



## Lissabonfördraget

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utrikesutskottet regeringens proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget samt motioner väckta med anledning av propositionen och ett antal motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 2008.

Europa står inför stora utmaningar och möjligheter. Med Lissabonfördraget kan EU:s medlemsstater i samverkan agera effektivare i gränsöverskridande frågor. Utskottet anser att Lissabonfördraget är bättre än nuvarande fördrag. Lissabonfördraget stärker EU på viktiga områden.

EU:s arbetsformer enligt nu gällande fördrag är inte anpassade till ett utvidgat EU. Fördraget möjliggör en fortsatt utvidgning av EU samt stärker de nationella parlamentens inflytande. Unionen blir, enligt utskottets mening, både öppnare och mer effektiv genom Lissabonfördraget utan att den grundläggande balansen mellan aktörerna inom unionen förändras. Unionen får genom rättighetsstadgan en tydligare värdegrund. Utskottet delar motionsvis framförda synpunkter om att unionens uppdrag genom Lissabonfördraget avgränsas och beskrivs på ett bättre sätt än hittills. Genom fördraget får unionen bättre redskap för att möta globaliseringens utmaningar på områden där medborgarna önskar det, för att till exempel bekämpa gränsöverskridande brottslighet och klimatförändringen samt för att vara en stark utrikespolitisk aktör till stöd för fred, säkerhet och mänskliga rättigheter där unionen med Lissabonfördraget som grund kan agera på ett mer sammanhållet sätt internationellt.

Lissabonfördraget ger således EU bättre förutsättningar att ta sig an framtidens utmaningar och möjligheter.

Ett godkännande av Lissabonfördraget samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget kan ske i enlighet med gällande grundlagsreglering. Varken ändringar i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen eller i någon annan grundlagsbestämmelse erfordras för att Sverige ska kunna tillträda Lissabonfördraget. Den överlåtelse av beslutanderätt som Lissabonfördraget förutsätter är inte heller av den karaktär att den strider mot bestämmelserna i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen.

Utskottet föreslår i betänkandet att riksdagen fattar både beslutet om den överlåtelse av beslutanderätt som Lissabonfördraget förutsätter och beslutet om godkännande av Lissabonfördraget med tre fjärdedels majoritet av de röstande, enligt 10 kap. 5 § första stycket tredje meningen regeringsformen. Med beaktande av den ovisshet som råder om när ratifikationsprocessen är avslutad i samtliga medlemsstater och när Lissabonfördraget kan träda i kraft menar utskottet att dagen för ikraftträdande av ändringarna i den så kallade anslutningslagen (1994:1500) inte bör fastställas i lagen. I stället bör det föreskrivas att lagen om ändringar i anslutningslagen träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Till betänkandet har fogats åtta reservationer och två särskilda yttranden.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	6
Redogörelse för ärendet .....	8
Ärendet och dess beredning .....	8
Bakgrund .....	9
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	12
Utskottet .....	13
De nationella ratifikationsprocesserna .....	13
Propositionen .....	13
Motionerna .....	13
Utskottets ställningstagande .....	13
De konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till	
Lissabonfördraget .....	14
Propositionen .....	14
Motionerna .....	15
Konstitutionsutskottets yttrande .....	15
Utskottets ställningstagande .....	18
Unionen som juridisk person .....	19
Propositionen .....	19
Motionen .....	19
Utskottets ställningstagande .....	20
Grundläggande rättigheter .....	20
Propositionen .....	20
Konstitutionsutskottets yttrande .....	20
Arbetsmarknadsutskottets yttrande .....	21
Utskottets ställningstagande .....	21
Unionens institutioner och organ .....	22
Propositionen .....	22
Motionerna .....	23
Socialförsäkringsutskottets yttrande .....	24
Arbetsmarknadsutskottets yttrande .....	25
Utskottets ställningstagande .....	25
Bestämmelser för unionens verksamhet och demokratiska	
principer .....	28
Propositionen .....	28
Motionen .....	28
Konstitutionsutskottets yttrande .....	28
Utskottets ställningstagande .....	29
De nationella parlamentens roll .....	30
Propositionen .....	30
Motionerna .....	30
Konstitutionsutskottets yttrande .....	31
Utskottets ställningstagande .....	31
Finansiella bestämmelser och ekonomisk och monetär politik .....	32
Propositionen .....	32
Motionerna .....	33

Finansutskottets yttrande .....	33
Utskottets ställningstagande .....	34
Jordbruk, fiskeri, miljö och energi m.m. ....	35
Propositionen .....	35
Motionerna .....	35
Miljö- och jordbruksutskottets yttrande .....	36
Utskottets ställningstagande .....	38
Sysselsättning, socialpolitik, konsumentskydd och kultur m.m. ....	39
Propositionen .....	39
Motionerna .....	39
Arbetsmarknadsutskottets yttrande .....	41
Utskottets ställningstagande .....	45
Ett område för frihet, säkerhet och rättvisa .....	47
Propositionen .....	47
Motionerna .....	50
Konstitutionsutskottets yttrande .....	51
Justitieutskottets yttrande .....	51
Socialförsäkringsutskottets yttrande .....	53
Utskottets ställningstagande .....	55
Unionens yttre åtgärder: gemensam utrikes- och säkerhetspolitik m.m. ....	55
Propositionen .....	55
Motionerna .....	57
Försvarsutskottets protokollsutdrag .....	58
Utskottets ställningstagande .....	59
EU:s framtid och reflexionsgruppen .....	60
Motionen .....	60
Utskottets ställningstagande .....	60
Godkännande av Lissabonfördraget och ändring i anslutningslag .....	61
Propositionen .....	61
Motionerna .....	63
Utskottets ställningstagande .....	64
Reservationer .....	68
1. Arbetsmarknadsfrågor i en framtid, punkt 3 (s) .....	68
2. Avslag på propositionen, punkt 4 (v, mp) .....	71
3. Nationella ratifikationsprocesser i EU:s medlemsstater, punkt 5 (v, mp) .....	71
4. Folkomröstning, punkt 6 (v, mp) .....	72
5. Samlad bedömning av Lissabonfördraget, punkt 7 (v) .....	73
6. Samlad bedömning av Lissabonfördraget, punkt 7 (mp) .....	74
7. Beslutsprocedur som för stiftande av grundlag, punkt 8 (v, mp) .....	77
8. EU:s framtid och reflexionsgruppen, punkt 11 (mp) .....	78
Särskilda yttranden .....	79
1. Arbetsmarknadsfrågor i en framtid, punkt 3 (v) .....	79
2. Samlad bedömning av Lissabonfördraget, punkt 7 (v) .....	80
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	84
Propositionen .....	84
Följdmotionerna .....	84

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2008 .....	88
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag .....	90
<i>Bilaga 3</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande .....	94
<i>Bilaga 4</i>	
Finansutskottets yttrande .....	127
<i>Bilaga 5</i>	
Justitieutskottets yttrande .....	133
<i>Bilaga 6</i>	
Försvarsutskottets protokollsutdrag .....	140
<i>Bilaga 7</i>	
Socialförsäkringsutskottets yttrande .....	141
<i>Bilaga 8</i>	
Miljö- och jordbruksutskottets yttrande .....	151
<i>Bilaga 9</i>	
Arbetsmarknadsutskottets yttrande .....	158
<i>Bilaga 10</i>	
Termer och förkortningar .....	175

## Utskottets förslag till riksdagsbeslut

### 1. Europaparlamentet i en framtid

Riksdagen avslår motion 2008/09:U349 yrkande 66.

### 2. Europaparlamentet och Sveriges ordförandeskap i EU:s ministerråd

Riksdagen avslår motionerna 2008/09:U209, 2008/09:U328 och 2008/09:U337.

### 3. Arbetsmarknadsfrågor i en framtid

Riksdagen avslår motion 2008/09:A387 yrkandena 3–6.

*Reservation 1 (s)*

### 4. Avslag på propositionen

Riksdagen avslår motionerna 2008/09:U2 yrkandena 5 och 6 samt 2008/09:U4 yrkandena 43 och 44.

*Reservation 2 (v, mp)*

### 5. Nationella ratifikationsprocesser i EU:s medlemsstater

Riksdagen avslår motion 2008/09:U2 yrkande 1.

*Reservation 3 (v, mp)*

### 6. Folkomröstning

Riksdagen avslår motionerna 2008/09:U2 yrkande 3 och 2008/09:U4 yrkande 42.

*Reservation 4 (v, mp)*

### 7. Samlad bedömning av Lissabonfördraget

Riksdagen avslår motionerna 2008/09:U1 i denna del, 2008/09:U2 yrkandena 2 och 4, 2008/09:U4 yrkandena 1–38, 2008/09:U258 och 2008/09:A345 yrkandena 2 och 3.

*Reservation 5 (v)*

*Reservation 6 (mp)*

### 8. Beslutsprocedur som för stiftande av grundlag

Riksdagen avslår motionerna 2008/09:U3, 2008/09:U4 yrkandena 39 och 40 samt 2008/09:U355.

*Reservation 7 (v, mp)*

**9. Godkännande av Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget**

Riksdagen godkänner i den ordning som anges i 10 kap. 5 § första stycket tredje meningen regeringsformen Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget. Därmed bifaller riksdagen proposition 2007/08:168 punkt 1 och bifaller delvis motion 2008/09:U1 i denna del.

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

Riksdagen antar i den ordning som anges i 10 kap. 5 § första stycket tredje meningen regeringsformen regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till EU. Därmed bifaller riksdagen proposition 2007/08:168 punkt 2.

**11. EU:s framtid och reflexionsgruppen**

Riksdagen avslår motion 2008/09:U4 yrkande 41.

*Reservation 8 (mp)*

Stockholm den 13 november 2008

På utrikesutskottets vägnar

*Göran Lennmarker*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Urban Ahlin (s), Kerstin Lundgren (c), Kent Härstedt (s), Kenneth G Forslund (s), Kerstin Engle (s), Christian Holm (m), Hans Linde (v), Carin Runeson (s), Mats Sander (m), Olle Thorell (s), Lars Lindén (kd), Mats Johansson (m), Max Andersson (mp), Gunilla Tjernberg (kd) och Curt Linderöth (m).

## Redogörelse för ärendet

### Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 3 juli om proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget. Regeringen har i propositionen föreslagit att riksdagen dels godkänner Lissabonfördraget samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget (propositionens *yrkande 1*), dels antar förslaget till lag om ändring i anslutningslagen (propositionens *yrkande 2*). Regeringens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Propositionen bordlades av kammaren den 14 augusti 2008 och hänvisades till utrikesutskottet den 21 augusti. Motionstiden för propositionen löpte ut den 13 oktober. Fyra följdmotioner väcktes.

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget, de fyra följdmotionerna samt ett antal motioner från allmänna motionstiden 2008.

Utskottet fattade den 14 oktober 2008 beslut om att bereda övriga utskott tillfälle att avge yttrande 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, allt i de delar de berör respektive utskotts beredningsområde.

Yttranden har inkommit från konstitutionsutskottet, finansutskottet, justitieutskottet, socialförsäkringsutskottet, miljö- och jordbruksutskottet respektive arbetsmarknadsutskottet. Försvarsutskottet har inkommit med ett utdrag ur utskottets protokoll vari försvarsutskottets mening tillkännages. Protokollsutdrag har inkommit från skatteutskottet, civilutskottet, socialutskottet, kulturutskottet, utbildningsutskottet, trafikutskottet respektive näringsutskottet om att inte yttra sig över propositionen jämte motioner.

Inkomna yttranden från konstitutionsutskottet, finansutskottet, justitieutskottet, socialförsäkringsutskottet, miljö- och jordbruksutskottet respektive arbetsmarknadsutskottet samt protokollsutdrag från försvarsutskottet refereras i betänkandet i de delar dessa har bäring på utrikesutskottets överväganden men återges också i sin helhet i betänkandet som *bilagorna 3–9*.

Utskottet har av statsrådet Cecilia Malmström den 21 oktober fått en föredragning om proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget.

En ledamot av utskottet har den 24 oktober deltagit i en av Regionkommittén och den franska senaten arrangerad konferens om Lissabonfördraget och subsidiaritetskontrollen.



## Bakgrund

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

Vid regeringskonferensen under Europeiska rådets möte i Nice i december år 2000 antogs en förklaring om unionens framtid och beslut fattades om att sammankalla en ny regeringskonferens under 2004. Vid Europeiska rådets möte i Laeken i december 2001 antogs ytterligare en förklaring om unionens framtid. I Laekenförklaringen breddades den kommande regeringskonferensens uppdrag till att även gälla maktbalansen mellan institutionerna och EU:s anslutning till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Europeiska rådet enades också om att ett konvent skulle förbereda den kommande regeringskonferensen.

Konventet antog namnet Europeiska konventet om EU:s framtid (framtidskonventet) och fick i uppgift att sammanställa ett underlag som regeringskonferensen kunde arbeta utifrån. Framtidskonventet bestod av 105 ordinarie ledamöter och 102 ersättare. Konventet leddes av ordföranden Valéry Giscard d'Estaing. Varje land deltog med en regeringsrepresentant och två representanter för det nationella parlamentet. Också de dåvarande tio kandidatländerna samt Bulgarien, Rumänien och Turkiet deltog. Representanterna för nationella parlament var därmed 56 till antalet och utgjorde en majoritet i konventet. Sverige representerades av tidigare vice statsminister Lena Hjelm-Wallén som statsministerns personliga representant i konventet. Riksdagens ordinarie ledamöter i framtidskonventet var Sören Lekberg (s) och Göran Lennmarker (m) med Kenneth Kvist (v) respektive Ingvar Svensson (kd) som ersättare. Därtill ingick representanter för Europaparlamentet och kommissionen. Representanter för Ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén, EU-ombudsmannen och arbetsmarknadens parter i Europa fick observatörsstatus. Konventet inleddes den 28 februari 2002 och avslutades i juni 2003, då resultatet av konventet presenterades vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki. Europeiska rådet välkomnade konventets utkast till konstitutionellt fördrag och ansåg att det utgjorde en god grund för att inleda regeringskonferensen.

Regeringskansliet utarbetade en departementspromemoria (Ds 2003:36) om konventets utkast till konstitutionellt fördrag och genomförde en remissomgång med ett stort antal svenska remissinstanser under sommaren 2003. En sammanställning av remissvaren återfinns i departementspromemoria Ds 2003:58. En regeringsskrivelse överlämnades till riksdagen den 2 oktober

2003 (skr. 2003/04:13), i vilken regeringen lade fast sina utgångspunkter för förhandlingen i sin skrivelse till riksdagen (skr. 2003/04:13). Genom riksdagens behandling av skrivelsen framgick att regeringens utgångspunkter i huvudsak fick stöd av en bred riksdagsmajoritet. Till det av riksdagen godkända betänkandet fogades dock reservationer från samtliga sju partier. Sex partier (m, fp, kd, v, c och mp) har också lämnat särskilda yttranden (bet. 2003/04:KUU1, rskr. 2003/04:57). Riksdagen ansåg vid sin behandling av regeringens skrivelse att konventets arbete hade varit framgångsrikt. Konventets förslag innebar, enligt riksdagen, ett angeläget förtydligande av samarbetets natur och omfattning genom att reglerna fördes samman i ett samlat och välstrukturerat fördrag. Det låg, enligt riksdagen, i medlemsstaternas och EU-medborgarnas intresse att huvuddragen i konventets förslag förverkligades.

Regeringskonferensen om det nya konstitutionella fördraget inleddes av stats- och regeringscheferna i Rom den 4 oktober 2003. Vid Europeiska rådets möte i Bryssel den 17–18 juni 2004 avhandlade stats- och regeringscheferna konferensens sista utestående frågor. Främst utgjordes dessa av röstviktningen, kommissionens sammansättning samt vissa frågor om omfattningen av beslut med kvalificerad majoritet. Fördraget undertecknades i Rom den 29 oktober 2004.

Mellan den 11 november 2004 och 5 december 2006 fattades beslut i 16 av EU:s medlemsstater om att godkänna och ratificerade det konstitutionella fördraget. I fyra länder genomfördes folkomröstningar. Vid folkomröstning i Spanien och Luxemburg accepterades fördraget. Vid folkomröstningar i Frankrike och Nederländerna godkändes inte fördraget. Det konstitutionella fördraget ratificeras därför inte av dessa länder. I propositionen nämns att ytterligare sju länder inte slutförde ratifikationsprocesserna: Storbritannien, Portugal, Sverige, Danmark, Irland, Polen och Tjeckien. Till denna uppräknning bör också Tyskland föras.

I Sverige utarbetade Regeringskansliet en departementspromemoria om det konstitutionella fördraget (Ds 2004:52) och genomförde en remissomgång. En remissammanställning finns tillgänglig i Statsrådsberedningen (dnr SB 2005/5239/EU-kansliet). I samband med regeringens beredning av det konstitutionella fördraget inhämtades ett yttrande av Lagrådet. Lagrådet konstaterade i sitt yttrande (28 juni 2005) att ett godkännande av det konstitutionella fördraget och den därav föranledda överlåtelsen av beslutanderätt kunde ske utan grundlagsändring. Sverige slutförde dock, som ovan nämnts, inte ratifikationsprocessen.

Vid Europeiska rådets möte den 16–17 juni 2005 noterade stats- och regeringscheferna resultaten av folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna. För att överväga situationen inleddes en period av eftertanke, med en bred debatt där medborgarna, det civila samhället, arbetsmarknadens parter, de nationella parlamenten och de politiska partierna skulle delta. Vid

sitt möte den 15–16 juni 2006 gjorde Europeiska rådet en utvärdering av reflektionsperioden. Europeiska rådet gav det tyska ordförandeskapet i uppdrag att ta fram en rapport om den fortsatta processen.

I en förklaring som antogs i Berlin den 25 mars 2007, till högtidlighållande av unionens 50-årsjubileum, angav stats- och regeringscheferna att unionen skulle få en förnyad grundval till 2009. Under våren 2007 höll det tyska ordförandeskapet bilaterala samtal med medlemsstaterna i syfte att förbereda sin rapport om fördragsfrågan. Inför junitoppmötet inbjöd ordförandeskapet samtliga stats- och regeringschefer till samtal i Berlin. Europeiska rådets möte förbereddes också genom ett möte i rådet för allmänna frågor den 17 juni.

I ett av riksdagen godkänt betänkande (2006/07:KUU1, rskr. 2006/07:215) redogjordes för ställningstaganden som skulle vara styrande för regeringens förhandlingsarbete. Riksdagen lade därmed fast sin mening inför regeringskonferensen och gav därmed regeringen mandat inför det avslutande förhandlingsarbetet. Riksdagen framhöll bland annat sin syn att det institutionella paketet inte skulle öppnas för omförhandlingar och att de nationella parlamentens roll, såsom den definierades i det konstitutionella fördraget, inte fick urholkas. Riksdagen angav också att det mot bakgrund av diskussionen bland medlemsstaterna kunde finnas skäl att, i stället för ett konsoliderat fördrag, framförhandla ett ändringsfördrag som endast i delar ersatte och kompletterade de gällande fördragen. Till betänkandet fanns en reservation fogad (v, mp).

Vid Europeiska rådets möte den 21–22 juni 2007 enades stats- och regeringscheferna om hur ett nytt fördrag skulle se ut. Europeiska rådet beslutade att sammankalla en regeringskonferens för att förverkliga den uppnådda överenskommelsen. Ett detaljerat mandat till regeringskonferensen fogades som en bilaga till Europeiska rådets slutsatser. Regeringskonferensen sammankallades formellt den 23 juli 2007. I samband med detta presenterade det portugisiska ordförandeskapet ett första utkast till nytt fördrag. Vid regeringskonferensens möte på stats- och regeringschefsnivå den 18–19 oktober 2007 nåddes enighet om Lissabonfördragets närmare utformning. Efter ytterligare översättningsarbete och språktekniskt arbete under-tecknades fördraget i Lissabon den 13 december 2007.

Inför och under regeringskonferensen förhandlade regeringen i samråd med riksdagen.

Vid ett flertal tillfällen inför regeringskonferensen genomförde sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet (KUU) antingen överläggning med regeringen, enligt 10 kap. 3 § riksdagsordningen, eller fick information och upplysningar från Regeringskansliet, enligt 4 kap. 11 § riksdagsordningen. Som ovan framgått redogjorde sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet, i ett av riksdagen godkänt betänkande (2006/07:KUU1, rskr. 2006/07:215), för ställningstaganden som skulle vara styrande för

regeringens förhandlingsarbete. Riksdagen lade därmed fast sin mening inför regeringskonferensen och gav därmed regeringen mandat inför det avslutande förhandlingsarbetet.

Regeringen samrådde även med EU-nämnden, i enlighet med riksdagsordningens bestämmelser, inför och under Europeiska rådets möte den 21–22 juni 2007 om bland annat mandatet för att inleda regeringskonferensen. I samband med regeringskonferensen lämnade regeringen information till sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet samt samrådde med EU-nämnden inför de möten där fördragsfrågan behandlades, särskilt allmänna rådet och Europeiska rådet. Inför allmänna rådets möten har information också lämnats av regeringen till utrikesutskottet.

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (Lissabonfördraget) samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget ska godkännas. Fördraget undertecknades i Lissabon den 13 december 2007 och träder i kraft den 1 januari 2009, förutsatt att samtliga medlemsstater då har ratificerat fördraget. Lissabonfördraget innehåller ändringar i och tillägg till de grundläggande fördragen och vissa protokoll som hör till dem. Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) kvarstår i modifierad form, medan fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) byter namn till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och artiklarna i fördragen numreras om. I propositionen redovisas dessa ändringar. Unionen ersätter Europeiska gemenskapen (EG) som juridisk person. Den hittillsvarande indelningen av samarbetet i tre pelare upphör. Samarbetsformerna för de frågor som i de nuvarande fördragen ligger i tredje pelaren (polissamarbete och straffrättsligt samarbete) förstärks genom Lissabonfördraget genom ändrade beslutsformer och rättsliga instrument. Den grundläggande mellanstatliga karaktären på samarbetet inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken består. Genom Lissabonfördraget överläts viss ytterligare beslutanderätt till Europeiska unionen. Ett tillträde till Lissabonfördraget föranleder en ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. I propositionen läggs förslag fram till en sådan lagändring. Lagändringen föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

# Utskottet

## De nationella ratifikationsprocesserna

### Propositionen

Av propositionen (avsnitt 26.4) framgår att förutsättningen för att Lissabonfördraget ska träda i kraft, i likhet med de nuvarande fördragen, är att det har ratificerats av alla fördragsslutande parter i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser (artikel 6 i Lissabonfördraget). Lissabonfördraget träder i kraft den 1 januari 2009 förutsatt att samtliga ratifikationsinstrument har deponerats före den dagen. Om så inte är fallet träder fördraget i kraft den första dagen i den månad som följer efter det att det sista ratifikationsinstrumentet har deponerats. Om åtminstone en av signatärstaterna inte ratificerar Lissabonfördraget, kan detta följaktligen inte träda i kraft, och de nuvarande fördragen fortsätter att gälla.

### Motionerna

Vänsterpartiet anser, i partimotion *2008/09:U2 (v) yrkande 1*, att den svenska ratificeringsprocessen av Lissabonfördraget bör avbrytas och att regeringen bör ta initiativ till vidare fördragsförhandlingar. På så sätt ska, enligt Vänsterpartiet, den irländska folkomröstningens resultat respekteras.

Både Vänsterpartiet, i partimotion *2008/09:U2 (v) yrkande 3*, och Miljöpartiet, i partimotion *2008/09:U4 (mp) yrkande 42*, kräver att en folkomröstning genomförs i Sverige om Lissabonfördraget.

### Utskottets ställningstagande

EU-ländernas ledare kom överens om ett nytt EU-fördrag i samband med ett informellt toppmöte den 18–19 oktober 2007 i Lissabon, Portugal. Det nya fördraget, som tidigare kallades reformfördraget, undertecknades av stats- och regeringscheferna i Lissabon den 13 december 2007.

Förutsättningen för att Lissabonfördraget ska träda i kraft är, i likhet med de nuvarande fördragen, att det har ratificerats av alla fördragsslutande parter i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser (artikel 6 i Lissabonfördraget). Lissabonfördraget träder i kraft den 1 januari 2009 förutsatt att samtliga ratifikationsinstrument har deponerats före den dagen. Om så inte är fallet träder fördraget i kraft den första dagen i den månad som följer efter det att det sista ratifikationsinstrumentet har deponerats. Om åtminstone en av signatärstaterna inte ratificerar Lissabonfördraget, kan detta följaktligen inte träda i kraft, och de nuvarande fördragen fortsätter att gälla.

Hittills har 25 medlemsstater tagit ställning till fördraget, varav 24 har gjort det genom parlamentsbeslut. Irland är den enda medlemsstat som har genomfört en folkomröstning. Vid folkomröstningen i Irland den 12 juni 2008, med ett valdeltagande på 53 procent, röstade 53 procent nej medan 47 procent röstade ja.

Europeiska rådet tog den 15–16 oktober del av den analys av resultaten från folkomröstningen om Lissabonfördraget som den irländske premiärministern redogjorde för. Av slutsatserna från Europeiska rådets möte framgår vidare att den irländska regeringen kommer att fortsätta samrådet för att bidra till att utarbeta en strategi för att finna en lösning. Europeiska rådet var, vilket framgår av slutsatserna, enigt om att återkomma till frågan vid Europeiska rådets möte i december 2008 för att då fastställa komponenterna i en lösning och den gemensamma väg som ska följas.

Utskottet gör ingen annan bedömning än att varje medlemsstats ratifikationsprocess måste respekteras. Motion 2008/09:U2 (v) yrkande 1 avstyrks.

Såvitt gäller den svenska ratifikationsprocessen konstaterar utskottet att riksdagen redan tidigare tagit ställning för att inte genomföra en *folkomröstning*, senast med anledning av utskottets betänkande 2007/08:UU10 (rskr. 2007/08:176). Utskottet vill erinra om att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick. Riksdagen är väl skickad att ta ställning i frågor som nya fördrag och fördragsändringar kan ge upphov till. Tidigare fördragsändringar efter Sveriges medlemskap i EU har varit föremål för ställningstagande i riksdagen (bet. 1997/98:UU13, rskr. 1997/98:197, bet. 2001/02:KUU1, rskr. 2001/02:92). Enligt utskottets mening finns det inte anledning att i nu aktuellt fall göra på annat sätt. Motionerna 2008/09:U2 (v) yrkande 3 och 2008/09:U4 (mp) yrkande 42 avstyrks därför.

## De konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget

### Propositionen

I propositionens avsnitt 7 redogör regeringen för sin uppfattning om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget. I avsnitt 7.2 redovisar regeringen sin bedömning vad gäller olika delar av fördraget med avseende på i vad mån de förutsätter överlåtelse av beslutanderätt till EU.

Vid en samlad konstitutionell bedömning (avsnitt 7.2.11) bedömer regeringen 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 statskicket. Inte heller tillsammans med vad som tidigare

har överlåtits till EG är överlåtelsen av sådan omfattning att den kan anses röra principerna för statsskicket. Det finns således, enligt regeringen, inga konstitutionella hinder för att Sverige ska kunna tillträda fördraget.

### **Motionerna**

Miljöpartiet anser, enligt partimotion 2008/09:U4 (mp) yrkande 9, att den förklaring om EG-rättens företrädare framför medlemsstaternas lagar som fogats till fördraget bör avskrivras. På samma sätt förordar Miljöpartiet, i yrkande 10, att artikel 308, om den så kallade flexibilitetsklausulen, ska tas bort. Den ger, enligt partiet, EU möjlighet att med enhällighet anta rättsakter på områden som inte angetts i fördraget och där EU i dag inte har makt. Också passerellerna<sup>1</sup> bör, enligt Miljöpartiet (yrkande 11) tas bort, eftersom dessa gör det möjligt för EU att övergå från mellanstatligt till överstatligt beslutsfattande.

Miljöpartiet hävdar vidare, genom sin partimotion (yrkande 39), att Lissabonfördraget står i strid med Sveriges grundlag (10 kap. 5 § regeringsformen, vari talas om ”principerna för statsskicket”).

Miljöpartiet kräver, genom partimotion 2008/09:U4 (mp) yrkande 40, att riksdagen beslutar att beslut gällande Lissabonfördraget ska ske i enlighet med grundlagsändringar, det vill säga två riksdagsbeslut med mellanliggande val.

Också motionärerna bakom följdmotion 2008/09:U3 (m, kd) begär ett riksdagsbeslut om att ett godkännande av Lissabonfördraget ska fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag, det vill säga två riksdagsbeslut med likadant innehåll och ett allmänt val mellan de två besluten.

Även i den enskilda motionen 2008/09:U355 (c) kräver motionärerna att ett godkännande av ett nytt EU-fördrag bör ske i den ordning som gäller för stiftande av grundlag, det vill säga två riksdagsbeslut med likadant innehåll och ett allmänt val mellan de två besluten.

### **Konstitutionsutskottets yttrande**

Som första fråga i sitt yttrande tar konstitutionsutskottet ställning till 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 § regeringsformen och avser dels om de i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen 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

<sup>1</sup> Lissabonfördraget innehåller bestämmelser med mekanismer för förenklat ändringsförfarande (s.k. passereller). Dessa innebär att Europeiska rådet med enhällighet ska kunna besluta om övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på områden där beslut annars ska fattas med enhällighet.

ändring görs av grundlagen. Konstitutionsutskottet konstaterar att det beslutsförfarande som kan användas för riksdagens godkännande av Lissabonfördraget är avhängigt utfallet av den nu omnämnda prövningen.

Vad gäller frågan om Lissabonfördragets förenlighet med grundlagen konstaterar konstitutionsutskottet att bestämmelserna i 10 kap. 5 § regeringsformen 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, till exempel EU, även när det i grundlagen anges att beslutsbefogenheten inom det aktuella området tillkommer ett svenskt organ. Innebörden av detta är till exempel att 8 kap. regeringsformen om lagar och andra föreskrifter inte fullt ut kommer att återspegla normgivningsmaktens faktiska reglering då viss normgivningsmakt kan ha överlåtits 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 regeringsformen och Europakonventionen.

Beträffande den sistnämnda förutsättningen konstaterar konstitutionsutskottet 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. Konstitutionsutskottet har mot denna bakgrund ingen annan uppfattning än att det krav som uppställs i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen avseende fri- och rättighetsskyddet är tillgodosett.

Beträffande den förstnämnda förutsättningen, att den beslutanderätt som överlåts till EU inte får röra principerna för statsskicket, konstaterar konstitutionsutskottet 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 konstaterar konstitutionsutskottet 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 konstitutionsutskottet i denna del har tagit ställning till gäller dock inte EU-samarbetets omfattning och karaktär i allmän mening utan om den beslutanderätt som genom Lissabonfördraget överlåts till EU innebär en så stor förändring att principerna för statsskicket berörs. Hur långt EU-samarbetets materiella omfattning kan sträckas utan grundlagsändring har, enligt konstitutionsutskottet, inte ansetts möjligt att slå fast i några entydiga termer utan måste prövas av riksdagen i varje enskilt fall med utgångspunkt i grundlagsbestämmelsernas innehåll. Konstitutionsutskottet konstaterar att den bristande överens-



stämmelse som redan tidigare funnits mellan vad som föreskrivs om normgivningsmakten i 8 kap. regeringsformen 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 konstitutionsutskottet, kravet på att riksdagen ska ha ställningen som det främsta statsorganet alltjämt uppfyllt. Inte heller finner utskottet att beslutsöverlåtelsen i andra avseenden rör principerna för statsskicket på ett sådant sätt som förhindrar beslutsöverlåtelse. Sådana grundläggande principer i vårt konstitutionella system som är centrala för bland annat den fria åsiktsbildningen rubbas inte. Konstitutionsutskottet understryker 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 konstitutionsutskottet att så inte är fallet. Det finns således enligt konstitutionsutskottets bedömning ingen övrig bestämmelse i vare sig regeringsformen eller någon annan grundlag som måste ändras för att Sverige ska kunna tillträda Lissabonfördraget. Konstitutionsutskottet 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.

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

Den därpå följande fråga som konstitutionsutskottet har tagit ställning till är med vilket förfarande riksdagen kan fatta beslut om godkännande av Lissabonfördraget. Av 10 kap. 2 § andra stycket regeringsformen 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 regeringsformen) hänger alltså

samman med vilket beslut som tillämpas för överlåtelsebeslutet (enligt 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen). De två möjliga beslutsförfarandena för överlåtelse av beslut till EU ska ses som likvärdiga alternativ, det vill säga att inget av dem har företräde framför det andra. Konstitutionsutskottet konstaterar 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 regeringsformen föreskrivs att överlåtelsebeslutet fattas efter godkännandebeslutet. Det finns dock inget som hindrar att de två besluten fattas vid samma tillfälle menar konstitutionsutskottet och anför att det beredande utskottet, i detta fall 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 konstitutionsutskottet inte delar de uppfattningar som framförs i motionerna 2008/09:U3 (*m, kd*), 2008/09:U4 (*mp*) yrkandena 39 och 40 och 2008/09:U355 (*c*). Konstitutionsutskottet föreslår att utrikesutskottet avstyrker motionerna.

### Utskottets ställningstagande

Utrikesutskottet delar de ställningstaganden som görs av konstitutionsutskottet om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget.

Såvitt gäller principen om unionsrättens företräde framför nationell rätt får utskottet framhålla följande. Det framgår av propositionens avsnitt 10 att det i en gemensam förklaring (17) erinras om att unionsrätten, i enlighet med EG-domstolens fasta rättspraxis, har företräde framför nationell rätt. Till förklaringen bifogas även ett yttrande från rådets juridiska avdelning av den 22 juni 2007, där det anges att det förhållandet att principen om företräde inte kommer att införas i fördragen inte ändrar den gällande principen och rättspraxis från domstolen. Utskottet delar regeringens bedömning att den gemensamma förklaringen återger gällande rättsläge vad avser principen om företräde.

Utskottet återkommer i betänkandets sista avsnitt till ett samlat ställningstagande om ett godkännande av Lissabonfördraget samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget och ändring i anslutningslagen (1994:1500). I det sammanhanget tar utskottet också ställning till motionerna 2008/09:U3 (*m, kd*), 2008/09:U4 (*mp*) yrkandena 9, 39 och 40 samt

2008/09:U355 (c). Även motionsledes framförda farhågor om att flexibilitetsklausulen respektive passerellerna kan antas bryta mot principerna för Sveriges statsskick och därmed 10 kap. 5 § regeringsformen får anses vara besvarade genom konstitutionsutskottets yttrande även om konstitutionsutskottet inte gör något ställningstagande kring de specifika motionsyrkandena. Utskottet återkommer i nämnda avsnitt också till motion 2008/09:U4 (mp) yrkandena 10–11.

## Unionen som juridisk person

### Propositionen

I propositionens avsnitt 11 redogör regeringen för hur Europeiska unionen (EU), genom Lissabonfördraget, ersätter och efterträder Europeiska gemenskapen (EG) som juridisk person. Samtidigt avskaffas den så kallade pelarstrukturen för att förenkla unionens struktur.

Enligt de nuvarande fördragen är Europeiska gemenskapen (EG) och Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) juridiska personer medan Europeiska unionen (EU) saknar uttrycklig status som juridisk person.

Samarbetet inom unionen omfattar enligt nu gällande fördrag tre huvudsakliga delar. Man brukar tala om att EU bygger på tre pelare. Första pelaren består i huvudsak av det ursprungliga EG-samarbetet (gemenskaps-samarbetet). Andra pelaren innehåller samarbetet i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Tredje pelaren består av polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

Genom Lissabonfördraget tilldelas Europeiska unionen uttrycklig status som juridisk person och ersätter och efterträder EG i denna egenskap. En ny bestämmelse införs i EU-fördraget som anger att unionen är en juridisk person (artikel 46a). Samtidigt upphävs den bestämmelse i EG-fördraget som i dag anger att EG ska vara en juridisk person (artikel 281). EG försvinner således som begrepp.

Genom Lissabonfördraget avskaffas vidare pelarstrukturen. Det betyder emellertid inte att unionens samtliga åtgärder börjar omfattas av en enhetlig beslutsordning. Det kommer fortfarande att finnas kvar olika beslutsregler inom de olika samsamarbetsområdena. Unionen har endast de befogenheter som fördragen uttryckligen ger den på respektive politikområde.

### Motionen

Miljöpartiet argumenterar, i partimotion 2008/09:U4 (mp) yrkande 29, för att EU inte bör få status som juridisk person. Enligt Miljöpartiet innebär fördragsförslaget om att ge EU status som juridisk person ett viktigt steg i processen att göra EU till en stat. Därmed kommer, enligt Miljöpartiet, EU framöver att ha möjlighet att underteckna internationella avtal utan att medlemsstaterna behöver ratificera dessa.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar att Europeiska unionen, genom Lissabonfördraget, får status som juridisk person och därmed ersätter och efterträder EG i denna egenskap. Samtidigt avskaffas den så kallade pelarstrukturen för att förenkla unionens struktur. Att EG försvinner som rättssubjekt innebär, enligt utskottets mening, praktiska fördelar och undanröjer de tvetydigheter som i dag finns. Det är också, vilket framgår av propositionen, en förutsättning för unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Utskottet vill erinra om att det i en gemensam förklaring (24) om Europeiska unionens ställning som juridisk person bekräftas att det faktum att unionen är en juridisk person inte på något sätt ger unionen rätt att lagstifta eller agera utanför de befogenheter som medlemsstaterna tilldelat den i fördragen.

Utskottet återkommer i betänkandets sista avsnitt till ett samlat ställningstagande om ett godkännande av Lissabonfördraget och ändring i anslutningslagen (1994:1500). I det sammanhanget tar utskottet också ställning till motion 2008/09:U4 (mp) yrkande 29.

## Grundläggande rättigheter

### Propositionen

Regeringen anger i propositionens avsnitt 12 att unionen ska erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. EU:s stadga av den 7 december 2000, anpassad den 12 december 2007 i Strasbourg, blir rättsligt bindande. Stadgan ska ha samma rättsliga värde som EU-fördraget och EUF-fördraget.

Stadgan tydliggör vilka grundläggande rättigheter och principer som EU:s institutioner ska värna i sin verksamhet och inom ramen för sina befogenheter. Det blir mer synligt för medborgare, myndigheter och nationella domstolar vilka rättigheter medborgarna har inom ramen för unionsrätten.

I stadgan finns bestämmelser som klargör förhållandet mellan stadgan och andra regelverk, till exempel Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), och som tydliggör att stadgan inte innebär att unionen får utvidgade befogenheter.

### Konstitutionsutskottets yttrande

Konstitutionsutskottet anser att ett fullgott fri- och rättighetsskydd inom EU är en förutsättning för att Sverige ska överlåta beslutanderätt till EU. I enlighet med detta lägger konstitutionsutskottet stor vikt vid förekomsten av ett sådant skydd och konstaterar att Lissabonfördraget innebär vissa förbättringar därvidlag genom att stadgan om de grundläggande rättigheterna

blir rättsligt bindande. Samtidigt är det, enligt konstitutionsutskottet, 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. Konstitutionsutskottet 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. Konstitutionsutskottet framhåller även 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. Konstitutionsutskottet noterar att man från flera håll har pekat på att det kan uppstå en konkurrenssituation mellan olika rättighetssystem. Som sin principiella uppfattning framhåller konstitutionsutskottet Europadomstolens överordnade ställning som uttolkare av Europakonventionens fri- och rättighetsskydd.

