskuteras om fördraget fått en i alla avseenden lämplig utformning men att det inte var meningsfullt för Lagrådet att detaljgranska enskilda bestämmelser. Fördraget utgjorde en helhet som antingen antas eller förkastas, och Lagrådet såg det därför som sin uppgift att bedöma om Sverige skulle kunna ansluta sig till fördraget utan grundlagsändring och om den föreslagna ändringen i den s.k. anslutningslagen blivit ändamålsenligt formulerad.

Regeringen framhöll i lagrådsremissen bl.a. att man vid en bedömning av om en överlåtelse rör principerna för statsskicket bör beakta inte bara den nya överlåtelsen utan också den samlade effekten av denna och tidigare överlåtelser. En övergång från krav på enhällighet till kvalificerad majoritet skulle dock inte i sig anses innebära att beslutanderätt överläts. Överlåtelsen har enligt regeringen i sådana fall redan skett, medan ändringen av beslutsordningen saknar betydelse i sammanhanget. I sitt yttrande noterade Lagrådet att regeringen i lagrådsremissen samtidigt ibland tonade ned betydelsen av nya överlåtelser med hänvisning till att beslut ska fattas med enhällighet och att Sverige därför har vetorätt.

Lagrådet utgick från att regeringens synsätt var det rätta och att man vid bedömningen av huruvida de samlade överlåtelserna till EU strider mot principerna för statsskicket ska bortse från beslutsformen och redan nu antecipera att Sverige överlåtit eller överlåter beslutanderätt också i de frågor där medlemsländerna enligt fördraget har vetorätt eller där det finns andra spärrar mot beslut, t.ex. samtycke av eller kommunikation med nationella parlament eller den s.k. nödbromsen.

Vad gäller förutsättningen för den överlåtelse av beslutanderätt som följer av Lissabonfördraget anförde Lagrådet följande.

Förekomsten av majoritetsbeslut leder till att varken de svenska väljarna eller riksdagen kan ställa någon till ansvar i de fall där den svenska representanten blivit nedröstad i ministerrådet. Detta innebär att vad som är en fundamental princip för den svenska statsstyrelsen inte får genomslag inom det område där överlåtelse av beslutanderätt sker.

Fastän ingen av de till unionen överlämnade kompetenserna tar särskilt sikte på den fria åsiktsbildningen, synes det därför väl kunna hävdas att principerna för statsskicket påverkas enligt det nya fördraget.

Vid tolkningen av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen måste emellertid beaktas att det vid den grundlagsändring som gjordes inför det svenska medlemskapet klargjordes att överlåtelse av beslutanderätt kunde ske inte bara i begränsad omfattning utan alltså rörande väsentligheter. När förutsättningen att en överlåtelse inte fick röra grunderna för statsskicket infördes i enlighet med konstitutionsutskottets uttalanden år 1994, tillkom merparten av den normgivningskompetens, som enligt det nu aktuella fördraget finns hos Europeiska unionen, redan de europeiska gemenskaperna. Att gemenskapsrätten skulle ha företräde framför nationell rätt ingick också i villkoren när Sverige anslöt sig till unionen. Det måste förutsättas att lagstiftaren vid antagandet av den nu gällande grundlagstexten år 2002 ansåg att de då överlätna beslutsbefogenheterna inte rörde principerna för statsskicket. De nu tillkommande kompetenserna rör betydelsefulla frågor men kan inte anses väsensfrämmande från de kompetenser som redan har överlåtits. Fastän utrymmet för majoritetsbeslut vidgas i det nya fördraget, sker det knappast i sådan omfattning att förutsättningarna för riksdagens bedömning år 2002 skall anses rubbade.

Mot den bakgrunden ansåg Lagrådet att den urholkning av riksdagens ställning som normgivare och det partiella avskaffandet av möjligheten till ansvarsutkrävande inte torde vara tillräckliga för att principerna för statsskicket skulle anses röra i den mening som avsetts med 10 kap. 5 §.

Beträffande den andra förutsättningen för överlåtelse av beslutanderätt, att fri- och rättighetsskyddet ska motsvara det som ges i RF och Europakonventionen, noterade Lagrådet bl.a. att stadgan om de grundläggande rättigheterna blev juridiskt bindande genom att den införlivades i fördraget samt att EU enligt fördraget skulle ansluta sig till Europakonventionen. Fri- och rättighetsskyddet måste, ansåg Lagrådet, alljämt anses stå i nivå med det i RF och Europakonventionen.

Lagrådets slutsats var således att ett godkännande av fördraget skulle kunna ske utan grundlagsändring.

Den 13 juni 2008 yttrade sig Lagrådet över en lagrådsremiss om Lissabonfördraget. Lagrådet anförde att Lissabonfördraget i princip motsvarar det konstitutionella fördraget och att det inte fann att några nya omständigheter hade tillkommit som kunde ändra den uppfattning som Lagrådet hade redovisat i det tidigare yttrandet.

Utskottets ställningstagande

Regeringen har föreslagit att riksdagen dels godkänner Lissabonfördraget, dels antar förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (anslutningslagen). Såvitt gäller de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget vill utskottet anföra följande.

Som första fråga har utskottet att pröva om ett godkännande av Lissabonfördraget kan beslutas inom ramen för gällande grundlag eller om grundlagen till någon del måste ändras för att fördraget ska kunna tillträdas. Denna prövning följer av 10 kap. 2 § RF och avser dels om de i 10 kap. 5 § första stycket RF angivna förutsättningarna för överlåtelse av beslutanderätt till EU är uppfyllda eller ett tillträde inte kan göras med mindre än att dessa förutsättningar ändras, dels om fördraget i något annat avseende förutsätter att ändring görs av grundlagen. Vilket beslutsförfarande som kan användas för riksdagens godkännande av Lissabonfördraget är avhängigt utfallet av denna prövning; utskottet återkommer i det följande till frågan om tillämpliga beslutsförfaranden.

Vad gäller frågan om Lissabonfördragets förenlighet med grundlagen kan konstateras att bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF innebär att konstitutionella realiteter i vissa fall kan ändras utan att det kommer till uttryck i grundlagstexten. Bestämmelserna möjliggör för riksdagen att utan grundlagsändring överlåta beslutanderätt till mellanfolkliga organ, t.ex. EU, även när det i grundlagen anges att beslutsbefogenheten inom det aktuella området tillkommer ett svenskt organ. Innebörden av detta är t.ex. att 8 kap. RF om lagar och andra föreskrifter inte fullt ut kommer att återspegla normgivningsmaktens faktiska reglering då viss normgivningsmakt kan ha överlåtit till ett mellanfolkligt organ. Inom ramen för samarbete i EU anges två förutsättningar för att riksdagen ska få besluta om överlåtelse av beslutanderätt med stöd av 10 kap. 5 §. Beslutanderätten får inte röra principerna för statsskicket, och fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker måste motsvara det som ges i RF och Europakonventionen.

Beträffande den sistnämnda förutsättningen kan utskottet konstatera att Lissabonfördraget innebär en viss förstärkning av fri- och rättighetsskyddet inom EU. Riksdagen har i samband med tidigare överlåtelser gjort bedömningen att fri- och rättighetsskyddet inom EU varit tillräckligt. Utskottet har mot denna bakgrund ingen annan uppfattning än att det krav som uppställs i 10 kap. 5 § första stycket RF avseende fri- och rättighetsskyddet är tillgodosett.

Beträffande den förstnämnda förutsättningen, att den beslutanderätt som överlåts till EU inte får röra principerna för statsskicket, kan utskottet konstatera att Lissabonfördraget innebär att samarbetet inom EU, som redan är omfattande, utvidgas ytterligare. En stor mängd beslut som tidigare var förbehållna riksdagen är genom anslutningen till EU samt Lissabonfördraget och tidigare fördragsändringar helt eller delvis förbehållna EU. Vidare kan

utskottet konstatera att samarbetsformerna inom EU på många områden får en annan karaktär genom Lissabonfördraget då det sker en övergång från beslutsfattande med krav på enhällighet till beslutsfattande med kvalificerad majoritet. Den fråga som utskottet i denna del har att ta ställning till gäller dock inte EU-samarbetets omfattning och karaktär i allmän mening utan om den beslutanderätt som genom Lissabonfördraget överläts till EU innebär en så stor förändring att principerna för statskicket berörs. Hur långt EU-samarbetets materiella omfattning kan sträckas utan grundlagsändring har, som angetts ovan, inte ansetts möjligt att slå fast i några entydiga termer utan måste prövas av riksdagen i varje enskilt fall med utgångspunkt i grundlagsbestämmelsernas innehåll. Utskottet kan konstatera att den bristande överensstämmelse som redan tidigare funnits mellan vad som föreskrivs om normgivningsmakten i 8 kap. RF och det sätt på vilket normgivningsmakten utövas i praktiken blir ännu större genom Lissabonfördraget, eftersom normgivningsmakten i ökad omfattning kommer att utövas av EU. Det kan dock inte enligt utskottets mening anses att den nu aktuella beslutsöverlåtelsen skulle vara otillåten enligt bestämmelserna i 10 kap. 5 § första stycket RF. Även om riksdagens normgivningsmakt i realiteten minskar är, anser utskottet, kravet på att riksdagen ska ha ställningen som det främsta statsorganet alltså uppfyllt. Inte heller finner utskottet att beslutsöverlåtelsen i andra avseenden rör principerna för statskicket på ett sådant sätt som förhindrar beslutsöverlåtelse. Sådana grundläggande principer i vårt konstitutionella system som är centrala för bl.a. den fria åsiktsbildningen rubbas inte. Enligt utskottet kan i sammanhanget även understrykas att EU i grunden är ett mellanstatligt samarbete som bygger på principen om tilldelade befogenheter. Ett uttryck för detta grundläggande förhållande är att de enskilda medlemsstaterna ensidigt kan besluta i fråga om frivilligt utträde ur unionen, vilket även fördragsfästs i Lissabonfördraget, och för svenskt vidkommande äger riksdagen att besluta i en sådan fråga.

Vad gäller frågan om Lissabonfördraget i något annat avseende förutsätter grundlagsändring finner utskottet att så inte är fallet. Det finns således enligt utskottets bedömning ingen övrig bestämmelse i vare sig RF eller någon annan grundlag som måste ändras för att Sverige ska kunna tillträda Lissabonfördraget. Utskottet anser dock att det finns skäl att framdeles fästa uppmärksamhet vid i vad mån samarbetet inom framför allt det straffrättsliga och polisiära området utvecklas på ett sätt som får konsekvenser för den svenska tryck- och yttrandefrihetsregleringen. Utskottet återkommer längre fram till detta i ett särskilt avsnitt.

Den sammantagna bedömningen från utskottets sida är att ett godkännande av Lissabonfördraget kan beslutas inom ramen för gällande grundlagsreglering, dvs. att varken ändringar i 10 kap. 5 § första stycket RF eller i någon annan grundlagsbestämmelse erfordras för att Sverige ska kunna tillträda Lissabonfördraget.

Den därpå följande fråga som utskottet har att ta ställning till är med vilket förfarande riksdagen kan fatta beslut om godkännande av Lissabonfördraget. Av 10 kap. 2 § andra stycket RF framgår att godkännandebeslutet ska fattas i samma ordning som är föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsätts. Det riksdagsbeslut som i detta sammanhang förutsätts är överlåtelse av beslutanderätt till EU enligt nämnda 10 kap. 5 § första stycket RF. Av den bestämmelsen framgår att det finns två alternativ, antingen ett beslut med minst tre fjärdedels majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag, vilket innebär två beslut med val emellan. Vilket beslutsförfarande som ska tillämpas för godkännandebeslutet (enligt 10 kap. 2 § andra stycket RF) hänger alltså samman med vilket beslut som tillämpas för överlåtandebeslutet (enligt 10 kap. 5 § första stycket RF). De två möjliga beslutsförfarandena för överlåtelse av beslut till EU ska ses som likvärdiga alternativ, dvs. att inget av dem har företräde framför det andra. Utskottet kan samtidigt konstatera att de överlåtelser av beslutanderätt som har gjorts efter EU-inträdet – år 1998 i samband med Amsterdamfördraget och år 2001 i samband med Nicefördraget – har beslutats genom ett beslut med tre fjärdedels majoritet. Från konstitutionell synpunkt finns det inga hinder mot att samma beslutsförfarande tillämpas för överlåtelse av den beslutanderätt som Lissabonfördraget förutsätter. Av detta följer att även beslutet om godkännande av Lissabonfördraget kan fattas genom ett enda beslut med tre fjärdedels majoritet. I 10 kap. 5 § första stycket RF föreskrivs att överlåtelsebeslutet fattas efter godkännandebeslutet. Det finns dock inget som hindrar att de två besluten fattas vid samma tillfälle, varvid det beredande utskottet, i detta fallet utrikesutskottet, i sitt betänkande kan ange att båda besluten i första hand ska fattas med tre fjärdedels majoritet. En sådan ordning medför även att de förändrade beslutsreglerna i fördraget godkänns av riksdagen med kvalificerad majoritet.