### **Arbetsmarknadsutskottets yttrande**

Arbetsmarknadsutskottet välkomnar att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande. Även om detta inte innebär något annat än en kodifiering av vad som redan gäller blir rättighetsskyddet mera synligt. Som sägs i propositionen blir det tydligt för såväl medborgare, myndigheter som domstolar vilka rättigheter medborgarna har.

Arbetsmarknadsutskottet välkomnar också den nya artikeln om unionens grundläggande värden och dess syfte att understryka de värden som förenar medlemsstaterna. Mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män kommer därmed att vara grundvalar som unionen ska vila på.

### **Utskottets ställningstagande**

Utrikesutskottet delar de ställningstaganden som görs av konstitutionsutskottet i dess yttrande. Utskottet välkomnar i enlighet med detta ställningstagande att stadgan om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande samtidigt som det står klart att stadgan inte på något sätt utökar unionens befogenheter såsom dessa definieras i fördragen. Utskottet noterar vidare att det av propositionen (avsnitt 12.1) framgår att stadgan således inte kan användas för att få till stånd en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning när det gäller grundläggande fri- och rättigheter. Utskottet delar också regeringens bedömning (propositionens avsnitt 12.2) att Europadomstolen har ställning som främsta uttolkare av Europakonventionen.

## Unionens institutioner och organ

### Propositionen

Som framgår av propositionens avsnitt 14 innebär Lissabonfördraget förändringar i institutionernas sammansättning och sätt att fungera. Enligt regeringens uppfattning förtydligas institutionernas uppgifter. I syfte att stärka samtliga institutioner utan att rubba balansen mellan dem skapas nya regler om bland annat Europeiska rådet, röstregler i rådet samt om kommissionens sammansättning. En post som unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik inrättas. Genom Lissabonfördraget fastställs att unionens institutioner ska vara Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska kommissionen, Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och revisionsrätten.

Europaparlamentet ges ökat inflytande dels genom att medbeslutande blir allmän princip på lagstiftningsområdet, dels genom att parlamentet får ökade befogenheter på bland annat budgetområdet. Antalet platser i Europaparlamentet för varje medlemsstat bestäms till lägst sex och högst 96. Det sammanlagda antalet platser i Europaparlamentet får inte överstiga 750, plus ordföranden.

Europeiska rådet får status som en av EU:s institutioner och får en vald ordförande med motsvarande uppgifter som det ordförandeskap som hittills roterat mellan medlemsstaterna. Förändringarna bör ses sammanvägda med de övriga institutionella förändringar som Lissabonfördraget lägger fast i fråga om rådet, kommissionen och Europaparlamentet.

Inom rådet görs beslutsfattande med kvalificerad majoritet till generell regel med undantag för bland annat den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Röstreglerna i rådet ändras, så att kvalificerad majoritet föreligger om minst 55 procent av rådets medlemmar som företräder minst 65 procent av unionens befolkning stöder ett visst förslag (så kallade dubbel majoritet). Den nya definitionen av kvalificerad majoritet träder i kraft den 1 november 2014, med vissa övergångsbestämmelser fram till den 31 mars 2017.

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

Lissabonfördraget utgår ifrån tidigare fördragsändringar där det anges att kommissionen ska minskas så att antalet ledamöter ska motsvara två tredjedelar av antalet medlemsstater. Posterna i kommissionen ska rotera på strikt jämlik grund mellan ledamöter från medlemsstaterna. Det nya systemet ska införas från och med den 1 november 2014.

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

En post som unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik inrättas och får en central roll när det gäller att formulera och genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den höga representanten ska vara ordförande i rådet för utrikes frågor och samtidigt vara vice ordförande i kommissionen med ansvar för de yttre förbindelserna.

Namnet på Europeiska gemenskapernas domstol ändras till Europeiska unionens domstol. Förstainstansrätten ska i fortsättningen benämnas Europeiska unionens tribunal.

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

I en gemensam förklaring anges att om domstolen begär att antalet generaladvokater ska utökas med tre (till elva i stället för åtta) kommer rådet genom enhälligt beslut att godkänna en sådan ökning.

Övriga bestämmelser om unionens institutioner, organ och byråer är i huvudsak oförändrade. Europeiska centralbanken får status som en av EU:s institutioner. Ekonomiska och sociala kommitténs och Regionkommitténs sammansättning ska regleras i ett beslut. Europeiska investeringsbankens stadga får ändras av rådet med enhällighet.

## **Motionerna**

Ett flertal motioner berör frågor om Europaparlamentets säte och sammanträdesort.

Socialdemokraterna anser, enligt partimotion *2008/09:U1 (s) i denna del*, att det är en bra ordning att rådet får en ordförande som väljs med kvalificerad majoritet för en mandatperiod av två och ett halvt år. Det ger bättre långsiktighet i rådets arbete.

Socialdemokraterna argumenterar, i kommittémotion *2008/09:U349 (s) yrkande 66*, för att Sverige i alla sammanhang måste agera för att inom EU väcka opinion och nå ett beslut om att koncentrera Europaparlamentets verksamhet till en ort.

Miljöpartiet anser, i partimotion *2008/09:U4 (mp) yrkande 13*, att Europaparlamentets flyttcirkus måste upphöra och att parlamentet endast ska ha ett säte.

I den enskilda motionen 2008/09:U209 (s) framförs förslag om att regeringen aktivt bör verka för att Europaparlamentet endast ska sammanträda i Bryssel. Även i de enskilda motionerna 2008/09:U328 (kd) och 2008/09:U337 (kd) argumenteras för att Europaparlamentet ska koncentreras till en ort.

Vidare uppmärksammas motionsledes andra institutionella aspekter av EU-samarbetet.

Miljöpartiet anser, genom partimotion 2008/09:U4 (mp), att röststyrkan för små länder, som till exempel Sverige, inte ska minska (*yrkande 1*) och att varje medlemsstat i EU ska ha en egen EU-kommissionär (*yrkande 2*). Dessutom hävdar Miljöpartiet att en EU-president innebär en maktkoncentration och att EU därför inte ska ha någon sådan president (*yrkande 3*). Det ska inte heller, enligt Miljöpartiets uppfattning, vara tillåtet att vara både EU-president i rådet och ordförande i EU-kommissionen på samma gång (*yrkande 4*). Med samma motion följer också krav på att Europeiska rådet ska utse ordförande och ledamöter i EU-kommissionen (*yrkande 5*). Miljöpartiet avfärdar också förslag om att låta EU ha en utrikesminister (*yrkande 6*).

Vidare anser Miljöpartiet att den öppna samordningsmetoden inte bör omformuleras till att bli en metod att försöka överta behörigheten från medlemsstaterna (*yrkande 14*).

### **Socialförsäkringsutskottets yttrande**

Socialförsäkringsutskottet noterar att de förändringar Lissabonfördraget medför när det gäller området social trygghet till stor del innebär ett tydliggörande av rättslig grund. När det gäller samordningen av de nationella socialförsäkringssystemen för migrerande arbetstagare kommer dock en övergång att ske från beslut med enhällighet till kvalificerad majoritet. Det införs samtidigt en möjlighet för en medlemsstat att vända sig till Europeiska rådet om en lagstiftningsakt skulle påverka grundläggande aspekter av dess nationella trygghetssystem. Europeiska rådet ska med anledning av en sådan anmälan i konsensus besluta om fortsatta åtgärder. Vidare fördragsfästs på bland annat det sociala området (artikel 140) samordningsmetoder som påminner om den öppna samordningsmetoden.

Socialförsäkringsutskottet understryker att själva utformningen av och innehållet i medlemsstaternas socialförsäkringssystem är en nationell fråga, även om de påverkas av principer i fördraget om icke-diskriminering och likabehandling av EU-medborgare liksom krav på likabehandling av kvinnor och män.



Med anledning av vad som anförs motionsledes om den öppna samordningsmetoden förutsätter socialförsäkringsutskottet att regeringen uppmärksammar att den samarbetsmetod som anges i artikel 140 i EUF-fördraget inte av EU i praktiken används för att genomdriva en harmonisering av nationella system inom olika socialpolitiska områden.

Socialförsäkringsutskottet föreslår att utrikesutskottet tillstryker propositionen i berörda delar. Motion 2008/09:U4 (mp) yrkande 14 får anses i huvudsak tillgodosedd och bör avstyrkas.

### **Arbetsmarknadsutskottets yttrande**

Av arbetsmarknadsutskottets yttrande framgår att utskottet inte har någon annan uppfattning än Miljöpartiet när det gäller den öppna samordningsmetoden som sådan. Som sägs i propositionen förutsätter den en väl fungerande nationell konsultation och samordning, inte minst med den regionala och lokala nivån och med arbetsmarknadens parter. Med anledning av motionens farhågor finns det enligt utskottet skäl att understryka att åtgärder på detta område är av kompletterande karaktär. De syftar inte till att harmonisera nationella system eller medlemsstaternas lagstiftning, vilket också framhålls i propositionen. Något tillkännagivande till regeringen om den saken kan därför inte anses nödvändigt. Motion 2008/09:U4 (mp) yrkande 14 bör, enligt arbetsmarknadsutskottet, därför avstyrkas.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet har inledningsvis att ta ställning till motioner vari krävs att Lissabonfördraget ändras så att Europaparlamentet i fortsättningen inte sammanträder på olika orter. Utskottet vill med anledning härav erinra om det riksdagens ställningstagande som gjordes med anledning av sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets betänkande 2006/07:KUU1 (rskr. 2006/07:215). Såvitt gällde unionens institutioner och organ framförde sammansatta utskottet att den kompromiss som nåtts efter flera år av förhandlingar var väl avvägd. De justeringar som skulle kunna bli nödvändiga för att inom unionen uppnå enighet i fördragsfrågan borde därför inte rubba balansen och helhetslösningen, och de borde vara så begränsade som möjligt när det gäller substansen. En följd av detta synsätt var, menade sammansatta utskottet, att det institutionella paketet inte skulle öppnas för omförhandling. Utrikesutskottet finner inte nu anledning att frångå detta ställningstagande. Utskottet anser att Lissabonfördraget innebär viktiga förtydliganden om institutionernas huvuduppgifter, sammansättning och röstreger i syfte att stärka samtliga institutioner utan att rubba balansen mellan dem. Den institutionella helhetslösningen är en god kompromiss som kan underlätta beslutsfattandet i en utvidgad union.

Utskottet konstaterar att Europaparlamentet, också med Lissabonfördraget, ska ha sitt säte i Strasbourg, där plenarsessioner regelmässigt hålls varje månad. Ytterligare plenarsessioner hålls i Bryssel, där också parlamentets utskott sammanträder. Som ovan framgått är utskottets uppfattning att den institutionella helhetslösning som återfinns i Lissabonfördraget är en god kompromiss som kan underlätta beslutsfattandet i en utvidgad union. Mot den bakgrunden är det inte, såsom görs gällande motionsledes, motiverat att i den nu aktuella ratifikationsprocessen göra något annat ställningstagande.

Utskottet återkommer i betänkandets sista avsnitt till ett samlat ställningstagande om ett godkännande av Lissabonfördraget och ändring i anslutningslagen (1994:1500). I det sammanhanget tar utskottet också ställning till motionerna 2008/09:U1 (s) i denna del samt 2008/09:U4 (mp) yrkandena 1–6 och 13.

Utskottet har vidare att ta ställning till motioner som, utan att ifrågasätta Lissabonförslaget, framför förslag om att regeringen bör agera för att Europaparlamentet i framtiden inte ska sammanträda på olika orter.

Utskottet vill framhålla att det inför framtiden inte är en bra lösning att Europaparlamentet har sitt säte på en plats men under längre tider sammanträder även på en annan. Ordningen är kostsam, opraktisk och negativ för bilden av EU. Utskottet ser gärna en utveckling där denna ordning förenklas eller avskaffas och konstaterar att finansutskottet, i utlåtande 2007/08:FiU14 om EU:s budgetöversyn som beslutades av riksdagen den 11 april, har anfört att Europaparlamentet enbart ska vara lokaliserat till Bryssel. Utskottet välkomnar att regeringen därefter, med samma innebörd, tagit upp frågan i Sveriges inlägga till kommissionen i den budgetöversyn som nu pågår (Statsrådsberedningen den 15 juni 2008, ”Reforming the Budget, Changing Europe – Sweden’s response to the Commission Communication”, s. 8).<sup>2</sup> Samtidigt bör konstateras, som utrikesutskottet nyligen gjort i det av riksdagen godkända betänkandet 2007/08:UU10 (rskr. 2007/08:176), att det kan antas vara uteslutet att de 27 medlemsstaterna på kort sikt skulle kunna enas om att Europaparlamentet alltid ska sammanträda i Bryssel. Det gäller även i fråga om förutsättningarna att nå en överenskommelse om att Europaparlamentet självt ska få avgöra var dess säte ska finnas. Motionsledes framförda krav, som det i motion 2008/09:U349 (s) yrkande 66, om att regeringen bör agera för att inom EU väcka opinion för en koncentration av Europaparlamentets verksamhet till en ort kan anses vara tillgodosedda med den ovan lämnade redovisningen och med hänvisning till att statsrådet Cecilia Malmström nyligen i ett debattinlägg tydliggjort att arbetet för att väcka opinion för frågan fortsätter i regelbundna kontakter med övriga medlemsstater. Motionen kan avstyrkas.

<sup>2</sup> Inlagan i sin helhet återfinns på kommissionens webbplats på Internet ([http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm)). Där finns också finansutskottets utlåtande 2007/08:FiU14 publicerat.

Att Sverige skulle aktualisera ytterligare institutionella ändringar av fördraget redan under det egna ordförandeskapet i EU:s ministerråd hösten 2009, som motionsledes görs gällande, torde vara en mindre lämplig ordning. Under det svenska EU-ordförandeskapet ska Sverige leda unionens arbete. Utskottet konstaterar att ordförandeskapet ger utrymme för egna prioriteringar men att det också ställer höga krav på ledarskap i förhandlingar mellan de 27 medlemsstaterna. Det är utskottets förhoppning att samtliga medlemsstater vid den tiden kommer att ha genomfört en process för att ratificera Lissabonfördraget och att detta har kunnat träda i kraft. Det innebär, enligt utskottets mening, att tidpunkten för att aktualisera ytterligare ändringar av fördraget inte skulle vara väl vald. Utskottet återkommer i annat sammanhang till frågor om det svenska EU-ordförandeskapet. Motionerna 2008/09:U209 (s), 2008/09:U328 (kd) samt 2008/09:U337 (kd) avstyrks.

Som framgår av propositionen (avsnitt 16.4) innebär den så kallade öppna samordningsmetoden att medlemsstaterna kan samordna nationell politik genom gemensamma mål och utvärdering samt samverka i övrigt i syfte att uppnå unionens mål. Samordning enligt denna metod innebär således inte en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Metoden används på ett antal områden. Sysselsättningsområdet är ett av de områden där den öppna samordningsmetoden har kommit att utvecklas mest.

Den så kallade öppna samordningsmetoden behandlades i konventets arbetsgrupp Ett socialt Europa. Gruppen förespråkade i sina slutsatser en reglering av den öppna samordningsmetoden i fördraget och ansåg att denna skulle göras på ett sådant sätt att tillvägagångssätt och olika inblandade aktörers roller klarläggs.

Det införs ingen allmän klausul om den öppna samordningsmetoden i Lissabonfördraget. I stället har samordningsmetoder, som påminner om den öppna samordningsmetoden, fördragsfästs inom fyra särskilda politikområden: socialpolitik (artikel 140), folkhälsa (artikel 152), industri (artikel 157) samt forskning, teknisk utveckling och rymden (artikel 165.2).

Utrikesutskottet fäster avseende vid att den öppna samordningsmetoden på detta sätt tydliggörs som ett viktigt verktyg för unionsarbetet. Enligt utskottets bedömning bygger metoden på mellanstatligt samarbete och innebär således inte harmonisering av EU:s medlemsstaters lagstiftning. Utskottet anser att ett effektivt användande av metoden förutsätter en väl fungerande nationell konsultation och samordning, inte minst med den regionala och lokala nivån, samt med arbetsmarknadens parter. Utrikesutskottet kan således instämma i de ställningstaganden som görs av socialförsäkrings- respektive arbetsmarknadsutskottet.

Utskottet återkommer i betänkandets sista avsnitt till ett samlat ställningstagande om ett godkännande av Lissabonfördraget och ändring i anslutningslagen (1994:1500). I det sammanhanget tar utskottet också ställning till motion 2008/09:U4 (mp) yrkande 14.

## Bestämmelser för unionens verksamhet och demokratiska principer

### Propositionen

Av propositionen (avsnitt 17) kan utläsas att det genom Lissabonfördraget skrivs in att unionen ska respektera principen om jämlikhet mellan unionens medborgare. Det slås vidare fast att unionen ska bygga på principen om representativ demokrati och principen om deltagandedemokrati. Det införs också en bestämmelse om så kallade medborgarinitiativ i EU-fördraget som innebär att kommissionen kan uppmanas att lägga fram ett visst förslag, inom ramen för sina befogenheter, om minst en miljon medborgare från ett betydande antal medlemsstater skrivit under en begäran om detta. I EUF-fördraget samlas bestämmelser som ska beaktas eller respekteras i hela unionens verksamhet i ett sammanhållet avsnitt. Dessa allmänna bestämmelser omfattar jämställdhet mellan män och kvinnor, socialt skydd, bekämpande av diskriminering, miljöskydd, konsumentskydd och djurskydd.

Vidare anges i propositionen (avsnitt 21) att en rättslig grund om god förvaltning i EU:s institutioner, organ och byråer införs i EUF-fördraget.

Det fördragsfästs vidare att rådets sammanträden ska vara offentliga när lagstiftningsförslag diskuteras och antas.

Offentlighetsprincipen utvidgas till att omfatta samtliga EU:s institutioner, organ och byråer med vissa undantag för Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken.

### Motionen

Miljöpartiet anser, enligt partimotion *2008/09:U4 (mp) yrkande 12*, att det medborgarinitiativ som återfinns i fördraget borde ha varit mer kraftfullt.

Miljöpartiet framför vidare att EU-anställda måste få stärkt meddelarfrihet för att de bland annat ska våga avslöja bedrägerier och oegentligheter i EU-byråkratin (*yrkande 32*).

### Konstitutionsutskottets yttrande

Inledningsvis framhåller konstitutionsutskottet, i denna del av sitt yttrande, att det fäster stor vikt vid arbetet med öppenhetsfrågorna inom EU och konstaterar att regeringen och utskottet delar uppfattning avseenden öppenhetsfrågornas betydelse. Följaktligen har konstitutionsutskottet uttalat sitt stöd för det arbete regeringen bedriver i samband med förändringen av den så kallade 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.

Konstitutionsutskottet delar regeringens uppfattning att de steg i öppenhetsvänlig riktning som ändå tagits i och med Lissabonfördraget bör välkomnas. Vidare noterar konstitutionsutskottet att regeringen avser att fortsatt verka för att reglerna ska förbättras ytterligare i samband med framtida fördragsrevisioner. Konstitutionsutskottet 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.

### **Utskottets ställningstagande**

Utrikesutskottet delar de ställningstaganden som görs av konstitutionsutskottet i dess yttrande. När det gäller offentlighet och öppenhet inom Europeiska unionen förutsätter utskottet att regeringen i EU-sammanhang kraftfullt slår vakt om och för fram den svenska synen på offentlighet, öppenhet och insyn. Av propositionen framgår, vilket konstitutionsutskottet lyfter fram i sitt yttrande, 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, som delar motionsledes framförd oro för bedrägerier och oegentligheter inom unionen beträffande hanteringen av gemensamma medel, anser att frågor om intern styrning, kontroll och öppenhet bör uppmärksammas som verktyg i dessa sammanhang.

Utskottet vill, med anledning av motionsledes framförda krav på ett starkt så kallade medborgarinitiativ, erinra om att bakgrunden till nu aktuell fördragsreform varit bland annat en önskan om att göra unionen mer demokratisk, öppen och effektiv i syfte att föra unionens institutioner närmare medlemsstaternas medborgare. Utskottet välkomnar mot denna bakgrund den bestämmelse som återfinns i Lissabonfördraget om ett så kallade medborgarinitiativ. Samtidigt är det inte uteslutet att dess praktiska betydelse blir något begränsad då det inte finns någon tvingande bestämmelse om att kommissionen måste lägga fram ett förslag med anledning av ett medborgarinitiativ. Detta har påtalats under det svenska remissförfarandet men ändrar inte utskottets uppfattning om att bestämmelsen som sådan är av värde.

Bestämmelsen innebär att ett antal unionsmedborgare som uppgår till minst en miljon personer och som kommer från ett betydande antal medlemsstater får ta initiativ till att uppmana kommissionen att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram förslag i frågor där dessa medborgare

anser att en unionsrättsakt krävs. Bestämmelser om förfaranden och villkor för att lägga fram ett sådant medborgarinitiativ, däribland det minsta antal medlemsstater som de medborgare som lägger fram förslaget måste komma från, ska meddelas i förordningar som ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Utskottet återkommer i betänkandets sista avsnitt till ett samlat ställningstagande om ett godkännande av Lissabonfördraget och ändring i anslutningslagen (1994:1500). I det sammanhanget tar utskottet också ställning till motion 2008/09:U4 (mp) yrkandena 12 och 32.

## De nationella parlamentens roll

### Propositionen

Regeringen anger i propositionen, avsnitt 15, att de nationella parlamentens roll i unionens arbete fördragsfästs och stärks. Unionens utkast till lagstiftningsakter ska skickas till de nationella parlamenten, som ska göra en subsidiaritetskontroll. Om en viss andel av parlamentens röster ställer sig bakom en invändning ska utkastet omprövas. Om kommissionen står fast vid ett förslag inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska såväl rådet som Europaparlamentet göra en subsidiaritetsprövning. Om en viss majoritet anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen faller förslaget.

Varje nationellt parlament har vetorätt i fråga om Europeiska rådets utnyttjande av de nya förenklade förfarandena för att ändra fördraget, de så kallade passerellerna.

Det 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.

De nationella parlamenten har även getts en utvärderande roll inom området för frihet, säkerhet och rättvisa.

EU-domstolen ska vara behörig att pröva en talan om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen.

### Motionerna

Miljöpartiet föreslår, i *partimotion 2008/09:U4 (mp) yrkande 8*, att ett lagförslag automatiskt ska dras tillbaka av EU-kommissionen om en tredjedel av de nationella parlamenten protesterar. Regeringen uppmanas också verka med kraft, och oavsett om EU-grundlagen antas eller inte, för att ge de nationella parlamenten rimliga möjligheter att utföra sin demokratiska kontrollfunktion (*yrkande 31*).

## Konstitutionsutskottets yttrande

Konstitutionsutskottet 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. Konstitutionsutskottet noterar att riksdagen nyligen 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 konstitutionsutskottet bidra till att det demokratiska inflytandet i EU-frågorna och, i förlängningen, att 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.

Det finns enligt konstitutionsutskottets 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 föreslår konstitutionsutskottet att motion *2008/09:U4 (mp) yrkande 31* ska avstyrkas. Vidare noterar konstitutionsutskottet att sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet 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 förstärkts i Lissabonfördraget jämfört med det konstitutionella fördraget. Även motionens *yrkande 8* i samma motion bör avstyrkas enligt konstitutionsutskottet.

## Utskottets ställningstagande

Utrikesutskottet delar de ställningstaganden som görs av konstitutionsutskottet i dess yttrande.

Utrikesutskottet, som i samband med beredningen av detta ärende den 24 oktober var representerat vid en konferens om subsidiaritetskontrollen arrangerad av Regionkommittén och franska senaten, kommer även fortsättningsvis aktivt att följa frågor om de nationella parlamentens roll inom unionen. Utskottet välkomnar att riksdagsstyrelsen i juni 2008 beslutat tillkalla en utredare för att utarbeta förslag om den svenska riksdagens hantering av subsidiaritetskontrollen m.m. enligt Lissabonfördraget. Uppdraget ska slutredovisas under hösten 2008.

Utskottet återkommer i betänkandets sista avsnitt till ett samlat ställningstagande om ett godkännande av Lissabonfördraget och ändring i anslutningslagen (1994:1500). I det sammanhanget tar utskottet också ställning till motion 2008/09:U4 (mp) yrkandena 8 och 31.

## Finansiella bestämmelser och ekonomisk och monetär politik

### Propositionen

I propositionen (avsnitt 18) anges att principerna för arbetet med unionens budget samlas i en särskild artikel i fördraget. Bestämmelser om EU-budgetens inkomstsida (unionens egna medel) ska, i likhet med nu gällande EG-fördrag, antas av rådet med enhällighet efter Europaparlamentets hörande. Nationellt godkännande krävs av medlemsstaterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Det införs dock en bestämmelse som ger rådet möjlighet att med enhällighet bestämma att vissa genomförandebestämmelser ska antas av rådet med kvalificerad majoritet efter godkännande av Europaparlamentet.

Den fleråriga budgetramen kallas i dag, enligt propositionen, för det finansiella perspektivet och är ett flerårigt budgettak för EU:s utgifter. Det finansiella perspektivet regleras för närvarande i ett interinstitutionellt avtal mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen. Det finansiella perspektivet byter namn till den fleråriga budgetramen. Det upprättas en särskild rättslig grund i fördraget för den fleråriga budgetramen.

EU:s årliga budgetprocess förenklas. Uppdelningen mellan så kallade obligatoriska (till exempel avseende jordbrukspolitiken) och icke-obligatoriska utgifter i unionens årliga budget försvinner. Europaparlamentet får därmed en viktig roll även i fråga om jordbruksutgifter, medan rådet får ökat inflytande över övriga utgifter.

Såvitt avser ekonomisk och monetär politik anförs i propositionen (avsnitt 23.2) att samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik förblir en uppgift främst för medlemsstaterna, även om vissa viktiga delar av denna samordning följer gemensamma förfaranden. Kommissionen får bland annat möjlighet att självständigt utfärda varningar till medlemsstater som inte bedöms följa de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken.

Samarbetet mellan de länder som ingår i euroområdet formaliseras och förstärks, bland annat genom att en ordförande för denna grupp väljs för en tid om två och ett halvt år.

I EG-fördraget regleras ekonomiska och monetära unionens (EMU) genomförande. Den tredje och sista etappen inleddes 1999 och innebär en fullbordad valutaunion. Genom Lissabonfördraget görs en teknisk anpassning och en uppdatering av övergångsbestämmelserna för EMU (artiklarna 116–124



i EG-fördraget) bland annat med hänsyn till valutaunionens upprättande. Exempelvis utgår de delar av artiklarna 116 och 117 i EG-fördraget som handlar om andra etappen i EMU, eftersom de numera är obsoleta.

Övriga bestämmelser om den ekonomiska och monetära politiken motsvarar i huvudsak nuvarande bestämmelser.

### **Motionerna**

Socialdemokraterna anför i partimotion *2008/09:U1 (s)*, i denna del, att arbetet med EU:s budget ska präglas av stabilitet och långsiktighet. I och med det nya fördraget tas det ytterligare steg mot detta. Sverige ska verka för en restriktiv och återhållsam budgetpolitik inom unionen och en kostnadseffektiv användning av EU:s budgetmedel. Det är positivt att det nya fördraget även betonar detta. Socialdemokraterna anser det positivt att det blir möjligt att fastställa en budgetram på fem år eller mer då det innebär en större flexibilitet inom systemet. Dock kan en förkortning av budgetramen snarare bidra till att skapa mindre förutsägbarhet och stabilitet inom systemet. Det kan dessutom resultera i att det tunga budgetarbetet måste repeteras alltför ofta, vilket kan komma att sluka resurser och pengar. Den nya ordningen avseende det årliga budgetarbetet uppskattas av Socialdemokraterna. Genom att dagens två behandlingar ändras så att rådet och Europaparlamentet enbart gör var sin behandling blir det troligen en snabbar och mindre resurskrävande budgetprocess.

Vänsterpartiet argumenterar, i partimotion *2008/09:U2 (v) yrkande 4*, för ett juridiskt bindande undantag för Sveriges deltagande i EMU. Miljöpartiet lyfter, i partimotion *2008/09:U4 (mp) yrkande 38*, fram ett krav om att Sverige ska ha ett juridiskt bindande undantag från det tredje steget i den ekonomiska monetära unionen, EMU.

### **Finansutskottets yttrande**

Finansutskottet erinrar om att målet för den svenska budgetpolitiken i EU slagits fast redan i betänkande 1994/95:FiU5. Det innebär bland annat att Sverige ska verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU. Målet innebär även att Sverige ska verka för en kostnadseffektiv användning av EU:s budgetmedel. Finansutskottet har många gånger sedan dess upprepat detta mål. Finansutskottet understryker att detta mål är fortsatt giltigt och förutsätter att regeringen verkar i enlighet med detta också vid ett genomförande av Lissabonfördraget.

När det gäller den fleråriga budgetramen konstaterar finansutskottet att enligt praxis är längden för närvarande sju år. Den nu gällande ramen gäller för perioden 2007–2013. Finansutskottet behandlade våren 2008 den del av den gällande ramen som rör EU-budgetens finansieringssystem, det

vill säga systemet för EU:s egna medel (bet. 2007/08:FiU12). En nyhet med Lissabonfördraget är att den fleråriga budgetramen får en rättslig grund. Budgetramens längd fastställs i fördraget till minst fem år.

Finansutskottet har inhämtat kompletterande information från Finansdepartementet om budgetramen. Finansdepartementet påpekar att även om en ram på fem år, allt annat lika, leder till mindre förutsägbarhet än en ram på sju år, är sannolikt inte själva längden det mest avgörande för förutsägbarheten. Det torde vara viktigare vilken status de olika aktörerna tillmäter budgetramen. I underlaget från Finansdepartementet erinras vidare om att budgetramens status stärks genom att budgetramen får en rättslig grund.

I finansutskottets ställningstagande att målet för den svenska budgetpolitiken i EU ligger fast ingår att regeringen har att följa detta mål också i diskussionerna om budgetramens längd.

När det gäller den årliga budgetprocessen förenklas den på två sätt. Dels försvinner uppdelningen mellan så kallade obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter i unionens årliga budget, dels ska rådet och parlamentet endast behandla kommissionens budgetförslag en gång vardera i stället för dagens två behandlingar. Även i den årliga budgetprocessen gäller naturligtvis målet för den svenska budgetpolitiken i EU.

Finansutskottet föreslår utifrån sina utgångspunkter och med det ovan anförda att utrikesutskottet tillstyrker propositionen. Motion 2008/09:U1 (s) är i den del som rör finansutskottets område tillgodosedd med vad utskottet anfört ovan.

Finansutskottet hänvisar vidare i sitt yttrande till att det i tidigare betänkanden behandlat motionsyrkanden med samma krav som de nu aktuella yrkandena om Sverige och EMU, varvid förslagen avslagits med motiveringen att kommissionen efter den svenska folkomröstningen 2003 förklarar att ett formellt undantag om att Sverige inte behöver införa euron inte är nödvändigt. Finansutskottet konstaterar att det av propositionen om Lissabonfördraget framgår att de här aktuella bestämmelserna rörande EMU inte ändras. Finansutskottet finner inte skäl att ompröva sin tidigare uppfattning och föreslår att utrikesutskottet avstyrker de båda motionsyrkandena.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vill inledningsvis erinra om att det nyligen behandlat frågor om EU:s budget dels i det av riksdagen godkända betänkandet 2007/08:UU10 (rskr. 2007/08:176), dels i det av riksdagen beslutade utlåtandet 2007/08:UU11. Utskottet noterar vidare att kommissionen till utskottet inkommit med en kommentar med anledning av utskottets utlåtande. Av kommentaren framgår att kommissionen delar utskottets uppfattning att det krävs effektiva verktyg för att EU ska kunna arbeta med viktiga utmaningar som klimatförändringarna, göra Europas ekonomi konkurrenskraftig, bekämpa

gränsöverskridande brottslighet samt bedriva en aktiv och samstämmig utrikes- och säkerhetspolitik. Kommissionen konstaterar också att riksdagen även har yttrat sig särskilt i detta ämne och hänvisar till finansutskottets utlåtande 2007/08:FiU14. Kommissionen säger också i kommentaren att den har för avsikt att ta hänsyn till dessa synpunkter i samband med förberedelserna inför översynen.

Såvitt avser motionsledes framförda krav om att arbetet med EU:s budget bland annat ska präglas av stabilitet och långsiktighet instämmer utrikesutskottet i finansutskottets bedömning att dessa krav är tillgodosedda med vad finansutskottet anfört. Framförda krav om att Sverige bör förhandla fram ett undantag från den ekonomiska och monetära unionen (EMU) är också tillgodosedda med vad finansutskottet anfört om att EG-kommissionen efter den svenska folkomröstningen 2003 förklarat att ett formellt undantag om att Sverige inte behöver införa euron inte är nödvändigt och att det av propositionen om Lissabonfördraget framgår att de här aktuella bestämmelserna rörande EMU inte ändras.

Utskottet återkommer i betänkandets sista avsnitt till ett samlat ställningstagande om ett godkännande av Lissabonfördraget och ändring i anslutningslagen (1994:1500). I det sammanhanget tar utskottet också ställning till motionerna 2008/09:U1 (s) i denna del, 2008/09:U2 (v) yrkande 4 samt 2008/09:U4 (mp) yrkande 38.

## Jordbruk, fiskeri, miljö och energi m.m.

### Propositionen

Av regeringens proposition framgår (avsnitt 23.3.1) att Europaparlamentet ges ett ökat inflytande över jordbrukspolitiken med vissa undantag. Någon ändring av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken görs inte.

Vidare framgår (avsnitt 23.3.8) att miljö redan finns som politikområde i nu gällande EG-fördrag. Lissabonfördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i politikområdet. En särskild bestämmelse införs, enligt propositionen, om att unionens åtgärder på internationell nivå särskilt ska avse att bekämpa klimatförändringen.

Regeringen redogör också (avsnitt 23.3.9) för att en särskild rättslig grund upprättas i EUF-fördraget för åtgärder på energiområdet. Bestämmelsen anpassar nu gällande EG-fördrag till hur politikområdet redan behandlas.

### Motionerna

Socialdemokraterna anför i partimotion 2008/09:U1 (s), i denna del, att miljö redan finns som politikområde i nu gällande EG-fördrag. Lissabonfördraget har ett i stort sett oförändrat innehåll inom klimat- och miljöpolitiken. Socialdemokraterna menar dock att tillämpningen av principerna om

subsidiaritet och proportionalitet på miljöområdet stärks och förtydligas i det nya fördraget. En särskild bestämmelse införs om att unionens åtgärder på internationell nivå särskilt ska avse att bekämpa klimatförändringen. Inom ramen för hållbar utveckling skrivs en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö in bland unionens mål. Principen om att miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik motsvarar den princip som redan finns i gällande fördrag. Socialdemokraterna anser att det ligger i allas intresse att klimat- och miljöpolitiken genomförs i det nya fördraget. Socialdemokraterna är vidare positiva till en ökad tydlighet i subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Sverige bör verka för att även försiktighetsprincipen får en liknande status. Den internationellt vedertagna försiktighetsprincipen tillämpas oftast i miljö- och hälsosammanhang, men den kan också användas i ekonomiska situationer. Den innebär, menar Socialdemokraterna, att försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en åtgärd kan skada människors hälsa eller miljö. Verksamhetsutövare kan inte ursäktas sig med att det saknas full vetenskaplig visshet om åtgärdens skadlighet.

Miljöpartiet framför, genom partimotion 2008/09:U4 (mp) yrkande 33, att miljö- och klimatkraven måste höjas och tydliggöras för att skapa reella politiska verktyg på EU-nivå i miljö- och klimatfrågorna. Miljöpartiet är också, enligt samma motions yrkande 34, av uppfattningen att Lissabonfördraget borde innehålla en miljögaranti. En sådan skulle ge varje medlemsstat rätten att införa strängare regler på miljöområdet. Ett protokoll om hållbar utveckling bör införas i EU-fördraget, enligt Miljöpartiet (yrkande 36). Enligt Miljöpartiets partimotion 2008/09:U4 (mp) yrkande 35 bör Euroatomfördraget strykas. Rympolitik ska, enligt Miljöpartiets uppfattning i samma motion, inte överföras till EU och få en rättslig grund i artikel 172a i EUF-fördraget (yrkande 37).

### **Miljö- och jordbruksutskottets yttrande**

Miljö- och jordbruksutskottet välkomnar att Europaparlamentet ges ett ökat inflytande över jordbrukspolitiken. Härigenom stärks den demokratiska processen, och den får större legitimitet bland EU:s medborgare. När det gäller undantaget från delad befogenhet avseende havets biologiska resurser anser miljö- och jordbruksutskottet, vilket även tidigare uppmärksammats av regeringen, att begreppet havets biologiska resurser borde klargöras. Miljö- och jordbruksutskottet gör bedömningen att gränsen för ett sådant begrepp bör utvecklas närmare i sekundärrätten och genom domstolspraxis. Vidare ser miljö- och jordbruksutskottet positivt på att det tydliggörs att den gemensamma jordbrukspolitiken och användningen av begreppet ”jordbruk” också ska omfatta fiskerisektorn.

Genom Lissabonfördraget införs en särskild bestämmelse om att unionens åtgärder på internationell nivå särskilt ska avse att bekämpa klimatförändringen. Miljö- och jordbruksutskottet ser det som mycket värdefullt att en sådan bestämmelse införs. Härigenom betonas klimatfrågans särställning tydligt i det internationella miljöarbetet.

Vidare är det enligt miljö- och jordbruksutskottets mening mycket välkommet att miljöfrågornas ställning stärks genom att en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö inom ramen för en hållbar utveckling skrivs in bland unionens mål. Det är även mycket positivt att de grundläggande principerna om subsidiaritet och proportionalitet på miljöområdet, genom Lissabonfördraget, slås fast på ett tydligare sätt än i dag.

När det gäller den så kallade miljögarantin konstaterar miljö- och jordbruksutskottet att detta uttryck inte finns i fördraget, vare sig i det nu gällande eller i Lissabonfördraget. När man talar om miljögarantin brukar man avse den möjlighet ett medlemsland har att vidta nationella åtgärder till stöd för miljön i fråga om ett totalharmoniserat direktiv.

Miljö- och jordbruksutskottet noterar också i sitt yttrande att en medlemsstat redan med nuvarande fördrag, under särskilda omständigheter, kan behålla längre gående nationella bestämmelser, vilka bland annat grundar sig på miljöskydd, även efter ett beslut om harmonisering. Bestämmelserna i dessa delar överförs, enligt miljö- och jordbruksutskottet, i sak oförändrade till Lissabonfördraget.