Av det anförda framgår att utskottet inte delar de uppfattningar som framförs i motionerna 2008/09:U4 yrkandena 39 och 40, 2008/09:U3 och 2008/09:U355. Motionerna avstyrks av utskottet.

Grundläggande rättigheter

Propositionen

Som redovisats i föregående avsnitt innebär Lissabonfördraget att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande. Stadgan, som ges samma rättsliga värde som fördragen, tydliggör vilka grundläggande rättigheter och principer som EU:s institutioner ska värna i sin verksamhet och inom ramen för sina befogenheter. Vidare införs en ny fördragsbestämmelse om att unionen ska ansluta sig till Europakonventionen.

Av propositionen framgår att det i den föregående remissbehandlingen framförts flera synpunkter avseende skyddet för grundläggande rättigheter (s. 77 f.). Flera remissinstanser är positiva, men från vissa håll anmärks att konsekvenserna av att stadgan görs rättsligt bindande är svåröverblickbara och att komplexiteten på området mänskliga rättigheter ökar. Därmed kommer dessa frågor i betydande grad att överlämnas till rättstillämpningen. Vidare pekar flera remissinstanser på att det framöver kommer att finnas två eller tre olika rättighetssystem: stadgan, Europakonventionen och det svenska rättighetsskyddet i RF. Vissa frågor sig hur svenska domstolar och myndigheter ska förhålla sig till stadgan sedd i relation till Europakonventionen och rättighetsskyddet i RF. Det pekas även på att en konkurrenssituation kan uppstå mellan Europadomstolen och EU-domstolen i fråga om uttolkningen av Europakonventionens fri- och rättighetsskydd (s. 92).

Regeringen instämmer i att det materiella innehållet i stadgans rättigheter kan komma att påverkas av framtida praxis från EU-domstolen, och denna praxis kan därigenom få betydelse för tillämpningen av unionsrätten i Sverige (s. 81). I detta hänseende skiljer sig emellertid inte, anför regeringen, stadgans bestämmelser från fördragets bestämmelser. Vidare tillämpar EG-domstolen redan motsvarande rättighetsskydd som i stadgan i sin rättspraxis. I ett väsentligt avseende skiljer sig dock, framhålls det i propositionen, stadgeartiklarna från artiklarna i fördragen; de kan inte utgöra rättslig grund för antagandet av rättsakter.

När det gäller tillämpningsområdet riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, bestämmelserna i stadgan till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten (s. 87 f.). Medlemsstaternas skyldighet att iakttä stadgan inskränks således till de fall då medlemsstaten tillämpar unionsrätt. Att så är fallet regleras i en stadgeartikel.

Vad gäller förhållandet mellan stadgan och Europakonventionen finns i stadgan en artikel som klargör förhållandet mellan de två rättighetssystemen (s. 89 f.). Där anges att i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana rättigheter som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Detta hindrar dock enligt stadgeartikeln inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. Enligt förklaringen till artikeln syftar denna bestämmelse till att trygga det nödvändiga sammanhanget mellan stadgan och konventionen. Regeringen vill i sammanhanget betona att för nationella myndigheter och domstolar är stadgan i de delar den motsvarar Europakonventionens fri- och rättigheter inte avsedd att medföra några förändringar. Artiklarna i Europakonventionen innehåller de grundläggande fri- och rättigheter som fortfarande ska gälla. Regeringen anför att det finns all anledning att välkomna en anslutning av unionen till Europakonventionen (s. 93). I fråga om den befärade konkurrenssituationen mellan Europadomstolen och EU-domstolen bedömer regeringen att Europadomstolens ställning som främsta uttolkare av Europakonventionen inte skulle riskeras i och med en anslut-

ning. Samarbetet mellan domstolarna har enligt regeringen hittills fungerat väl, och deras respektive tolkningar av Europakonventionen har i allt väsentligt gått i samma riktning.

Tidigare bedömning

I förslaget till konstitutionellt fördrag som utarbetades av det europeiska konventet om EU:s framtid ingick att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna skulle fördragsfästas i sin helhet och att unionen skulle ansöka om anslutning till Europakonventionen.

KUU ville i sitt betänkande om konventets förslag erinra om att riksdagen vid flera tillfällen hade förordat att EU ansluter sig till Europakonventionen (bet. 2003/04:KUU1 s. 68). Utskottet välkomnade att konventet föreslagit att det i fördraget skulle anges att unionen ska ansöka om en sådan anslutning. Utskottet ställde sig även bakom konventets förslag om införlivande av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Införlivandet av stadgan och en framtida anslutning till Europakonventionen innebär enligt utskottet ett stärkt rättsskydd för enskilda gentemot EU:s institutioner eller beslutsfattande grundat på EU-bestämmelser.

När det gällde förhållandet mellan stadgan och Europakonventionen ville utskottet understryka vikten av kopplingen mellan stadgan och anslutningen till Europakonventionen. Genom att EU ansluter sig till Europakonventionen kommer Europadomstolen att hantera mål när EU anklagas för brott mot Europakonventionen. Europakonventionen kan sägas vara basen för nivån på skyddet för rättigheterna. Det är, anförde utskottet, Europadomstolen som tolkar Europakonventionen. Utskottet framhöll vikten av att finna en lösning som ger Europakonventionen en stark ställning. Den koppling som konventets förslag innebär ansågs av utskottet vara en godtagbar lösning.

Pågående utredning

Grundlagsutredningen har i uppgift att göra en samlad översyn av RF (dir. 2004:96). Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2008. På utredningens uppdrag har författats ett antal forskarrapporter. I en rapport behandlar Thomas Bull och Anna-Sara Lind, båda vid juridiska institutionen, Uppsala universitet, ett antal frågeställningar kopplade till EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (SOU 2008:43). Enligt rapporten återfinns rättigheterna i RF och Europakonventionen också i stadgan, och utformningen är i princip densamma (s. 57). Stadgan omfattar dock vissa rättigheter som inte alls återfinns i RF och Europakonventionen, rättigheter som snarare regleras inom t.ex. arbetsrätten eller socialrätten. Detta innebär enligt rapporten en nyhet för svenskt vidkommande eftersom dessa rättigheter genom stadgan får en närmast konstitutionell ställning i förhållande till svensk rätt i övrigt. Deras reella rättsliga status är enligt rapporten oklar.

Vidare förutspås att, när stadgan får fördragsstatus, svenska domstolar i högre grad än tidigare måste begära EG-domstolens vägledning vid tolkningen av EG-rätten (s. 57).

I rapporten behandlas även frågan om förhållandet mellan EG-domstolen och Europadomstolen (s. 57). Genom att stadgan görs rättsligt bindande och EU tillträder Europakonventionen kommer EG-domstolen att i stor utsträckning bli den instans som är ”sista instans” i frågor om rättighetsskyddets omfattning i Europa. För rättsområden som inte är påverkade av unionsrätten kommer enligt rapporten Europadomstolen så klart att behålla denna roll, och den kommer även att övervaka EG-domstolen, men den senare funktionen kommer sannolikt att utövas med stor försiktighet.

Samtidigt finns det enligt rapporten en positiv effekt av att EU ansluter sig till Europakonventionen (s. 52). Relationen mellan EG-domstolen och Europadomstolen tydliggörs, och det blir då klart att Europadomstolen är den instans som slutligt dömer över om konventionsstaterna följer Europakonventionen och att EG-domstolen är bunden av Europadomstolens avgöranden.

Utskottets ställningstagande

Som framgått ovan är ett fullgott fri- och rättighetsskydd inom EU en förutsättning för att Sverige ska överlåta beslutanderätt till EU. I enlighet med detta lägger utskottet stor vikt vid förekomsten av ett sådant skydd, och utskottet kan konstatera att Lissabonfördraget innebär vissa förbättringar därvidlag genom att stadgan om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande. Samtidigt är det enligt utskottet väsentligt att stadgan inte på något sätt utökar unionens befogenheter såsom de definieras i fördragen och att den inte kan användas för att få till stånd en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning när det gäller grundläggande fri- och rättigheter. Utskottet ser därför positivt på att det både i en fördragsartikel och i själva stadgan tydligt anges att stadgan inte innebär att unionen får utvidgade befogenheter. Utskottet vill också framhålla vikten av att stadgan inte utgör rättslig grund för antagande av rättsakter.

Vidare innebär Lissabonfördraget att en ny fördragsbestämmelse införs om att unionen ska ansluta sig till Europakonventionen. Utskottet kan notera att man från flera håll har pekat på att det kan uppstå en konkurrenssituation mellan olika rättighetssystem. Utskottet vill här som sin principiella uppfattning framhålla Europadomstolens överordnade ställning som uttolkare av Europakonventionens fri- och rättighetsskydd.

De nationella parlamentens roll

Propositionen

Genom Lissabonfördraget fördragsfästs och stärks de nationella parlamentens roll i unionens arbete. Av en ny fördragsartikel framgår att de nationella parlamenten aktivt ska bidra till att unionen fungerar väl genom att informeras av unionens institutioner och få sig tillsända utkast till unionens lagstiftningsakter i enlighet med *protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen* och genom att se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med de förfaranden som anges i *protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna*. Båda protokollen ersätter tidigare protokoll med samma namn.

I propositionen anføres att fördragsartikeln och protokollet innebär flera nya uppgifter för de nationella parlamenten (s. 136 f.). En uppgift består i att göra en subsidiaritetskontroll av unionens utkast till lagstiftningsakter. Om minst en tredjedel av parlamentens röster – varje parlament förfogar över två röster – ställer sig bakom en invändning ska utkastet omprövas; för frågor på området för frihet, säkerhet och rättvisa är motsvarande andel en fjärdedel. Den som har lagt fram förslaget, ofta kommissionen, måste antingen stå fast vid sitt förslag, ändra det eller dra tillbaka det. Om andelen av de nationella parlamentens röster som bestrider ett förslag till lagstiftningsakt utgör en majoritet ställs ytterligare krav för att förslaget ska behandlas vidare.

Vidare ställs ökade krav på att de nationella parlamenten ska delges information om rådets arbete. Den tid som parlamenten har att granska lagda lagförslag utökas också. I fråga om Europeiska rådets utnyttjande av de s.k. passerellerna ges varje nationellt parlament vetorätt.

De nationella parlamenten har även getts en utvärderande roll inom området för frihet, säkerhet och rättvisa och de ska delta i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet.

EU-domstolen ska vara behörig att pröva en talan om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen. En sådan talan ska ha väckts av en medlemsstat eller i enlighet med dess rättsordning ha överlämnats av denna på dess nationella parlaments vägnar.

Regeringen anser i propositionen att det är positivt att de nationella parlamentens roll i unionen stärks (s. 137).

Motionen

I motion 2008/09:U4 av Maria Wetterstrand m.fl. (mp) föreslås ett tillkännagivande till regeringen om att ett lagförslag automatiskt ska dras tillbaka från EU-kommissionen om en tredjedel av de nationella parlamenten protesterar (yrkande 8). I motionen föreslås även ett tillkännagivande om att regeringen måste verka med kraft för att ge de nationella parlamenten rimliga möjligheter att utföra sin demokratiska kontrollfunktion (yrkande 31).

Motionärerna ser positivt på att de nationella parlamenten och EU-parlamentet enligt Lissabonfördraget föreslås få ökad insyn i Europol, Eurojust och den nya kommittén för operativt samarbete. De noterar dock att frågan om hur mycket insyn parlamenten ska ha ännu inte är avgjord utan ska regleras genom kommande överstatlig lagstiftning.

Tidigare bedömning

Konventets förslag till konstitutionellt fördrag innehöll förändringar av de nationella parlamentens roll som i flera avseenden påminner om de i Lissabonfördraget. KUU anförde i sitt betänkande om konventets förslag att det välkomnade den stärkta roll som föreslogs för nationella parlament (bet. 2003/04:KUU1 s. 96 f.). Särskilt den nya subsidiaritetsmekanismen ansågs innebära en gentemot regeringarna egen och oberoende roll för parlamenten, och om nationella parlament är aktiva i EU-frågorna kunde det demokratiska inflytandet och legitimiteten öka. Samtidigt framhöll utskottet vikten av att den delvis nya roll på EU-nivå som riksdagen får genom subsidiaritetsmekanismen inte påverkar relationen mellan riksdag och regering i EU-frågor negativt. Riksdagens roll i subsidiaritetsprövningen måste utformas på ett sätt som överensstämmer med kompetensfördelningen mellan riksdag och regering. Om och när riksdagen avger ett yttrande enligt den nya mekanismen var det enligt utskottet naturligtvis ingen överenskomst som ingås mellan Sverige och en mellanfolklig organisation; ett sådant uttalande görs å riksdagens vägnar, inte å Sveriges vägnar. Utskottet ansåg det vara naturligt att riksdagen spelar en mer aktiv roll i EU än i traditionella internationella sammanhang, om än inte förutsett av RF:s bokstav.

Utskottet välkomnade också möjligheten för nationella parlament att aktualisera subsidiaritetsfrågor och att dessa kan väckas vid domstolen. Exakt hur riksdagen bör arbeta med dessa frågor fick diskuteras senare.

Motioner om att kommissionen skulle tvingas dra tillbaka ett förslag om en tredjedel av de nationella parlamenten anser att det strider mot subsidiaritetsprincipen avstyrktes av utskottet.