Miljöskyddsåtgärder kan också vidtas – i de fall det inte föreligger sekundär lagstiftning – i enlighet med rättstillämpningen rörande artiklarna 28–30. En medlemsstat kan således i vissa fall behålla eller införa förbud eller restriktioner för import, export eller transitering för att tillgodose ett antal uppräknade behov, däribland skydd av människors och djurs hälsa och liv och bevarande av växter. Sådana förbud eller restriktioner får dock aldrig utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta ett förtäckt handelshinder mellan medlemsstaterna. Dessa bestämmelser överförs i sak oförändrade till Lissabonfördraget.

Enligt nuvarande fördrag finns vidare möjlighet att ha strängare bestämmelser än minimiregler i en medlemsstat, under förutsättning att detta inte utgör ett förtäckt handelshinder. Anmälan till kommissionen krävs. Vissa minimidirektiv kan även innehålla ett bemyndigande om att en medlemsstat kan anta strängare regler (artikel 176). Bestämmelsen överförs i sak oförändrad till Lissabonfördraget.

Miljö- och jordbruksutskottet anser att motion 2008/09:U4 (mp) yrkandena 33 och 34 kan lämnas utan vidare åtgärd av utrikesutskottet. I övrigt har utskottet inget att tillägga med anledning av redovisningen i propositionen.

## Utskottets ställningstagande

Utrikesutskottet välkomnar, i likhet med miljö- och jordbruksutskottet, att miljöfrågornas ställning stärks genom Lissabonfördraget i och med att en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö inom ramen för en hållbar utveckling skrivs in bland unionens mål. Det är även mycket positivt att de grundläggande principerna om subsidiaritet och proportionalitet på miljöområdet, genom Lissabonfördraget, slås fast på ett tydligare sätt än i dag. Utrikesutskottet delar även i övrigt de ställningstaganden som görs av miljö- och jordbruksutskottet om bland annat motionsledes framförda förslag om att höja och tydliggöra miljö- och klimatkraven samt om att Lissabonfördraget borde innehålla en så kallade miljögaranti.

Därutöver har utrikesutskottet att förhålla sig till motionskrav om Euratomfördraget och rymdpolitik.

Euratomfördraget antogs 1957, samtidigt som Europeiska ekonomiska gemenskapen upprättades genom Romfördraget, och trädde i kraft den 1 januari 1958. Syftet med detta fördrag var att bidra till utvecklingen av kärnkraften inom de sex ursprungliga medlemsstaterna. Euratom syftade även till att säkra försörjningen av kärnbränsle i bristsituationer. Sedan Euratomfördraget trädde i kraft har förhållandena ändrats, vilket har medfört att fördraget i väsentlig omfattning är föråldrat och inte tillämpas enligt sin lydelse. Utskottet noterar att Sverige, tillsammans med fyra andra medlemsstater, står bakom en förklaring (nr 54) till Lissabonfördraget, vari medlemsstaterna bland annat noterar att de centrala bestämmelserna i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen inte har ändrats i sak sedan fördraget trädde i kraft och att fördraget behöver uppdateras. Utskottet konstaterar också att Euratomfördraget genom protokoll (nr 2) anpassas till vissa ändringar som införs genom Lissabonfördraget, men i övrigt inte påverkas av ratifikationen av Lissabonfördraget. Utskottet kan i detta sammanhang inte stödja den motionsledes framförda uppfattningen att Euratomfördraget bör upphävas.

En ny rättslig grund för europeisk rymdpolitik upprättas genom Lissabonfördraget. Riksdagen har tidigare ansett att konventets förslag om att rymdpolitik skulle införas bland de områden som omfattas av delad kompetens väcker en rad frågor (bet. 2003/04:KUU1, rskr. 2003/04:57).

Utskottet konstaterar att bestämmelsen innebär att unionen ska utarbeta en europeisk rymdpolitik i syfte att främja vetenskapliga och tekniska framsteg, industriell konkurrenskraft och genomförandet av unionens politik, vilket framgår av propositionens avsnitt 23.3.7. I detta syfte får unionen främja gemensamma initiativ, stödja forskning och teknisk utveckling samt samordna de nödvändiga insatserna för att utforska och utnyttja rymden. Åtgärder ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet och kan få formen av ett europeiskt rymdprogram. Det anges också att unionen ska upprätta alla lämpliga kontakter med Europeiska rymdorganisationen (ESA) och att de åtgärder som antas inte medför en harmonisering av med-

lemsstaternas lagar och andra författningar. Utskottet konstaterar, i likhet med regeringen, att förutsättningar skapas för utveckling av en europeisk rymdpolitik samtidigt som en hänvisning görs till ESA, som fortsatt bör spela en roll i den gemensamma europeiska rymdverksamheten. Något stöd för förslag om att rymdpolitik inte skulle få en rättslig grund i EU:s fördrag finns inte.

Utskottet återkommer i betänkandets sista avsnitt till ett samlat ställningstagande om ett godkännande av Lissabonfördraget och ändring i anslutningslagen (1994:1500). I det sammanhanget tar utskottet också ställning till dels motionerna 2008/09:U1 (s) yrkande 1 i denna del, samt 2008/09:U4 (mp) yrkandena 33–35 och 37.

## Sysselsättning, socialpolitik, konsumentskydd och kultur m.m.

### Propositionen

I propositionens avsnitt 23.3.3–23.3.5 och 23.5.2 redogörs för i vilken utsträckning olika politikområden inom ramen för unionens inre åtgärder påverkas av Lissabonfördraget.

Sysselsättning finns redan som politikområde i nu gällande EG-fördrag. Lissabonfördraget innebär inga förändringar innehållsmässigt för politikområdet.

Socialpolitik finns redan som politikområde i nu gällande EG-fördrag. Lissabonfördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i politikområdet. En ny artikel införs i EUF-fördraget som erkänner betydelsen av arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen.

Konsumentskydd finns redan som politikområde i nu gällande EG-fördrag. Lissabonfördraget innebär inga förändringar innehållsmässigt för politikområdet.

Kultur finns redan som politikområde i nu gällande EG-fördrag. Lissabonfördraget medför i stort sett inte någon förändring i politikområdet. Övergång sker till beslut med kvalificerad majoritet.

### Motionerna

Socialdemokraterna välkomnar i partimotion 2008/09:U1 (s), i denna del, att det nya fördraget erkänner rollen för den sociala dialogen mellan arbetsmarknadens parter, vilket bland annat innebär att de fackliga rättigheterna stärks. Vidare blir EU:s stadga för grundläggande medborgerliga rättigheter rättsligt bindande. Socialdemokraterna anser att detta är en avgörande fråga, som bland annat innebär ett tydligare skydd för fackens rätt att vidta stridsåtgärder enligt nationella regler för att till exempel hävda natio-

nella kollektivavtal. Socialdemokraterna är vidare positiva till att frågan om full sysselsättning finns med som målsättning för Europeiska unionen. För EG-domstolen finns redan nu en möjlighet att inrätta specialdomstolar. Europafacket har krävt att den ska utnyttjas för att inrätta en särskild avdelning för arbetsmarknadsfrågor och arbetsrätt. Det skulle kunna ske redan nu, men med det nya fördraget ändras beslutsformen från enhällighet till kvalificerad majoritet och med medbeslutande för parlamentet. Socialdemokrater anser att denna möjlighet bör tas upp så snart det nya fördraget är i kraft. Sammantaget menar Socialdemokraterna att fördraget förbättrar balansen mellan den inre marknaden och den sociala dimensionen av EU-samarbetet.

Såvitt avser området kultur konstaterar Socialdemokraterna att målen för EU:s kultursamarbete är att bidra till kulturens utveckling i medlemsstaterna. EU ska både värna Europas kulturella mångfald och framhäva det gemensamma kulturarvet. Målen ska uppnås genom att EU främjar samarbete mellan medlemsstaterna. Socialdemokraterna välkomnar att Lissabonfördraget på kulturområdet slår fast att unionens möjligheter att agera på kulturområdet blir begränsade och att åtgärder inte får omfatta harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning. Det är snarare så att det är mångfalden som ska ges utrymme och då med utgångspunkt i medlemsstaternas historiska bakgrund.

Socialdemokraterna anser vidare att Lissabonfördraget innebär att konsumentperspektivet kan tydliggöras. Konsumentskydd finns redan som politikområde i nu gällande EG-fördrag. Lissabonfördraget innebär inga förändringar innehållsmässigt för politikområdet. Genom Lissabonfördraget blir dock principen om att konsumentskyddskraven ska beaktas när unionens övriga politik och verksamhet utformas och genomförs mer synlig, genom att den flyttas till artikel 6a i EUF-fördraget. Konsumentfrågorna lyfts fram i Lissabonfördraget, vilket, enligt Socialdemokraternas mening, bör innebära att det blir större fokus på konsumentfrågorna i Europa.

Socialdemokraterna kräver i partimotion 2008/09:A387 (s) *yrkande 3* att regeringen ska agera för att initiativ tas på EU-nivå för att förändra delar av utstationeringsdirektivet. Socialdemokraterna anser vidare att regeringen i EU aktivt bör driva frågan om ett socialt protokoll (*yrkande 4*). I samma motions *yrkande 5* kräver partiet att regeringen aktivt ska agera för att undanröja hotet om löne- och villkorsdumpning i Sverige och Europa. Socialdemokraterna vill också, enligt motionens *yrkande 6*, att regeringen vid alla kommande toppmöten i EU på eget initiativ driver frågor om förstärkning av löntagarnas rättigheter i Sverige och Europa.

I Vänsterpartiets partimotion 2008/09:U2 (v) *yrkande 2* krävs att riksdagen inte ska godkänna Lissabonfördraget innan ett juridiskt bindande undantag för den svenska kollektivavtalsmodellen finns med.



Vänsterpartiet ställer, i kommittémotion 2008/09:A345 (v) yrkande 2, krav på att regeringen verkar för ett socialt protokoll för fackliga rättigheter i EU och utverka juridiskt bindande garantier för den svenska kollektivavtalsmodellen i enlighet med vad som utlovades inför Sveriges EU-inträde.

Miljöpartiet ställer i partimotion 2008/09:U4 (mp) yrkande 27 krav på garantier för att säkerställa att den svenska modellen med kollektivavtalslösningar inte ska kunna överprövas av EG-domstolen. I samma motion ställs också krav på att utländska företag som verkar i Sverige ska följa samma regler som svenska företag och att kollektivavtalen skyddas (yrkande 28).

I en enskild motion, 2008/09:U258 (s), framförs uppfattningen att en social klausul behövs i EU-fördraget.

### **Arbetsmarknadsutskottets yttrande**

Arbetsmarknadsutskottet ser stora fördelar med Lissabonfördraget. Arbetsmarknadsutskottet markerar att frågor som rör arbetsmarknaden i första hand ska hanteras av medlemsstaterna och deras domstolar. Sverige ska självklart liksom alla andra medlemsstater genomföra unionens lagstiftning korrekt. EG-rätten ska fullt ut respekteras. Om EG-domstolen har invändningar mot det sätt på vilket en medlemsstat genomfört denna lagstiftning är det därför i första hand den enskilda medlemsstatens ansvar att finna lösningar som kan godtas.

Arbetsmarknadsutskottet välkomnar den bestämmelse som innebär att unionen ska erkänna och främja arbetsmarknadsparternas betydelse på unionsnivå och då ta hänsyn till skillnaderna i de nationella systemen. Arbetsmarknadsutskottet är också positivt till att unionen ska underlätta dialogen mellan arbetsmarknadens parter med respekt för deras självständighet. Som sägs i propositionen innebär Lissabonfördraget ett tydligt erkännande och bekräftande av den betydelse som arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen har på unionsnivå.

När det gäller olika frågor om kollektivavtal, fackliga stridsåtgärder, utstationeringsdirektivet och EG-domstolen m.m. inleder arbetsmarknadsutskottet med att konstatera att EG-domstolens dom i Laval-målet rör en politiskt viktig, intressant och rättsligt komplicerad fråga. Domen avser centrala regler inom arbetsrätten som har stor betydelse för förhållandena på arbetsmarknaden.

Domen innebär att viktiga principer bekräftas. Den svenska kollektivavtalsmodellen, inklusive rätten till stridsåtgärder mot arbetsgivare från en annan medlemsstat, är förenlig med EG-rätten. För arbetsmarknadsutskottet är det viktigt att framhålla att domen i Laval-målet inte innebär slutet på den svenska modellen. Det blir inte fritt fram för lönedumpning i Sverige. Det är fortfarande medlemsstaterna som bestämmer löner inom ramen för den kärna av tvingande regler för minimiskydd som värdlandet ska tillämpa

enligt utstationeringsdirektivet. Det kan ske genom kollektivavtal, förutsatt att avtalen uppfyller de krav på transparens och förutsägbarhet som ställs i utstationeringsdirektivet. Det gäller nu att Sverige kan finna en tillfredsställande lösning som gör att den svenska modellen fungerar lika bra också i det nya rättsläge som uppkommit efter domen.

En särskild utredare har fått i uppdrag att överväga vilka ändringar i svensk lagstiftning som kan behövas till följd av EG-domstolens dom. Utredarens arbete ska enligt direktiven ske i nära diskussion och samarbete med företrädare för arbetsmarknadens parter. Utgångspunkten för utredaren ska vara att den svenska arbetsmarknadsmodellen i så stor utsträckning som möjligt ska kunna tillämpas på arbetstagare som utstationerats till Sverige. Samtidigt måste EG-rätten fullt ut respekteras.

En diskussion förs på EU-nivå. Redan den 3 april 2008 antog kommissionen en rekommendation om ökat administrativt samarbete vid utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (2008/C 85/01). Där sägs bland annat att medlemsstaterna tydligt bör ange vilka arbets- och anställningsvillkor eller vilken del av lagstiftningen som ska tillämpas på utstationerade arbetstagare. Detta bör enligt utskottets mening kunna tolkas som att kommissionen ser denna metod som ett bättre alternativ än att revidera direktivet. Epscorådet uppmanade vid sitt möte den 9 juni kommissionen och medlemsstaterna att ytterligare öka sitt samarbete när det gäller utstationering av arbetstagare, bland annat genom att direkt engagera arbetsmarknadens parter. En expertkommitté kommer att inrättas.

Det ska också uppmärksammas att Europaparlamentets utskott för sysselsättning och sociala frågor i september i år behandlat saken i ett betänkande: Bestridande av kollektivavtal inom EU (A6-0370/2008). Utskottets ordförande socialdemokraten Jan Andersson var rapportör i ärendet. Bakgrunden var domen i Laval-målet och ytterligare två domar i EG-domstolen. Detta utskott kom fram till att domarna visar att den befintliga lagstiftningen inte är tillräcklig för att skapa en balans mellan friheten att tillhandahålla tjänster och arbetstagarnas rättigheter. Åtgärder behöver vidtas för att göra nödvändiga ändringar i EU-lagstiftningen. Utstationeringsdirektivet behöver ses över, och de sociala klausuler som redan finns, däribland den så kallade Montiklausulen, bör sammanfattas i en social klausul i primärrätten eller i ett interinstitutionellt avtal. Betänkandet behandlades vid plenarsammanträde den 21 oktober 2008, och en resolution antogs dagen därpå. Parlamentet uppmanar kommissionen att utarbeta nödvändiga förslag som kan bidra till att förhindra motstridiga tolkningar av utstationeringsdirektivet i framtiden. En eventuell översyn av direktivet bör göras efter en grundlig analys på nationell nivå.

Vänsterpartiet och Miljöpartiet vill koppla ihop frågan om konsekvenserna av Laval-domen med ratificeringen av Lissabonfördraget. Arbetsmarknadsutskottet tar avstånd från den tanken. Frågan om konsekvenserna av domen måste i det uppkomna läget i första hand lösas på hemmaplan i

nära samarbete med arbetsmarknadens parter. Arbetsmarknadsutskottet utgår från att utredningen tillsammans med parterna kommer att hitta nationella lösningar som är i linje med både den svenska modellen och EG-rätten.

Att konsekvenserna av Lavaldomen och de andra domarna också diskuteras på EU-nivå är positivt. På EU-nivån kan balansen mellan friheten att tillhandahålla tjänster och arbetstagarnas rättigheter hanteras i samtal och diskussion med de andra medlemsstaterna och genom utbyte av information. Utgångspunkten från svensk sida i dessa sammanhang bör enligt utskottet alltid vara att den svenska arbetsmarknadsmodellen försvaras.

När det gäller den särskilda frågan om omförhandling av utstationeringsdirektivet vill utskottet uttrycka mycket stor tveksamhet till att Sverige skulle ta initiativ till omförhandling. Ett krav på ”öppnande” av direktivet måste ställas mot risken att omförhandlingen inte alls leder i den riktning som Socialdemokraterna och Miljöpartiet ser framför sig. Resultatet kan bli det motsatta. Att frågan om en översyn av direktivet är väckt i Europaparlamentet talar ytterligare emot att Sverige skulle ta ett eget initiativ. Utskottet vill också peka på att Europaparlamentets resolution innebär att en eventuell översyn bör göras först efter en grundlig analys på nationell nivå – vilket är precis det som nu sker i Sverige.

I frågan om kravet på ett särskilt socialt protokoll eller en social klausul till Lissabonfördraget konstaterar arbetsmarknadsutskottet att fördraget har förhandlats färdigt och undertecknats av samtliga stats- och regeringschefer i EU. Ratifikationsprocessen är långt framskriden. Sverige bör inte medverka till att förhålla ett fördrag som det finns bred enighet om bland de europeiska länderna. Fördraget bidrar till att förbättra för arbetstagarna. Arbetsmarknadsutskottet ser det som orealistiskt att i detta skede kräva att en ny klausul ska kopplas till fördraget. Enligt arbetsmarknadsutskottet finns det vidare skäl att framhålla att fördraget i sig inte utgör hinder för den svenska modellen med kollektivavtal och tydligt reglerad konflikträtt. Fördraget erkänner uttryckligen arbetsmarknadens parters betydelse och respekten för deras självständighet. Att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande genom Lissabonfördraget innebär dessutom att flera av de rättigheter som arbetstagare har på arbetsmarknaden lyfts fram.

Arbetsmarknadsutskottet ser det inte heller som realistiskt att Sverige, som Vänsterpartiet föreslår, skulle kunna utverka ett juridiskt bindande undantag för den svenska kollektivavtalsmodellen med hänvisning till löften som skulle ha getts vid medlemskapsförhandlingarna 1994. Det bör i stället handla om att i varje enskild situation försvara den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Frågan om det finns skäl att ytterligare understryka de principer som uttrycks i den förutnämnda Montiklausulen i rådets förordning 2679/98 om den inre marknaden är väckt i Europaparlamentet. Något skäl för Sverige att agera enskilt kan inte anses föreligga.

Arbetsmarknadsutskottet ser positivt på att det har tagits olika initiativ i EU med anledning av EG-domstolens domar. Ett bättre administrativt samarbete i utstationeringsfrågor mellan medlemsstaterna och en bättre tillgång till information om anställningsvillkoren både för de utländska tjänsteutövarna och för de utstationerade arbetstagarna kan bli ett användbart verktyg för att stärka skyddet av arbetstagarnas rättigheter. Vad resolutionen i Europaparlamentet leder till återstår att se. Den processen ska i vilket fall inte påverka frågan om ratificering av Lissabonfördraget.

Arbetsmarknadsutskottets slutsats blir att ett godkännande av Lissabonfördraget inte bör villkoras på det sätt som Vänsterpartiet föreslagit och att det inte heller finns skäl att avvakta utredningen om Lavaldomen i enlighet med Miljöpartiets förslag.

Med anledning av Socialdemokraternas synpunkter på vad som bör beaktas efter det att Lissabonfördraget trätt i kraft konstaterar arbetsmarknadsutskottet att reglerna om EG-domstolens sammansättning inte ändras jämfört med nu gällande fördrag. Domarna ska också fortsättningsvis utses av medlemsstaterna i samförstånd, efter nominering av respektive medlemsstat. Genom en ny artikel i EUF-fördraget inrättas en rådgivande kommitté som ska avge yttrande om kandidaternas lämplighet. Enligt bestämmelsen om inrättande av specialdomstolar som finns i EUF-fördraget gäller att specialdomstolar inrättas genom förordningar som ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I dag fattar rådet beslut med enhällighet efter Europaparlamentets yttrande.

Att domarna i EG-domstolen är lämpliga för sitt uppdrag och har de kunskaper som krävs för att döma i målen är en självklar förutsättning för arbetsmarknadsutskottet. Domstolen har en synnerligen betydelsefull roll genom att den lägger fast det närmare innehållet i gemenskapsrätten. Utskottet välkomnar därför den nya regeln att en rådgivande kommitté ska yttra sig om kandidaternas lämplighet. I vad mån en specialdomstol för arbetsmarknadsfrågor skulle innebära en garanti för att de nödvändiga kunskaperna finns framstår däremot inte som givet. Det ska också uppmärksammas att sådana specialdomstolar har till uppgift att pröva och avgöra vissa ärenden i första instans.

När det gäller Socialdemokraternas synpunkter på hur regeringen bör agera mer allmänt inom ramen för EU-samarbetet instämmer arbetsmarknadsutskottet i fråga om vikten av att löne- och villkorsdumpning inte förekommer. Arbetsmarknadsutskottet utgår från att regeringen kommer att försvara den svenska modellen men också betona att EG-rätten ska respekteras. Arbetsmarknadsutskottet anser dock att det inte bör komma i fråga att inom ramen för detta ärende uttala sig om när, var och hur detta lämpligen bör ske.

Sammanfattningsvis innebär det anförda att arbetsmarknadsutskottet föreslår att utrikesutskottet avstyrker motionerna 2008/09:U1 delvis (s), 2008/09:U2 (v) yrkandena 1 och 2, 2008/09:U4 (mp) yrkandena 27 och 28, 2008/09:A345 (v) yrkandena 2 och 3, 2008/09:A387 (s) yrkandena 3–6 samt motion 2008/09:U258 (s).

### Utskottets ställningstagande

Inledningsvis vill utskottet framhålla att EU:s medlemsstater redan i dag samarbetar i sysselsättningsfrågor och socialpolitik. EU ska bland annat arbeta för hög sysselsättning, jämställdhet och förbättrad levnadsstandard. EU har däremot inte lagstiftande uppgifter på sysselsättningsområdet. Samarbetet sker i stället genom gemensamma mål och riktlinjer för den nationella sysselsättningspolitiken och erfarenhetsutbyte, i enlighet med den öppna samordningsmetoden. Den genomförda politiken i medlemsstaterna redovisas årligen i nationella handlingsprogram. Medlemsstaterna får själva välja vilka metoder de vill använda för att uppnå målen.

Sysselsättningspolitiken utgör en del av den så kallade Lissabonstrategin, EU:s strategi för hållbar tillväxt och full sysselsättning. Inom socialpolitiken har EU på vissa områden möjlighet att besluta om minimiregler i form av direktiv. Detta gäller bland annat i frågor om arbetsmiljö, arbetsrätt och jämställdhet. Det finns också möjlighet för arbetsmarknadens parter att på EU-nivå ingå avtal som medlemsstaterna sedan genomför antingen som lag eller genom kollektivavtal. Den öppna samordningsmetoden förekommer även inom ramen för socialpolitiken.

För att nå målen finns en socialpolitisk agenda vars syfte är att koppla samman den ekonomiska politiken, sysselsättningspolitiken och socialpolitiken.

Sysselsättning och Socialpolitik är alltså redan politikområden i nu gällande fördrag. Politikområdet omfattar, förutom socialpolitik i mer traditionell mening, områden som arbetsrätt, arbetsmiljö och jämställdhet mellan kvinnor och män.

Lissabonfördraget innebär inte några innehållsmässiga ändringar för politikområdet Sysselsättning. När det gäller Socialpolitik införs en ny bestämmelse som erkänner betydelsen av arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen på unionsnivå. Unionen ska erkänna och främja arbetsmarknadsparternas betydelse på unionsnivå och då ta hänsyn till skillnaderna i de nationella systemen. Unionen ska även underlätta dialogen mellan arbetsmarknadens parter med respekt för deras självständighet. Utrikesutskottet välkomnar detta.

Utrikesutskottet välkomnar vidare att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande. I likhet med arbetsmarknadsutskottet välkomnar utrikesutskottet också den nya artikeln om unionens grundläggande värden och dess syfte att understryka de värden som förenar med-

lemsstaterna. Mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män kommer därmed att vara grundvalar som unionen ska vila på.

Motionsledes har framförts krav på att den möjlighet som redan i dag finns att inrätta specialdomstolar i EU bör tas upp så snart Lissabonfördraget är i kraft. Utskottet noterar att detta förslag inte villkorar ratifikationen av Lissabonfördraget utan handlar om en framtida utveckling när det samma trätt i kraft. Utskottet konstaterar, i likhet med arbetsmarknadsutskottet, att reglerna om EG-domstolens sammansättning inte ändras med Lissabonfördraget jämfört med nu gällande fördrag. Domarna ska också fortsättningsvis utses av medlemsstaterna i samförstånd, efter nominering av respektive medlemsstat. Genom en ny artikel i EUF-fördraget inrättas en rådgivande kommitté som ska avge yttrande om kandidaternas lämplighet. Enligt bestämmelsen om inrättande av specialdomstolar som finns i EUF-fördraget gäller att specialdomstolar inrättas genom förordningar som ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I dag fattar rådet beslut med enhällighet efter Europaparlamentets yttrande.

Utrikesutskottet delar arbetsmarknadsutskottets bedömning att det måste vara en självklar förutsättning att domarna i EG-domstolen är lämpliga för sitt uppdrag och har de kunskaper som krävs för att döma i målen. Arbetsmarknadsutskottet anför vidare att domstolen har en synnerligen betydelsefull roll genom att den lägger fast det närmare innehållet i gemenskapsrätten. Arbetsmarknadsutskottet välkomnar i sitt yttrande den nya regeln att en rådgivande kommitté ska yttra sig om kandidaternas lämplighet. I vad mån en specialdomstol för arbetsmarknadsfrågor skulle innebära en garanti för att de nödvändiga kunskaperna finns framstår däremot inte som givet. Det ska också uppmärksammas, menar arbetsmarknadsutskottet, att sådana specialdomstolar har till uppgift att pröva och avgöra vissa ärenden i första instans.

Utrikesutskottet delar dessa ställningstaganden. Utskottet har inget att erinra i övrigt vad gäller propositionens framställning i de delar som avser konsumentskydd och kultur. Därmed kan motion *2008/09:U1 (s) i denna del* anses vara besvarad.

I frågan om motionsledes framförda krav på ett särskilt socialt protokoll eller en social klausul till Lissabonfördraget anser utskottet att fördraget bidrar till att förbättra för arbetstagarna. Utskottet instämmer i det av arbetsmarknadsutskottet anförda om att fördraget i sig inte hindrar förutsättningarna för den svenska modellen med kollektivavtal och tydligt reglerad konflikträtt. Fördraget erkänner uttryckligen arbetsmarknadens parter betydelse och respekten för deras självständighet. Att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande genom Lissabonfördraget innebär dessutom att flera av de rättigheter som arbetstagare har på arbetsmarknaden lyfts fram.

Utrikesutskottet delar vidare arbetsmarknadsutskottets slutsats att ett godkännande av Lissabonfördraget inte bör villkoras på det sätt som Vänsterpartiet föreslagit och att det inte heller finns skäl att avvakta utredningen om Lavaldomen i enlighet med Miljöpartiets förslag.

Med vad utskottet här anfört kan motionerna 2008/09:U2 (v) yrkande 2, 2008/09:U4 (mp) yrkandena 27 och 28, motion 2008/09:A345 (v) yrkandena 2 och 3 samt motion 2008/09:U258 (s) avstyrkas. Utskottet återkommer i betänkandets sista avsnitt till ett samlat ställningstagande om ett godkännande av Lissabonfördraget och ändring i anslutningslagen (1994:1500). I det sammanhanget tar utskottet också ställning till motionerna.

Utrikesutskottet har också att behandla vissa, motionsledes uppmärksammade, arbetsrättsliga frågor om vad som bör beaktas efter det att Lissabonfördraget trätt i kraft. Det handlar till exempel om krav på ändringar av ett direktiv och agerande för att undanröja hot om löne- och villkorsdumpning. Såvitt gäller dessa intressanta, viktiga och komplicerade frågeställningar kan utrikesutskottet instämma i de ställningstaganden som görs av arbetsmarknadsutskottet.

Sammanfattningsvis innebär det att utrikesutskottet instämmer i vikten av att löne- och villkorsdumpning inte förekommer. Utrikesutskottet utgår, vilket arbetsmarknadsutskottet påtalat i yttrandet, från att regeringen kommer att försvara den svenska modellen men också betona att EG-rätten ska respekteras. I övrigt avstår utrikesutskottet, inom ramen för detta ratifikationsärende, från att uttala sig närmare om formerna för detta.

Sammanfattningsvis innebär det anförda att utrikesutskottet föreslår att motion 2008/09:A387 (s) yrkandena 3–6 avstyrks.

## Ett område för frihet, säkerhet och rättvisa

### **Propositionen**

Lissabonfördraget innebär förändringar inom området för frihet, säkerhet och rättvisa. Regeringen redovisar dessa förändringar i propositionens avsnitt 23.4.

Området med frihet, säkerhet och rättvisa rör politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring, civilrättsligt samarbete, straffrättsligt samarbete och polissamarbete.

Samma instrument och beslutsprocedurer ska användas inom ramen för samarbetet på området med frihet, säkerhet och rättvisa som för övriga politikområden. Åtgärder på området ska som huvudregel antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Vissa särbestämmelser för bland annat Europeiska rådet, nationella parlaments medbestämmande, medlemsstaternas initiativrätt, formerna för att fatta beslut och EU-domstolens behörig-

het kommer alltjämt att finnas. En sådan särbestämmelse är den så kallade nödbromsen som innebär en möjlighet att hänvisa vissa frågor på det straffrättsliga området till Europeiska rådet för avgörande.

En särskild rättslig grund upprättas enligt vilken unionen, för att förebygga och bekämpa terrorism och därmed sammanhängande verksamhet, kan vidta åtgärder angående kapitalrörelser och betalningar, såsom frysning av tillgångar.

För Storbritannien, Irlands och Danmarks deltagande i samarbetet gäller särskilda förutsättningar.

En rättslig grund upprättas i EUF-fördraget för kontroll, övervakning och förvaltning av de yttre gränserna. En uttrycklig rättslig grund införs som ger rådet befogenhet att under vissa förutsättningar anta bestämmelser om pass, identitetskort, bevis om uppehållstillstånd eller andra jämförbara dokument.

Unionen ska utarbeta en gemensam asyl- och invandringspolitik som grundar sig på solidaritet mellan medlemsstaterna och som är rättvis för medborgare i tredjeland. Bland annat ska enhetliga regler för asylstatus och gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla asylstatus införas.

Vidare införs en artikel i EUF-fördraget om att unionen ska utforma en gemensam invandringspolitik där bland annat gemensamma villkor för inresa och vistelse samt rättigheter för tredjelandsmedborgare ingår. En nyhet är att unionen i samband med utformandet av den gemensamma invandringspolitiken ska besluta om åtgärder för att bekämpa människohandel, särskilt handel med kvinnor och barn.

En annan nyhet är att unionen får vidta åtgärder för att främja integration av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på deras territorium. Dessa åtgärder får dock inte leda till harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar.

Lissabonfördraget innebär inte några större förändringar på det civilrättsliga området. Principen om ömsesidigt erkännande skrivs uttryckligen in i EUF-fördraget som grund för det fortsatta lagstiftningsarbetet på det civilrättsliga området. Samarbetet får även under vissa närmare angivna förutsättningar innefatta antagandet av bestämmelser om tillnärmning av nationell lagstiftning.

Åtgärderna på det civilrättsliga området ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, med undantag för det familjerättsliga området där rådet ska besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Rådet ska enhälligt kunna besluta att det ordinarie lagstiftningsförfarandet i stället ska användas på vissa särskilt utpekade aspekter av familjerätten, men varje enskilt nationellt parlament ska ha möjlighet att förhindra en sådan ändring av beslutsförfarandet.



Det straffrättsliga samarbetet ska bygga på principen om ömsesidigt erkännande och inbegripa en tillnärmning av nationell lagstiftning på det straff- och straffprocessrättsliga området. Rättsliga grunder upprättas i EUF-fördraget för

- beslut om minimiregler för ömsesidig tillåtlighet av bevis och fastställande av personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet
- minimiregler om brottsrekvisit och påföljder dels för särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag, dels för att säkerställa ett effektivt genomförande av unionens politik på ett område som redan omfattas av harmoniseringsåtgärder
- brottsförebyggande arbete.

En särskild ordning införs för vissa frågor på det straffrättsliga området som innebär att en medlemsstat under vissa förutsättningar kan begära att ett utkast till direktiv överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande, den så kallade nödbromsen. Om ingen enighet uppnås i Europeiska rådet kan ett fördjupat samarbete upprättas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater.

Ramarna för Eurojust slås fast i EUF-fördraget. Eurojust får möjlighet att inleda brottsutredningar och föreslå inledande av lagföringsförfaranden som genomförs av behöriga nationella myndigheter.

En rättslig grund upprättas i EUF-fördraget som öppnar en möjlighet att i framtiden inrätta en europeisk åklagare. Ett sådant beslut kräver enhällighet i rådet och Europaparlamentets godkännande. Om enhällighet inte kan uppnås i rådet får en grupp om minst nio medlemsstater begära att frågan överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande. Om ingen enighet uppnås i Europeiska rådet kan ett fördjupat samarbete upprättas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater.

Polissamarbete och rättsligt samarbete ska omfatta såväl lagstiftande som operativa uppgifter. För att förbättra förutsättningarna för operativt samarbete ska det inrättas en ständig kommitté i rådet med uppgift att understödja och stärka samarbetet i frågor om inre säkerhet. Ramarna för Europol slås fast i EUF-fördraget. Vidare upprättas rättsliga grunder i EUF-fördraget för samarbete mellan berörda nationella myndigheter när det gäller medlemsstaternas inre säkerhet och agerande på en annan medlemsstats territorium.

Rådet ska fatta beslut om åtgärder om operativt samarbete med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Om enhällighet inte kan uppnås i rådet får en grupp om minst nio medlemsstater begära att frågan överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande. Om ingen enighet uppnås i Europeiska rådet kan ett fördjupat samarbete upprättas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater.

## Motionerna

Socialdemokraterna anser i partimotion 2008/09:U1 (s), i denna del, att Lissabonfördraget innebär stora förändringar för området frihet, säkerhet och rättvisa. Socialdemokrater menar att Lissabonfördraget innebär fördelar med större möjlighet till harmonisering av straffrättslig lagstiftning. Socialdemokraterna noterar att vissa särbestämmelser kommer att tillämpas som innebär att medlemsstater kan stoppa viss lagstiftning. Medlemsstaterna kan begära att lagförslag ska godkännas enhälligt av Europeiska rådet om de tycker att det påverkar deras rättssystem för mycket, enligt den så kallade ”nödbromsen”. Socialdemokraterna anser att ”nödbromsen” är bra och nödvändig, inte minst för att systemet ska få ett medborgerligt förtroende. Socialdemokraterna anser vidare att vissa frågor är särskilt viktiga att värna. Det gäller till exempel den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen. Socialdemokraterna noterar att det inte är helt klarlagt hur långt fördragets utökade befogenheter till ett fördjupat åklagar- och polissamarbete sträcker sig. Socialdemokraterna står bakom förslaget om ett förstärkt samarbete i Europa mellan polis och åklagare. Enligt Socialdemokraterna är det viktigt att ha en djup förankring hos varje medlemsstat innan nya överstatliga institutioner skapas på åklagarsidan. Det är även nödvändigt att det finns ett starkt skydd för information om enskilda som samlas in och lagras. Socialdemokraterna är vidare positiva till att flyktingpolitiken med Lissabonfördraget kommer att bli ett överstatligt samarbete. Utvecklingen bör dock följas så att inte asylrätten hotas. Socialdemokraterna anser att Sverige måste vara drivande för att EU:s flyktingpolitik ska bli ett rättssäkert system som värnar asylrätten.

Miljöpartiet framställer i partimotion 2008/09:U4 (mp) yrkande 20 krav på att vetorätten inom de så kallade rättsliga och inrikes frågorna ska vara kvar. Det är för Miljöpartiet angeläget att polisiära frågor ska fortsätta vara en nationell angelägenhet (yrkande 22). Enligt Miljöpartiet bör polis-samarbete ske i mellanstatliga internationella samarbetsorgan, som till exempel Interpol (yrkande 24). Miljöpartiet anser att EU:s polisbyrå inte ska ha operativa befogenheter i enskilda medlemsstater (yrkande 23). I partimotionens yrkande 25 framförs krav om att inte tillåta att EU harmoniserar straffrätten. Enligt Miljöpartiet är inrättandet av en åklagarmyndighet i EU inte sakligt befogat och innebär dessutom att EU utvecklas i riktning mot en stat. Miljöpartiet anser därför, i yrkande 26, att inrättandet av en åklagarmyndighet i EU inte bör genomföras.

Miljöpartiet gör vidare i sin partimotion, 2008/09:U4 (mp) yrkande 21, gällande att den fria rörligheten för personer i EU är viktig och bör utvidgas till hela Europa. Miljöpartiets uppfattning är vidare, enligt samma partimotion (yrkande 30), att de enskilda medlemsstaterna i EU ska ha rätt att föra en mer solidarisk och generös asyl- och invandringspolitik än den EU anger.

## Konstitutionsutskottets yttrande

Konstitutionsutskottet anför att 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. Konstitutionsutskottet 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 kan innebära för det svenska grundlagsskyddet på längre sikt är dock knappast fullt klart. Konstitutionsutskottet vidhåller sin tidigare uppfattning att en rättsakt från EU, som från svensk sida framstår som konstitutionellt 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 konstitutionsutskottets mening, grundlagsändring och överlåtelse av ny beslutanderätt till EU som möjliggör för EU att fatta beslut i frågan.

## Justitieukskottets yttrande

Justitieukskottet betonar i sitt yttrande att det hittillsvarande samarbetet inom tredje pelaren inte har svarat mot de ambitioner och förväntningar på resultat som funnits. Till bristerna med den nuvarande ordningen hör att kravet på enhällighet ofta innebär långdragna förhandlingar om detaljfrågor och urvattnade förhandlingsresultat. Användandet av konventioner kräver tidsödande nationella förfaranden för antagande och genomförande, och det finns inte heller någon fördragsreglerad ordning för kontroll av genomförandet av beslut som fattats medlemsstaterna.

Justitieukskottet anser det vara av stor betydelse att det rättsliga och inrikes samarbetet kan vidareutvecklas.

Lissabonfördraget innebär ökade möjligheter till ett effektivt beslutsfattande och till rättsakter som medför konkreta framsteg. Genom de särlösningar som införs genom Lissabonfördraget beaktas den särskilda karaktär som de rättsliga och inrikes frågorna har. Justitieukskottet bedömer att dessa särlösningar är väl avvägda. Därmed tillstyrker justitieukskottet att beslutsformerna ändras och föreslår att utrikesutskottet avstyrker bifall till motion 2008/09:U4 (mp) yrkandena 20 och 21.