Avslutad och pågående utredning

I sitt betänkande *Riksdagen i en ny tid*, som överlämnades i december 2005, analyserade Riksdagskommittén konsekvenserna av det konstitutionella fördraget (framst. 2005/06:RS3 s. 58 f.). Kommittén lade fram överväganden om bl.a. förfarandena i samband riksdagens arbete med subsidiaritetsprövningen, väckande av talan vid domstolen och invändningar från riksdagen mot övergång till beslut med kvalificerad majoritet. Eftersom det konstitutionella fördraget inte hade trätt i kraft fanns det enligt kommittén dock inte skäl att formellt föreslå riksdagen några ändringar i riksdagsordningen med anledning av fördraget.

Riksdagsstyrelsen beslutade i juni 2008 att tillkalla en utredare för att utarbeta förslag om riksdagens hantering av subsidiaritetskontrollen m.m. enligt Lissabonfördraget (dnr 019-3041-2007/08). Uppdraget ska slutredovisas under hösten 2008.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att de nationella parlamentens inflytande i EU-frågor är av stor vikt. Inte minst för att stärka demokratin inom EU och skapa legitimitet åt EU-samarbetet fyller de nationella parlamenten en viktig funktion. Det vanligaste och mest effektiva sättet för de nationella parlamenten torde här som regel vara att via regeringarna i respektive land påverka beslutsfattandet i rådet. Här kan noteras att riksdagen fr.o.m. 2007 genom ändringar i riksdagsordningen har gett utskotten en stärkt roll i arbetet med EU-frågorna.

Sedan en tid har de nationella parlamenten inbjudits att direkt kommunicera med kommissionen, och genom Lissabonfördraget ökar de nationella parlamentens direkta inflytande i flera olika avseenden. Även detta kan enligt utskottet bidra till att det demokratiska inflytandet i EU-frågorna och, i förlängningen, EU:s legitimitet bland medborgarna ökar. De inhemska konstitutionella förutsättningarna för de nationella parlamentens direkta kontakter med kommissionen och andra EU-organ är dock inte självklara och varierar sannolikt mellan olika medlemsstater. Utskottet vill här framhålla att utskottet för närvarande behandlar Europeiska kommissionens årsrapport för år 2007 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten (KOM (2008) 237) och därvid funnit anledning att uppmärksamma de konstitutionella förhållanden som gäller i Sverige i fråga om riksdagens möjlighet att kommunicera direkt med EU. Utskottet avser att redovisa sitt ställningstagande i ett utlåtande under hösten (bet. 2008/09:KU3).

Det finns enligt utskottets mening skäl att ytterligare överväga de konstitutionella förutsättningarna för riksdagens inflytande i EU-frågor som sker vid sidan av regeringen direkt gentemot EU. Mot den bakgrunden avstyrker utskottet motion 2008/09:U4 yrkande 31. Vidare noterar utskottet att KUU i samband med behandlingen av det konstitutionella fördraget avstyrkt motionsyrkanden om stärkt inflytande för de nationella parlamenten i subsidiaritetskontrollen samt att detta inflytande i vissa avseenden förstärks i Lissabonfördraget jämfört med det konstitutionella fördraget. Detta tillsammans med den påtalade oklarheten gällande de konstitutionella förutsättningarna leder enligt utskottet till att även yrkande 8 i samma motion bör avstyrkas.

Vissa allmänna bestämmelser för unionens verksamhet

Propositionen

Öppenhet

Genom Lissabonfördraget införs en övergripande bestämmelse om att arbetet i unionens institutioner, organ och byråer ska utföras så öppet som möjligt i syfte att främja en god förvaltning och det civila samhällets deltagande.

Vad gäller just god förvaltning införs en ny rättslig grund för antagande av regler därom. I artikeln anges att unionens institutioner, organ och byråer ska stödja sig på en öppen, effektiv och oberoende europeisk administration när de fullgör sina uppgifter. Regeringen välkomnar den nya rättsliga grunden och ser den som ett viktigt steg mot ett öppnare och effektivare EU (s. 168).

Lissabonfördraget innebär vidare bl.a. att rådets sammanträden ska vara öppna när det överlägger och röstar om ett utkast till lagstiftningsakt. Vissa delar av rådets möten är redan i dag öppna. Nyheten är att detta nu läggs fast i fördraget och att denna regel gäller generellt.

Offentlighetsprincipen utvidgas genom Lissabonfördraget. Den rätt till handlingsoffentlighet som följer av bestämmelserna i nu gällande EG-fördrag utsträcks till att gälla unionens samtliga institutioner, organ och byråer oberoende av medium. För EU-domstolen, Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken gäller reglerna dock endast beträffande deras administrativa verksamhet. Regeringen redovisar i propositionen som sin uppfattning att det i fördragen inte bör finnas sådana begränsningar (s. 168 f.). Regeringen anser också att det i fördraget borde ha angetts att EU:s tjänstemän har en grundläggande rätt till yttrandefrihet. Frågan regleras nu, på svenskt initiativ, i de s.k. tjänsteföreskrifterna. Regeringen bedömer att de steg i öppenhetsvänlig riktning som ändå tagits i och med Lissabonfördraget bör välkomnas, och regeringen avser att fortsatt verka för att reglerna ska förbättras ytterligare i samband med framtida fördragsrevisioner.

Skydd för personuppgifter

Genom Lissabonfördraget införs en ny rättslig grund om skydd för enskilda personer i fråga om behandling av personuppgifter hos unionens institutioner, organ och byråer och i medlemsstaterna, när dessa utövar verksamhet som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, samt om den fria rörligheten för sådana uppgifter. Området för utrikes- och säkerhetspolitiken omfattas inte av reglerna. I stället införs en särskild rättslig grund för motsvarande bestämmelser på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i fråga om behandling av personuppgifter i medlemsstaterna. I en gemensam förklaring till den aktuella fördragsartikeln bekräftas att det på grund av det straffrättsliga och polisiära samarbets-

områdets särskilda natur kan visa sig nödvändigt att inrätta särskilda bestämmelser om skydd av personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter på det området. I propositionen välkomnar regeringen de nya möjligheterna att få till stånd harmoniserade regler till skydd för personuppgifter inom unionen.

Motionen

I motion 2008/09:U4 av Maria Wetterstrand m.fl. (mp) föreslås ett tillkännagivande om att EU-anställda ska ha stärkt meddelarfrihet bl.a. för att våga avslöja bedrägerier och oegentligheter i EU-byråkratin (yrkande 32). Motionärerna anför att anställda inom EU-byråkratin fortfarande saknar meddelarfrihet och att anställda som vågar kritisera och avslöja korruption och ineffektivitet drabbas av sanktioner och riskerar omplacering eller avskedande.