Såvitt avser det straffrättsliga samarbetet inom unionen har det, enligt justitiekommittén, genomgått en snabb utveckling under senare år. Vägledande för arbetet har varit genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut, som syftar till att ge europeisk effekt åt nationella rättsliga avgöranden och att effektivisera samarbetet mellan de nationella myndigheterna. Samtidigt med detta har en viss tillnärmning skett av brottsrekvisit och påföljder, bland annat för att underlätta ömsesidigt erkännande. Enligt justitiekommitténs mening är det angeläget att det påbörjade arbetet kan fortsätta. Samtidigt är det dock svårt att förutse hur det europeiska straffrättsliga samarbetet kommer att utvecklas. Den gränsöverskridande brottsligheten tar sig hela tiden nya och mer avancerade uttryck. Det måste finnas en fortsatt vilja att finna europeiska lösningar på hur denna brottslighet ska bekämpas. Lissabonfördraget ger enligt justitiekommitténs bedömning möjligheter för ett sådant fortsatt arbete, och utskottet ställer sig liksom regeringen bakom de ändringar som införs. Justitiekommittén föreslår att utrikesutskottet avstyrker bifall till motion 2008/09:U4 (mp) yrkande 25.

I yttrandet framhåller justitiekommittén vidare att Lissabonfördraget på ett helt annat sätt än nuvarande fördrag beaktar att den nationella lagstiftningen på området ofta har en stark folklig, historisk och kulturell förankring. Således anges att införandet av minimiregler måste beakta skillnaderna mellan medlemsstaternas rättsliga traditioner och rättssystem. Till detta kommer den så kallade nödbroms som på svenskt initiativ införs för vissa frågor på det straffrättsliga området. Detta förfarande är det yttersta skyddet för att viktiga svenska intressen, till exempel när det gäller vår grundlagsskyddade tryck- och yttrandefrihet eller den fria bevisprövningen, ska kunna försvaras i det fortsatta arbetet på området.

Justitiekommittén välkomnar också de möjligheter till en vidareutveckling av Eurojustsamarbetet som Lissabonfördraget ger. Den exakta avgränsningen av Eurojusts framtida befogenheter och vad som ska falla på Eurojust som myndighet och på de enskilda nationella Eurojustmedlemmarna att besluta om får, som regeringen konstaterar i propositionen, fastställas i den sekundärrättsliga lagstiftningen. Justitiekommittén framhåller att Eurojusts behörighet att inleda brottsutredningar och föreslå lagföringsförfaranden inte kan innefatta en skyldighet för nationella behöriga myndigheter att utan egen prövning och eget ställningstagande inleda sådana förfaranden. När det gäller frågan om en rättslig grund för att i framtiden inrätta en europeisk åklagarmyndighet har denna varit föremål för en omfattande debatt. Om den rättsliga grund som skapas i fördraget skulle användas i framtiden för konkreta förslag aktualiserar det en rad frågor som kräver närmare analys och en djup förankring i varje medlemsstat. Justitiekommittén anser dock, i likhet med regeringen, att det inte nu går att ange vilka specifika ställningstaganden som skulle behöva göras för svenskt vidkommande; det beror på vilken utformning förslagen får. Utan att ta ställning i sakfrågan konstaterar justitiekommittén att kravet i fördraget på enhällighet för beslut i denna

fråga och Sveriges möjlighet att stå utanför ett eventuellt samarbete ger erforderligt manöverutrymme. Justitiekommittén föreslår att utrikesutskottet avstyrker motion 2008/09:U4 (mp) yrkande 26.

Justitiekommittén menar vidare att det är av strategisk betydelse för Sverige att det europeiska polissamarbetet kan fortsätta att utvecklas. Människohandel, narkotikahandel och terrorism är exempel på brott som bara kan bekämpas effektivt om det finns ett väl fungerande gränsöverskridande samarbete. Lissabonfördraget möjliggör enligt justitiekommitténs mening ett intensifierat samarbete över gränserna mellan brottsbekämpande myndigheter. Genom Lissabonfördraget slås Europols uppgift fast. Såvitt gäller Europols operativa insatser ska dessa genomföras i samverkan och i samförstånd med myndigheterna i den eller de medlemsstater vars territorium berörs. I sammanhanget lyfter justitiekommittén särskilt fram att det genom Lissabonfördraget slås fast att tvångsåtgärder endast ska kunna genomföras av berörda nationella myndigheter. Justitiekommittén välkomnar vidare den viktiga förändring som innebär att de nationella parlamenten, enligt fördraget, ska delta i den politiska övervakningen av Europol. I föreskrifter kommer det att läggas fast hur Europaparlamentet under medverkan av de nationella parlamenten ska utöva denna kontroll. Justitiekommittén noterar att regeringen, i propositionen, lyfter fram att samarbetet även framdeles måste präglas av en strävan att utveckla kontakterna och informationsutbytet mellan nationella myndigheter och i förhållande till Europol. Justitiekommittén understryker särskilt vikten av det regeringen anför i det sammanhanget, nämligen att Sverige fortsätter att ägna stor uppmärksamhet åt frågor som har att göra med enskildas rättssäkerhet och integritet samt skydd för personuppgifter.

Sammanfattningsvis tillstyrker justitiekommittén i sitt yttrande att polissamarbetet utvecklas på så sätt som sker genom Lissabonfördraget och föreslår att utrikesutskottet avstyrker motion 2008/09:U4 (mp) yrkandena 22–24.

När det gäller övriga frågor inom justitiekommitténs beredningsområde välkomnar justitiekommittén att de nationella parlamenten ges en utvärderande roll inom området för frihet, säkerhet och rättvisa samt att de nationella parlamenten ska delta i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet.

I övrigt har justitiekommittén inget att anföra med anledning av de delar av Lissabonfördraget som berör justitiekommitténs beredningsområde.

### **Socialförsäkringsutskottets yttrande**

Socialförsäkringsutskottet konstaterar att utgångspunkten i fördraget är att EU ska utarbeta en gemensam politik för asyl, invandring och kontroll av de yttre gränserna som grundar sig på solidaritet mellan medlemsstaterna och som är rättvis för medborgare i tredjeländer.

Redan i samband med att socialförsäkringsutskottet yttrade sig till det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet över regeringens skrivelse om Europeiska konventet om EU:s framtid (yttr. 2003/04:SfU2y) uttalade det sitt stöd för regeringens inställning att inriktningen på konventets förslag, som syftade till en framtida gemensam europeisk asyl- och invandringspolitik, borde stödjas. Enligt socialförsäkringsutskottets mening var det även nödvändigt att medlemsstaterna har i huvudsak överensstämmande regler för att uppnå en asyl- och invandringspolitik som verkligen är gemensam. Socialförsäkringsutskottet menade att detta samtidigt kommer att medföra att den samlade politiken för alla medlemsstater blir mer humanitär och rättssäker än om olika regler tillåts. Socialförsäkringsutskottet, som även delade regeringens uppfattning att den gemensamma asyl- och invandringspolitiken ska ha en hög nivå vad avser humanitet, tillämpning av asylrätt och internationella åtaganden, godtog den avvägning regeringen gjorde inför de fortsatta förhandlingarna och som bland annat innebar att en medlemsstat vid skapandet av den gemensamma och enhetliga politiken ska kunna tillämpa de bättre villkor som följer av statens nationella lagar.

Socialförsäkringsutskottet har i ett utlåtande över kommissionens grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet ansett det eftersträvansvärt med en ökad harmonisering av asylpolitiken inom EU. Socialförsäkringsutskottet uttalade bland annat att ett framtida gemensamt asylsystem måste vara rättssäkert och öppet samt värna möjligheten att söka asyl. Åtgärder för att bekämpa olaglig invandring och människosmuggling måste utformas på ett sådant sätt att det inte undergräver asylrätten och respekten för grundläggande mänskliga rättigheter i asylproceduren. En utveckling mot stängda gränser kring Europa måste undvikas. Socialförsäkringsutskottet ansåg också att för att ett gemensamt europeiskt asylsystem ska vara hållbart krävs en rimlig fördelning av ansvaret inom unionen (utl. 2006/07:SfU13).

Socialförsäkringsutskottet konstaterar att Lissabonfördraget föreskriver enhetliga regler, i stället för som nu miniminormer på asylområdet, och delar regeringens bedömning att en gemensam asyl- och invandringspolitik för hela unionen, där medlemsstaterna tillämpar samma bestämmelser och erkänner varandras beslut, sammantaget ger en bättre ordning för medlemsstaterna och för den enskilde, men även en mer rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.

Socialförsäkringsutskottet noterar också att ett finansiellt ramprogram för perioden 2007–2013 har beslutats i syfte att säkerställa en rättvis ekonomisk ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna vid genomförandet av en gemensam asyl- och invandringspolitik.

Socialförsäkringsutskottet föreslår att utrikesutskottet tillstyrker propositionen i berörda delar och avstyrker motion 2008/09:U4 (mp) yrkandena 20, 21 och 30.

## Utskottets ställningstagande

Utrikesutskottet delar de ställningstaganden som görs av justitieutskottet.

Utskottet återkommer i betänkandets sista avsnitt till ett samlat ställningstagande om ett godkännande av Lissabonfördraget och ändring i anslutningslagen (1994:1500). I det sammanhanget tar utskottet också ställning till motion 2008/09:U4 (mp) yrkandena 22–26.

Vidare delar utrikesutskottet de ställningstaganden som görs av socialförsäkringsutskottet.

Utskottet återkommer i betänkandets sista avsnitt till ett samlat ställningstagande om ett godkännande av Lissabonfördraget och ändring i anslutningslagen (1994:1500). I det sammanhanget tar utskottet också ställning till motion 2008/09:U4 (mp) yrkandena 20, 21 och 30.

Utrikesutskottet kan vidare instämma i konstitutionsutskottets påpekanden om att det knappast är fullt klart vad de förändringar på framför allt det straffrättsliga och polisiära området som görs genom Lissabonfördraget på längre sikt kan innebära för det svenska grundlagsskyddet. Konstitutionsutskottet vidhåller i yttrandet uppfattningen att en rättsakt från EU, som från svensk sida framstår som konstitutionellt 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 konstitutionsutskottets mening, grundlagsändring och överlåtelse av ny beslutanderätt till EU som möjliggör för EU att fatta beslut i frågan.

Utrikesutskottet delar denna uppfattning.

## Unionens yttre åtgärder: gemensam utrikes- och säkerhetspolitik m.m.

### Propositionen

I propositionens avsnitt 25 redogör regeringen för de förändringar som Lissabonfördraget innebär för unionens yttre åtgärder.

Bestämmelser om unionens yttre åtgärder samlas i avdelning V med rubriken ”Allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder och särskilda bestämmelser om utrikes- och säkerhetspolitiken” i det ändrade EU-fördraget. Avdelningen inleds med bestämmelser med allmän tillämpning. Sedan följer specifika bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna (artiklarna 10a–16, 18–21, 24–25b och 28–28e i det ändrade EU-fördraget).

I EUF-fördraget införs en ny femte del med rubriken ”Unionens yttre åtgärder” (artiklarna 188a–188r i EUF-fördraget). Denna del inleds med allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder (avdelning I). Därefter följer bestämmelser om den gemensamma handelspolitiken (avdelning II), samarbete med tredjeland och humanitärt bistånd (avdelning III), restriktiva åtgärder (avdelning IV), internationella avtal (avdelning V), unionens förbindelser med internationella organisationer och tredjeland samt unionens delegationer (avdelning VI) samt bestämmelser om solidaritetsklausulen (avdelning VII).

Genom Lissabonfördraget slås det fast övergripande mål och principer för unionens yttre agerande i alla dess delar. Europeiska rådet ska på grundval av dessa övergripande mål och principer fastställa unionens strategiska intressen och mål.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) intar fortfarande en särställning inom unionen. Grundläggande ansvarsfördelning och beslutsregler kvarstår i huvudsak.

En ny befattning som unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik inrättas. Den höga representanten ska kombinera de uppgifter som nu åligger kommissionsledamoten för yttre förbindelser och rådets höga representant.

Genom Lissabonfördraget tas pelarstrukturen bort och GUSP underordnas därmed de generella målsättningar som gäller för unionens samtliga yttre åtgärder.

Europeiska rådets ansvar och instrument att strategiskt leda GUSP utvecklas och preciseras. Samordningsplikten mellan medlemsstaterna skärps.

En ny bestämmelse om särskilda förfaranden för finansiering av brådsakande åtgärder genom unionens budget införs. Dessutom inrättas en startfond, utanför unionens budget, för finansiering av förberedelser för militära insatser.

Enhällighet kommer även fortsättningsvis att vara huvudregeln inom detta område, men kvalificerad majoritet kommer att användas i vissa fall.

Inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens vidareutvecklas och effektiviseras krishantering som en uppgift för unionen, så att det täcker in såväl konfliktförebyggande som fredsfrämjande insatser med civila och militära resurser. Genom Lissabonfördraget införs också två nya samarbetsformer som syftar till att förbättra medlemsstaternas möjligheter att bidra med militära resurser till unionens krishanteringsförmåga. Det rör sig dels om en gemensam byrå för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel (Europeiska försvarsbyrån), dels ett så kallade permanent strukturerat samarbete öppet för alla medlemsstater. För att ett gemensamt försvar ska kunna upprättas krävs även fortsättningsvis enhälligt beslut av Europeiska rådet och godkännande enligt nationella konstitutionella bestämmelser. Det tydliggörs att bestäm-



melsen om ett gemensamt försvar, liksom bestämmelsen om stöd och bistånd i händelse av ett väpnat angrepp, inte ska inverka på militärt alliansfria medlemsstaters säkerhetspolitiska hållning.

Genom Lissabonfördraget införs en del ändringar på den gemensamma handelspolitikens område. Beslut med kvalificerad majoritet ska användas på fler delområden och Europaparlamentet ges en förstärkt roll. Medlemsstaterna behåller dock under vissa förutsättningar sin möjlighet till veto vad gäller avtal som rör handel med kulturella och audiovisuella tjänster, tjänster som avser utbildning, sociala tjänster och tjänster som avser hälso- och sjukvård. Unionen ges exklusiv befogenhet på hela det handelspolitiska området.

Gemensamma mål och principer införs för unionens yttre agerande inklusive utvecklingssamarbete, ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete samt humanitärt bistånd. En särskild rättslig grund skapas för åtgärder på området humanitärt bistånd, vilken fördragsfäster vad som redan gäller på detta område.

De nuvarande bestämmelserna om sanktioner mot tredjeländer sammanförs i en ny artikel i EUF-fördraget. En ny rättslig grund inrättas för restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater.

I och med att EU får status som juridisk person och pelarstrukturen avskaffas sammanförs samtliga bestämmelser som rör förhandling och ingående av internationella avtal mellan unionen och tredjeland och internationella organisationer i en bestämmelse. Avtal som unionen ingår ska vara bindande för unionens institutioner och för dess medlemsstater.

Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitiken och kommissionen får ansvaret för att unionen upprättar lämpliga förbindelser med internationella organisationer. Unionens delegationer i tredjeland och internationella organisationer, vilka ska representera unionen i dess helhet, ska lyda under den höga representanten.

Genom Lissabonfördraget införs en bestämmelse om att alla unionens tillgängliga instrument ska kunna utnyttjas för att förhindra terroristhot inom EU, skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen från en eventuell terroristattack samt bistå en medlemsstat som drabbas av en terroristattack, en katastrof som orsakas av människor eller en naturkatastrof. Skulle en sådan katastrof inträffa ska den utsatta medlemsstaten kunna begära hjälp och assistans från övriga medlemsstater.

## **Motionerna**

Socialdemokraterna framför i partimotion *2008/09:U1 (s)*, i denna del, krav på att utvidgningen av EU måste fortsätta. Lissabonfördraget är viktigt både för att den utvidgning som redan har skett ska lyckas fullt ut och för att kommande utvidgningar ska kunna fungera. Socialdemokraterna är

positiva till att Lissabonfördraget stärker den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken genom tydligare struktur och organisation. Enligt Socialdemokraternas uppfattning har EU vidare utvecklats till en stor global aktör och bör samarbeta och stödja FN. Socialdemokraterna vill aktivt stärka EU:s kris- och konflikthanteringsförmåga också utanför EU:s gränser, samt ställa den till FN:s förfogande. Socialdemokraterna välkomnar att Lissabonfördraget stärker EU:s förmåga att, med medlemsstaternas resurser, bidra till att bevara fred, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet genom civila och militära insatser.

Miljöpartiet framställer i partimotion 2008/09:U4 (mp) yrkande 7 krav på att EU:s medlemsstater ska ha rätt att föra en egen utrikespolitik.

Miljöpartiet gör i partimotion 2008/09:U4 (mp) yrkande 15 gällande att den svenska alliansfriheten urholkas med Lissabonfördraget. Enligt Miljöpartiet bör varje enskild medlemsstat själv förfoga över sitt försvar (yrkande 16). Miljöpartiet anser vidare att artikel 42.7 gällande ömsesidiga försvarsåtaganden bör utgå ur Lissabonfördraget (yrkande 17). För att möjliggöra för varje medlemsstat i EU att militärt nedrusta bör, enligt Miljöpartiet, artikel 42.3 tas bort (yrkande 18). Miljöpartiet argumenterar vidare för att EU inte borde ha någon solidaritetsklausul där ”militära resurser” ska tillhandahållas av medlemsstaterna, som artikel 222 (yrkande 19).

### **Försvarsutskottets protokollsutdrag**

Försvarsutskottet menar att EU genom Lissabonfördraget stärker sin förmåga att, med medlemsstaternas resurser, bidra till att bevara fred, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet genom civila och militära insatser. Kraven på enhällighet i rådets beslutsfattande behålls för dessa frågor.

En europeisk byrå för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel (Europeiska försvarsbyrån) inrättas genom fördraget. Denna kommer att samordna och effektivisera såväl behovsanalys som utveckling och anskaffning av de nationella krishanteringsresurserna.

Fördraget betonar solidariteten mellan medlemsstaterna, och att dessa ska stödja varandra med alla till buds stående medel vid naturkatastrofer, terrorism och väpnade angrepp. Fördraget betonar emellertid samtidigt också att den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik inte ska påverka den ”särskilda karaktären” hos de alliansfria staternas säkerhets- och försvarspolitik. Detta förbehåll gäller även paragrafen om att den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik ska utvecklas mot ett gemensamt försvar.

Försvarsutskottet konstaterar att detta kräver ett enhälligt beslut av medlemsstaterna i Europeiska rådet.

## Utskottets ställningstagande

Lissabonfördraget stärker den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken genom en tydligare struktur och organisation. Utskottet delar uppfattningar som bland annat framförs motionsledes om att EU:s utrikespolitiska styrka ligger i dess bredd av verktyg för att åstadkomma förändring. I och med att pelarstrukturen, genom Lissabonfördraget, avskaffas blir det möjligt att slå fast övergripande mål för EU:s yttre agerande i alla dess delar: utrikes- och säkerhetspolitik, handelspolitik, utvecklingspolitik, humanitära insatser, restriktiva åtgärder, internationella avtal och yttre representation. Förutsättningar ges därmed för ökad effektivitet och samstämmighet mellan olika politikområden. Det är utskottets mening att detta stärker EU:s utrikespolitik.

Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik får genom Lissabonfördraget en central roll när det gäller att formulera och genomföra unionens yttre politik utifrån de mandat som medlemsstaterna enats om i Europeiska rådet och i rådet för utrikes frågor.

Det nya fördraget ger förutsättningar att förbättra och effektivisera EU:s förmåga till fredsfrämjande insatser. Utskottet vill erinra om att EU:s kris- hanteringsuppgifter nu uttryckligen, enligt fördraget, inbegriper såväl konfliktförebyggande som fredsfrämjande insatser med civila och militära resurser.

Utskottet anser det centralt att arbetet med en fortsatt EU-utvidgning går vidare. Av övertygelse och med stöd av Romfördragets bestämmelser om att samarbetet står öppet för alla demokratier i Europa som vill och kan uppfylla de krav som detta ställer anser utskottet att EU:s fortsatta utvidgning är av strategisk betydelse för unionen som helhet. Sverige har därför i stor politisk enighet gett starkt stöd åt utvidgningsprocessen. Utvidgningen har på ett mycket påtagligt sätt förbättrat förutsättningarna för fred och välstånd i vår del av världen, och skapat en modell för fredligt samarbete och integration som inspirerar världen i övrigt.

Ett EU med fler än dagens 27 medlemsstater ställer krav på bättre samarbetsformer om beslutsfattandet ska fungera. Lissabonfördraget förändrar inte EU:s arbetssätt och maktfördelning i grunden, men ger effektiva beslutsformer, tydlig ansvarsfördelning och fungerande instrument i en utvidgad union. Med det nya fördraget blir det enklare att få en fortsatt fungerande utvidgning av unionen.

När det gäller motionsledes uppmärksammade frågor om bland annat ett gemensamt försvar och Sverige alliansfrihet vill utskottet framhålla följande. EU-fördraget har sedan dess tillkomst i Maastricht innehållit en bestämmelse om möjligheten att den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik i framtiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar. Genom Amsterdamfördraget tillkom en bestämmelse om att så endast kunde ske om Europeiska rådet beslutade det.

Lissabonfördraget anger att den gemensamma försvarspolitiken kommer att leda till ett gemensamt försvar, men anger att detta ska ske först när Europeiska rådet enhälligt fattar ett sådant beslut. Det anges vidare, på samma sätt som i nu gällande EU-fördrag, att ett sådant beslut även kräver att medlemsstaterna antar detta beslut i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser. Därmed kan det inte fattas något beslut om ett gemensamt försvar i framtiden, om inte alla medlemsstater så skulle önska. Det innebär att villkoren för att EU skulle kunna besluta om ett gemensamt försvar är oförändrade. Det framgår även att bestämmelsen inte ska påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Vidare bör det framhållas att det i en ny bestämmelse anges att om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Samtidigt anges att detta inte ska inverka på den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik. Denna bestämmelse klargör således att inget i den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken ska hindra de medlemsstater som vill föra till exempel en militärt alliansfri politik. Utskottet kan inte se att denna bestämmelse innebär några former av försvarsförpliktelser för Sverige.

Solidaritetsklausulen ställer inga krav på militärt bistånd till andra medlemsstater. Den handlar snarare om viljan att hjälpa andra medlemsstater i händelse av en katastrof eller en terroristattack. Det får ankomma på medlemsstaterna själva att välja på vilket sätt de vill hjälpa varandra.

Utskottet återkommer i betänkandets sista avsnitt till ett samlat ställningstagande om ett godkännande av Lissabonfördraget och ändring i anslutningslagen (1994:1500). I det sammanhanget tar utskottet också ställning till motionerna 2008/09:U1 (s) i denna del samt 2008/09:U4 (mp) yrkandena 7 och 15–19.

## EU:s framtid och reflexionsgruppen

### Motionen

I Miljöpartiets partimotion 2008/09:U4 (mp) yrkande 41 ställs krav på att den så kallade reflexionsgruppens mandat klargörs och begränsas. Enligt Miljöpartiet är det också viktigt att det till gruppen inte bara väljs in personer som är positiva till att ge EU mer makt.

### Utskottets ställningstagande

Utskottet vill erinra om att det redan vid Europeiska rådets möte i december 2007 fattades beslut om att inrätta en reflektionsgrupp med uppgift att identifiera framtida utmaningar för EU och analysera hur dessa ska bemö-

tas. Gruppen ska med utgångspunkt i Berlindeklarationen, som antogs av medlemsstaternas stats- och regeringschefer i mars 2007, identifiera vilka frågeställningar som kommer att bli centrala under perioden 2020–2030. Bland frågorna finns bland annat EU:s konkurrenskraft, hållbar utveckling och global säkerhet. Gruppen ska analysera hur frågorna kan bemötas och avlägga en rapport 2010. Reflexionsgruppens arbete kommer att ledas av den före spanske premiärministern Felipe González. Denne biträds av två vice ordförande, den förra lettiska presidenten Vaira Vike-Freiberga och Nokias tidigare vd Jorma Ollila. Vid Europeiska rådets möte i oktober beslutades, på förslag från reflexionsgruppens ordförande och två vice ordförande, om nio ledamöter att ingå i reflexionsgruppen (Lykke Friis, Rem Koolhaas, Richard Lambert, Mario Monti, Rainer Munz, Kalypso Nicolaidis, Nicole Notat, Wolfgang Schuster och Lech Wałęsa).

Som framgår av slutsatserna från Europeiska rådets möte kommer gruppen att inleda sitt arbete så snart som möjligt och utföra sitt uppdrag i enlighet med det mandat som antogs av Europeiska rådet i december 2007. Såvitt gäller detta mandat noterar utskottet, likt tidigare i det av riksdagen godkända betänkandet 2007/08:UU10 (rskr. 2007/08:176), att stats- och regeringscheferna var överens om att gruppen inte ska diskutera institutionella frågor, befintliga åtaganden eller unionens framtida budgetramar. Utskottet kan därmed förutsätta att gruppens arbete inte ska ha någon negativ inverkan på den fortsatta utvidgningsprocessen, eftersom denna vilar på befintliga åtaganden.

Med vad utskottet i denna del anfört kan motion 2008/09:U4 (mp) yrkande 41 anses besvarad. Den kan därmed avstyrkas.

## Godkännande av Lissabonfördraget och ändring i anslutningslag

### Propositionen

Regeringen föreslår i propositionen att riksdagen dels godkänner Lissabonfördraget samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget, dels antar regeringens förslag till ändring i anslutningslagen (1994:1500). I propositionens avsnitt 6 och 8 redogör regeringen för skälen bakom dessa ställningstaganden.

Regeringen hävdar att Europa står inför stora utmaningar och möjligheter. I samverkan med andra europeiska länder kan Sverige agera effektivt i gränsöverskridande frågor, som kampen mot klimatförändringen, internationell brottslighet och åsidosättande av mänskliga rättigheter. Ökad rörlighet, konkurrenskraft, sysselsättning och hållbar utveckling är viktiga uppgifter för unionen och av stor betydelse för vårt land. Genom medlemskapet i EU får Sverige ett långt större inflytande på den globala nivån än vad vi förmår på egen hand. Sverige ska därför tillhöra kärnan i EU. Det innebär

ett tydligt och långsiktigt åtagande att verka för att det europeiska samarbetet hålls levande och framåtblickande. Sverige ska delta aktivt i de forum där besluten tas. Vi ska tillsammans med de andra europeiska länderna dela ansvaret för Europas stora framtidsfrågor. Arbetet ska bedrivas i nära dialog med medborgarna. Lissabonfördraget innebär inte minst från dessa utgångspunkter ett viktigt steg framåt för Europa och Sverige. Med det nya fördraget kan EU arbeta effektivare och samtidigt bli modernare, mer demokratiskt och tydligare för medborgarna. Unionen blir både öppnare och mer effektiv. Den får genom rättighetsstadgan en tydligare värdegrund. Regeringen anser att Lissabonfördraget ger starkare redskap för att gemensamt bekämpa gränsöverskridande brottslighet och bättre förutsättningar att agera på ett mer sammanhållet sätt internationellt.

Regeringen anger också ett antal ytterligare skäl som starkt talar för att Sverige bör tillträda Lissabonfördraget. Bland dessa skäl nämns särskilt att Lissabonfördraget innebär:

- ett öppnare och mer demokratiskt EU,
- tydligare rättigheter för medborgarna,
- en mer begriplig och handlingskraftig union,
- att unionen får bättre verktyg för brottsbekämpning,
- ett starkare EU-samarbete om asyl och migration,
- att EU kan agera mer sammanhållet internationellt,
- att bekämpningen av klimatförändringen blir en uttrycklig uppgift för unionen, samt
- att utvidgningen av EU kan fortsätta

Lissabonfördraget möjliggör för EU att ta sig an framtidens utmaningar och möjligheter med samlad kraft.

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

EU blir mer öppet och demokratiskt. Dess värden och målsättningar moderniseras, samtidigt som dess uppdrag avgränsas och beskrivs på ett bättre sätt än hittills.

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

Det nya fördraget innebär sammantaget viktiga steg framåt för det europeiska samarbetet i en riktning som överensstämmer med svenska intressen. Fördraget ger en god grund för fortsatt välkomnande av nya medlemmar.

Det är regeringens mening att riksdagen bör ta ställning till Lissabonfördraget på sedvanligt sätt. Enligt vad som framgår ovan finns goda skäl för att Sverige bör tillträda fördraget. Regeringen föreslår därför att riksdagen godkänner Lissabonfördraget samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

Lissabonfördraget förutsätter att Sverige överlåter viss ytterligare beslutanderätt till unionen, särskilt genom att unionens polis- och straffrättsliga samarbete görs föremål för så kallade gemensamt beslutsfattande.

Ett tillträde till fördraget föranleder en ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Som framgår av propositionens avsnitt 8 ändras anslutningslagen dels genom att mottagaren av beslutanderätten ändras från Europeiska gemenskaperna till Europeiska unionen eller Europeiska atomenergigemenskapen, dels genom att Lissabonfördraget införs i förteckningen över de grundläggande fördragen m.m. i 4 §. Ändringen ska träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

## Motionerna

Socialdemokraterna står i partimotion 2008/09:UI (s), i denna del, bakom regeringens förslag att Sverige ska ratificera Lissabonfördraget. Socialdemokraterna anser att EU:s arbetsformer – enligt nu gällande fördrag – inte är anpassade för ett utvidgat EU med 27 medlemsstater. Med Lissabonfördraget blir det lättare att fatta politiska beslut. EU ges också, enligt Socialdemokraterna, bättre möjligheter att arbeta med utvidgningen, samla sig kring en uppgörelse om klimatfrågorna, stimulera tillväxt och jobb samt bygga ett socialt rättvist Europa. Enligt Socialdemokraterna är Lissabonfördraget bättre än nu gällande EU-fördrag. Socialdemokraterna menar att Lissabonfördraget stärker öppenheten och demokratin i hela EU samtidigt som fördraget möjliggör en fortsatt utvidgning av EU, samt stärker de nationella parlamentens inflytande och förtydligar den nationella suveräniteten, särskilt vad gäller välfärden. Med Lissabonfördraget blir, enligt Socialdemokraterna, beslutsfattandet inom EU effektivare. Socialdemokraterna är positiva till att Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna blir en del av fördraget. Stadgan innehåller viktiga sociala rättigheter, inklusive fackliga rättigheter, vilka därigenom stärks inom EU och blir mer synliga. De grundläggande rättigheterna är bland annat förhandlingsrätten och rätten till kollektiva åtgärder, rätten till information och samråd inom företaget och rätten till skydd mot uppsägning utan saklig grund. Det är samtidigt Socialdemokraternas uppfattning att regeringen, oavsett om Lissabonfördraget ratificeras eller inte, måste driva de frågor som krävs för att stärka löntagarnas rättigheter i Sverige och i Europa. Socialdemokraterna anför också att partiet, till skillnad från regeringen, anser det vara en bra ordning att rådet får en ordförande som väljs

med kvalificerad majoritet för en mandatperiod av två och ett halvt år. Socialdemokraterna anser att den lösningen skapar förutsättningar för långsiktighet i ministerrådets arbete.

Två av riksdagens partier, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, anser att riksdagen bör avslå regeringens förslag om att godkänna Lissabonfördraget. Vänsterpartiet begär, i motion 2008/09:U2 (v) yrkande 5, att riksdagen avslår regeringens förslag om att godkänna Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget. Ett motsvarande förslag till riksdagsbeslut återfinns i Miljöpartiets motion 2008/09:U4 (mp) yrkande 43.

Både Vänsterpartiet, partimotion 2008/09:U2 (v) yrkande 6, och Miljöpartiet, partimotion 2008/09:U4 (mp) yrkande 44, anser att riksdagen bör avslå regeringens förslag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

### Utskottets ställningstagande

Europa står inför stora utmaningar och möjligheter. Med Lissabonfördraget kan EU:s medlemsstater i samverkan agera effektivt are i gränsöverskridande frågor. Utskottet instämmer i det motionsledes anförda om att Lissabonfördraget är bättre än nuvarande fördrag. Lissabonfördraget stärker EU på viktiga områden. Som framförts i olika motioner är EU:s arbetsformer enligt nu gällande fördrag inte anpassade till ett utvidgat EU. Fördraget möjliggör en fortsatt utvidgning av EU samt stärker de nationella parlamentens inflytande. Unionen blir, enligt utskottets mening, både öppnare och mer effektiv genom Lissabonfördraget utan att den grundläggande balansen mellan aktörerna inom unionen förändras. Unionen får genom rättighetsstadgan en tydligare värdegrund. Utskottet delar motionsvis framförda synpunkter om att unionens uppdrag genom Lissabonfördraget avgränsas och beskrivs på ett bättre sätt än hittills. Genom fördraget får unionen bättre redskap för att möta globaliseringens utmaningar på områden där medborgarna önskar det, för att till exempel bekämpa gränsöverskridande brottslighet och klimatförändringen samt för att vara en stark utrikespolitisk aktör till stöd för fred, säkerhet och mänskliga rättigheter där unionen med Lissabonfördraget som grund kan agera på ett mer sammanhållet sätt internationellt. Lissabonfördraget ger således EU bättre förutsättningar att ta sig an framtidens utmaningar och möjligheter.

Regeringen har i propositionen föreslagit att riksdagen dels godkänner Lissabonfördraget samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget (propositionens yrkande 1), dels antar förslaget till lag om ändring i anslutningslagen (propositionens yrkande 2). Regeringens lagförslag finns i



*bilaga 2*. Något stöd för kravet att avslå propositionen föreligger inte. Motionerna 2008/09:U2 yrkandena 5 och 6 samt 2008/09:U4 yrkandena 43 och 44 bör således avstyrkas.

Utskottet har i ett tidigare avsnitt dels utifrån konstitutionsutskottets yttrande redogjort för de konstitutionella förutsättningar för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget, dels redogjort för andra frågor i Lissabonfördraget som uppmärksammats motionsledes eller genom yttranden från andra utskott.

I detta avsnitt återkommer utskottet till ett samlat ställningstagande om ett godkännande av Lissabonfördraget och de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget samt ändring i anslutningslagen (1994:1500). Samtidigt återkommer utskottet till ett ställningstagande till motionerna 2008/09:U1 (s), 2008/09:U2 (v) yrkandena 2 och 4, 2008/09:U3 (m, kd), 2008/09:U4 (mp) yrkandena 1–40, 2008/09:A345 (v) yrkandena 2 och 3, samt 2008/09:U355 (c). Utskottet har inget att erinra i övrigt vad gäller propositionens framställning i de delar som inte uppmärksammats i detta betänkande.

Utskottet har inledningsvis att ta ställning till frågan om Lissabonfördraget kan godkännas utan att ändringar erfordras i regeringsformens 10 kap. 5 § första stycket eller i andra grundlagsbestämmelser.

En sammantagen bedömning från utskottets sida är att riksdagen kan godkänna Lissabonfördraget samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget inom ramen för gällande grundlagsreglering. Utskottet anser att varken ändringar i regeringsformens 10 kap. 5 § första stycket eller i någon annan grundlagsbestämmelse erfordras för att Sverige ska kunna tillträda Lissabonfördraget. Den överlåtelse av beslutanderätt som Lissabonfördraget förutsätter är inte heller av den karaktären att den strider mot bestämmelserna i regeringsformens 10 kap. 5 § första stycket. Därmed instämmer utskottet i regeringens bedömning, vilken också kommer till uttryck i konstitutionsutskottets yttrande. Motion 2008/09:U4 (mp) yrkande 39 kan i konsekvens med detta ställningstagande avstyrkas.

Utskottet har därefter att ta ställning till frågan om vilket beslutsförfarande som bör användas för att fatta beslut om godkännande av Lissabonfördraget. Bestämmelserna i regeringsformens 10 kap. 1 och 2 §§ reglerar formerna för ingående av en för riket bindande internationell överenskommelse och riksdagens godkännande av denna överenskommelse.

När det gäller frågan om vilket förfarande riksdagen kan använda för att fatta beslut om *godkännande av Lissabonfördraget* noterar utskottet således, i likhet med konstitutionsutskottet, att det av regeringsformens 10 kap. 2 § andra stycket framgår att godkännandebeslutet ska fattas i samma ordning som är föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsätts, i detta fall beslut om *överlåtelse av beslutanderätt* till EU enligt regeringsformens 10 kap. 5 § första stycket.

Bestämmelserna i regeringsformens 10 kap. 5 § reglerar formerna för överlåtelse av beslutanderätt till EU. Övergripande bestämmelser om Sveriges anslutning till EU regleras i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, den så kallade anslutningslagen. Det är i anslutningslagen som överlåtelsen av beslutanderätt till EU kommer till uttryck.

Det finns, enligt regeringsformens 10 kap. 5 §, två alternativa beslutsförfaranden för överlåtelse av beslutanderätt till EU, vilka är att betrakta som likvärdiga enligt konstitutionsutskottets yttrande. Inget av beslutsförfarandena har alltså företrädare framför det andra. Riksdagen kan således *antingen* fatta beslut med minst tre fjärdedels majoritet av de röstande *eller* i den ordning som gäller för stiftande av grundlag, det vill säga genom två likalydande beslut där det andra beslutet inte får fattas förrän det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats.

De överlåtelser av beslutanderätt som har gjorts efter Sveriges EU-inträde har beslutats med minst tre fjärdedels majoritet av de röstande. Så skedde vid beslutet om överlåtelse av beslutanderätt med anledning av Amsterdamfördraget år 1998 (bet. 1997/98:UU13, rskr. 1997/98:197) och vid beslutet om överlåtelse av beslutanderätt med anledning av Nicefördraget år 2001 (bet. 2001/02:KUU1, rskr. 2001/02:92).

Utskottet föreslår mot denna bakgrund att riksdagen tillämpar samma beslutsförfarande som 1998 och 2001 för *överlåtelse av den beslutanderätt*, vilken godkännandet av Lissabonfördraget förutsätter. Av detta följer, som ovan framgått, att även beslutet om *godkännande av Lissabonfördraget* ska fattas genom beslut med tre fjärdedels majoritet av de röstande. I regeringsformens 10 kap. 5 § första stycket föreskrivs att överlåtelsebeslutet fattas *efter* godkännandebeslutet. Det finns dock inget som hindrar att de två besluten fattas vid, som man får förstå förarbetena, ett och samma sammanträde. Mot denna bakgrund kan motionerna 2008/09:U3 (*m, kd*), 2008/09:U4 (*mp*) yrkande 40 och 2008/09:355 (*c*) avstyrkas.

Föreslagna ändringar i anslutningslagen ska träda i kraft samtidigt som Lissabonfördraget träder i kraft. Med beaktande av den ovisshet som råder om när ratifikationsprocessen är avslutad i samtliga medlemsstater och när Lissabonfördraget kan träda i kraft menar utskottet, i likhet med regeringen, att dagen för ikraftträdande av ändringarna i anslutningslagen inte bör fastställas i lagen. I stället bör det, enligt utskottets uppfattning, föreskrivas att lagen om ändringar i anslutningslagen träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Med det anförda och med delvis bifall till motion 2008/09:U1 (*s*) avstyrker utskottet motionerna 2008/09:U2 (*v*) yrkandena 2 och 4, 2008/09:U4 (*mp*) yrkandena 1–38 och motion 2008/09:A345 (*v*) yrkandena 2 och 3, samt tillstyrker propositionens yrkanden 1 och 2. Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europe-

iska unionen återfinns i bilaga till detta betänkande (*bilaga 2*). Utskottet föreslår att riksdagens beslut fattas genom beslut med tre fjärdedels majoritet av de röstande, enligt regeringsformens 10 kap. 5 § första stycket tredje meningen.