Tidigare bedömning

I det konstitutionella fördrag som föreslogs av konventet ingick bl.a. att rådets möten skulle vara öppna när lagstiftningsförslag diskuteras och antas. I förslaget ingick även att den rätt att få tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar som följer av bestämmelserna i nuvarande fördrag skulle gälla unionens samtliga institutioner, myndigheter och organ och inte bara Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Europeiska centralbanken och domstolen föreslogs omfattas av handlingsoffentligheten beträffande deras administrativa verksamhet. Vidare underströks att unionens institutioner, myndigheter och organ ska ha en öppen, effektiv och självständig förvaltning.

Dessutom föreslog konventet att, som en följd av att pelarstrukturen avskaffas, bestämmelserna om skydd för enskilda, när det gäller behandling av och fri rörlighet för personuppgifter, görs tillämpliga även på de områden som motsvarar andra och tredje pelarna.

I sitt betänkande om konventets förslag välkomnade KUU de framsteg som gjorts rörande öppenheten (bet. 2003/04:KUU1 s. 109 f.). Positivt var att öppenhetsreglerna utsträcktes till att gälla samtliga institutioner. Vidare var det enligt utskottet av stor vikt att rådets sammanträden ska vara offentliga när lagstiftningsförslag diskuteras och antas, och regeringen borde överväga hur öppenheten i rådets arbetsgrupper och förlikningskommittéerna mellan rådet och parlamentet kan öka. Utskottet förutsatte att regeringen noga skulle bevaka att konventets förslag upprätthålls och om möjligt stärks. Utskottet betonade att regeringen i regeringskonferensen borde göra ytterligare ansträngningar för att få gehör för vikten av yttrandefrihet för anställda i EU:s institutioner, organ och myndigheter, och vikten av meddelarfriheten framhölls i sammanhanget. Utskottet var dock väl medvetet om svårigheterna att få andra medlemsstater att acceptera den form av yttrandefrihet som finns i Sverige genom tryckfrihetsförord-

ningen och yttrandefrihetsgrundlagen, men givet denna begränsning ville utskottet betona vikten av att regeringen driver frågan om meddelarskydd. Utskottet anförde även att Europeiska centralbanken på sikt bör bli lika öppen som Riksbanken och även offentliggöra sina protokoll. Regeringen skulle, ansåg utskottet, i regeringskonferensen verka för att EU:s öppenhetsregler ska verka fullt ut för Europeiska centralbanken, i likhet med vad som gäller för övriga institutioner (undantaget domstolen). Utskottet ansåg att motioner om införande av meddelarfrihet och handlingsoffentlighet vid Europeiska centralbanken var besvarade och avstyrkte dessa.

Utskottets tidigare utlåtande

Våren 2007 behandlade utskottet kommissionens grönbok om allmänhetens tillgång till handlingar från Europeiska gemenskapens institutioner (bet. 2006/07:KU23). I sitt ställningstagande begränsade sig utskottet till att belysa viktiga aspekter som kommissionen borde uppmärksamma i sin fortsatta reformering av öppenhetsförordningen (s. 12 f.); öppenhetsfrågornas behandling i ett nytt EU-fördrag omnämndes således inte i utlåtandet. Utskottet ansåg bl.a. att den positiva utveckling som startade med öppenhetsprincipens introduktion genom Maastrichtfördraget, vilken sedermera kodifierades och fastställdes genom Amsterdamfördraget och som slutligen förstärktes genom öppenhetsförordningen, fortsättningsvis borde stimuleras ytterligare. Utskottet utgick från att både kommissionen och andra EU-institutioner kraftfullt driver frågor om ökad offentlighet, öppenhet och insyn. Den svenska offentlighetsprincipen borde enligt utskottet kunna utgöra förebild i fråga om allmänhetens tillgång till handlingar vid EU:s institutioner. Utskottet noterade även det önskvärda i att arbetet med att öka öppenheten och insynen i EU:s lagstiftningsprocesser inte begränsas sig till tillgång till handlingar utan även berör den slutna förhandlingskultur som alljämt präglar delar av verksamheten hos EU:s institutioner.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla att det fäster stor vikt vid arbetet med öppenhetsfrågorna inom EU. Utskottet följer regelbundet utvecklingen på området och har vid flera tillfällen begärt och erhållit information från regeringen samt haft överläggningar med regeringen och därvid kunnat framföra sin uppfattning.

Enligt vad som framkommit vid dessa tillfällen delar regeringen och utskottet uppfattning avseenden öppenhetsfrågornas betydelse. Följaktligen har utskottet uttalat sitt stöd för det arbete regeringen bedriver i samband med förändringen av den s.k. öppenhetsförordningen. Av propositionen om Lissabonfördraget framgår att regeringen haft ambitionen att i vissa avseenden komma längre i fråga om fördragsregleringen av öppenhetsfrågorna än det förhandlingsresultat som nu ligger till grund för Lissabonfördraget. Till exempel gäller detta frågan om yttrandefrihet för anställda.

Utskottet delar regeringens uppfattning att de steg i öppenhetsvänlig riktning som ändå tagits i och med Lissabonfördraget bör välkomnas. Vidare noterar utskottet att regeringen avser att fortsatt verka för att reglerna ska förbättras ytterligare i samband med framtida fördragsrevisioner. Utskottet anser sig i detta sammanhang kunna utgå från att regeringen inte kommer att ändra uppfattning i öppenhetsfrågorna, varför ett sådant tillkännagivande som föreslås i motion 2008/09:U4 yrkande 32 inte är nödvändigt. Utskottet föreslår därför att riksdagen avslår motionsyrkandet.

Tryck- och yttrandefrihet

Bakgrund

Enligt EG-rätten står EG:s regler över nationell lag och grundlag. Detta innebär i princip att om en EG-rättslig regel strider mot en regel i tryckfrihetsförordningen (TF) eller yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har den EG-rättsliga regeln företräde. Sveriges detaljerade reglering av tryck- och yttrandefriheten innebär att frågan om huruvida EG-regler är förenliga med TF och YGL kan uppkomma. Vissa inslag i den svenska tryck- och yttrandefrihetsregleringen kan lyftas fram som mer eller mindre särskiljande: den långtgående svenska meddelarfriheten, det formalistiska och detaljerade ensamansvarssystemet och en särskild katalog över tillåtna ingrepp mot missbruk av yttrandefriheten.

Inom EU har den svenska hållningen varit att inte ge avkall på grundlagsskyddet annat än när det är alldeles nödvändigt (SOU 2006:96 s. 221). Sverige har i flera fall också fått verka för undantag för tryck- och yttrandefriheten från EG-reglernas tillämpningsområde (s. 199).