## Reservationer

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

### 1. Arbetsmarknadsfrågor i en framtid, punkt 3 (s)

av Urban Ahlin (s), Kent Härstedt (s), Kenneth G Forslund (s), Kerstin Engle (s), Carin Runeson (s) och Olle Thorell (s).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:A387 yrkandena 3–6.

#### *Ställningstagande*

Vi socialdemokrater anser att Sverige ska ratificera Lissabonfördraget.

Vi välkomnar att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir en del av fördraget och rättsligt bindande. Stadgan innehåller viktiga sociala rättigheter, inklusive fackliga rättigheter, vilka därigenom stärks inom EU och blir mer synliga. Dit hör bland annat förhandlingsrätten och rätten till kollektiva åtgärder, rätten till information och samråd inom företaget och rätten till skydd mot uppsägning utan saklig grund. Det blir ett tydligare skydd för fackens rätt att vidta stridsåtgärder enligt nationella regler för att till exempel hävda nationella kollektivavtal.

Sammantaget förbättrar Lissabonfördraget balansen mellan den inre marknaden och den sociala dimensionen av EU-samarbetet.

Ministerrådet och Europaparlamentet måste dock bli mer beslutskapabla för att inte fler beslut ska fattas av jurister som inte tar intryck av folkviljan och politiska beslut i Europa. Av rättighetsstadgan, som blir juridiskt bindande, framgår att konflikträtten faller under nationell praxis. Det innebär att möjligheterna ökar för att EG-domstolen väger in de nya starkare skrivningarna i sina framtida beslut. Men alldeles oavsett Lissabonfördraget måste regeringen driva de frågor som krävs för att stärka löntagarnas rättigheter i Sverige och i Europa.

Andra delar av fördraget som vi välkomnar är att rollen för den sociala dialogen mellan arbetsmarknadens parter erkänns, vilket bland annat innebär att de fackliga rättigheterna stärks. En ny övergripande ”social” klausul införs som innebär att EU måste beakta krav som främjar hög

sysselsättning, ett fullgott socialt skydd, kampen mot social utestängning m.m. Sammantaget förbättrar fördraget balansen mellan den inre marknaden och den sociala dimensionen av EU-samarbetet. Vi välkomnar också en ny text om att visa respekt för parternas självständighet och att ta hänsyn till skillnaderna i nationella system, vilket är särskilt viktigt för länder vars arbetsmarknadsmodell bygger på kollektivavtal. Det är också positivt att även regler som har sitt ursprung i avtal mellan parterna ska kunna genomföras i EG-rätten och att parlamentet ska informeras när avtal har träffats som kommer att bli EU-regler.

Riksdagens beslut att godkänna Lissabonfördraget är av sådan dignitet att beslutet måste ha god förankring och stöd i de breda samhällslagren. Det krävs inte bara ett brett samförstånd i riksdagen, utan också en bred folklig förankring.

Efter EG-domarna i fallen Ruffert, Laval och Viking råder det ovisshet om vad som gäller vid förhandlingar om utländska entreprenader. Det påverkar relationen mellan arbetstagare och arbetsgivare i hela EU. En gemensam nämnare i målen är att företag har försökt använda sig av EG-rättens bestämmelser om fri rörlighet för att konkurrera med lägre lönekostnader på den inre marknaden. Detta har skapat stor oro bland Sveriges och Europas löntagare. Osäkerheten är stor om hur den svenska modellen med kollektivavtal för att reglera löne- och anställningsvillkor kan fungera för företag som kommer hit från andra länder. Den oro och ilska som följt har vuxit i styrka och riskerar att utmana det långsiktiga förtroendet för EU-samarbetet i Sverige. Detta ser vi allvarligt på.

Vi Socialdemokrater har därför vid ett flertal tillfällen framhållit vikten av att regeringen på olika sätt agerar för att stilla den oro som Lavaldomen väckt bland svenska löntagare. Vi har betonat hur viktigt det är att oron inte sprider sig och leder till en allmänt ökad misstro mot EU, vilket skulle äventyra det breda stöd till ratificeringen av Lissabonfördraget som tidigare funnits. Vi har också visat på att man med enkla medel skulle ha kunnat bidra till att upprätthålla det breda stödet för fördraget, t.e.x. genom att bestämma att den så kallade Lavalutredningen skulle redovisa sitt slutbetänkande innan beredningen av propositionen om Lissabonfördraget slutförts. Vi har också framhållit hur obalansen mellan EU:s ekonomiska och sociala dimension skulle kunna justeras i enlighet med initiativ som tagits i Europaparlamentet: Ett socialt protokoll kan klargöra balansen mellan den fria rörligheten och strejkrätten och rätten att teckna kollektivavtal. Utstationeringsdirektivet kan revideras så att likabehandling av löntagare garanteras.

Enligt vår uppfattning har regeringen förhållit sig alltför passiv till utvecklingen både i Sverige och på EU-nivå. Vi socialdemokrater anser att det är angeläget att stilla den oro som finns genom konkret och snabbt handlande. I den uppkomna situationen föreslår Socialdemokraterna ett kraftfullt agerande från regeringen sedan Lissabonfördraget trätt i kraft och

under det svenska ordförandeskapet i EU andra halvåret 2009. Regeringen måste då bestämt ta avstånd från en utveckling i EU där löntagare ställs mot löntagare.

Socialdemokraterna vill betona vikten av att regeringen på EU-nivå slår vakt om den svenska arbetsmarknadsmodellen baserad på kollektivavtal. Detta är viktigt både för arbetsmarknadens funktion och för att ha ett förhandlat löneläge som värnar socialavgifterna som finansiering av socialförsäkringssystemet.

Vi Socialdemokrater förutsätter att den svenska regeringen under Sveriges ordförandeskap tar initiativ till att lyfta in frågan om ett reviderat utstationeringsdirektiv och ett socialt protokoll på ministerrådets och Europeiska rådets möten. Regeringen måste agera kraftfullt tillsammans med övriga medlemsstater i ministerrådet med anledning av EG-domstolens beslut. Som medlem i den trojka som ska leda ministerrådet har Sverige stora möjligheter att påverka utvecklingen i Europa. Det sociala protokollet ska ange att EU ska präglas av både ekonomisk och social utveckling och att grundläggande rättigheter har företräde framför ekonomiska intressen, detta för att åtgärda den obalans som uppstått mellan fri rörlighet och grundläggande rättigheter. Delar av utstationeringsdirektivet ska revideras så att det återigen blir ett minimidirektiv som balanserar arbetstagarnas rättigheter och den fria rörligheten för tjänster. Regeringen måste vid alla tillfällen som ges verka inom EU för att undanröja hotet om löne- och villkorsdumpning, detta oavsett om sådana frågor står på den officiella agendan eller inte. Vid alla kommande toppmöten i EU bör regeringen på eget initiativ driva frågor om förstärkning av löntagarnas rättigheter i Sverige och Europa.

Såvitt gäller EG-domstolen vill vi socialdemokrater framhålla att det för EG-domstolen redan finns en möjlighet att inrätta specialdomstolar, vilket enligt det nya fördraget beslutas med kvalificerad majoritet och med medbeslutande för Europaparlamentet. Vi anser att denna möjlighet bör tas upp så snart det nya fördraget är i kraft.

Det är vidare vår uppfattning, i enlighet med Europafackets förslag, att en särskild avdelning för arbetsmarknadsfrågor och arbetsrätt bör inrättas vid EG-domstolen. Det är nödvändigt att EG-domstolen får tillräckliga kunskaper om arbetsrätt. Detta är också oundgängligt för att undvika ingrepp i de nationella systemen. I sammanhanget vill vi även uppmärksamma den nya regel som innebär att det sker en granskning i en kommitté av de personer som föreslås som domare i EG-domstolen.

Avslutningsvis, och med nära anknytning till frågor om arbetsmarknad, välfärd och social trygghet, vill Socialdemokraterna framhålla följande. Invandringpolitiken kommer med Lissabonfördraget att bli ett överstatligt samarbete. Socialdemokraterna tycker att det är bra med en gemensam flyktingpolitik inom den Europeiska unionen, men utvecklingen bör följas så att asylrätten inte hotas. Det är av stor vikt att Sverige är drivande för att EU:s flyktingpolitik ska vara ett rättssäkert system som värnar asylrätten.

Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

## **2. Avslag på propositionen, punkt 4 (v, mp)**

av Hans Linde (v) och Max Andersson (mp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår proposition 2007/08:168. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2008/09:U2 yrkandena 5 och 6 samt 2008/09:U4 yrkandena 43 och 44.

### *Ställningstagande*

Vänsterpartiet och Miljöpartiet anser att en ratificering av Lissabonfördraget inte är förenlig med svensk grundlag. Den maktöverföring som Lissabonfördraget innebär är så omfattande på en rad områden att den rör principerna för det svenska statsskicket. Vänsterpartiet och Miljöpartiet anser att riksdagen bör avslå regeringens proposition om Lissabonfördraget i vilken regeringen föreslår att riksdagen godkänner Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget. I konsekvens med detta bör även propositionens förslag i den del som gäller en ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen avslås.

## **3. Nationella ratifikationsprocesser i EU:s medlemsstater, punkt 5 (v, mp)**

av Hans Linde (v) och Max Andersson (mp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:U2 yrkande 1.

### *Ställningstagande*

Irland har som enda medlemsstat i EU genomfört en folkomröstning om Lissabonfördraget. I juni i år röstade en tydlig majoritet av det irländska folket nej till Lissabonfördraget. Lissabonfördraget kan inte träda i kraft om en av medlemsstaterna inte ratificerar Lissabonfördraget; i stället fortsätter de nuvarande fördragen att gälla. Alla EU:s medlemsstater måste således godkänna fördraget för att det ska träda i kraft. Dessvärre tycks

EU:s ledare ignorera den irländska folkomröstningens resultat och fortsätta processen för att genomföra Lissabonfördraget, utan att respektera de regler som de själva har skapat.

Vänsterpartiet anser att EU:s regler vid fördragsändringar ska följas och att den irländska folkomröstningens resultat ska respekteras. Precis som när Frankrike och Nederländerna i folkomröstningar avvisade det konstitutionella fördraget våren 2005, bör Irlands folkomröstningsresultat få konsekvensen att den fortsatta ratifikationsprocessen i EU:s övriga medlemsstater avbryts och att initiativ tas till vidare fördragsförhandlingar. Följaktligen bör den svenska ratifikationsprocessen avbrytas, och regeringen bör ta initiativ till vidare fördragsförhandlingar.

Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

#### **4. Folkomröstning, punkt 6 (v, mp)**

av Hans Linde (v) och Max Andersson (mp).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:U2 yrkande 3 och bifaller delvis motion 2008/09:U4 yrkande 42.

##### *Ställningstagande*

Vänsterpartiet och Miljöpartiet anser att det ska hållas en folkomröstning om Lissabonfördraget i Sverige. För oss är det ohållbart att förvägra folket möjligheten att yttra sig om en så stor fråga som överföring av makt till EU. Vår bedömning, att den sittande riksdagen inte kan anses ha mandat att fatta beslut om ratificering utan vägledning av en föregående folkomröstning, delas uppenbarligen inte av utskottsmajoriteten. Med en folkomröstning ökar delaktigheten för medborgarna i EU. Undersökningar i Sverige visar samstämmigt att en stor majoritet av folket vill ha en folkomröstning. Enligt en undersökning i juni 2007 ville omkring sex av tio väljare ha en folkomröstning.

Vänsterpartiet och Miljöpartiet anser att regeringen bör verka för ett reviderat förslag. Därefter bör ett nytt reviderat fördrag underställas svenska folket i en folkomröstning.

Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.



## 5. Samlad bedömning av Lissabonfördraget, punkt 7 (v)

av Hans Linde (v).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2008/09:U2 yrkande 2 och 2008/09:A345 yrkandena 2 och 3 samt avslår motionerna 2008/09:U1 i denna del, 2008/09:U2 yrkande 4, 2008/09:U4 yrkandena 1–38 och 2008/09:U258.

### *Ställningstagande*

Den svenska arbetsmarknadsmodellen är, enligt Vänsterpartiet, satt under hård press av EG-domstolen. Domen i det svenska Laval-fallet slår fast att låglönekonkurrens är acceptabel på EU:s inre marknad, medan fackliga stridsåtgärder för att kräva inhemska kollektivavtal betraktas som ett otillåtet marknadshinder. Detta betyder att ett och samma arbete har olika pris beroende på vilken nationalitet de arbetande har. Vänsterpartiet anser att detta strider mot själva grundidén med den svenska kollektivavtalsmodellen. Förutom Laval-målet har ytterligare ett antal mål avgjorts av EG-domstolen där utslaget pekar i samma djupt oroväckande riktning: När konflikter uppstår mellan löntagarnas rättigheter och den fria rörligheten på EU:s inre marknad står löntagarna som förlorare.

Vänsterpartiet vill framhålla att frågan om den svenska kollektivavtalsmodellen var avgörande för hur många röstade i folkomröstningen om svenskt EU-medlemskap 1994. Från företrädarna för ett medlemskap hävdades att Sverige i förhandlingarna om ett eventuellt medlemskap fått ”garantier” för att den svenska arbetsmarknadsmodellen skulle bestå. Utfallet i bland annat Laval-målet har tydligt visat att dessa garantier inte hade något juridiskt värde.

Vänsterpartiet kräver därför att den svenska regeringen aktualiserar löftena från 1994 och ställer krav på EU att få giltiga garantier för att kollektivavtalsmodellen inte ska kunna överprövas av EG-domstolen. Det faktum att sådana löften utfärdades vid Sveriges inträde i EU borde vara argument nog för att kräva att detta verkligen gäller nu, när frågan ställts på sin spets.

En ändring av fördraget eller ett juridiskt bindande undantag i fördragstexten kan ge Sverige ett fullgott skydd mot utslag från EG-domstolen. Sverige har nu ett unikt tillfälle att få till stånd ett sådant undantag som villkor för att godkänna fördraget. I samverkan med de fackliga organisationerna, däribland Europafacket ETUC och andra som vill garantera grundläggande fackliga rättigheter i ett socialt protokoll i fördraget, skulle Sverige kunna kräva nationella undantag i enlighet med löftena från 1994

och ett övergripande skydd för fackliga rättigheter i fördraget. På det sättet skulle Sverige kunna både garantera den unika svenska kollektivavtalsmodellen och stärka löntagarnas rättigheter i hela EU. Vänsterpartiet anser vidare att det är centralt att före riksdagsbehandlingen av Lissabonfördraget utreda om det kan behövas ett juridiskt bindande protokoll med garantier för att säkerställa att den svenska modellen med kollektivavtalslösningar inte ska kunna överprövas av EG-domstolen. Riksdagen bör alltså inte godkänna Lissabonfördraget innan ett juridiskt bindande undantag för den svenska kollektivavtalsmodellen finns med i ett reviderat förslag.

Det ovan anförda bör riksdagen ge regeringen till känna.

## **6. Samlad bedömning av Lissabonfördraget, punkt 7 (mp)**

av Max Andersson (mp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:U4 yrkandena 1–38, bifaller delvis motionerna 2008/09:U2 yrkandena 2 och 4 samt 2008/09:A345 yrkande 3 och avslår motionerna 2008/09:U1 i denna del, 2008/09:U258 och 2008/09:A345 yrkande 2.

### *Ställningstagande*

Lissabonfördraget är ett steg i fel riktning för EU. Unionen skulle behöva en helt annan inriktning för framtidens utmaningar, framför allt när det gäller klimatfrågorna.

Miljöpartiet har under hela den långa processen med först ett EU-konvent, därefter förslag på en EU-konstitution och nu senast ett Lissabonfördrag lagt fram åtskilliga förslag på hur EU skulle kunna göras bättre. Riksdagsmajoriteten har dock valt att inte ta hänsyn till dessa krav. Beklagligt nog har regeringen till och med valt en så passiv hållning under fördragsförhandlingarna om Lissabonfördraget att den inte ens har lyft fram förslag som den själv tidigare stött. Regeringen har valt att lojalt sluta upp bakom majoriteten bland EU:s medlemsstater och inte tagit till vara viktiga svenska intressen.

Enligt Miljöpartiet innebär Lissabonfördraget en kraftig förskjutning av makten inom EU från de små medlemsstaterna till de stora. Sveriges inflytande i EU:s ministerråd minskar och därmed våra möjligheter att påverka lagförslag.

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. Dess-

värre är, enligt Miljöpartiets mening, subsidiaritetskontrollen alltför svag. Om en tredjedel av parlamenten motsätter sig ett lagstiftningsförslag behöver kommissionen endast ompröva förslaget. Miljöpartiet anser i stället att förslaget i en sådan situation borde falla.

Förslaget om att införa så kallade passereller innebär att Europeiska rådet med enhällighet kan besluta om att avskaffa vetorätten och gå över till beslut med kvalificerad majoritet på områden där fördraget kräver enhällighet.

Om Lissabonfördraget går igenom kommer EU dessutom att få en så kallade EU-president och en utrikesminister för EU. Medlemsstaterna kommer inte längre att vara garanterade representation i EU-kommissionen, vilket kraftigt undergräver principen att EU-kommissionen består av representanter för alla EU:s medlemsstater.

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 Miljöpartiets mening djupt beklagligt att denna fråga inte har drivits av Sverige i EU. Enligt Miljöpartiets mening måste Sverige arbeta för en stärkt meddelarfrihet för EU-anställda.

Lissabonfördraget innebär också ett allvarligt hot mot den svenska alliansfriheten. Genom fördraget förbinder sig medlemsstaterna till militär upprustning. Dessutom tas ett principbeslut om upprättande av en EU-armé.

Miljöpartiet vänder sig också emot att Lissabonfördraget inte innebär någon förbättring av EU:s möjligheter att ta itu med klimatproblemen. Miljöpartiet anser att klimatkraven måste höjas och tydliggöras för att på så sätt skapa bättre politiska verktyg på EU-nivå i miljö- och klimatfrågorna. Den artikel som i det nya Lissabonfördraget kommer att benämnas artikel 191 säger redan i dag att ett av målen för EU:s miljöpolitik är att bidra till ”att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem”. Till detta fogas nu bisatsen ”särskilt för att bekämpa klimatförändringen”. Att främja internationella åtgärder på detta område är dock något som EU redan gör i dag. Tillägget innebär inte att EU får bättre möjlighet att ta itu med klimatfrågan, och det tillför inget nytt i sak. Det står redan i dag klart att EU kan främja internationella åtgärder för att lösa miljöproblem. EU var till exempel pådrivande i framtagandet av Kyotoavtalet på 1990-talet, då EU förband sig att minska sina utsläpp med 8 procent, även om det nu ser ut som att EU troligen inte kommer att leva upp till denna målsättning. De åtaganden som EU gjorde i mars 2007 om att till exempel minska utsläppen med 20 procent till 2020 var ett steg i rätt riktning, även om de inte är tillräckliga för att vi ska kunna lyckas begränsa klimatförändringen till högst 2 grader. EU:s nya målsättning fastställdes utan att Lissabonfördraget fanns och baserades i stället på ett mellanstatligt beslut. Det nu aktuella tillägget till artikel 191 innebär inte någon förändring av EU:s möjligheter att arbeta med klimatfrågan, även

om det trots detta ändå är just detta mindre tillägg som ofta förs fram i debatten som ett bärande argument för att fördraget måste antas. Det stora problemet med EU är att tillväxt och handel prioriteras före miljön. Detta har varit tydligt inom flera områden, till exempel via handels- och transportpolitiken. Det borde vara så att miljö- och klimatkraven genomsyrar alla politikområden i EU och att EU ges reella verktyg för att kunna agera.

Vidare anser Miljöpartiet att Lissabonfördraget borde innehålla en miljögaranti, det vill säga rätten för ett medlemsland att införa strängare regler på miljöområdet. EU:s nya grundlag innehåller fortfarande inte någon miljögaranti. Marknadens krav är fortfarande överordnade miljön.

Miljöpartiet de gröna anser vidare att det är centralt att före riksdagsbehandlingen av Lissabonfördraget utreda om det kan behövas ett juridiskt bindande protokoll med garantier för att säkerställa att den svenska modellen med kollektivavtalslösningar inte ska kunna överprövas av EG-domstolen.

När det gäller socialförsäkrings- och migrationsfrågor anser Miljöpartiet att mellanstatligt samarbete med utbyte av goda erfarenheter är positivt och bör uppmuntras. Det är dock viktigt att uppmärksamma de krafter i EU som via bland annat den öppna samordningsmetoden bakvägen vill uppnå en harmoniserad lagstiftning. Sverige måste klart och tydligt i agera EU så att denna metod inte omformuleras till att bli en metod att försöka överta behörighet från medlemsstaterna. Inom det rättsliga och inrikes området ska vetorätten vara kvar, det vill säga beslut ska tas med enhällighet. Miljöpartiet motsätter sig alla förslag som ger mer makt till unionen på medlemsstaternas bekostnad inom detta område. Den fria rörligheten för personer i EU är viktig och bör utvidgas till hela Europa. De åtgärder som krävs härför måste dock kunna införas genom mellanstatligt samarbete. EU:s beslutskompetens påverkar redan i dag enskilda medlemsstaters möjlighet att självständigt bygga upp en mer solidarisk och generös flyktingpolitik än den EU fastslår. Miljöpartiet motsätter sig enhetliga regler på EU-nivå för bland annat asylförfarandet, flyktingstatus och subsidiärt skydd och anser att Sverige bör agera för att de enskilda medlemsstaterna uttryckligen ska ha kvar rätten att föra en bättre och mer solidarisk asyl- och invandringspolitik än den som anges i EU:s direktiv.

Beträffande undantag för Sverige från den ekonomiska och monetära unionen vill Miljöpartiet erinra om att svenska folket vid folkomröstningen hösten 2003 sade nej till att byta kronan mot euron. Partierna i riksdagen har lovat att respektera folkomröstningens resultat. Partierna har därmed ett gemensamt ansvar för att förvalta resultatet på bästa sätt. Enligt vår mening bör folkomröstningens resultat avspeglas i Sveriges fördrag med EU. Vi anser därför att regeringen bör ta initiativ till förhandlingar med EU om ett formellt juridiskt undantag för Sverige från EMU, liknande de undantag Storbritannien och Danmark har. Ett undantag skulle undanröja

diskussionen om folkomröstningsresultatet är förenligt med Sveriges fördragsmässiga åtaganden samt visa att såväl riksdagen och regeringen som EU formellt respekterar folkomröstningens resultat och folkets uttalade vilja.

Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

## **7. Beslutsprocedur som för stiftande av grundlag, punkt 8 (v, mp)**

av Hans Linde (v) och Max Andersson (mp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 8 borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att beslut om godkännande av Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget fattas enligt 10 kap. 5 § första stycket fjärde meningen regeringsformen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2008/09:U3, 2008/09:U4 yrkandena 39 och 40 samt 2008/09:U355.

### *Ställningstagande*

Vänsterpartiet och Miljöpartiet anser att Lissabonfördraget står i strid med Sveriges grundlag, 10 kap. 5 § regeringsformen och principerna för statskicket. Lissabonfördraget har sådana omfattande och genomgripande konsekvenser för den svenska demokratin och det svenska självstyret att vi menar att det är en självklarhet att väljarna ska ges möjlighet att få säga sitt. Frågan kan inte avgöras nu genom ett beslut i riksdagen.

Det finns olika möjliga alternativ för hur beslut om Lissabonfördraget kan tas i syfte att skapa en ökad legitimitet och bättre förankring av beslutet. Ett sätt är att frågan får avgöras i en folkomröstning, vilket Vänsterpartiet och Miljöpartiet har argumenterat för i en annan reservation. Ett alternativ är att Lissabonfördraget beslutas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag, det vill säga genom två beslut med mellanliggande val. Därmed hanteras frågan så att den kan få stort utrymme i en allmän valrörelse innan ett slutgiltigt beslut fattas. I praktiken skulle detta innebära ett beslut före valet 2010 och ett ytterligare beslut av en ny riksdag efter valet.

Vänsterpartiet och Miljöpartiet anser dock 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, vilket Vänsterpartiet och Miljöpartiet argumenterat för i annan reservation.

Detta bör ges regeringen till känna.

## 8. EU:s framtid och reflexionsgruppen, punkt 11 (mp)

av Max Andersson (mp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 11 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:U4 yrkande 41.

### *Ställningstagande*

Efter det att Lissabonfördraget hade skrivits under i december 2007 togs beslut om att inrätta en ny grupp, reflexionsgruppen, som ska blicka in i EU:s framtid. Gruppen ska identifiera nya framtida utmaningar för EU och analysera hur dessa ska bemötas utifrån tidshorisonten 2020–2030.

Enligt slutsatserna från Europeiska rådets möte i december 2007 anges att gruppens arbete kan omfatta bland annat ”en förstärkning och modernisering av den europeiska modellen för ekonomiska framgångar, hållbar utveckling som ett grundläggande mål för europeiska unionen, global stabilitet, migration, energi och klimatskydd samt kampen mot global osäkerhet, internationell brottslighet och terrorism”. Samtidigt fastslås att gruppen inte får ”ta upp unionens kommande budgetram”.

Miljöpartiet anser att reflexionsgruppens mandat behöver klargöras och begränsas. Vid Europeiska rådets möte i oktober 2008 beslutades om ledamöter till reflexionsgruppen. Miljöpartiet anser det viktigt att inte bara personer som är positiva till att ge EU mer makt väljs in i denna grupp. Det finns en växande klyfta mellan den politiska eliten och medborgarna inom EU, vilket inte minst visas i de folkomröstningar som genomförts om EU-konstitutionen och Lissabonfördraget. Sverige borde ha verkat för att åtminstone någon av ledamöterna i reflexionsgruppen är kritisk till EU:s centralisering av makt.

Detta bör ges regeringen till känna.

# Särskilda yttranden

## 1. Arbetsmarknadsfrågor i en framtid, punkt 3 (v)

Hans Linde (v) anför:

Den svenska arbetsmarknadsmodellen är, enligt Vänsterpartiet, satt under hård press av EG-domstolen. Domen i det svenska Laval-fallet slår fast att låglönekonkurrens är acceptabel på EU:s inre marknad, medan fackliga stridsåtgärder för att kräva inhemska kollektivavtal betraktas som ett otillåtet marknadshinder. Detta betyder att ett och samma arbete har olika pris beroende på vilken nationalitet de arbetande har. Vänsterpartiet anser att detta strider mot själva grundidén med den svenska kollektivavtalsmodellen. Vänsterpartiet ser i dag bara ett sätt att försvara den svenska kollektivavtalsmodellen: genom ett juridiskt bindande undantag i Lissabonfördraget. Ett sådant förslag presenterar vi i en reservation.

Utskottsmajoriteten behandlar i betänkandet fyra motionsyrkanden från Socialdemokraterna. Socialdemokraterna kräver i dessa att regeringen ska driva frågan om ett socialt protokoll i EU. Vänsterpartiet har lagt fram ett liknande förslag i motion 2008/09:A345 yrkande 2, vilken behandlas under en annan beslutspunkt. Vidare föreslås, av Socialdemokraterna, att regeringen aktivt agerar för att undanröja hotet om löne- och villkorsdumpning i Sverige och Europa samt att regeringen vid alla kommande toppmöten i EU på eget initiativ driver frågor om förstärkande av löntagarnas rättigheter i Sverige och Europa. Vänsterpartiet anser att detta är två positiva förslag. Däremot kan Vänsterpartiet inte se att dessa förslag skulle stilla oron på den svenska arbetsmarknaden, än mindre undanröja de allvarliga konsekvenserna av Laval- och Ruffertdomarna för den svenska fackföreningsrörelsens möjligheter att ställa krav om kollektivavtal på utländska företag som bedriver verksamhet i Sverige. För detta krävs ett juridiskt bindande undantag för den svenska kollektivavtalsmodellen.

Vidare lyfter Socialdemokraterna även fram ett krav på att regeringen ska agera för att initiativ tas på EU-nivå för att förändra delar av utstationeringsdirektivet. Detta är ett krav som Vänsterpartiet inte ställer sig bakom. Inte heller enskilda förändringar i utstationeringsdirektivet skulle kunna garantera den svenska kollektivavtalsmodellen. Utifrån maktförhållandena i dagens EU skulle dessutom en omförhandling av utstationeringsdirektivet troligen innebära försämrade möjligheter för fackföreningsrörelsen att kräva kollektivavtal. Bland andra EU-kommissionär Margot Wallström menar att det inte är uteslutet att resultatet av en omförhandling av utstationeringsdirektivet skulle bli ett sämre skydd för arbetstagarna. Det är en risk som Vänsterpartiet inte är berett att ta.

## 2. Samlad bedömning av Lissabonfördraget, punkt 7 (v)

Hans Linde (v) anför:

Under betänkandets beslutspunkt om en samlad bedömning av Lissabonfördraget behandlas en lång rad yrkanden, dels yrkanden om undantag för den svenska kollektivavtalsmodellen och ett svenskt medlemskap i den ekonomiska och monetära unionen, dels yrkanden som rör Lissabonfördragets innehåll. Vänsterpartiet har i samband med utskottsberedningen framfört önskemål om att denna beslutspunkt borde delas upp i skilda beslutspunkter eftersom yrkandena rör skilda frågor och Vänsterpartiet tillsammans med Miljöpartiet önskat gemensamma reservationer om vissa av de behandlade yrkandena.

Det har funnits en tradition i utskottet, både under nuvarande och tidigare mandatperioder, att vid motionsbehandling tillgodose minoritetens önskemål i sammanhang som det som nu är aktuellt. Denna tradition har majoritetens fem partier därmed frångått. Vänsterpartiet anser att det är uppseendeväckande att majoritetens fem partier fråntar Vänsterpartiet och Miljöpartiet möjligheten att få sina yrkanden behandlade i olika beslutspunkter på önskat sätt. Genom det förfarande som har föreslagits av utskottsmajoritetens fem partier försvåras en tydlig debatt i riksdagen i för vårt land centrala frågor.

För Vänsterpartiet är den enskilt viktigaste frågan i behandlingen av Lissabonfördraget vårt krav på ett juridiskt bindande undantag för den svenska kollektivavtalsmodellen. För Vänsterpartiet har det varit avgörande att riksdagen vid behandlingen av Lissabonfördraget har möjlighet att ta ställning till en reservation som endast berör denna fråga. Vänsterpartiet anser att detta är en ödesfråga för Sverige och att det är avgörande att svenska folket får möjlighet att avkräva ansvar från de folkvalda i denna enskilda fråga. Vänsterpartiet har därför under beslutspunkten valt att bara reservera sig till stöd för de yrkanden som berör denna fråga.

På grund av den uppställning av beslutspunkterna som utskottsmajoritetens fem partier lagt fast, mot tidigare praxis och nu framförda önskemål, tvingas Vänsterpartiet att yrka avslag på Vänsterpartiets eget yrkande om undantag för Sveriges deltagande i EMU. Det innebär inte på något sätt att Vänsterpartiet frångått den ståndpunkt vi presenterat i motion 2008/09:U2 (v).

Vänsterpartiet vill erinra om att svenska folket vid folkomröstningen hösten 2003 sade nej till att byta kronan mot euron. Partierna i riksdagen har lovat att respektera folkomröstningens resultat. Partierna har därmed ett gemensamt ansvar för att förvalta resultatet på bästa sätt. Enligt vår mening bör folkomröstningens resultat avspeglas i Sveriges fördrag med EU. Vi anser därför att regeringen bör ta initiativ till förhandlingar med EU om ett formellt juridiskt undantag för Sverige från EMU, liknande de undantag Storbritannien och Danmark har. Ett undantag skulle undanröja



diskussionen om folkomröstningsresultatet är förenligt med Sveriges fördragsmässiga åtaganden samt visa att såväl riksdagen och regeringen som EU formellt respekterar folkomröstningens resultat och folkets uttalade vilja.

Vänsterpartiet ser vidare att Lissabonfördraget förhandlades fram genom en rekordsnabb process under det tyska ordförandeskapets ledning under första halvåret 2007. Den tyska förhandlingsstrategin var bilaterala samtal bakom lyckta dörrar, fjärran från den breda demokratiska dialog som borde vara en självklarhet i en fråga av denna dignitet. Centralt i den tyska strategin, med helhjärtat stöd av Sveriges regering, var att undvika nya folkomröstningar, både i Sverige och i andra medlemsstater i EU.

Lissabonfördraget är i princip identiskt med det förslag till konstitution som tidigare föll, efter att ha avvisats i folkomröstningar i Nederländerna och Frankrike 2005. De förändringar som trots allt genomfördes var närmast kosmetiska och syftade främst till att manövrera igenom förslaget till nytt fördrag med så få nya folkomröstningar som möjligt. Det enda resultatet av folkomröstningarna i Nederländerna och Frankrike blev ironiskt nog att försöka undvika ytterligare folkomröstningar. Budskapet var tydligt: Folkviljan skulle hållas på behörigt avstånd. Demokratiska processer sågs som ett hot, inte som en möjlighet. Vänsterpartiet har vänt sig starkt emot detta synsätt. Vänsterpartiet såg enbart demokratiska nackdelar med den forcerade och slutna process med vilken Lissabonfördraget förhandlades fram. Vänsterpartiet ansåg att regeringen i förhandlingarna med det tyska ordförandeskapet borde ha avvisat den snabba och slutna processen för att forcera fram ett nytt utkast till fördrag, till förmån för en öppen och mer demokratisk diskussion och debatt. Dessutom borde regeringen ha deklarerat att en svensk ratificering av ett nytt fördrag inte kan ske med mindre än att förslaget först godkänns i en folkomröstning.

Vänsterpartiet är starkt kritiskt till Lissabonfördragets innehåll på en lång rad punkter. Här vill vi belysa några av de mest centrala. De strukturella förändringar, institutionella förändringar, befogenhetsöverföring och beslutsformer som Lissabonfördraget innebär kommer att leda till den överlägset största maktöverföringen från nationell till överstatlig nivå sedan Sverige blev medlem i EU 1995. EU tar på ett flertal områden stora steg mot ökad överstatlighet.

Genom Lissabonfördraget ökar beslutsfattandet med majoritetsbeslut till att bli den vanligaste formen för beslutsfattande samtidigt som EU ges makt över ytterligare stora politikområden. Politikområden som anses vara kärnuppgifter för en stat, till exempel polis, åklagare, asyl, invandring, gränskontroll och straffrätt, flyttas från Sveriges riksdag till EU:s institutioner. Förekomsten av majoritetsbeslut leder till att varken de svenska väljarna eller riksdagen kan ställa någon till ansvar i de fall där den svenske representanten blir nedröstad i ministerrådet. Det innebär att en fundamental princip för det svenska statsskicket åsidosätts på de områden där överlättelse av beslutanderätt skett.

Ett av de områden där den tydligaste maktöverföringen sker är de rättsliga och inrikes frågorna, de så kallade RIF. Faran med den överstatliga utvecklingen på rättsområdet är att man tar över politiska områden som kan ses som kärnan i en självständig nation. Det är en central del i byggandet av en superstat. Detta innebär också ett växande avstånd mellan folket och myndighetsutövarna. Det måste finnas tydliga kopplingar mellan folket och myndighetsutövare i form av tillsyn och i lag uppställda villkor för myndighetsutövandet. Förutsättningarna för detta återfinns i dagsläget i betydligt högre utsträckning inom nationalstaterna än inom ramen för EU. Unionen har alltfjämt stora brister ur demokratisk synvinkel, vilket inte minst syns på den brist på debatt kring centrala EU-frågor som till exempel finns i vårt land.

När det gäller socialförsäkrings- och migrationsfrågor anser Vänsterpartiet att mellanstatligt samarbete med utbyte av goda erfarenheter är positivt och bör uppmuntras. Det är dock viktigt att uppmärksamma de krafter i EU som via bland annat den öppna samordningsmetoden bakvägen vill uppnå en harmoniserad lagstiftning. Sverige måste klart och tydligt agera i EU så att denna metod inte omformuleras till att bli en metod att försöka överta behörighet från medlemsstaterna. Inom det rättsliga och inrikes området ska vetorätten vara kvar, det vill säga beslut ska tas med enhällighet. Vänsterpartiet motsätter sig alla förslag som ger mer makt till unionen på medlemsstaternas bekostnad inom detta område. Den fria rörligheten för personer i EU är viktig och bör utvidgas till hela Europa. De åtgärder som krävs härför måste dock kunna införas genom mellanstatligt samarbete. EU:s beslutskompetens påverkar redan i dag enskilda medlemsstaters möjlighet att självständigt bygga upp en mer solidarisk och generös flyktingpolitik än den EU fastslår. Vänsterpartiet motsätter sig enhetliga regler på EU-nivå för bland annat asylförfarandet, flyktingstatus och subsidiärt skydd och anser att Sverige bör agera för att de enskilda medlemsstaterna uttryckligen ska ha kvar rätten att föra en bättre och mer solidarisk asyl- och invandringspolitik än den som anges i EU:s direktiv.

Lissabonfördraget innebär ökad harmonisering av EU:s utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, inklusive ökad överstatlighet på detta område. En av de största förändringarna genom Lissabonfördraget sker på det försvarspolitiska området. I artikel 28a.2 står det uttryckligen att säkerhets- och försvarspolitiken ”kommer att leda till ett gemensamt försvar”. Vidare införs en regel, artikel 28a.7, om kollektivt försvar med ömsesidiga försvarsåtaganden på likartat sätt som i Nato. Dessutom förbinder sig länderna att upprusta sitt försvar, artikel 28a.3: ”Medlemsstaterna förbinder sig att gradvis förbättra sin militära kapacitet.” Det är inte rimligt att Sveriges säkerhets- och försvarspolitik förändras på ett så genomgripande sätt utan att svenska folket får ta ställning till utvecklingen.

Vänsterpartiet är även mycket kritiskt till den detaljstyrning av medlemsstaternas ekonomiska politik som fördraget skulle innebära. Förslaget öppnar, i och med kommissionens förstärkta position, för en ren tjänstemannakritik av ländernas ekonomiska politik. I förlängningen innebär det genomförandet av en viss politik: bland annat det överordnade prisstabilitetsmålet, begränsningarna för finanspolitiken med EMU:s stabilitetspakt och restriktioner på offentliga sektorns möjligheter att låna, vilket leder till nedskärningar. Det är inte neutralt, objektivt eller uttryck för något slags gemensamt samhällsintresse att sätta mål om prisstabilitet före ökad sysselsättning. Följden blir att viktiga delar av den ekonomiska politiken inte går att förändra via väljarnas önskemål i val till nationella parlament. På liknande sätt föreslås att medlemsstaternas sysselsättnings- och socialpolitik ska samordnas.

Utskottsmajoriteten behandlar i detta betänkande en rad motionsyrkanden som helt eller delvis ger uttryck för en kritik av fördraget som Vänsterpartiet delar. Vänsterpartiet anser dock att det riksdagen har att ta ställning till är ett godkännande av Lissabonfördraget i sin helhet och inte till enskilda delar av fördraget. Vänsterpartiet har därför valt att endast resa krav som har direkt koppling till frågan om ett godkännande av fördraget och har inte stött krav på revidering av enskilda delar.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

### Propositionen

*Proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget:*

1. Riksdagen godkänner Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

### Följdmotionerna

*2008/09:U1 av Mona Sahlin m.fl. (s):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om vad som bör beaktas på vissa fördragsområden sedan Lissabonfördraget trätt i kraft.

*2008/09:U2 av Lars Ohly m.fl. (v):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att den irländska folkomröstningens resultat ska respekteras, att den svenska ratificeringsprocessen av Lissabonfördraget bör avbrytas och att regeringen bör ta initiativ till vidare fördragsförhandlingar.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att riksdagen inte ska godkänna Lissabonfördraget innan ett juridiskt bindande undantag för den svenska kollektivavtalsmodellen finns med.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ett nytt reviderat EU-fördrag bör underställas svenska folket i en folkomröstning.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör begära ett juridiskt bindande undantag för Sveriges deltagande i EMU.
5. Riksdagen avslår Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

6. Riksdagen avslår regeringens förslag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

*2008/09:U3 av Anne-Marie Pålsson m.fl. (m, kd):*

Riksdagen beslutar att ett godkännande av Lissabonfördraget fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag, dvs. två riksdagsbeslut med likadant innehåll och ett allmänt val mellan de två besluten.

*2008/09:U4 av Maria Wetterstrand m.fl. (mp):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att röststyrkan för små länder, som Sverige, inte ska minska.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att varje land i EU ska ha en egen EU-kommissionär.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att EU inte ska ha en EU-president eftersom det innebär en maktkoncentration.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att det inte ska vara tillåtet att vara både EU-president i rådet och ordförande i EU-kommissionen på samma gång.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Europeiska rådet ska utse ordförande i EU-kommissionen och ledamöter i EU-kommissionen.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att EU inte ska ha någon utrikesminister.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att EU:s medlemsländer ska ha rätt att föra en egen utrikespolitik.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ett lagförslag automatiskt ska dras tillbaka från EU-kommissionen om en tredjedel av de nationella parlamenten protesterar.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att förklaring 17, gällande EG-rättens företräde framför medlemsländernas lagar och som nu är fogad till fördraget, bör avskrivas helt.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att artikel 308, den s.k. flexibilitetsklausulen, ska tas bort eftersom den ger EU möjlighet att med enhällighet anta rättsakter på områden som inte angetts i fördraget och där EU i dag inte har makt.

11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att passerellerna ska tas bort eftersom dessa gör det möjligt för EU att övergå från mellanstatligt till överstatligt beslutsfattande.
12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att medborgarinitiativet borde vara mer kraftfullt.
13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att EU-parlamentets flyttcirkus ska upphöra och att parlamentet endast ska ha ett säte.
14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att den öppna samordningsmetoden inte ska omformuleras till att bli en metod att försöka överta behörigheten från medlemsstaterna.
15. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att den svenska alliansfriheten urholkas med föreslagna skrivningar i Lissabonfördraget.
16. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att varje enskilt medlemsland i EU själv ska förfoga över sitt försvar.
17. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att artikel 42.7 gällande ömsesidiga försvarsåtaganden bör utgå från Lissabonfördraget.
18. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att artikel 42.3 bör tas bort så att det ska vara tillåtet för ett medlemsland i EU att nedrusta militärt.
19. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att EU inte borde ha någon solidaritetsklausul enligt artikel 222 där ”militära resurser” ska tillhandahållas av medlemsstaterna.
20. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att vetorätten inom de s.k. rättsliga och inrikes frågorna ska vara kvar.
21. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att den fria rörligheten för personer i EU är viktig och bör utvidgas till hela Europa.
22. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att polisiära frågor ska fortsätta vara en nationell angelägenhet.
23. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att EU:s polisbyrå inte ska ha operativa befogenheter i enskilda medlemsländer.
24. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att polissamarbete ska ske i mellanstatliga internationella samarbetsorgan, t.ex. Interpol.

25. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att inte EU-harmonisera straffrätten.
26. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att inrättandet av en åklagarmyndighet i EU dels inte är sakligt befogat, dels är ett steg i riktning mot att göra EU till en stat och därför inte bör genomföras.
27. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om garantier för att säkerställa att den svenska modellen med kollektivavtalslösningar inte ska kunna överprövas av EG-domstolen.
28. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utländska företag som verkar i Sverige ska följa samma regler som svenska företag och att kollektivavtalen ska skyddas.
29. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att EU inte ska få status som juridisk person.
30. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att de enskilda medlemsstaterna i EU ska ha rätt att föra en mer solidarisk och generös asyl- och invandringspolitik än den EU anger.
31. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen måste verka med kraft, oavsett om EU-grundlagen antas eller inte, för att ge de nationella parlamenten rimliga möjligheter att utföra sina demokratiska kontrollfunktioner.
32. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att EU-anställda ska ha stärkt meddelarfrihet bl.a. för att våga avslöja bedrägerier och oegentligheter i EU-byråkratien.
33. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att miljö- och klimatkraven bör höjas och tydliggöras för att på så sätt skapa reella politiska verktyg på EU-nivå i miljö- och klimatfrågorna.
34. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Lissabonfördraget borde innehålla en miljögaranti, dvs. rätten för ett medlemsland att införa strängare regler på miljöområdet.
35. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Euratomfördraget bör strykas.
36. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ett protokoll om hållbar utveckling bör införas i EU-fördraget.
37. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att rymdpolitik inte ska överföras till EU och få en rättslig grund i artikel 172a i EUF-fördraget.

38. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige ska ha ett juridiskt bindande undantag från det tredje steget i den ekonomiska monetära unionen, EMU.
39. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Lissabonfördraget står i strid med Sveriges grundlag, 10 kap. 5 § regeringsformen om ”principerna för statskicket”.
40. Riksdagen beslutar att beslut gällande Lissabonfördraget ska ske i enlighet med grundlagsändringar, dvs. två riksdagsbeslut med mellanliggande val.
41. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att reflexionsgruppens mandat behöver klargöras och begränsas.
42. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att en folkomröstning om Lissabonfördraget ska hållas i Sverige.
43. Riksdagen avslår Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.
44. Riksdagen avslår regeringens förslag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

## Motioner från allmänna motionstiden hösten 2008

### *2008/09:U209 av Göran Persson i Simrishamn (s):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen aktivt bör verka för att Europaparlamentet endast sammanträder i Bryssel.

### *2008/09:U258 av Ronny Olander m.fl. (s):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en social klausul i EU-fördraget.

### *2008/09:U328 av Sven Gunnar Persson (kd):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att koncentrera Europaparlamentet till en ort.

### *2008/09:U337 av Sven Gunnar Persson (kd):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att koncentrera Europaparlamentet till en ort.



*2008/09:U349 av Urban Ahlin m.fl. (s):*

66. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om Europaparlamentets säte.

*2008/09:U355 av Sven Bergström m.fl. (c):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ett godkännande av ett nytt EU-fördrag bör ske i den ordning som gäller för stiftande av grundlag, dvs. två riksdagsbeslut med likadant innehåll och ett allmänt val mellan de två besluten.

*2008/09:A345 av Josefin Brink m.fl. (v):*

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör verka för ett socialt protokoll för fackliga rättigheter i EU och utverka juridiskt bindande garantier för den svenska kollektivavtalsmodellen.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen ska utverka juridiskt bindande garantier för den svenska kollektivavtalsmodellen i enlighet med vad som utlovades inför Sveriges EU-inträde.

*2008/09:A387 av Mona Sahlin m.fl. (s):*

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen ska agera för att initiativ tas på EU-nivå för att förändra delar av utstationeringsdirektivet.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen aktivt i EU driver frågan om ett socialt protokoll.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen aktivt agerar för att undanröja hotet om löne- och villkorsdumpning i Sverige och Europa.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen vid alla kommande toppmöten i EU på eget initiativ driver frågor om förstärkning av löntagarnas rättigheter i Sverige och Europa.

BILAGA 2

## Regeringens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

*dels att 3 och 4 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att rubriken närmast före 2 § ska lyda ”Införlivande av Europeiska unionens regler”.*

*Nuvarande lydelse*

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

*Föreslagen lydelse*

## 3 §

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

*De rättsakter, avtal och andra beslut som har antagits av Europeiska gemenskaperna efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen ska fortsätta att gälla här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §.*

4 §<sup>1</sup>

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

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

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

3. *Konventionen* den 13 november 1962 om ändring av *Fördraget* om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen i syfte att göra den särskilda ordningen för associering

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

2. *fördraget* den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen

3. *konventionen* den 13 november 1962 om ändring av *fördraget* om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen i syfte att göra den särskilda ordningen för associering

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2006:368.

av utomeuropeiska länder och territorier som behandlas i fjärde delen av detta fördrag tillämplig med avseende på Nederländska Antillerna

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

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

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

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

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

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

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

11. *Fördraget* den 13 mars 1984

av utomeuropeiska länder och territorier som behandlas i fjärde delen av detta fördrag tillämplig med avseende på Nederländska Antillerna

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

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

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

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

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

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

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

11. *fördraget* den 13 mars 1984

om ändring av fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna i fråga om Grönland

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

13. *Europeiska* enhetsakten den 17 och 28 februari 1986

14. *Fördraget* den 7 februari 1992 om Europeiska unionen

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

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

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

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

19. *Fördraget* den 25 april 2005 om Republiken Bulgariens och

om ändring av fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna i fråga om Grönland

12. *fördraget* den 12 juni 1985 om Konungariket Spaniens och Portugisiska republikens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergi-gemenskapen

13. *europiska* enhetsakten den 17 och 28 februari 1986

14. *fördraget* den 7 februari 1992 om Europeiska unionen

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

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

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

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

19. *fördraget* den 25 april 2005 om Republiken Bulgariens och

Rumäniens anslutning till  
Europeiska unionen

Rumäniens anslutning till  
Europeiska unionen

*20. Lissabonfördraget den 13 december 2007 om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen*

*20. Bilagor* och protokoll som hör till de fördrag och andra instrument som anges i 1–19.

*21. bilagor* och protokoll som hör till de fördrag och andra instrument som anges i 1–20.

---

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

BILAGA 3

## Konstitutionsutskottets yttrande 2008/09:KU3y

### 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).<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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

<sup>2</sup> Erik Holmberg m.fl., a.a., s. 242 f.

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 statsskicket. Om den beslutanderätt som ska överlåtas är av sådant slag att den rör principerna för statsskicket 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 sådan 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) gås 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 företrädare 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 överlåtit. 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 beslutsproceduren 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 stats-skicket* (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 konferensen.

Utskottet ansåg att frågan om det slutliga fördragets förenlighet med svenska grundlagar är central (s. 50). I fråga om fri- och rättighetskyddet 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 statskicket 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 statskicket 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 överlåtna beslutsbefogenheterna inte rörde principerna för statskicket. 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 statskicket skulle anses rörda 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, alltså 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 alltjämt 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 fördragsfäst 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 frågar 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 iaktta 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 befärad 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 innebar enligt utskottet ett starkt 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 anförts att fördragsartikeln och protokollen 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 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 förstärkts 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 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 polisära 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 öppnhetsreglerna 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 begränsar sig till tillgång till handlingar utan även berör den slutna förhandlingskultur som alltjämt 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 uppräknig 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 överlåtit? 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 överlåtit. 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), 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), Birgitta Sellén (c) och Cecilia Wigström i Göteborg (fp).

# 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 statsskicket”. 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 statsskicket 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 statsskicket 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-byråkratin 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.

BILAGA 4

# Finansutskottets yttrande 2008/09:FiU2y

## Lissabonfördraget

---

### Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet beredde den 14 oktober 2008 samtliga övriga utskott 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 utrikesutskottet kommer att behandla i samband med propositionen.

Finansutskottet begränsar sitt yttrande till att avse Europeiska unionens budget samt undantag för Sverige från den ekonomiska och monetära unionen.

Till yttrandet har fogats en avvikande mening (v och mp).

# Utskottets överväganden

## Europeiska unionens budget

### *Propositionen*

I propositionen (avsnitt 18, s. 154–159) anføres att principerna för arbetet med unionens budget samlas i en särskild artikel i fördraget. Bestämmelser om EU-budgetens inkomstsida (unionens egna medel) ska, i likhet med nu gällande EG-fördrag, antas av rådet med enhällighet efter Europaparlamentets hörande. Nationellt godkännande krävs av medlemsstaterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Det införs dock en bestämmelse som ger rådet möjlighet att med enhällighet bestämma att vissa genomförandebestämmelser ska antas av rådet med kvalificerad majoritet efter godkännande av Europaparlamentet.

Den fleråriga budgetramen kallas i dag för det finansiella perspektivet och är ett flerårigt budgettak för EU:s utgifter. Det finansiella perspektivet regleras för närvarande i ett interinstitutionellt avtal mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen. Det finansiella perspektivet byter namn till den fleråriga budgetramen. Det upprättas en särskild rättslig grund i fördraget för den fleråriga budgetramen.

EU:s årliga budgetprocess förenklas. Uppdelningen mellan s.k. obligatoriska (t.ex. avseende jordbrukspolitiken) och icke-obligatoriska utgifter i unionens årliga budget försvinner. Europaparlamentet får därmed en viktig roll även i fråga om jordbruksutgifter medan rådet får ökat inflytande över övriga utgifter.

### *Motionen*

I motion U1 av Mona Sahlin m.fl. (s) yrkas att riksdagen ska tillkännage för regeringen som sin mening vad som anføres i motionen om vad som bör beaktas på vissa fördragsområden sedan Lissabonfördraget trätt i kraft. I motionen behandlas EU:s budget. Motionärerna anför att arbetet med EU:s budget ska präglas av stabilitet och långsiktighet. I och med det nya fördraget tas det ytterligare steg mot detta. Sverige ska verka för en restriktiv och återhållsam budgetpolitik inom unionen och en kostnadseffektiv användning av EU:s budgetmedel. Det är positivt att det nya fördraget även betonar detta.

Motionärerna ser positivt på att det blir möjligt att fastställa en budgetram på fem år eller mer då det innebär en större flexibilitet inom systemet. Dock kan en förkortning av budgetramen snarare bidra till att skapa mindre förutsägbarhet och stabilitet inom systemet. Det kan dessutom resultera i att det tunga budgetarbetet måste repeteras alltför ofta, vilket kan komma att sluka resurser och pengar.



Den nya ordningen avseende det årliga budgetarbetet uppskattas av motionärerna. Genom att dagens två läsningar ändras så att rådet och Europaparlamentet enbart gör var sin läsning blir det troligen en snabbare och mindre resurskrävande budgetprocess.

### *Utskottets ställningstagande*

Finansutskottet vill erinra om att redan i betänkande 1994/95:FiU5 (med anledning av prop. 1994/95:40) slogs målet för den svenska budgetpolitiken i EU fast. Det innebär bl.a. att Sverige ska verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU. Målet innebär även att Sverige ska verka för en kostnadseffektiv användning av EU:s budgetmedel. Finansutskottet har många gånger sedan dess upprepat detta mål (t.ex. bet. 2007/08:FiU1, s. 140–141), och även i budgetpropositionen för 2009 nämns detta mål (prop. 2008/09:1 utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen, s. 9).

Utskottet vill understryka att detta mål är fortsatt giltigt och förutsätter att regeringen verkar i enlighet med detta också vid ett genomförande av Lissabonfördraget.

När det gäller den fleråriga budgetramen konstaterar utskottet att enligt praxis är längden för närvarande sju år. Den nu gällande ramen gäller för perioden 2007–2013. Finansutskottet behandlade våren 2008 den del av den gällande ramen som rör EU-budgetens finansieringssystem, dvs. systemet för EU:s egna medel (bet. 2007/08:FiU12). En nyhet med Lissabonfördraget är att den fleråriga budgetramen får en rättslig grund (artikel 270a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Budgetramens längd fastställs i fördraget till minst fem år.

Utskottet har inhämtat kompletterande information från Finansdepartementet om budgetramen. Finansdepartementet påpekar att även om en ram på fem år, allt annat lika, leder till mindre förutsägbarhet än en ram på sju år, är sannolikt inte själva längden det mest avgörande för förutsägbarheten. Det torde vara viktigare vilken status de olika aktörerna tillmäter budgetramen. I underlaget från Finansdepartementet erinras vidare om att budgetramens status stärks genom att budgetramen får en rättslig grund.

I utskottets ställningstagande att målet för den svenska budgetpolitiken i EU ligger fast ingår att regeringen har att följa detta mål också i diskussionerna om budgetramens längd.

När det gäller den årliga budgetprocessen förenklas den på två sätt. Dels försvinner uppdelningen mellan s.k. obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter i unionens årliga budget, dels ska rådet och parlamentet göra endast var sin läsning av kommissionens budgetförslag i stället för dagens två läsningar. Även i den årliga budgetprocessen gäller naturligtvis målet för den svenska budgetpolitiken i EU.

Utskottet föreslår utifrån sina utgångspunkter och med det ovan anförda att utrikesutskottet tillstyrker propositionen. Motion U1 (s) är i den del som rör finansutskottets område tillgodosedd med vad utskottet anfört ovan.

## Undantag för Sverige från den ekonomiska och monetära unionen

### *Propositionen*

När det gäller ekonomisk och monetär politik anføres i propositionen (avsnitt 23.2, s. 180–185) att samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik förblir en uppgift främst för medlemsstaterna, även om vissa viktiga delar av denna samordning följer gemensamma förfaranden. Kommissionen får bl.a. möjlighet att självständigt utfärda varningar till medlemsstater som inte bedöms följa de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken.

Samarbetet mellan de länder som ingår i euroområdet formaliseras och förstärks, bl.a. genom att en ordförande för denna grupp väljs för en tid om två och ett halvt år.

I EG-fördraget regleras ekonomiska och monetära unionens (EMU) genomförande. Den tredje och sista etappen inleddes 1999 och innebär en fullbordad valutaunion. Genom Lissabonfördraget görs en teknisk anpassning och en uppdatering av övergångsbestämmelserna för EMU (artiklarna 116–124 i EG-fördraget) bl.a. med hänsyn till valutaunionens upprättande. Exempelvis utgår de delar av artiklarna 116 och 117 i EG-fördraget som handlar om andra etappen i EMU, eftersom de numera är obsoleta.

Övriga bestämmelser om den ekonomiska och monetära politiken motsvarar i huvudsak nuvarande bestämmelser.

### *Motionen*

I motion U2 (yrkande 4) av Lars Ohly m.fl. (v) och i motion U4 (yrkande 38) av Maria Wetterstrand m.fl. (mp) anføres att Sverige bör förhandla fram ett undantag från den ekonomiska och monetära unionen (EMU), i likhet med Danmark och Storbritannien.

### *Utskottets ställningstagande*

I betänkandet 2007/08:FiU23 Riksbankens förvaltning 2007 behandlade utskottet motionsyrkanden med samma krav som de nu aktuella yrkandena om Sverige och EMU. Utskottet konstaterade att man tidigare hade behandlat liknande förslag, senast i samband med behandlingen av Riksbankens förvaltning 2006 (bet. 2006/07:FiU23). Förslagen avlogs då med motiveringen att EG-kommissionen efter den svenska folkomröstningen 2003 förklarar att ett formellt undantag om att Sverige inte behöver införa euron inte är nödvändigt. Utskottet såg i betänkande 2007/08:FiU23 ingen anledning att omvärdera detta ställningstagande och avstyrkte därför motionerna.

Av propositionen om Lissabonfördraget framgår att de här aktuella bestämmelserna rörande EMU inte ändras.

Utskottet finner inte skäl att ompröva sin tidigare uppfattning och föreslår att utrikesutskottet avstyrker de båda motionsyrkandena.

Stockholm den 28 oktober 2008

På finansutskottets vägnar

*Thomas Östros*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Thomas Östros (s), Bertil Kjellberg (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Roger Tiefensee (c), Monica Green (s), Carl B Hamilton (fp), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Mikaela Valtersson (mp), Jörgen Hellman (s) och Holger Gustafsson (kd).

## Avvikande mening

### Lissabonfördraget

Ulla Andersson (v) och Mikaela Valtersson (mp) anför:

I den övergripande fråga som här behandlas, nämligen godkännande av Lissabonfördraget, anser vi – som framgår av våra partimotioner U2 (v) och U4 (mp) – att riksdagen bör avslå regeringens proposition. Lissabonfördraget – eller ett omförhandlat fördrag – bör underställas en folkomröstning innan Sverige kan godkänna det.

I frågan om *Europeiska unionens budget* har vi inga invändningar mot att Sveriges politik är restriktiv och återhållsam.

Beträffande *undantag för Sverige från den ekonomiska och monetära unionen* vill vi erinra om att vid folkomröstningen hösten 2003 sade svenska folket nej till att byta kronan mot euron. Partierna i riksdagen har lovat att respektera folkomröstningens resultat. Partierna har därmed ett gemensamt ansvar för att förvalta resultatet på bästa sätt. Enligt vår mening bör folkomröstningens resultat avspeglas i Sveriges fördrag med EU. Vi anser därför att regeringen bör ta initiativ till förhandlingar med EU om ett formellt juridiskt undantag för Sverige från EMU, liknande de undantag Storbritannien och Danmark har. Ett undantag skulle undanröja diskussionen om folkomröstningsresultatet är förenligt med Sveriges fördragsmässiga åtaganden samt visa att såväl riksdagen och regeringen som EU formellt respekterar folkomröstningens resultat och folkets uttalade vilja. Utrikesutskottet bör således föreslå att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionerna U2 (v) yrkande 4 och U4 (mp) yrkande 38 om ett formellt undantag från EMU.

BILAGA 5

# Justitieutskottets yttrande 2008/09:JuU1y

## Lissabonfördraget

---

### Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 14 oktober 2008 beslutat bereda övriga utskott tillfälle att avge yttrande över regeringens proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget jämte motioner i de delar de berör respektive utskotts beredningsområde.

Justitieutskottet yttrar sig dels över propositionen i de delar som berör utskottets beredningsområde, dels över motion 2008/09:U4 (mp) yrkandena 20–26, som berör justitieutskottets beredningsområde.

# Utskottets överväganden

## Propositionen

Lissabonfördraget innebär sammanfattningsvis att pelarstrukturen inom EU avskaffas och att det nuvarande samarbetet inom unionen rörande frågor som faller inom justitieutskottets beredningsområde förändras. Från att vara ett huvudsakligen mellanstatligt samarbete med enhälliga beslut i rådet kommer beslut, med vissa undantag, att fattas med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Europaparlamentet blir medbeslutande och samma rättsakter som unionen förfogar över inom andra områden – förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden – ska användas.

De rättsliga och inrikes frågorna har en särskild karaktär genom att de berör kärnuppgifter för nationalstaten, som att upprätthålla lag och ordning och svara för myndighetsutövning mot enskilda medborgare. Genom Lissabonfördraget införs ett antal särbestämmelser som beaktar detta. Det slås t.ex. fast att unionen inom området frihet, säkerhet och rättvisa ska respektera de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna. Det finns vidare särskilda bestämmelser för bl.a. Europeiska rådet, de nationella parlamentens subsidiaritetskontroll, medlemsstaternas initiativrätt, formerna för att fatta beslut och EU-domstolens behörighet som alla motiveras av den starka nationella anknytning som utmärker de rättsliga och inrikes frågorna.

En sådan särbestämmelse är den s.k. nödbromsen. Denna innebär en möjlighet för en medlemsstat att, för vissa frågor på det straffrättsliga området, hänvisa ett utkast till direktiv till Europeiska rådet för ställningstagande om det skulle påverka grundläggande aspekter av en medlemsstats straffrättsliga system negativt. En annan mekanism finns beträffande en europeisk åklagare och polissamarbetet. Om ingen enighet uppnås i Europeiska rådet kan, under särskilt givna förutsättningar, ett s.k. fördjudat samarbete inledas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater.

Genom Lissabonfördraget upprättas en särskild rättslig grund enligt vilken unionen, för att förebygga och bekämpa terrorism och därmed sammanhängande verksamhet, kan vidta åtgärder angående kapitalrörelser och betalningar, såsom frysning av tillgångar. Vidare upprättas en rättslig grund för bl.a. kontroll, övervakning och förvaltning av de yttre gränserna.

Det straffrättsliga samarbetet ska bygga på principen om ömsesidigt erkännande och inbegripa en tillnärmning av nationell lagstiftning på det straff- och straffprocessuella området. En möjlighet att fastställa minimiregler införs för ömsesidig tillåtlighet av bevis och fastställande av personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet. Detsamma gäller för brottsrekvisit och påföljder dels för allvarlig brottslighet med gränsöverskridande

inslag, dels för att säkerställa ett effektivt genomförande av unionens politik som redan omfattas av harmoniseringsåtgärder. Vidare inrättas en rättslig grund i fördraget för brottsförebyggande arbete.

Genom Lissabonfördraget slås ramarna för Eurojust fast. Eurojust får möjlighet att inleda brottsutredningar och föreslå inledande av lagföringsförfaranden som genomförs av behöriga nationella myndigheter. Vidare upprättas en rättslig grund som öppnar en möjlighet för att i framtiden inrätta en europeisk åklagare. Ett sådant beslut kräver enhällighet i rådet och Europaparlamentets godkännande.

Polissamarbete och rättsligt samarbete ska omfatta såväl lagstiftande som operativa uppgifter. För att förbättra förutsättningarna för operativt samarbete ska det inrättas en ständig kommitté i rådet med uppgift att understödja och stärka samarbetet i frågor om inre säkerhet. Ramarna för Europol slås fast. Vidare upprättas rättsliga grunder för samarbete mellan berörda nationella myndigheter när det gäller medlemsstaternas inre säkerhet och agerande på en annan medlemsstats territorium. För beslut om operativt samarbete ska, efter hörande av Europaparlamentet, enhällighet gälla i rådet.

Genom Lissabonfördraget fördragsfästs och stärks de nationella parlamentens roll i unionens arbete. Förutom bl.a. subsidiaritetskontrollen bör för justitieutskottets beredningsområde särskilt nämnas att de nationella parlamenten ges en utvärderande roll inom området för frihet, säkerhet och rättvisa. Vidare ska de nationella parlamenten delta i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet.

## Motionen

I motion U4 (mp) begärs att beslut rörande de rättsliga och inrikes frågorna även i fortsättningen ska fattas med enhällighet i rådet. Motionärerna ser en fara i att bindande beslut fattas utan att först ha godkänts av de nationella parlamenten och att det straffrättsliga samarbetet genom avskaffandet av enhällighet kan leda till oönskade förändringar för svensk del. Vad gäller polissamarbetet anser motionärerna att Europol inte ska ha operativa befogenheter i enskilda medlemsstater. Polissamarbete ska i stället utföras inom ramen för mellanstatliga internationella samarbetsorgan som t.ex. Interpol. Vidare anförs i motionen att det saknas skäl för att inrätta en europeisk åklagare.

## Utskottets bedömning

### *Beslutsformer*

Det hittillsvarande samarbetet inom tredje pelaren har inte svarat mot de ambitioner och förväntningar på resultat som funnits. Till bristerna med den nuvarande ordningen hör att kravet på enhällighet ofta innebär lång-

dragna förhandlingar om detaljfrågor och urvattnade förhandlingsresultat. Användandet av konventioner kräver tidsödande nationella förfaranden för antagande och genomförande, och det finns inte heller någon fördragsreglerad ordning för kontroll av genomförandet i medlemsstaterna av fattade beslut.

Utskottet anser det vara av stor betydelse för unionen och för Sverige som nation att det rättsliga och inrikes samarbetet kan vidareutvecklas. Lissabonfördraget innebär ökade möjligheter till ett effektivt beslutsfattande och till rättsakter som medför konkreta framsteg. Genom de särlösningar som införs genom Lissabonfördraget beaktas den särskilda karaktär som de rättsliga och inrikes frågorna har. Utskottet bedömer att dessa särlösningar är väl avvägda. Utskottet tillstyrker sålunda att beslutsformerna ändras och avstyrker bifall till motion U4 yrkandena 20 och 21.

#### *Straffrättsligt samarbete*

Det straffrättsliga samarbetet inom unionen har genomgått en snabb utveckling under senare år. Vägledande för arbetet har varit genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut, som syftar till att ge europeisk effekt åt nationella rättsliga avgöranden och att effektivisera samarbetet mellan de nationella myndigheterna. Samtidigt med detta har en viss tillnärmning skett av brottsrekvisit och påföljder, bl.a. för att underlätta ömsesidigt erkännande.

Enligt utskottets mening är det angeläget att det påbörjade arbetet kan fortsätta. Samtidigt är det dock svårt att förutse hur det europeiska straffrättsliga samarbetet kommer att utvecklas. Den gränsöverskridande brottsligheten tar sig hela tiden nya och mer avancerade uttryck. Det måste finnas en fortsatt vilja att finna europeiska lösningar på hur denna brottslighet ska bekämpas. Lissabonfördraget ger enligt utskottets bedömning möjligheter för ett sådant fortsatt arbete, och utskottet ställer sig liksom regeringen bakom de ändringar som införs. Utskottet avstyrker bifall till motion U4 yrkande 25.

I sammanhanget vill utskottet framhålla att Lissabonfördraget på ett helt annat sätt än de nuvarande fördragen beaktar att den nationella lagstiftningen på området ofta har en stark folklig, historisk och kulturell förankring. Således anges att införandet av minimiregler måste beakta skillnaderna mellan medlemsstaternas rättsliga traditioner och rättssystem. Till detta kommer den s.k. nödbroms som på svenskt initiativ införs för vissa frågor på det straffrättsliga området. Detta förfarande är det yttersta skyddet för att viktiga svenska intressen, t.ex. när det gäller vår grundlagskyddade tryck- och yttrandefrihet eller den fria bevisprövningen, ska kunna försvaras i det fortsatta arbetet på området.

#### *Åklagarsamarbete*

Utskottet välkomnar de möjligheter till en vidareutveckling av Eurojustsamarbetet som Lissabonfördraget ger. Den exakta avgränsningen av Eurojusts framtida befogenheter och vad som ska falla på Eurojust som myndighet



och på de enskilda nationella Eurojustmedlemmarna att besluta om får, som regeringen konstaterar i propositionen, fastställas i den sekundärrättsliga lagstiftningen. Utskottet vill i sammanhanget framhålla att Eurojusts behörighet att inleda brottsutredningar och föreslå lagföringsförfaranden inte kan innefatta en skyldighet för nationella behöriga myndigheter att utan egen prövning och eget ställningstagande inleda sådana förfaranden.

När det gäller frågan om en rättslig grund för att i framtiden inrätta en europeisk åklagarmyndighet har denna varit föremål för en omfattande debatt. Om den rättsliga grund som skapas i fördraget skulle användas i framtiden för konkreta förslag aktualiserar det en rad frågor som kräver närmare analys och en djup förankring i varje medlemsstat. Utskottet anser dock, i likhet med regeringen, att det inte nu går att ange vilka specifika ställningstaganden som skulle behöva göras för svenskt vidkommande; det beror på vilken utformning förslagen får. Utan att ta ställning i sakfrågan kan utskottet konstatera att kravet i fördraget på enhällighet för beslut i denna fråga och Sveriges möjlighet att stå utanför ett eventuellt samarbete ger erforderligt manöverutrymme. Med det anförda får motion U4 yrkande 26 anses besvarat.

#### *Polissamarbete*

Det är av strategisk betydelse för Sverige att det europeiska polissamarbetet kan fortsätta att utvecklas. Människohandel, narkotikahandel och terrorism är exempel på brott som bara kan bekämpas effektivt om det finns ett väl fungerande gränsöverskridande samarbete. Lissabonfördraget möjliggör enligt utskottets mening ett intensifierat samarbete över gränserna mellan brottsbekämpande myndigheter.

Genom Lissabonfördraget slås Europols uppgift fast. Såvitt gäller Europols operativa insatser ska dessa genomföras i samverkan och i samförstånd med myndigheterna i den eller de medlemsstater vars territorium berörs. I sammanhanget vill utskottet särskilt lyfta fram att det genom Lissabonfördraget slås fast att tvångsåtgärder endast ska kunna genomföras av berörda nationella myndigheter. Utskottet välkomnar vidare den viktiga förändring som innebär att de nationella parlamenten, enligt fördraget, ska delta i den politiska övervakningen av Europol. I föreskrifter kommer det att läggas fast hur Europaparlamentet under medverkan av de nationella parlamenten ska utöva denna kontroll.

I propositionen lyfter regeringen fram att samarbetet även framdeles måste präglas av en strävan att utveckla kontakterna och informationsutbytet mellan nationella myndigheter och i förhållande till Europol. Utskottet vill särskilt understryka vikten av det regeringen anför i det sammanhanget, nämligen att Sverige fortsätter att ägna stor uppmärksamhet åt frågor som har att göra med enskildas rättssäkerhet och integritet samt skydd för personuppgifter.

Sammanfattningsvis tillstyrker således utskottet att polissamarbetet utvecklas på sätt som sker genom Lissabonfördraget och avstyrker bifall till motion U4 yrkandena 22–24.

*Övriga frågor inom justitieutskottets beredningsområde*

Avslutningsvis välkomnar justitieutskottet att de nationella parlamenten ges en utvärderande roll inom området för frihet, säkerhet och rättvisa samt att de nationella parlamenten ska delta i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet.

I övrigt har utskottet inget att anföra med anledning av de delar av Lissabonfördraget som berör justitieutskottets beredningsområde.

Stockholm den 28 oktober 2008

På justitieutskottets vägnar

*Thomas Bodström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Thomas Bodström (s), Inger Davidson (kd), Henrik von Sydow (m), Krister Hammarbergh (m), Margareta Persson (s), Ulrika Karlsson i Uppsala (m), Elisebeht Markström (s), Johan Pehrson (fp), Karl Gustav Abramsson (s), Inge Garstedt (m), Christer Adelsbo (s), Helena Bouveng (m), Lena Olsson (v), Otto von Arnold (kd), Mehmet Kaplan (mp), Maryam Yazdanfar (s) och Karin Nilsson (c).

# Avvikande mening

## Avvikande mening (v, mp)

Lena Olsson (v) och Mehmet Kaplan (mp) anför:

Den tillnärmning som redan skett inom unionen på det rättsliga området har minskat Sveriges möjlighet att på ett självständigt sätt bygga upp ett alternativ för omvärlden som bl.a. innefattar ett effektivt och humant arbete på det polisiära och det straffrättsliga området. Lissabonfördraget innebär ett ökat inslag av överstatlighet inom dessa politikområden. Vi motsätter oss en sådan utveckling av unionen och anser att kravet på enhällighet vid beslutsfattande i rådet bör behållas på detta område.

Lissabonfördraget innebär en ytterligare tillnärmning av den materiella straffrätten, något vi motsätter oss. Vi ser inget egenvärde i att medlemsstaterna ska ha en gemensam straffrätt. Medlemsstaternas syn på de straffrättsliga frågorna skiljer sig åt på väsentliga punkter. Ett ökat inslag av överstatlighet på straffrättens område kan därför leda till oönskade förändringar för svensk del.

Inte heller ser vi behov av en europeisk åklagare. En sådan gemensam myndighet kan i förlängningen leda till såväl federal strafflag som federala domstolar.

Utvecklingen inom det operativa polissamarbetet går nu mycket fort, och det sker helt utan bredare debatt. Europol ska enligt vår mening inte ha operativ befogenhet i de enskilda medlemsländerna. Tvärtom är det viktigt att betona enskilda staters roll att, i samarbete med andra, bekämpa alla typer av brottslighet. Vi tror att polissamarbete kan utföras inom andra, mindre överstatliga, samarbetsorgan som t.ex. Interpol.

Sammanfattningsvis anser vi således att utrikesutskottet bör tillstyrka motion U4 yrkandena 20–26.

BILAGA 6

## Försvarsutskottets protokollsutdrag

## FÖRSVARSPOLITIKEN

**Utdrag ur PROTOKOLL UTSKOTTSSAMMANTRÄDE 2008/09:6**

DATUM 2008-10-28  
 TID 11.00–11.30

**§ 4** - - -**Protokollsutdrag till UU**

Utrikesutskottet har beslutat att bereda övriga utskott tillfälle att senast torsdagen den 23 oktober kl. 14.00 avge yttrande över propositionen 2007/08:168 Lissabonfördraget jämte motioner.

Under överläggningarna i försvarsutskottet den 21 oktober enades utskottet om att inte avge ett formellt yttrande, utan att genom ett utdrag ur utskottets protokoll tillkännage för UU sin mening.

-----  
 Genom Lissabonfördraget stärker EU sin förmåga till att, med medlemsstaternas resurser, bidra till att bevara fred, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet genom civila och militära insatser. Kraven på enhällighet i Rådets beslutsfattande behålls för dessa frågor.

En europeisk byrå för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel (Europeiska försvarsbyrån) inrättas genom fördraget. Denna kommer att samordna och effektivisera såväl behovsanalys som utveckling och anskaffning av de nationella krishanteringsresurserna.

Fördraget betonar solidariteten mellan medlemsstaterna, och att dessa skall stödja varandra med alla till buds stående medel vid naturkatastrofer, terrordåd och väpnade angrepp. Fördraget betonar emellertid samtidigt också att den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik inte skall påverka den "särskilda karaktären" hos de alliansfria staternas säkerhets- och försvarspolitik. Detta förbehåll gäller även paragrafen om att den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik skall utvecklas mot ett gemensamt försvar.

Utskottet konstaterar att detta kräver ett enhälligt beslut av medlemsstaterna i Europeiska rådet .

Gunilla Wahlén (v) och Peter Rådberg (mp) anser inte att ett protokollsutdrag i denna fråga bör delges utrikesutskottet

Denna paragraf förklaras omedelbart justerad.

- - -

BILAGA 7

# Socialförsäkringsutskottets yttrande 2008/09:SfU2y

## Lissabonfördraget

---

### Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 14 oktober 2008 beslutat bereda bl.a. socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget, jämte motioner som berör socialförsäkringsutskottets ansvarsområde.

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget samt antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Socialförsäkringsutskottet yttrar sig över propositionen såvitt gäller frågor om inre marknaden (socialförsäkring), socialpolitik (den öppna samordningsmetoden) samt frågor om gränskontroll, asyl och invandring. Utskottet yttrar sig också över motion 2008/09:U4 av Maria Wetterstrand m.fl. (mp) yrkandena 14, 20, 21 och 30.

Utskottet noterar även att Miljöpartiet i motion 2008/09:U4 yrkandena 43 och 44 samt Vänsterpartiet i motion 2008/09:U2 av Lars Ohly m.fl. (v) yrkandena 5 och 6 yrkar avslag på förslagen i propositionen.