Samarbetet mellan medlemsländerna är under ständig utveckling, inte minst när det gäller rättsliga frågor. Som framgått ovan innebär Lissabonfördraget att fler av EU:s arbetsområden blir föremål för gemensamma beslut, framför allt frågor om bekämpning av brott, och att det skulle bli lättare att fatta gemensamma beslut på EU-nivå genom att fler beslut skulle fattas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet.

Enligt Lissabonfördraget ska det straffrättsliga samarbetet inom unionen bygga på principen om ömsesidigt erkännande och inbegripa en tillnärmning av nationell lagstiftning på det straffrättsliga och straffprocessrättsliga området (prop. 2007/08:168 s. 215 f.). Fördraget innebär att direktiv ska kunna användas om det är nödvändigt för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och det rättsliga samarbetet i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension. Vidare utökar Lissabonfördraget EU:s behörighet i fråga om materiell straffrätt. En särskild rättslig grund upprättas som gör det möjligt att anta direktiv med minimiregler om brottsrekvisit och påföljder för särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag. I den

rättsliga grunden finns en uppräknning av de brottstyper som avses, bl.a. terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, IT-brottslighet och organiserad brottslighet.

Regeringen framhåller svårigheten att förutse hur det europeiska straffrättsliga samarbetet kommer att utvecklas (prop. 2007/08:168 s. 216 f.). Den gränsöverskridande brottsligheten tar sig hela tiden nya och mer avancerade uttryck, och regeringen anför att det måste finnas en fortsatt vilja att finna europeiska lösningar på hur denna brottslighet ska bekämpas. Mot bakgrund av den s.k. nödbromsen – som innebär att en medlemsstat har möjlighet att i vissa fall begära att ett utkast till direktiv ska överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande – har regeringen bedömt att det finns ett tillräckligt gott skydd för den svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen.

Pågående utredning

I november 2005 avgav Tryck- och yttrandefrihetsberedningen delbetänkandet *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?* (SOU 2006:96). I betänkandet analyserades bl.a. hur EU-medlemskapet påverkar TF och YGL. Enligt beredningen fanns i nuläget inte anledning att ge avkall på vår ordning med en särskild grundlagsreglering av yttrandefriheten enligt TF och YGL av hänsyn till samarbetet inom EU eller annars med andra länder (s. 223).

Vad framtiden anbelangar måste man, anförde beredningen, fråga sig hur den utvecklingen inom EU kommer att se ut och om den innebär anledning att överge det detaljerade skyddet för yttrandefriheten på grundlagsnivå i TF och YGL till förmån för ett mindre detaljerat skydd (s. 223). Beredningen pekade särskilt på utvecklingen av samarbetet mellan medlemsländerna beträffande rättsliga frågor och principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden. Strävan att harmonisera lagstiftningen både på det civilrättsliga och det straffrättsliga området ansågs vara långtgående, och förslaget till konstitutionellt fördrag, som uppmärksammades av beredningen, skulle innebära fler gemensamma beslut som dessutom skulle beslutas med kvalificerad majoritet i stället för enhällighet.

Sammanfattningsvis förutspådde beredningen en ökning av antalet situationer då fråga uppkommer om konflikt mellan EG-rätten å ena sidan och TF och YGL å den andra (s. 224). Den förväntade utvecklingen mot ett mera omfattande samarbete i rättsliga frågor reglerat av EG-rätten skulle enligt beredningen lättare låta sig förenas med ett mindre detaljerat grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten. Ett sådant skydd skulle å andra sidan ha nackdelar jämfört med det skydd som nu gäller och som det ansågs angeläget att slå vakt om i samband med anslutningen till EU. Enligt beredningen skulle delar av skyddet troligen falla bort eller försvagas. Skyddet skulle också vara mindre förutsebart eftersom det inte i lika

hög grad som i dag skulle vara preciserat i lagtext utan få utformas av domstolar, och det skulle vara mindre stabilt över tiden eftersom det inte i lika hög grad som i dag skulle finnas fastlagt i grundlag.

I direktiven till Yttrandefrihetskommittén, som fortsätter Tryck- och yttrandefrihetsberedningens arbete, uppmärksammas att Lissabonfördraget innebär ett fördjupat samarbete på det straffrättsliga och polisiära området bl.a. genom att beslut inte längre ska fattas med enhällighet utan med kvalificerad majoritet (dir. 2008:42). Mot bakgrund av den detaljerade svenska regleringen kan det utvidgade straffrättsliga samarbetet i praktiken, enligt direktiven, leda till ett ökat antal konflikter med bestämmelserna i TF och YGL. Kommittén ska i sitt uppdrag bl.a. överväga om möjligheterna att erkänna domar och beslut som meddelats i andra medlemsstater i EU bör utökas inom TF:s och YGL:s tillämpningsområden. Enligt direktiven ska utgångspunkten vara att Sverige i så stor utsträckning som möjligt ska kunna bistå med bl.a. internationell rättslig hjälp och verkställighet av utländska domar och beslut. Vidare kan det enligt direktiven finnas anledning för kommittén att i vissa avseenden se över grundlagarnas territoriella tillämpningsområde.

Utskottets tidigare uttalanden och ställningstaganden

EG-rättens giltighet

Genom EG-domstolens rättspraxis har en princip om EG-rättens företräde framför nationell rätt vuxit fram. I korthet innebär principen att samtliga myndigheter och domstolar i medlemsstaterna är skyldiga att tillämpa gemenskapsrätten i dess helhet. EG-rättens anspråk på företräde gäller även i förhållande till medlemsstaternas konstitutionella bestämmelser. Lissabonfördraget innehåller ingen bestämmelse om nämnda princip. I en gemensam förklaring om företräde erinras dock om att unionsrätten, i enlighet med EU-domstolens fasta rättspraxis, har företräde framför nationell rätt (prop. 2007/08:168 s. 74).

I grundlagsärendet inför EU-medlemskapet behandlade konstitutionsutskottet frågan hur man från svensk sida ska ställa sig om något EG-organ skulle besluta en rättsakt av innebörden att en svensk grundläggande konstitutionell princip upphör att vara giltig (bet. 1993/94:KU21 s. 29). Om en regel i en förordning eller ett direktiv från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabel bör, anförde utskottet, den svenska hållningen inte vara att tala om en konflikt mellan EG-rätt och nationell rätt. Vad frågan i stället borde gälla var, enligt utskottet, om EG-organet haft rätt att med verkan för Sverige fatta ett sådant beslut som det fattat. Ligger med andra ord den beslutade rättsakten inom det område där beslutanderätten överlåts? Blir svaret att den ligger utanför detta område är den, anförde utskottet, inte giltig som EG-rätt i Sverige.