# Utskottets överväganden

## Socialförsäkringsfrågor

### Gällande ordning

I artiklarna 17–22 i EG-fördraget finns bestämmelser om unionsmedborgarskapet. Unionsmedborgarskapet, som ska komplettera det nationella medborgarskapet, ger unionsmedborgarna bl.a. rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

Det är en nationell angelägenhet vilka socialförsäkringsförmåner, liksom nivån på dessa, ett land ska erbjuda sina medborgare. När det gäller den inre marknaden och frågan om fri rörlighet för personer (arbetstagare) finns dock regler i bl.a. artiklarna 39–42 i EG-fördraget. Artikel 42 i EG-fördraget utgör grunden för samordning av de nationella socialförsäkringsystemen. Samordningen krävs för att personer som flyttar mellan medlemsländerna inte ska missgynnas när det gäller rätten till social trygghet liksom för att förhindra att dessa personer uppbär dubbla förmåner. Reglerna på gemenskapsnivå om samordning återfinns i förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen samt i tillämpningsförordningen (EEG) nr 574/72. Artikel 42 i EG-fördraget omfattar inte egna företagare, men denna grupp har inkluderats i förordningen med stöd av bestämmelserna i artikel 308 om fördragsutfyllnad. I artikel 42 i EG-fördraget anges att rådet ska besluta med enhällighet under hela förfarandet.

När det gäller EU-medlemsstaternas samarbete på det socialpolitiska området regleras detta i artiklarna 136–148 i EG-fördraget. Såvitt avser socialförsäkringsområdet gäller närmast artikel 136 om att gemenskapens och medlemsstaternas mål ska vara att bl.a. åstadkomma ett fullgott socialt skydd och bekämpa social utslagning, samt artikel 137 vari anges att för att uppnå målen i artikel 136 ska gemenskapen understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom bl.a. social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna (artikel 137 punkt 1c). Vidare anges att de bestämmelser som antagits enligt artikel 137 inte ska påverka medlemsstaternas erkända rätt att fastställa de grundläggande principerna för sina system för social trygghet och inte i väsentlig grad påverka den finansiella jämvikten i dessa. Rådet beslutar enligt medbeslutandeförfarandet utom på bl.a. punkt 1c där rådet ska besluta enhälligt på förslag av kommissionen efter att ha hört Europaparlamentet m.fl.

Den öppna samordningsmetoden innebär att medlemsstaterna kan samordna nationell politik genom gemensamma mål och utvärdering samt samverka i övrigt i syfte att uppnå unionens mål. I EG-fördragets artikel 140 anges att för att uppnå målen i artikel 136 i EG-fördraget ska kommis-

sionen på olika sätt främja samarbetet mellan medlemsstaterna och underlätta för dem att samordna sina åtgärder när det gäller bl.a. frågor om social trygghet.

### Propositionen

Genom Lissabonfördraget kommer reglerna för unionsmedborgarskap att utvidgas till att även omfatta åtgärder om social trygghet och socialt skydd. Således får rådet med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet besluta om åtgärder på området om befogenheter för detta ändamål inte föreskrivs i fördragen.

På både inre marknadsområdet och socialpolitikens område kommer uttryckligen anges att delad befogenhet gäller mellan EU och medlemsstaterna att lagstifta och anta rättsligt bindande akter (artikel 2c fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget). EU ska enligt subsidiaritetsprincipen endast utnyttja sin befogenhet om målen för den planerade åtgärden uppnås bättre på unionsnivå. Medlemsstaterna utövar sin befogenhet i den mån unionen inte utövat sin befogenhet eller har beslutat att inte utöva den. Vidare anges i artikel 2d.3 i EUF-fördraget att EU får ta initiativ för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas socialpolitik.

Vid beslut på inre marknadsområdet kommer som huvudregel det ordinarie lagstiftningsförfarandet att användas och beslut tas med kvalificerad majoritet. Således kommer även beslut som gäller bl.a. social trygghet för migrerande arbetstagare och samordningen av de nationella socialförsäkringssystemen (artikel 42 EUF-fördraget) att beslutas med kvalificerad majoritet i stället för som i dag med enhällighet. Det införs samtidigt en möjlighet för en medlemsstat att vända sig till Europeiska rådet om en lagstiftningsakt skulle påverka grundläggande aspekter av dess nationella trygghetssystem. Om en medlemsstat väljer att vända sig till Europeiska rådet ska lagstiftningsförfarandet tillfälligt upphävas och Europeiska rådet antingen hänskjuta frågan tillbaka till rådet, besluta att inte vidta någon åtgärd eller begära att kommissionen lägger fram ett nytt förslag. I en gemensam förklaring (23) till artikel 42 andra stycket EUF-fördraget erinras om att Europeiska rådet i detta fall ska besluta med konsensus. Det anges vidare uttryckligen i artikel 42 EUF-fördraget att egenföretagare omfattas.

När det gäller det socialpolitiska området ska Europaparlamentet och rådet besluta enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. För bl.a. social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna (artikel 137 punkt 1c EUF-fördraget) ska emellertid rådet besluta enligt ett särskilt lagstiftningsförfarande med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet m.fl.

Det införs ingen allmän klausul om den öppna samordningsmetoden. I stället har samordningsmetoder, som påminner om den öppna samordningsmetoden, fördragsfästs inom fyra särskilda politikområden, bl.a. socialpolitik (artikel 140 EUF-fördraget). I en gemensam förklaring (31) till artikel

140 i EUF-fördraget bekräftas bl.a. att politikområdet i artikeln i huvudsak faller inom medlemsstaternas behörighetsområde samt att unionens åtgärder på området är av kompletterande karaktär och inte syftar till att harmonisera nationella system.

Regeringen anser att det är positivt att den öppna samordningsmetoden tydliggörs genom Lissabonfördraget. Metoden bygger på mellanstatligt samarbete och innebär således inte harmonisering av lagstiftning. Regeringen delar uppfattningen att ett effektivt användande av metoden förutsätter en väl fungerande nationell konsultation och samordning, inte minst med den regionala och lokala nivån samt med arbetsmarknadens parter.

### **Motionen**

I motion 2008/09:U4 av Maria Wetterstrand m.fl. (mp) yrkande 14 anfördes att det är positivt med mellanstatligt samarbete och utbyte av goda erfarenheter. Det är dock viktigt att uppmärksamma krafter i EU som via den öppna samordningsmetoden vill uppnå en harmoniserad lagstiftning inom bl.a. det socialpolitiska området. I motionen begärs ett tillkännagivande om att Sverige klart och tydligt i EU måste agera så att den öppna samordningsmetoden inte omformuleras till att bli en metod att försöka överta behörighet från medlemsstaterna.

### **Utskottet**

Utskottet noterar inledningsvis att de förändringar Lissabonfördraget medför när det gäller området social trygghet till stor del innebär ett tydliggörande av rättslig grund. När det gäller samordningen av de nationella socialförsäkringssystemen för migrerande arbetstagare kommer dock en övergång att ske från beslut med enhällighet till kvalificerad majoritet. Det införs samtidigt en möjlighet för en medlemsstat att vända sig till Europeiska rådet om en lagstiftningsakt skulle påverka grundläggande aspekter av dess nationella trygghetssystem. Europeiska rådet ska med anledning av en sådan anmälan i konsensus besluta om fortsatta åtgärder. Vidare fördragsfästs på bl.a. det sociala området (artikel 140) samordningsmetoder som påminner om den öppna samordningsmetoden.

Utskottet vill understryka att själva utformningen av och innehållet i medlemsländernas socialförsäkringssystem är en nationell fråga, även om de påverkas av principer i fördraget om icke-diskriminering och likabehandling av EU-medborgare liksom krav på likabehandling av kvinnor och män.

Med anledning av vad som anfördes i motionen om den öppna samordningsmetoden förutsätter utskottet att regeringen uppmärksammar att den samarbetsmetod som anges i artikel 140 i EUF-fördraget inte av EU i praktiken används för att genomdriva en harmonisering av nationella system inom olika socialpolitiska områden.



Med vad som ovan anförts tillstyrker utskottet propositionen i berörda delar. Motion 2008/09:U4 yrkande 14 får anses i huvudsak tillgodosedd och avstyrks.

## Gränskontroll, asyl och invandring

### Gällande ordning

Området med frihet, säkerhet och rättvisa rör politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring, civilrättsligt samarbete, straffrättsligt samarbete och polissamarbete.

I artiklarna 62 och 63 i EG-fördraget finns bestämmelser om kontroll vid de inre respektive yttre gränserna, asyl och invandring.

Vid Europeiska rådets möte i Sevilla i juni 2002 välkomnades kommissionens meddelande om en integrerad förvaltning av medlemsstaternas yttre gränser.

I syfte att öka harmoniseringen av asyl- och migrationspolitiken antogs vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 ett omfattande program för den europeiska asyl- och migrationspolitiken. Ett nytt femårigt arbetsprogram för området frihet, säkerhet och rättvisa – det s.k. Haagprogrammet – antogs 2004. Haagprogrammet och en tillhörande handlingsplan innehåller konkreta åtgärder som lagstiftningsåtgärder, utvärderingar och grönböcker. Haagprogrammet fastställde att utvecklingen av asylsystemet skulle ske i två faser och att ett gemensamt europeiskt asylsystem skulle vara upprättat 2010. Flera direktiv bl.a. om asylprövning och skyddsgrunder har antagits, och miniminormer på området har införts. I juni 2007 presenterade kommissionen en grönbok om den fortsatta harmoniseringen av den europeiska asylpolitiken.

Vid Europeiska rådets möte i Bryssel den 15–16 oktober 2008 antogs den europeiska pakten för invandring och asyl, där EU och dess medlemsstater framför sitt åtagande att föra en rättvis, effektiv och enhetlig politik som svar på de utmaningar och möjligheter som migrationen innebär. Pakten utgör i fortsättningen grunden för en gemensam politik för invandring och asyl, vägledd av en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna och samarbete med tredjeland.

### Propositionen

Inom hela det rättsliga och inrikes området, ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, ska som huvudregel samma beslutsformer och beslutsprocedurer användas som för övriga politikområden, dvs. åtgärder antas av rådet tillsammans med Europaparlamentet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Området med frihet, säkerhet och rättvisa kommer även att omfattas av de allmänna bestämmelserna om EG-domstolens behörighet.

Av propositionen framgår att en prioriterad fråga för Sverige under förhandlingarna var utvecklandet av det rättsliga och inrikes samarbetet, inte minst för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och få till stånd en human europeisk asyl- och invandringspolitik.

I propositionen anförs att den gradvisa utvecklingen av en gemensam europeisk politik för asyl och migration med en hög humanitär ambition är en fortsatt angelägen fråga. En harmoniserad asylopolitik för hela unionen, där medlemsstaterna tillämpar samma bestämmelser och erkänner varandras beslut, ger sammantaget en bättre ordning för medlemsstaterna och för den enskilde, men även en mer rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.

EU ska fastställa en gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd i enlighet med internationell flyktingrätt. Reglerna sammanfattar enligt propositionen målsättningen för den enhetliga och gemensamma politik som medlemsstaterna kom överens om 1999 vid Europeiska rådets möte i Tammerfors och innebär att Europaparlamentet och rådet ska föreskriva åtgärder för ett gemensamt europeiskt asylsystem. I propositionen anför regeringen att en viktig skillnad på detta område är att fördraget föreskriver enhetliga regler i stället för miniminormer, som tidigare var fallet.

När det gäller invandringspolitiken, bl.a. laglig migration av tredjelandsmedborgare till och mellan medlemsstaterna, kommer en övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet att ske. En rättslig grund införs om att EU ska besluta om en gemensam invandringspolitik, som innebär en effektiv förvaltning av migrationsströmmar och en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som lagligen vistas i medlemsstaterna samt förebyggande av och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel (artikel 63a EUF-fördraget).

EU ska utarbeta en politik med syfte att införa ett system för förvaltning av unionens yttre gränser. Den faktiska innebörden av detta blir enligt propositionen föremål för fortsatta förhandlingar om enskilda förslag till lagstiftning. Regeringen ser positivt på upprättandet av ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna, vilket kommer att underlätta samarbetet mellan nationella myndigheter och bidra till en hög och enhetlig standard på gränskontrollverksamheten.

En uttrycklig rättslig grund införs också som ger rådet befogenhet att under vissa förutsättningar anta bestämmelser om pass, identitetskort, bevis om uppehållstillstånd eller andra jämförbara dokument. Rådet ska besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Förutsättningen för att åtgärder ska få antas från unionens sida är att det visar sig nödvändigt för att underlätta utövandet av unionsmedborgarnas rättigheter att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och att fördragen inte innehåller befogenheter för ändamålet.

## Motionen

I motion 2008/09:U4 av Maria Wetterstrand m.fl. (mp) yrkandena 20, 21 och 30 begärs tillkännagivanden om att vetorätten inom de s.k. rättsliga och inrikes frågorna ska vara kvar, att den fria rörligheten för personer i EU är viktig och bör utvidgas till hela Europa samt att de enskilda medlemsstaterna ska ha rätt att föra en mer solidarisk och generös asyl- och invandringspolitik än den EU anger. I motionen anförs att på det rättsliga och inrikes området innebär fördraget att mer makt ges till unionen på medlemsstaternas bekostnad och att vetorätten kraftigt begränsas. EU:s beslutskompetens påverkar redan i dag Sveriges möjlighet att självständigt bygga upp bl.a. en solidarisk flyktingpolitik. Motionärerna motsätter sig ändringar som leder till ännu mer överstatlighet. Fri rörlighet för personer är positivt och bör utvidgas till att omfatta hela Europa. Nödvändiga s.k. kompensatoriska åtgärder måste dock kunna införas genom mellanstatligt samarbete. Motionärerna anser vidare att enhetliga regler på EU-nivå för bl.a. asylförfarandet, flyktingstatus och subsidiärt skydd inte bör införas. Sverige bör enligt motionärerna agera för att de enskilda medlemsstaterna uttryckligen ska ha kvar rätten att föra en bättre och mer solidarisk asyl- och invandringspolitik.

## Utskottet

Utskottet kan konstatera att utgångspunkten i fördraget är att EU ska utarbeta en gemensam politik för asyl, invandring och kontroll av de yttre gränserna som grundar sig på solidaritet mellan medlemsstaterna och som är rättvis för medborgare i tredjeländer.

Redan i samband med att utskottet yttrade sig till det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet över regeringens skrivelse om Europeiska konventet om EU:s framtid (yttr. 2003/04:SfU2y) uttalade utskottet sitt stöd för regeringens inställning att inriktningen på konventets förslag, som syftade till en framtida gemensam europeisk asyl- och invandringspolitik, borde stödjas. Enligt utskottets mening var det även nödvändigt att medlemsstaterna har i huvudsak överensstämmande regler för att uppnå en asyl- och invandringspolitik som verkligen är gemensam. Utskottet menade att detta samtidigt kommer att medföra att den samlade politiken för alla medlemsstater blir mer humanitär och rättssäker än om olika regler tillåts. Utskottet, som även delade regeringens uppfattning att den gemensamma asyl- och invandringspolitiken ska ha en hög nivå vad avser humanitet, tillämpning av asyrrätt och internationella åtaganden, godtog den avvägning regeringen gjorde inför de fortsatta förhandlingarna och som bl.a. innebar att en medlemsstat vid skapandet av den gemensamma och enhetliga politiken ska kunna tillämpa de bättre villkor som följer av statens nationella lagar.

Utskottet har i sitt utlåtande över kommissionens grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet ansett det eftersträvarsvärt med en ökad harmonisering av asylpolitiken inom EU. Utskottet uttalade bl.a. att ett framtida gemensamt asylsystem måste vara rättssäkert och öppet samt värna möjligheten att söka asyl. Åtgärder för att bekämpa olaglig invandring och människosmuggling måste utformas på ett sådant sätt att det inte undergräver asylrätten och respekten för grundläggande mänskliga rättigheter i asylproceduren. En utveckling mot stängda gränser kring Europa måste undvikas. Utskottet ansåg också att för att ett gemensamt europeiskt asylsystem ska vara hållbart krävs en rimlig fördelning av ansvaret inom unionen (utl. 2006/07:SfU13).

Utskottet, som kan konstatera att Lissabonfördraget föreskriver enhetliga regler i stället för som nu miniminormer på asylområdet, delar regeringens bedömning att en gemensam asyl- och invandringspolitik för hela unionen, där medlemsstaterna tillämpar samma bestämmelser och erkänner varandras beslut, sammantaget ger en bättre ordning för medlemsstaterna och för den enskilde, men även en mer rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.

Utskottet noterar också att ett finansiellt ramprogram för perioden 2008–2013 har beslutats i syfte att säkerställa en rättvis ekonomisk ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna vid genomförandet av en gemensam asyl- och invandringspolitik.

Med vad som anförts tillstyrker utskottet propositionen i berörda delar och avstyrker motion 2008/09:U4 yrkandena 20, 21 och 30.

Stockholm den 23 oktober 2008

På socialförsäkringsutskottets vägnar

*Gunnar Axén*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (m), Veronica Palm (s), Helena Riviére (m), Ronny Olander (s), Lars-Arne Staxäng (m), Solveig Zander (c), Siw Wittgren-Ahl (s), Ulf Nilsson (fp), Mats G Nilsson (m), Göte Wahlström (s), Lars Gustafsson (kd), Mikael Cederbratt (m), Matilda Ernkrans (s), Fredrick Federley (c), Gunvor G Ericson (mp), Magdalena Streijffert (s) och LiseLotte Olsson (v).

## Avvikande mening

### Lissabonfördraget (v, mp)

Gunvor G Ericson (mp) och LiseLotte Olsson (v) anför:

Vi anser att propositionens förslag bör avslås. När det gäller socialförsäkrings- och migrationsfrågor anser vi följande. Mellanstatligt samarbete med utbyte av goda erfarenheter är positivt och bör uppmuntras. Det är dock viktigt att uppmärksamma de krafter i EU som via bl.a. den öppna samordningsmetoden bakvägen vill uppnå en harmoniserad lagstiftning. Sverige måste klart och tydligt i EU agera så att denna metod inte omformuleras till att bli en metod att försöka överta behörighet från medlemsstaterna. Inom det rättsliga och inrikes området ska vetorätten vara kvar, dvs. beslut ska tas med enhällighet. Vi motsätter oss alla förslag som ger mer makt till unionen på medlemsstaternas bekostnad inom detta område. Den fria rörligheten för personer i EU är viktig och bör utvidgas till hela Europa. De åtgärder som krävs härför måste dock kunna införas genom mellanstatligt samarbete. EU:s beslutskompetens påverkar redan i dag enskilda medlemsstaters möjlighet att självständigt bygga upp en mer solidarisk och generös flyktingpolitik än den EU fastslår. Vi motsätter oss enhetliga regler på EU-nivå för bl.a. asylförfarandet, flyktingstatus och subsidiärt skydd och anser att Sverige bör agera för att de enskilda medlemsstaterna uttryckligen ska ha kvar rätten att föra en bättre och mer solidarisk asyl- och invandringspolitik än den som anges i EU:s direktiv.

## Särskilt yttrande

### **Lissabonfördraget (s)**

Veronica Palm, Ronny Olander, Siw Wittgren-Ahl, Göte Wahlström, Matilda Ernkrans och Magdalena Streijffert (alla s) anför:

Vi socialdemokrater anser att Sverige ska ratificera Lissabonfördraget. Vi ser dock anledning att i detta särskilda yttrande peka på två för socialförsäkringsutskottet viktiga samarbetsområden där vi ställer oss tveksamma till om den moderatledda regeringen företräder det som vi anser vara svenska intressen.

Sammantaget förbättrar fördraget balansen mellan den inre marknaden och den sociala dimensionen av EU-samarbetet. Vi vill i detta sammanhang betona vikten av att den svenska regeringen på EU-nivå slår vakt om den svenska arbetsmarknadsmodellen baserad på kollektivavtal. Detta är viktigt både för arbetsmarknadens funktion och för att ha ett förhandlat löneläge som värnar socialavgifterna som finansiering av socialförsäkrings-systemet.

Invandringspolitiken kommer med Lissabonfördraget att bli ett överstatligt samarbete. Vi tycker att det är bra med en gemensam flyktingpolitik inom den Europeiska unionen, men vi anser att utvecklingen bör följas så att asylrätten inte hotas. Det är av stor vikt att Sverige är drivande för att EU:s flyktingpolitik ska vara ett rättssäkert system som värnar asylrätten.

BILAGA 8

# Miljö- och jordbruksutskottets yttrande 2008/09:MJU1y

## Lissabonfördraget

---

### Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 14 oktober 2008 berett bl.a. miljö- och jordbruksutskottet möjlighet att avge yttrande 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, allt i de delar de berör respektive utskotts beredningsområde. I det följande tas vissa förhållanden och synpunkter upp som har samband med miljö- och jordbruksutskottets beredningsområde. Vidare behandlas motion U4 (mp) yrkandena 33 och 34.

## Utskottets överväganden

### **Fördragets huvudsakliga innehåll i de delar som berör utskottets beredningsområde**

När det gäller jordbruk och fiskeri innebär fördraget att Europaparlamentets möjlighet att påverka jordbruks- och fiskeripolitiken ökar genom att man övergår till det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. medbeslutande för Europaparlamentet tillämpas. Undantaget från medbeslutande av parlamentet är fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar samt fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter.

Beträffande miljö införs en särskild bestämmelse om att unionens åtgärder på internationell nivå särskilt ska avse att bekämpa klimatförändringen.

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) samlas vidare bestämmelser som ska beaktas eller respekteras i hela unionens verksamhet i ett sammanhållet avsnitt. Dessa allmänna bestämmelser omfattar bl.a. miljöskydd och djurskydd. Enligt artikel 6 i EUF-fördraget ska miljöskyddskraven integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling.

Genom en ny artikel 6b i EUF-fördraget fördragsfästs att unionen och medlemsstaterna vid utformningen och genomförandet av unionens politik, i fråga om jordbruk, fiskeri, transport, inre marknad, forskning samt teknisk utveckling och rymden, fullt ut ska ta hänsyn till kraven på välfärd för djuren som kännande varelser. Samtidigt ska unionen och medlemsstaterna respektera medlemsstaternas lagstiftning och sedvänjor särskilt i fråga om religiösa riter, kulturella traditioner och regionalt arv. Artikelens motsvarar i huvudsak protokollet om djurskydd och djurens välbefinnande som finns fogat till nu gällande EG-fördrag. Artikelens ersätter protokollet. Hänsyn till djurens välbefinnande framhävs genom att denna övergripande artikel tas in i fördraget.

### **Motionen**

Enligt motion U4 (mp) bör miljö- och klimatkraven höjas och tydliggöras för att på så sätt skapa reella politiska verktyg på EU-nivå i miljö- och klimatfrågorna. Enligt motionärerna står det redan i dag klart att EU kan främja internationella åtgärder för att lösa miljöproblem. EU var pådrivande i framtagandet av Kyotoavtalet på 1990-talet, då EU förband sig att minska sina utsläpp med 8 %. I dag vet vi att EU inte kan leva upp till denna målsättning då utsläppen i stället har ökat. Enligt artikel 191 är ett av målen med EU:s miljöpolitik att bidra till att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen. Det nya i denna paragraf är tillägget om att bekämpa klimatförändringen. Att främja internationella åtgärder är



dock något som EU redan gör i dag. Enligt motionärernas mening innebär tillägget inte att EU får bättre möjlighet att ta itu med klimatfrågan, och det tillför inget nytt i sak. De åtaganden som EU gjorde i mars 2007, om att t.ex. minska utsläppen med 20 % till 2020, var ett steg i rätt riktning även om de inte var tillräckliga enligt FN:s klimatpanel. Målsättningen fastställdes utan att Lissabonfördraget fanns och baserades i stället på ett mellanstatligt beslut. Detta tillägg innebär inte någon förändring av EU:s möjligheter att jobba med klimatfrågan även om det är just detta mindre tillägg som ofta förs fram som ett bärande argument för att fördraget måste antas. Det stora problemet med EU är att tillväxt och handel prioriteras före miljön. Detta har varit tydligt inom flera områden, t.ex. via handels- och transportpolitiken. Det borde vara så att miljö- och klimatkraven genomsyrar alla politikområden i EU och att EU ges reella verktyg för att kunna agera (yrkande 33).

I motionen framhålls vidare att Lissabonfördraget borde innehålla en miljögaranti, d.v.s. rätten för ett medlemsland att införa strängare regler på miljöområdet. EU:s nya grundlag innehåller fortfarande inte någon miljögaranti. Marknadens krav är fortfarande överordnade miljön (yrkande 34).

## Utskottets ställningstagande

### *Jordbruk och fiskeri*

Som redovisas i propositionen finns i artiklarna 32–38 i EG-fördraget de grundläggande bestämmelserna om den gemensamma jordbrukspolitiken. Den gemensamma marknaden omfattar jordbruket och handeln med jordbruksprodukter (bl.a. jordens, husdjurskötselns och fiskets produkter). Målen för jordbrukspolitiken är att höja jordbrukets produktivitet, tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, stabilisera marknaderna, trygga försörjningen och ge konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser. Den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna kan innebära gemensamma konkurrensregler, samordning av nationella marknadsorganisationer och upprättande av en europeisk marknadsorganisation. Den gemensamma organisationen får omfatta allt som behövs för att uppnå jordbrukspolitikens mål, särskilt prisreglering, produktions- och saluföringsstöd, lagring samt import- och exportreglering. Diskriminering mellan konsumenter eller producenter inom gemenskapen är förbjuden. Utvecklings- och garantifonder för jordbruket får bildas.

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

Rådet får efter hörande av Europaparlamentet med kvalificerad majoritet utfärda förordningar, direktiv och beslut. Rådet får även utfärda rekommendationer. Under vissa förutsättningar får rådet enligt samma beslutsförfar-

rande ersätta nationella marknadsorganisationer med en gemensam organisation. Utjämningsavgifter fastställs av kommissionen och har till syfte att återställa jämvikten när nationella marknadsorganisationer och liknande påverkar konkurrensläget i andra medlemsstater.

Genom Lissabonfördraget tydliggörs att den gemensamma jordbrukspolitiken och användningen av benämningen ”jordbruk” också ska omfatta fiskerisektorn. Området hör till områden med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna. Undantag gäller dock för bevarandet av havets biologiska resurser inom fiskeripolitiken, som faller under unionens exklusiva befogenheter. Genom Lissabonfördraget ökar vidare Europaparlamentets möjligheter att påverka jordbruks- och fiskeripolitiken genom att man övergår till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna och övriga bestämmelser som behövs för att uppnå målen för jordbruks- och fiskeripolitiken ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Samma beslutsprocedur ska användas vid undantag från begränsningen i tillämpningen av konkurrensreglerna och vid ersättande av nationella marknadsorganisationer med en gemensam organisation. Fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar samt fastställande och fördelning av fiskerimöjligheter ska dock antas av rådet efter förslag av kommissionen. Detsamma gäller tillåtande av stöd till missgynnade företag och stöd inom ramen för ekonomiska utvecklingsprogram.

Utskottet välkomnar att Europaparlamentet ges ett ökat inflytande över jordbrukspolitiken. Härigenom stärks den demokratiska processen och ger större legitimitet bland EU:s medborgare. När det gäller undantaget från delad befogenhet avseende havets biologiska resurser anser utskottet, vilket även tidigare uppmärksammats av regeringen, att begreppet havets biologiska resurser borde klargöras. Utskottet gör här samma bedömning som regeringen att gränsen för ett sådant begrepp bör utvecklas närmare i sekundärrätten och genom domstolspraxis. Vidare ser utskottet positivt på att det tydliggörs att den gemensamma jordbrukspolitiken och användningen av begreppet ”jordbruk” också ska omfatta fiskerisektorn.

### *Miljö*

Som redovisas i propositionen finns i artiklarna 174–176 i EG-fördraget bestämmelser på politikområdet miljö. I bestämmelserna slås de allmänna målen för miljön fast. Vidare anges principer som ska tillämpas vid beslut på området (förebyggande åtgärder ska vidtas, föreningar ska hejdas vid källan och förorenaren ska betala). Rådet ska enligt medbeslutandeförfarandet med kvalificerad majoritet besluta om vilka åtgärder som ska vidtas av gemenskapen för att uppnå de mål som anges för gemenskapens miljöpolitik (artikel 175.1). Med avvikelser från denna beslutsordning ska rådet enhälligt efter att ha hört Europaparlamentet besluta om a) bestämmelser av främst skattekaraktär, b) åtgärder som påverkar fysisk planering, kvantitativ förvaltning av vattenresurser eller sådana åtgärder som direkt eller

indirekt berör tillgången till dessa resurser, och markanvändning utom avfallshantering samt c) åtgärder som väsentligen påverkar en medlemsstats val mellan energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning (artikel 175.2). Miljöreglerna är minimiregler som tillåter de medlemsstater som så vill att tillämpa strängare miljökrav. Sådana åtgärder måste vara förenliga med fördraget (artikel 176).

Bestämmelserna på politikområdet miljö hör således till områden med delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna. Lissabonfördraget innebär ett i stort sett oförändrat innehåll i politikområdet.

Genom Lissabonfördraget införs en särskild bestämmelse om att unionens åtgärder på internationell nivå särskilt ska avse att bekämpa klimatförändringen. Utskottet ser det som mycket värdefullt att en sådan bestämmelse införs. Härigenom betonas klimatfrågans särställning tydligt i det internationella miljöarbetet.

Enligt nuvarande bestämmelser får rådet genom enhälligt beslut efter att ha hört Europaparlamentet besluta att frågor som antas av rådet med enhällighet ska antas med kvalificerad majoritet. Genom Lissabonfördraget anges i stället att rådet med samma förenklade förfarande (passerell) får besluta att göra det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpligt på ovan redovisade områden (a–c). Utskottet ser positivt på denna förändring i fördraget och konstaterar att den innebär en förstärkt ställning för Europaparlamentet.

Vidare är det enligt utskottets mening mycket välkommet att miljöfrågornas ställning stärks genom att en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö inom ramen för en hållbar utveckling skrivs in bland unionens mål. Det är även mycket positivt att de grundläggande principerna om subsidiaritet och proportionalitet på miljöområdet, genom Lissabonfördraget, slås fast på ett tydligare sätt än i dag.

När det gäller den s.k. miljögarantin konstaterar utskottet att detta uttryck inte finns i fördraget, vare sig i det nu gällande eller i Lissabonfördraget. När man talar om miljögarantin brukar man avse den möjlighet ett medlemsland har att vidta nationella åtgärder till stöd för miljön i fråga om ett totalharmoniserat direktiv.

Enligt artikel 95(4) kan en medlemsstat under särskilda omständigheter behålla längre gående nationella bestämmelser, vilka bl.a. grundar sig på miljöskydd, även efter ett beslut om harmonisering. Enligt artikel 95(5) kan en medlemsstat efter att EU beslutat om en harmoniseringsåtgärd införa nationella bestämmelser. Här är det begränsat till fall då det föreligger nya vetenskapliga belägg, det är ett problem som är specifikt för medlemsstaten och det ska ha uppkommit efter beslutet om harmonisering. Bestämmelserna i artikel 95(4) och 95(5) överförs i sak oförändrade till Lissabonfördraget.

Miljöskyddsåtgärder kan också vidtas – i de fall det inte föreligger sekundär lagstiftning – i enlighet med rättstillämpningen rörande artiklarna 28–30. En medlemsstat kan således i vissa fall behålla eller införa förbud eller

restriktioner för import, export eller transistering för att tillgodose ett antal uppräknade behov, däribland skydd av människors och djurs hälsa och liv och bevarande av växter. Sådana förbud eller restriktioner får dock aldrig utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta ett förtäckt handelshinder mellan medlemsstaterna. Dessa bestämmelser överförs i sak oförändrade till Lissabonfördraget.

Enligt nuvarande fördrag finns vidare möjlighet att ha strängare bestämmelser än minimiregler i en medlemsstat, under förutsättning att detta inte utgör ett förtäckt handelshinder. Anmälan till kommissionen krävs. Vissa minimidirektiv kan även innehålla ett bemyndigande om att en medlemsstat kan anta strängare regler (artikel 176). Bestämmelsen överförs i sak oförändrad till Lissabonfördraget.

Utskottet anser mot bakgrund av det ovan anförda att motion U4 (mp) yrkandena 33 och 34 kan lämnas utan vidare åtgärd. I övrigt har utskottet inget att tillägga med anledning av redovisningen i propositionen.

Stockholm den 28 oktober 2008

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

*Anders Ygeman*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (s), Claes Västerteg (c), Ola Sundell (m), Jeppe Johnsson (m), Carina Ohlsson (s), Bengt-Anders Johansson (m), Sofia Arkelsten (m), Jan-Olof Larsson (s), Rune Wikström (m), Wiwi-Anne Johansson (v), Erik A Eriksson (c), Tina Ehn (mp), Aleksander Gabelic (s), Helén Pettersson i Umeå (s), Irene Oskarsson (kd), Lars Tysklind (fp) och Dan Nilsson (s).

## Avvikande mening

### Höjda miljö- och klimatkrav (mp)

Tina Ehn (mp) anför:

Miljöpartiet anser att klimatkraven måste höjas och tydliggöras för att på så sätt skapa reella politiska verktyg på EU-nivå i miljö- och klimatfrågorna. Det står redan i dag klart att EU kan främja internationella åtgärder för att lösa miljöproblem. EU var pådrivande i framtagandet av Kyotoavtalet på 1990-talet, då EU förband sig att minska sina utsläpp med 8 %. I dag vet vi att EU inte kan leva upp till denna målsättning då utsläppen i stället har ökat. Enligt artikel 191 är ett av målen med EU:s miljöpolitik att bidra till att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen. Det nya i denna paragraf är tillägget om att bekämpa klimatförändringen. Att främja internationella åtgärder är dock något som EU redan gör i dag. Tillägget innebär inte att EU får bättre möjlighet att ta itu med klimatfrågan, och det tillför inget nytt i sak. De åtaganden som EU gjorde i mars 2007 om att t.ex. minska utsläppen med 20 % till 2020 var ett steg i rätt riktning även om de inte var tillräckliga enligt FN:s klimatpanel. Målsättningen fastställdes utan att Lissabonfördraget fanns och baserades i stället på ett mellanstatligt beslut. Det nu aktuella tillägget innebär inte någon förändring av EU:s möjligheter att arbeta med klimatfrågan även om det är just detta mindre tillägg som ofta förs fram som ett bärande argument för att fördraget måste antas. Det stora problemet med EU är att tillväxt och handel prioriteras före miljön. Detta har varit tydligt inom flera områden, t.ex. via handels- och transportpolitiken. Det borde vara så att miljö- och klimatkraven genomsyrar alla politikområden i EU och att EU ges reella verktyg för att kunna agera.

Vidare borde Lissabonfördraget innehålla en miljögaranti, d.v.s. rätten för ett medlemsland att införa strängare regler på miljöområdet. EU:s nya grundlag innehåller fortfarande inte någon miljögaranti. Marknadens krav är fortfarande överordnade miljön.

Det jag anför med anledning av motion U4 (mp) yrkandena 33 och 34 bör ges regeringen till känna.

BILAGA 9

## Arbetsmarknadsutskottets yttrande 2008/09:AU2y

### Lissabonfördraget

---

#### Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har berett de övriga utskotten tillfälle att avge yttrande över proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget, de motioner som väckts med anledning av propositionen och de motioner från allmänna motionstiden 2008 som kommer att ingå i ärendet, allt i de delar de berör respektive utskotts beredningsområde.

Arbetsmarknadsutskottets yttrande inriktas främst på frågor som tas upp i motioner och som gäller hur Sverige bör förhålla sig med anledning av ett antal domar i EG-domstolen.

Motionerna är 2008/09:U1 (s), 2008/09:U2 yrkandena 1 och 2 (v), 2008/09:U4 yrkandena 14, 27 och 28 (mp), 2008/09:U258 (s), 2008/09:A345 yrkandena 2 och 3 (v) och 2008/09:A387 yrkandena 3–6 (s). De refereras i fortsättningen utan årtal.

## Utskottets överväganden

Lissabonfördraget innehåller bara i begränsad omfattning ändringar som direkt rör arbetsmarknadsutskottets beredningsområde. Nedan redovisas under skilda rubriker de delar av propositionen som har beröring med beredningsområdet. Därefter redovisas motionerna. Utskottets ställningstagande görs i ett sammanhang.

### Propositionen

#### **Stadgan om de grundläggande rättigheterna och grundläggande värden m.m.**

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande. Unionen ska även ansluta sig till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som medlemsstaterna redan är anslutna till. Tillsammans säkerställer de att unionen fullt ut respekterar de grundläggande rättigheterna.

Unionens grundläggande värden ska innefatta respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna. Bland de grundläggande värdena ska också finnas jämställdhet mellan kvinnor och män respektive full sysselsättning.

Generellt ska gälla att unionen vid fastställandet och genomförandet av sin politik och verksamhet ska beakta de krav som är förknippade med främjande av hög sysselsättning, garantier för ett fullgott socialt skydd, kampen mot social utestängning samt en hög utbildningsnivå och en hög hälsoskyddsnivå för människor. Denna horisontella bestämmelse om socialt skydd är ny men motsvarar i huvudsak nuvarande målsättningar för unionens socialpolitik.

#### **Sysselsättning och Socialpolitik**

Sysselsättning och Socialpolitik, dvs. förutom socialpolitik i mer traditionell mening områden som arbetsrätt, arbetsmiljö och jämställdhet mellan kvinnor och män, finns redan som politikområden i det gällande EG-fördraget. Lissabonfördraget innebär inte några ändringar innehållsmässigt för politikområdet Sysselsättning. När det gäller Socialpolitik införs en ny bestämmelse som erkänner betydelsen av arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen på unionsnivå. Unionen ska erkänna och främja arbetsmarknadens parternas betydelse på unionsnivå och då ta hänsyn till skillnaderna i de nationella systemen. Unionen ska även underlätta dialogen mellan arbetsmarknadens parter med respekt för deras självständighet. – Avtal som ingås mellan arbetsmarknadens parter på unionsnivå kan enligt nuvarande bestämmelser, i frågor som omfattas av artikel 137 i EG-för-

draget, på parternas begäran genomförs genom ett beslut av rådet. Genom Lissabonfördraget införs en bestämmelse om att Europaparlamentet ska underrättas vid ett sådant genomförande av avtal som ingås på unionsnivå. I nuvarande artikel 137.3 i EG-fördraget tillförsäkras att arbetsmarknadens parter på nationell nivå kan ges i uppgift att genomföra direktiv som antagits med stöd av artikel 137.2. Genom Lissabonfördraget tydliggörs att arbetsmarknadens parter på nationell nivå även kan ges möjlighet att genomföra ett beslut av rådet som har antagits med stöd av artikel 139.

### **Den öppna samordningsmetoden**

Samordning av nationell politik inom unionen, den s.k. öppna samordningsmetoden, innebär att medlemsstaterna kan samordna nationell politik genom gemensamma mål och utvärdering och genom att samverka i övrigt i syfte att uppnå unionens mål. Sysselsättningsområdet är ett av de områden där den öppna samordningsmetoden har kommit att utvecklas mest. Det införs ingen allmän klausul om den öppna samordningsmetoden. I stället blir samordningsmetoder som påminner om den öppna samordningsmetoden fördragsfästa inom fyra särskilda politikområden, däribland Socialpolitik.