Tryck- och yttrandefrihetens principiella betydelse

Enligt 1 kap. 1 § RF bygger den svenska folkstyrelsen på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Som angetts i det föregående uttalade utskottet i ärendet om grundlagsändringar inför EU-medlemskapet att offentlighetsprincipen och meddelarfriheten är förutsättningar för att den fria åsiktsbildningen kan spela den viktiga roll som anges i RF:s inledande bestämmelse (bet. 1993/94:KU21 s. 27). Även förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga principer i tryckfrihetsförordningen ansågs av utskottet ha stor betydelse för den fria åsiktsbildningen.

Vidare bedömde utskottet att gemenskapernas beslutsbefogenheter på de områden där grundläggande principer i vårt konstitutionella system berörs var utomordentligt begränsade i de fördrag som Sverige tillträdde vid ett medlemskap (s. 28). Utskottet konstaterade att tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen är en nationell angelägenhet och att gemenskapens institutioner inte på fördragen kan grunda någon befogenhet att harmonisera reglerna på dessa lagstiftningsområden.

Det sagda hindrar dock inte att ändringar har gjorts i tryck- och yttrandefrihetsregleringen för att bringa den i överensstämmelse med EG-bestämmelser. I nämnda grundlagsärende inför anslutningen till EU tillstyrkte konstitutionsutskottet förslag till ändringar i TF som innebär att tryckfriheten på den kommersiella reklamens område kan begränsas till skydd för hälsa eller miljö om det sker för att uppfylla en EG-rättslig förpliktelse (s. 31 f.). Vidare tillstyrktes förslag som möjliggör att i lag föreskriva att även utlåningar utan hemvist i Sverige och utländska juridiska personer ska kunna äga periodiska tidskrifter. Ingen av ändringarna ansågs beröra grundläggande tryckfrihetsrättsliga principer (prop. 1993/94:114 s. 30).

Utskottets ställningstagande

Bestämmelserna i såväl TF om skyddet för yttrandefriheten i tryckta skrifter som YGL om skyddet för yttrandefriheten i radio- och tv-program m.m. har till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Den svenska tryck- och yttrandefrihetsregleringen skiljer sig i flera avseenden från motsvarande reglering i andra länder, och därtill gäller att grundlagsregleringen är förhållandevis detaljerad.

Som framgått i det föregående innehåller TF och YGL flera bestämmelser som bär upp vad som anses vara grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Utskottet anser att den nuvarande grundlagsregleringen på tryck- och yttrandefrihetsområdet är robust och i det väsentliga har fungerat väl från yttrandefrihetssynpunkt. Vad de förändringar på framför allt det straffrättsliga och polisiära området som görs genom Lissabonfördraget på längre sikt kan innebära för det svenska grundlagsskyddet är dock knappast fullt klart. Utskottet vidhåller sin tidigare uppfattning, nämligen att en rättsakt från EU, som från svensk sida framstår som konstitu-

tionellt oacceptabel, inte ligger inom det område där beslutanderätt har överlåtits. Om det inom ramen för EU-samarbetet uppstår behov av reglering som inte låter sig förenas med viktiga principer i det svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet förutsätter ett deltagande från svensk sida, enligt utskottets mening, grundlagsändring och överlåtelse av ny beslutanderätt till EU som möjliggör för EU att fatta beslut i frågan.

Stockholm den 28 oktober 2008

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Margareta Cederfelt (m), Morgan Johansson (s), Eva Bengtson Skogsberg (m), Yilmaz Kerimo (s), Cecilia Wigström i Göteborg (fp), Björn Leivik (m), Ingvar Svensson (kd), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp), Karl Sigfrid (m), Tone Tingsgård (s), Kerstin Lundgren (c), Tommy Waidelich (s) och Birgitta Sellén (c).

Avvikande meningar

1. Konstitutionella förutsättningar för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget (v, mp)

Marianne Berg (v) och Mikael Johansson (mp) anför:

Enligt vår mening är ett godkännande av Lissabonfördraget inte förenligt med gällande grundlag. Den maktöverföring som fördraget innebär är så omfattande att den rör ”principerna för statskicket”. Följaktligen kan den beslutsöverlåtelse till EU som Lissabonfördraget förutsätter inte göras med stöd av nuvarande bestämmelser i 10 kap. 5 § RF. Beslutsöverlåtelsen kan därför endast göras efter grundlagsändring, och en konsekvens av det är, som följer av 10 kap. 2 § andra stycket RF, att godkännandet av fördraget inte kan göras på annat sätt än enligt den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Riksdagen måste således besluta om godkännande av Lissabonfördraget vid två tillfällen med val emellan, och i samband med det måste dessutom grundlagen ändras på så sätt att överlåtelse av beslutanderätt som rör principerna för statskicket möjliggörs. Vi delar därmed den uppfattning som framförs i motion 2008/09:U4 yrkandena 39 och 40.

Det bör dock tilläggas att en grundlagsändring för att möjliggöra överlåtelse av beslutanderätt som rör principerna för statskicket enligt vår mening inte är någon önskvärd utveckling. Riksdagen bör i stället avslå förslaget om godkännande av Lissabonfördraget och förslaget om ändring i anslutningslagen.

2. De nationella parlamentens roll (mp)

Mikael Johansson (mp) anför:

En positiv nyhet med Lissabonfördraget är att utkast till lagstiftningsakter ska skickas till de nationella parlamenten för subsidiaritetskontroll. Denna ordning skapar förutsättningar för parlamenten att bli mer delaktiga. Dessvärre är, enligt min mening, subsidiaritetskontrollen alltför svag. Om en tredjedel av parlamenten motsätter sig ett lagstiftningsförslag behöver kommissionen endast ompröva förslaget. Jag anser i stället att förslaget i en sådan situation borde falla. Jag delar således vad som anförs i motion 2008/09:U4 yrkande 8.

3. Meddelarfrihet för EU-anställda (mp)

Mikael Johansson (mp) anför:

De som är anställda inom EU-byråkratin saknar fortfarande meddelarfrihet. För att komma till rätta med EU-byråkratins omfattande problem måste EU:s anställda tillförsäkras yttrandefrihet och meddelarfrihet. Det är enligt min mening djupt beklagligt att både den nuvarande och den förra regeringen har försummat att driva frågan i EU. I enlighet med vad som anförs

i motion 2008/09:U4 yrkande 32 anser jag att riksdagen bör tillkännage för regeringen som sin mening att Sverige ska arbeta för en stärkt meddelarfrihet för EU-anställda.