### **Motionerna**

*Socialdemokraternas* motion U1 (delvis) tar sikte på vad som bör beaktas på vissa fördragsområden sedan Lissabonfördraget trätt i kraft. Partiet anser att fördraget är ett viktigt steg på vägen till ett effektivare beslutsfattande inom EU. Man välkomnar att Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna blir en del av fördraget och rättsligt bindande för EU och dess institutioner och även för medlemsstaterna. Det innebär ett tydligare skydd för fackens rätt att vidta stridsåtgärder enligt nationella regler och att t.ex. hävda nationella kollektivavtal. Socialdemokraterna bedömer att det nya fördraget ökar möjligheterna att EG-domstolen i sina framtida beslut väger in de nya starkare skrivningarna. Med anledning av den senaste utvecklingen i EU vill partiet emellertid understryka vikten av att den juridiska maktutövningen står i samklang med den demokratiska maktutövningen. Juristernas frihet måste enligt Socialdemokraterna minskas genom att det politiska inflytandet inom EU blir effektivare.

Partiet välkomnar också att det nya fördraget erkänner rollen för den sociala dialogen mellan arbetsmarknadens parter och att en ny övergripande social klausul införs. Detta bör förbättra balansen mellan den inre marknaden och den sociala dimensionen av EU-samarbetet. Partiet pekar också på det som anges i fördraget om att visa respekt för parternas självständighet och ta hänsyn till skillnaderna i nationella system. Detta är enligt Socialdemokraterna särskilt viktigt för länder vars arbetsmarknadsmodell bygger på kollektivavtal. Även andra brister rättas till genom



fördraget: Det blir möjligt att införliva EU-regler med kollektivavtal även när de har sitt ursprung i avtal mellan parterna. Europaparlamentet ska informeras när träffade partsavtal kommer att bli EU-regler.

Socialdemokraterna anser att den möjlighet som finns redan i dag att inrätta specialdomstolar i EU bör tas upp så snart fördraget är i kraft. Det är nödvändigt att EG-domstolen får tillräckliga kunskaper om arbetsrätt, vilket också är oundvikligt för att undvika ingrepp i de nationella systemen. I sammanhanget uppmärksammar partiet en ny regel som innebär att det ska ske en granskning i en särskild kommitté av de domare som föreslagits av medlemsstaterna.

*Socialdemokraternas* partimotion A387 från den allmänna motionstiden tar sin utgångspunkt i ett antal domar i EG-domstolen. I motionen finns förslag om vad som bör göras på nationell nivå (yrkandena 1 och 2, som är remitterade till AU) respektive på EU-nivå (yrkandena 3–6, som är remitterade till UU). En gemensam nämnare i målen är enligt motionen att företag försökt använda sig av EG-rättens bestämmelser om fri rörlighet för att konkurrera med lägre lönekostnader på den inre marknaden. Detta har enligt Socialdemokraterna skapat stor oro bland Sveriges och Europas löntagare. Inför beslutet om ratificering av Lissabonfördraget är det viktigt att denna oro inte sprider sig i en allmänt ökad misstro mot EU som skulle äventyra det breda stödet för ratificering. Socialdemokraterna ser en oroväckande ovilja hos regeringen att agera på EU-nivå. Lavaldomen och de andra domsluten berör hela den europeiska arbetsmarknaden och har skapat stor obalans i Europa, där den ekonomiska dimensionen ges företräde framför den sociala dimensionen och där löne- och anställningsvillkor blir ett konkurrensmedel. I enlighet med en rapport från Europaparlamentets sysselsättningsutskott bör EU anta ett socialt protokoll som ska klargöra balansen mellan på den ena sidan den fria rörligheten och på den andra sidan strejkrätten och rätten att teckna kollektivavtal; grundläggande rättigheter ska ha företräde framför ekonomiska intressen (yrkande 4). Utstationeringsdirektivet ska revideras och återigen göras till ett minimidirektiv (yrkande 3). Socialdemokraterna förutsätter att den svenska regeringen under Sveriges ordförandeskap tar initiativ till att lyfta in frågan om ett reviderat utstationeringsdirektiv och ett socialt protokoll på ministerrådets och Europeiska rådets möten. Regeringen måste handla snabbt och vid alla tillfällen som ges, oavsett om frågan står på den officiella agendan, i EU ta initiativ för att undanröja hotet om löne- och villkorsdumpning (yrkandena 5 och 6).

I den enskilda motionen U258 av *Ronny Olander m.fl. (s)* framförs ett liknande krav om en social klausul om fackliga rättigheter med hänvisning till Lavaldomen.

*Vänsterpartiets* utgångspunkt i motion U2 är att ratificeringsprocessen bör avbrytas med anledning av resultatet av Irlands folkomröstning om fördraget och att regeringen bör ta initiativ till vidare fördragsförhandlingar. Partiet anser att den svenska arbetsmarknadsmodellen satts under hård

press av EG-domstolen. Domen i Laval-målet innebär att låglönekonkurrens accepteras på den inre marknaden, medan fackliga stridsåtgärder för att kräva inhemska kollektivavtal betraktas som otillåtet marknadshinder. Att ett och samma arbete har olika pris beroende på vilken nationalitet de arbetande har strider mot själva grundidén med den svenska kollektivavtalsmodellen. Ytterligare domar i EG-domstolen under kort tid pekar enligt motionen i samma djupt oroväckande riktning; när konflikter uppstår mellan löntagarnas rättigheter och den fria rörligheten på den inre marknaden förlorar löntagarna. Partiet hänvisar till folkomröstningen om svenskt EU-medlemskap 1994 då frågan om den svenska kollektivavtalsmodellen var avgörande för hur många röstade. De ”garantier” för att den svenska arbetsmarknadsmodellen skulle kunna bestå som den dåvarande borgerliga regeringen skulle ha fått i medlemskapsförhandlingarna har tydligt visat sig inte ha något juridiskt värde. Vänsterpartiet anser att regeringen ska aktualisera löften från 1994 och kräva giltiga garantier för att kollektivavtalsmodellen inte ska kunna överprövas av den mycket politiska EG-domstolen. Enligt partiet finns det nu ett unikt tillfälle att få ett sådant undantag till stånd. Lissabonfördraget bör inte godkännas innan ett juridiskt bindande undantag för den svenska kollektivavtalsmodellen finns med (yrkandena 1 och 2). – Liknande synpunkter framförs i kommittémotion A345 (yrkande 3). I den motionen yrkas också att regeringen verkar för ett socialt protokoll för fackliga rättigheter i EU. Protokoll ska slå fast att nationellt och internationellt erkända fackliga rättigheter inte ska kunna olagligförklaras av EG-domstolen (yrkande 2).

*Miljöpartiet* framför i motion U4 att det är helt centralt att före riksdagsbehandlingen av Lissabonfördraget få besked från den svenska Lavalutredningen om det kan behövas ett juridiskt bindande protokoll med garantier för att säkerställa att den svenska modellen med kollektivavtalslösningar inte ska kunna överprövas av EG-domstolen. Partiet betraktar det inte alls som säkert att stadgan med grundläggande fackliga rättigheter kan tolkas som en garant för fackliga rättigheter i EU och därmed också för ”den svenska modellen” med kollektivavtal. Inte heller andra delar i Lissabonfördraget ger något ytterligare skydd för strejkrätt eller mot social dumpning. Det är enligt Miljöpartiet politiskt mycket svårt att ändra på EU:s grundläggande regler om frihet för tjänster. I avvaktan på att det kan ske är det enklare att ändra de svenska lagar som genomfört EU-direktiven och i EU kräva förändringar av direktiven (yrkandena 27 och 28). – I motionen begärs också ett tillkännagivande om den öppna samordningsmetoden. Partiet anser att metoden är positiv eftersom den bygger på mellanstatligt samarbete och utbyte av goda erfarenheter för att nå gemensamt uppsatta målsättningar. Partiet vill dock uppmärksamma att det finns krafter i EU som vill skärpa samordningsmetoden så att den på sikt blir ett sätt att harmonisera lagstiftning bakvägen. Sverige måste klart och tydligt agera för att den öppna samordningsmetoden inte blir en metod att överta behörigheten från medlemsstaterna (yrkande 14).

## Utskottets ställningstagande

### *Allmänna synpunkter på Lissabonfördraget m.m.*

Utskottet ser stora fördelar med Lissabonfördraget. EU blir mer öppet och effektivt. Dess värden och målsättningar moderniseras, samtidigt som dess uppdrag avgränsas och beskrivs på ett bättre sätt än hittills. I samverkan med andra europeiska länder kan Sverige agera effektivt i gränsöverskridande frågor. Ökad rörlighet, konkurrenskraft, sysselsättning och hållbar utveckling är viktiga uppgifter för unionen och av stor betydelse för vårt land. Genom medlemskapet i EU får Sverige ett långt större inflytande på den globala nivån än vad vi förmår på egen hand. Som sägs i propositionen ska Sverige därför tillhöra kärnan i EU.

Den ökade rörligheten ska ses som något positivt. Sverige bör bejaka en öppnare arbetsmarknad. Inte minst med tanke på vår åldrande befolkning kommer vi att vara i behov av att människor från andra länder vill arbeta i vårt land. Steg som tas för att underlätta den fria rörligheten för arbetskraften är därför välkomna. Farhågorna för massiv social dumpning och s.k. social turism i samband med EU:s utvidgning visade sig vara felaktiga. Utskottet kan i det sammanhanget notera att många valt att flytta till ett land utanför EU, Norge, som har en hög lönenivå.

Utskottet vill inledningsvis också markera att frågor som rör arbetsmarknaden i första hand ska hanteras av medlemsstaterna och deras domstolar. Sverige ska självklart liksom alla andra medlemsstater genomföra unionens lagstiftning korrekt. EG-rätten ska fullt ut respekteras. Om EG-domstolen har invändningar mot det sätt på vilket en medlemsstat genomfört denna lagstiftning är det därför i första hand den enskilda medlemsstatens ansvar att finna lösningar som kan godtas.

Utskottet återkommer till det förslag som väckts i motioner om att avbryta ratificeringsprocessen.

### *Stadgan om grundläggande rättigheter och grundläggande värden m.m.*

Utskottet välkomnar att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande. Även om detta inte innebär något annat än en kodifiering av vad som redan gäller blir rättighetsskyddet mera synligt. Som sägs i propositionen blir det tydligt för såväl medborgare, myndigheter som domstolar vilka rättigheter medborgarna har. Utskottet återkommer till detta nedan.

Utskottet välkomnar också den nya artikeln om unionens grundläggande värden och dess syfte att understryka de värden som förenar medlemsstaterna. Mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män kommer därmed att vara grundvalar som unionen ska vila på.

Utskottet är också positivt till den nya artikel som ska säkerställa samstämmighet mellan politik och verksamhet. Vissa bestämmelser ska beaktas eller respekteras i hela unionens verksamhet. Dit hör bestämmelser om jämställdhet mellan kvinnor och män, socialt skydd och bekämpande av diskriminering. Vissa bestämmelser som tidigare varit tillämpliga endast i gemenskapsrätten får giltighet för unionens samlade verksamhet. Det gäller bl.a. åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

### *Sysselsättning och Socialpolitik*

Utskottet välkomnar den bestämmelse som innebär att unionen ska erkänna och främja arbetsmarknadsparternas betydelse på unionsnivå och då ta hänsyn till skillnaderna i de nationella systemen. Utskottet är också positivt till att unionen ska underlätta dialogen mellan arbetsmarknadens parter med respekt för deras självständighet. Som sägs i propositionen innebär Lissabonfördraget ett tydligt erkännande och bekräftande av den betydelse som arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen har på unionsnivå.

### *Den öppna samordningsmetoden*

Miljöpartiet är som framgått i och för sig positivt till den öppna samordningsmetoden men anser att Sverige måste agera för att metoden blir ett sätt att överta behörigheten från medlemsstaterna.

Utskottet har ingen annan uppfattning än Miljöpartiet när det gäller metoden som sådan. Som sägs i propositionen förutsätter den en väl fungerande nationell konsultation och samordning, inte minst med den regionala och lokala nivån och med arbetsmarknadens parter.

Med anledning av motionens farhågor finns det enligt utskottet skäl att understryka att åtgärder på detta område är av kompletterande karaktär. De syftar inte till att harmonisera nationella system eller medlemsstaternas lagstiftning, vilket också framhålls i propositionen. Något tillkännagivande till regeringen om den saken kan därför inte anses nödvändigt. Motion U4 yrkande 14 (mp) bör därför avstyrkas.

### *Kollektivavtal, fackliga stridsåtgärder, utstationeringsdirektivet och EG-domstolen m.m.*

#### **Bakgrund**

Det s.k. Laval-målet har sin upprinnelse i stridsåtgärder som vidtogs mot ett lettiskt bolag som hyrde ut arbetskraft från Lettland till företag som bedriver verksamhet i Sverige. Ett sådant företag bedrev en entreprenad som avsåg ett skolbygge i Vaxholm. Laval hyrde ut arbetskraft till detta företag. Laval stämde arbetstagarorganisationerna till Arbetsdomstolen (AD) med påståendet att stridsåtgärderna stred mot EG-rätten. Sedan AD

begärt förhandsavgörande meddelade EG-domstolen dom den 18 december 2007 (mål C-341/05). EG-domstolen fann att de aktuella stridsåtgärderna och den s.k. lex Britannia, som utgörs av ett antal paragrafer i medbestämmandelagen, inte var förenliga med gemenskapsrätten eftersom de utgjorde en begränsning av friheten att tillhandahålla tjänster. Detta kunde inte motiveras med hänvisning till allmänintresset att skydda arbetstagarna. I fråga om utstationeringsdirektivet, direktiv 96/71, som genomförts i Sverige genom lagen (1996:678) om utstationering av arbetstagare, konstaterade domstolen att direktivet inte ger värdlandet möjlighet att kräva att arbets- och anställningsvillkor iakttas som går utöver de tvingande reglerna för minimiskydd. Domstolen slog fast att rätten att vidta fackliga stridsåtgärder ska erkännas som en grundläggande rättighet som utgör en integrerad del av de allmänna principerna för gemenskapsrätten, men att utövandet av denna rättighet kan underkastas vissa begränsningar. Rätten till stridsåtgärder kan göra det mindre lockande och också svårare för dessa företag att utföra arbeten i Sverige och blir därmed en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. Vad gäller lex Britannia uttalade domstolen att dessa regler innebär diskriminering av utstationerande företag. – AD har ännu inte slutligt avgjort målet.

I april 2008 tillsatte regeringen en särskild utredare, generaldirektören vid Medlingsinstitutet Claes Stråth, med uppdraget att lämna förslag till sådana förändringar i svensk lagstiftning som behövs till följd av EG-domstolens förhandsavgörande (dir. 2008:38). Utgångspunkten för utredarens överväganden och förslag är enligt direktiven att den svenska arbetsmarknadsmodellen i så stor utsträckning som möjligt ska kunna tillämpas i förhållande till arbetstagare som utstationerats till Sverige från ett annat land. Enligt utredningsdirektiven måste samtidigt EG-rätten respekteras fullt ut. – Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 15 december 2008.

### **Ställningstagande**

EG-domstolens dom i Laval-målet rör en politiskt viktig, intressant och rättsligt komplicerad fråga. Arbetsmarknadsutskottet höll i januari i år ett särskilt sammanträde med företrädare för arbetsmarknadens parter och arbetsrättslig expertis för att belysa domen och dess konsekvenser. Domen avser centrala regler inom arbetsrätten som har stor betydelse för förhållandena på arbetsmarknaden.

Domen innebär att viktiga principer bekräftas. Den svenska kollektivavtalsmodellen, inklusive rätten till stridsåtgärder mot arbetsgivare från en annan medlemsstat, är förenlig med EG-rätten. För arbetsmarknadsutskottet är det viktigt att framhålla att domen i Laval-målet inte innebär slutet på den svenska modellen. Det blir inte fritt fram för lönedumpning i Sverige. Det är fortfarande medlemsstaterna som bestämmer löner inom ramen för den kärna av tvingande regler för minimiskydd som värdlandet ska tillämpa enligt utstationeringsdirektivet. Det kan ske genom kollektivavtal, förutsatt att avtalen uppfyller de krav på transparens och förutsägbarhet

som ställs i utstationeringsdirektivet. Det gäller nu att Sverige kan finna en tillfredsställande lösning som gör att den svenska modellen fungerar lika bra också i det nya rättsläge som uppkommit efter domen.

Den särskilde utredaren ska överväga vilka ändringar i svensk lagstiftning som kan behövas till följd av EG-domstolens dom. Utredarens arbete ska enligt direktiven ske i nära diskussion och samarbete med företrädare för arbetsmarknadens parter. Utgångspunkten för utredaren ska som framgått vara att den svenska arbetsmarknadsmodellen i så stor utsträckning som möjligt ska kunna tillämpas på arbetstagare som utstationerats till Sverige. Samtidigt måste EG-rätten fullt ut respekteras.

En diskussion förs på EU-nivå. Redan den 3 april 2008 antog kommissionen en rekommendation om ökat administrativt samarbete vid utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (2008/C 85/01). Där sägs bl.a. att medlemsstaterna tydligt bör ange vilka arbets- och anställningsvillkor eller vilken del av lagstiftningen som ska tillämpas på utstationerade arbetstagare. Detta bör enligt utskottets mening kunna tolkas som att kommissionen ser denna metod som ett bättre alternativ än att revidera direktivet. Epscorådet uppmanade vid sitt möte den 9 juni kommissionen och medlemsstaterna att ytterligare öka sitt samarbete när det gäller utstationering av arbetstagare, bl.a. genom att direkt engagera arbetsmarknadens parter. En expertkommitté kommer att inrättas.

Det ska också uppmärksammas att Europaparlamentets utskott för sysselsättning och sociala frågor behandlat saken i ett betänkande i september i år, Bestridande av kollektivavtal inom EU (A6-0370/2008). Utskottets ordförande socialdemokraten Jan Andersson var rapportör i ärendet. Bakgrunden var domen i Lavalmålet och ytterligare två domar i EG-domstolen. Detta utskott kom fram till att domarna visar att den befintliga lagstiftningen inte är tillräcklig för att skapa en balans mellan friheten att tillhandahålla tjänster och arbetstagarnas rättigheter. Åtgärder behöver vidtas för att göra nödvändiga ändringar i EU-lagstiftningen. Utstationeringsdirektivet behöver ses över, och de sociala klausuler som redan finns, däribland den s.k. Montiklausulen, bör sammanfattas i en social klausul i primärrätten eller i ett interinstitutionellt avtal. Betänkandet behandlades vid plenarsammanträde den 21 oktober 2008, och en resolution antogs dagen därpå. Parlamentet uppmanar kommissionen att utarbeta nödvändiga förslag som kan bidra till att förhindra motstridiga tolkningar av utstationeringsdirektivet i framtiden. En eventuell översyn av direktivet bör göras efter en grundlig analys på nationell nivå.

Vänsterpartiet och Miljöpartiet vill koppla ihop frågan om konsekvenserna av Lavaldomen med ratificeringen av Lissabonfördraget. Arbetsmarknadsutskottet tar avstånd från den tanken. Frågan om konsekvenserna av domen måste i det uppkomna läget i första hand lösas på hemmaplan i nära samarbete med arbetsmarknadens parter. Utskottet utgår från att utredningen tillsammans med parterna kommer att hitta nationella lösningar som är i linje med både den svenska modellen och EG-rätten.

Att konsekvenserna av Lavaldomen och de andra domarna också diskuteras på EU-nivån är positivt. På EU-nivån kan balansen mellan friheten att tillhandahålla tjänster och arbetstagarnas rättigheter hanteras i samtal och diskussion med de andra medlemsstaterna och genom utbyte av information. Utgångspunkten från svensk sida i dessa sammanhang bör enligt utskottet alltid vara att den svenska arbetsmarknadsmodellen försvaras.

När det gäller den särskilda frågan om omförhandling av utstationeringsdirektivet vill utskottet uttrycka mycket stor tveksamhet till att Sverige skulle ta initiativ till omförhandling. Ett krav på ”öppnande” av direktivet måste ställas mot risken att omförhandlingen inte alls leder i den riktning som Socialdemokraterna och Miljöpartiet ser framför sig. Resultatet kan bli det motsatta. Att frågan om en översyn av direktivet är väckt i Europaparlamentet talar ytterligare emot att Sverige skulle ta ett eget initiativ. Utskottet vill också peka på att Europaparlamentets resolution innebär att en eventuell översyn bör göras först efter en grundlig analys på nationell nivå – vilket är precis det som nu sker i Sverige.

I frågan om kravet på ett särskilt socialt protokoll eller en social klausul till Lissabonfördraget kan utskottet konstatera att fördraget har förhandlats färdigt och undertecknats av samtliga stats- och regeringschefer i EU. Rattifikationsprocessen är långt framskriden. Sverige bör inte medverka till att förhålla ett fördrag som det finns bred enighet om bland de europeiska länderna. Fördraget bidrar till att förbättra för arbetstagarna. Utskottet ser det som orealistiskt att i detta skede kräva att en ny klausul ska kopplas till fördraget. Dessutom finns det skäl att framhålla att fördraget i sig inte hindrar förutsättningarna för den svenska modellen med kollektivavtal och tydligt reglerad konflikträtt. Fördraget erkänner uttryckligen arbetsmarknadens parterets betydelse och respekten för deras självständighet. Att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande genom Lissabonfördraget innebär dessutom att flera av de rättigheter som arbetstagare har på arbetsmarknaden lyfts fram.

Utskottet ser det inte heller som realistiskt att Sverige, som Vänsterpartiet föreslår, skulle kunna utverka ett juridiskt bindande undantag för den svenska kollektivavtalsmodellen med hänvisning till löften som skulle ha getts vid medlemskapsförhandlingarna 1994. Det bör i stället handla om att i varje enskild situation försvara den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Frågan om det finns skäl att ytterligare understryka de principer som uttrycks i den förutnämnda Montiklausulen i rådets förordning 2679/98 om den inre marknaden är väckt i Europaparlamentet. Något skäl för Sverige att agera enskilt kan inte anses föreligga.

Utskottet vill slutligen framföra följande. Det är positivt att det har tagits olika initiativ i EU med anledning av EG-domstolens domar. Ett bättre administrativt samarbete i utstationeringsfrågor mellan medlemsstaterna och en bättre tillgång till information om anställningsvillkoren både för de utländska tjänsteutövarna och för de utstationerade arbetstagarna kan bli ett användbart verktyg för att stärka skyddet av arbetstagarnas rät-

tigheter. Vad resolutionen i Europaparlamentet leder till återstår att se. Den processen ska i vilket fall inte påverka frågan om ratificering av Lissabonfördraget.

Arbetsmarknadsutskottets slutsats blir att ett godkännande av Lissabonfördraget inte bör villkoras på det sätt som Vänsterpartiet föreslagit och att det inte heller finns skäl att avvakta utredningen om Lavaldomen i enlighet med Miljöpartiets förslag. Detta innebär att motionerna U2 yrkandena 1 och 2 (v), U4 yrkandena 27 och 28 (mp) och A345 yrkandena 2 och 3 (v) bör avstyrkas.

Med anledning av Socialdemokraternas synpunkter på vad som bör beaktas efter det att Lissabonfördraget trätt i kraft vill utskottet framföra följande. I fråga om EG-domstolen kan det konstateras att reglerna om domstolens sammansättning inte ändras jämfört med nu gällande EG-fördrag. Domarna ska också fortsättningsvis utses av medlemsstaterna i samförstånd, efter nominering av respektive medlemsstat. Genom en ny artikel i EUF-fördraget inrättas en rådgivande kommitté som ska avge yttrande om kandidaternas lämplighet. Enligt bestämmelsen om inrättande av specialdomstolar som finns i EUF-fördraget gäller att specialdomstolar inrättas genom förordningar som ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I dag fattar rådet beslut med enhällighet efter Europaparlamentets yttrande.

Att domarna i EG-domstolen är lämpliga för sitt uppdrag och har de kunskaper som krävs för att döma i målen är en självklar förutsättning för arbetsmarknadsutskottet. Domstolen har en synnerligen betydelsefull roll genom att den lägger fast det närmare innehållet i gemenskapsrätten. Utskottet välkomnar därför den nya regeln att en rådgivande kommitté ska yttra sig om kandidaternas lämplighet. I vad mån en specialdomstol för arbetsmarknadsfrågor skulle innebära en garanti för att de nödvändiga kunskaperna finns framstår däremot inte som givet. Det ska också uppmärksammas att sådana specialdomstolar har till uppgift att pröva och avgöra vissa ärenden i första instans.

När det gäller Socialdemokraternas synpunkter i motion A387 (yrkandena 5 och 6) på hur regeringen bör agera mera allmänt inom ramen för EU-samarbetet kan utskottet instämma i vikten av att löne- och villkorsdumpning inte förekommer. Utskottet utgår från att regeringen kommer att försvara den svenska modellen men också betona att EG-rätten ska respekteras. Det bör inte komma i fråga att inom ramen för detta ärende uttala sig om när, var och hur detta lämpligen bör ske.

Sammanfattningsvis innebär det anförda att utskottet föreslår att motionerna U1 delvis (s), U258 (s) och A387 yrkandena 3–6 (s) avslås.



Stockholm den 28 oktober 2008

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

*Hillevi Engström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Hillevi Engström (m), Berit Högman (s), Sylvia Lindgren (s), Elisabeth Svantesson (m), Annika Carlsson (c), Lars Lilja (s), Eva Flyborg (fp), Luciano Astudillo (s), Désirée Pethrus Engström (kd), Anna König Jerlmyr (m), Josefín Brink (v), Ann-Christin Ahlberg (s), Hans Backman (fp), Ulf Holm (mp), Sven Yngve Persson (m), Patrik Björck (s) och Reza Khelili Dylami (m).

# Avvikande meningar

## 1. Avvikande mening (s)

Berit Högman (s), Sylvia Lindgren (s), Lars Lilja (s), Luciano Astudillo (s), Ann-Christin Ahlberg (s) och Patrik Björck (s) anför:

Vi socialdemokrater anser att Sverige ska ratificera Lissabonfördraget.

Vi välkomnar att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir en del av fördraget och rättsligt bindande. Stadgan innehåller viktiga sociala rättigheter, inklusive fackliga rättigheter, vilka därigenom stärks inom EU och blir mer synliga. Dit hör bl.a. förhandlingsrätten och rätten till kollektiva åtgärder, rätten till information och samråd inom företaget och rätten till skydd mot uppsägning utan saklig grund. Det blir ett tydligare skydd för fackens rätt att vidta stridsåtgärder enligt nationella regler för att t.ex. hävda nationella kollektivavtal.

Ministerrådet och Europaparlamentet måste dock bli mer beslutskapabla för att inte fler beslut ska fattas av jurister som inte tar intryck av folkviljan och politiska beslut i Europa. Av rättighetsstadgan som blir juridiskt bindande framgår att konflikträtten faller under nationell praxis. Det innebär att möjligheterna ökar för att EG-domstolen väger in de nya starkare skrivningarna i sina framtida beslut. Men alldeles oavsett Lissabonfördraget måste regeringen driva de frågor som krävs för att stärka löntagarnas rättigheter i Sverige och i Europa.

Andra delar av fördraget som vi välkomnar är att rollen för den sociala dialogen mellan arbetsmarknadens parter erkänns, vilket bl.a. innebär att de fackliga rättigheterna stärks. En ny övergripande ”social” klausul införs som innebär att EU måste beakta krav som främjar hög sysselsättning, ett fullgott socialt skydd, kampen mot social utestängning m.m. Sammantaget förbättrar fördraget balansen mellan den inre marknaden och den sociala dimensionen av EU-samarbetet. Vi välkomnar också en ny text om att visa respekt för parternas självständighet och ta hänsyn till skillnaderna i nationella system, vilket är särskilt viktigt för länder vars arbetsmarknadsmodell bygger på kollektivavtal. Det är också positivt att även regler som har sitt ursprung i avtal mellan parterna ska kunna genomföras i EG-rätten och att parlamentet ska informeras när avtal har träffats som kommer att bli EU-regler.

Riksdagen står nu inför beslutet att godkänna Lissabonfördraget. Ett beslut av en sådan dignitet måste ha god förankring och stöd i de breda samhällslagren. Det krävs inte bara ett brett samförstånd i riksdagen, utan också en bred folklig förankring.

Efter EG-domarna i fallen Rüffert, Laval och Viking råder det ovisshet om vad som gäller vid förhandlingar om utländska entreprenader. Det påverkar relationen mellan arbetstagare och arbetsgivare i hela EU. En gemensam nämnare i målen är att företag har försökt använda sig av EG-rättens

bestämmelser om fri rörlighet för att konkurrera med lägre lönekostnader på den inre marknaden. Detta har skapat stor oro bland Sveriges och Europas löntagare. Osäkerheten är stor om hur den svenska modellen med kollektivavtal för att reglera löne- och anställningsvillkor kan fungera för företag som kommer hit från andra länder. Den oro och ilska som följt har vuxit i styrka och riskerar att utmana det långsiktiga förtroendet för EU-samarbetet i Sverige. Detta ser vi allvarligt på.

Vi Socialdemokrater har därför vid ett flertal tillfällen för både statsministern och arbetsmarknadsministern framhållit vikten av att regeringen på olika sätt agerar för att stilla den oro som Lavaldomen väckt bland svenska löntagare. Vi har betonat hur viktigt det är att oron inte sprider sig och leder till en allmänt ökad misstro mot EU som skulle äventyra det breda stöd till ratificering av Lissabonfördraget som funnits tidigare. Vi har också visat på hur regeringen med enkla medel skulle ha kunnat bidra till att upprätthålla det breda stödet för fördraget, t.ex. genom att bestämma att den s.k. Lavalutredningen skulle redovisa sitt slutbetänkande innan beredningen av propositionen om Lissabonfördraget slutförts. Vi har också framhållit hur obalansen mellan EU:s ekonomiska och sociala dimension skulle kunna justeras i enlighet med initiativ som tagits i Europaparlamentet: Ett socialt protokoll kan klargöra balansen mellan den fria rörligheten och strejkrätten och rätten att teckna kollektivavtal. Utstationeringsdirektivet kan revideras så att likabehandling av löntagare garanteras.

Den moderatledda regeringen har dock valt att förhålla sig passiv till utvecklingen både i Sverige och på EU-nivå.

Regeringen har handlat som om detta inte vore en borgerlig regerings uppgift. Några initiativ för att stilla oron bland löntagarna har inte kommit. Vi anar dubbla budskap i regeringens retorik. Den oro som uttrycks i retoriken svarar inte mot något konkret och snabbt handlande. Regeringen har även visat en ovilja att agera på EU-nivå. Detta är mycket allvarligt.

I den uppkomna situationen siktar vi nu in oss på hur Sverige bör handla sedan Lissabonfördraget trätt i kraft och under ordförandeskapet andra halvåret 2009. Regeringen måste då bestämt ta avstånd från en utveckling i EU där löntagare ställs mot löntagare.

Vi socialdemokrater förutsätter att den svenska regeringen tar initiativ under Sveriges ordförandeskap till att lyfta in frågan om ett reviderat utstationeringsdirektiv och ett socialt protokoll på ministerrådets och Europeiska rådets möten. Fredrik Reinfeldt måste agera kraftfullt tillsammans med övriga medlemsstater i ministerrådet för att åtgärda de skador som EGDomstolens beslut inneburit. Som medlem i den trojka som ska leda ministerrådet har Sverige stora möjligheter att påverka utvecklingen i Europa. Det sociala protokollet ska ange att EU ska präglas av både ekonomisk och social utveckling och att grundläggande rättigheter har företräde framför ekonomiska intressen, detta för att åtgärda den obalans som uppstått mellan fri rörlighet och grundläggande rättigheter. Delar av utstationeringsdirektivet ska revideras så att det återigen blir ett minimidirektiv

som balanserar arbetstagarnas rättigheter och den fria rörligheten för tjänster. Regeringen måste vid alla tillfällen som ges verka inom EU för att undanröja hotet om löne- och villkorsdumpning och detta oavsett om sådana frågor står på den officiella agendan eller inte. Vid alla kommande toppmöten i EU bör regeringen på eget initiativ driva frågor om förstärkning av löntagarnas rättigheter i Sverige och Europa.

För EG-domstolen finns redan nu en möjlighet att inrätta specialdomstolar, vilket enligt det nya fördraget beslutas med kvalificerad majoritet och med medbeslutande för parlamentet. Vi anser att denna möjlighet bör tas upp så snart det nya fördraget är i kraft.

I enlighet med Europafackets förslag bör en särskild avdelning för arbetsmarknadsfrågor och arbetsrätt inrättas. Det är nödvändigt att EG-domstolen får tillräckliga kunskaper om arbetsrätt. Detta är också oundgängligt för att undvika ingrepp i de nationella systemen. I sammanhanget vill vi även uppmärksamma den nya regel som innebär att det sker en granskning i en kommitté av de personer som föreslås som domare i EG-domstolen.

Vi anser att det som anförts bör ges regeringen till känna. Det innebär att motionerna U1 i denna del och A387 yrkandena 3–6 bör tillstyrkas.

## 2. Avvikande mening (v)

Josefin Brink (v) anför:

Vänsterpartiets utgångspunkt är att den svenska ratifikationsprocessen bör avbrytas och att regeringen bör ta initiativ till vidare fördragsförhandlingar. Detta är för oss en konsekvens av resultatet av folkomröstningen i Irland.

Dessutom är den svenska arbetsmarknadsmodellen satt under hård press av EG-domstolen. Domen i det svenska Laval-fallet slår fast att låglönekonkurrens är acceptabel på EU:s inre marknad, medan fackliga stridsåtgärder för att kräva inhemska kollektivavtal betraktas som ett otillåtet marknadshinder. Detta betyder att ett och samma arbete har olika pris beroende på vilken nationalitet de arbetande har. Vi anser att detta strider mot själva grundidén med den svenska kollektivavtalsmodellen. Förutom Laval-målet har ytterligare ett antal mål avgjorts av EG-domstolen under loppet av bara några månader. Utslagen pekar i samma djupt oroväckande riktning: När konflikter uppstår mellan löntagarnas rättigheter och den fria rörligheten på EU:s inre marknad förlorar löntagarna. Det är orimligt att EG-domstolen ska ha rätt att fatta beslut som innebär att fackliga rättigheter urholkas och att utrymmet ökar för svartjobb och skatteffil.

Inför folkomröstningen om svenskt EU-medlemskap 1994 var frågan om den svenska kollektivavtalsmodellen avgörande för hur många röstade. Den dåvarande borgerliga regeringen lovade att Sverige i förhandlingarna om ett eventuellt medlemskap fått ”garantier” för att den svenska arbetsmarknadsmodellen skulle bestå. Vi kan nu konstatera att utgången i bl.a. Laval-målet tydligt visat att dessa garantier inte hade något juridiskt värde.

Vänsterpartiet kräver därför att den svenska regeringen aktualiserar löf-tena från 1994 och ställer krav på EU att få giltiga garantier för att kollektivavtalsmodellen inte ska kunna överprövas av EG-domstolen. Det faktum att sådana löften utfärdades vid Sveriges inträde i EU borde vara argument nog för att kräva att detta verkligen gäller nu, när frågan ställts på sin spets.

Som framhålls i Vänsterpartiets motioner har Sverige nu också ett för-handlingskort att spela ut gentemot EU. En ändring av fördraget eller ett juridiskt bindande undantag i fördragstexten kan ge oss ett fullgott skydd mot den mycket politiska domstolen i Luxemburg. Sverige har ett unikt tillfälle att få till stånd ett sådant undantag som villkor för att godkänna fördraget.

I samverkan med de fackliga organisationerna, däribland Europafacket ETUC och andra som vill garantera grundläggande fackliga rättigheter i ett socialt protokoll i fördraget, skulle Sverige kunna kräva nationella undan-tag i enlighet med löfthena från 1994 och ett övergripande skydd för fackliga rättigheter i fördraget. På det sättet skulle Sverige kunna både garantera den unika svenska kollektivavtalsmodellen och stärka löntagar-nas rättigheter i hela EU.

Riksdagen bör alltså inte godkänna Lissabonfördraget innan ett juridiskt bindande undantag för den svenska kollektivavtalsmodellen finns med i ett reviderat förslag.

Det anförda bör ges regeringen till känna. Motionerna U2 yrkandena 1 och 2 och A345 yrkandena 2 och 3 bör tillstyrkas.

### **3. Avvikande mening (mp)**

Ulf Holm (mp) anför:

Miljöpartiet de gröna anser att den svenska ratificeringen av Lissabonför-draget bör avbrytas mot bakgrund av att Irland i en folkomröstning sagt nej till fördraget. Miljöpartiet anser att Lissabonfördraget är ett steg i fel riktning för EU och skulle behöva en helt annan inriktning för framtidens utmaningar.

I den rättighetsstadga som nu blir juridiskt bindande finns ett antal grund-läggande fackliga rättigheter som av vissa tolkas som en garant för fack-liga rättigheter i EU och därmed också för "den svenska modellen" på arbetsmarknaden med kollektivavtal. Det är dock inte alls säkert. Vi kon-staterar att stadgan nämligen inte ändrar det grundläggande förhållningssät-tet. Inte heller i andra delar i Lissabonfördraget ges det något ytterligare skydd för strejkrätten eller något skydd mot social dumpning.

I det uppmärksammade Lavalmålet som avgjordes av EU:s domstol i december 2007 formulerades konflikten tydligt: Rätten att vidta fackliga stridsåtgärder är en grundläggande rättighet i EU-rätten som dock kan underkastas vissa begränsningar. De begränsningar som åsyftas i domen är givetvis det övergripande kravet på frihet för tjänster. Varken den nya stad-

gan eller Lissabonfördraget ändrar detta förhållningssätt. Utgången i Laval-målet hade blivit densamma av den enkla anledningen att EG-domstolen i sin rättspraxis redan tillämpar motsvarande rättighetsskydd som i stadgan.

Miljöpartiet anser därför att det hade varit önskvärt med ett besked från den svenska Lavalutredningen före ett svenskt avgörande om Lissabonfördraget för att få veta om det kan behövas ett juridiskt bindande protokoll med garantier för att säkerställa att den svenska modellen med kollektivavtalslösningar inte ska kunna överprövas av EG-domstolen.

Det är uppenbart att den svenska modellen med kollektivavtal får allt svårare att passa in i EU:s övergripande krav på frihet för tjänster. Ett sätt är att ändra på EU:s grundläggande krav i detta avseende, vilket kan vara rimligt men politiskt mycket svårt. Fram tills detta är gjort är det enklare att ändra de lagar i Sverige som genomfört EU:s aktuella direktiv och att i EU kräva förändringar av dessa direktiv.

Miljöpartiet har därför begärt att den svenska regeringen tar fram en ny svensk lag som säkrar fackens möjligheter att agera för lika villkor på arbetsmarknaden. Det är självklart att utländska företag som verkar i Sverige ska följa samma regler som svenska företag. Miljöpartiet kan inte acceptera att social dumpning får förekomma.

Miljöpartiet vill också ta upp frågan om den öppna samordningsmetoden. Den är positiv eftersom den bygger på mellanstatligt samarbete och utbyte av goda erfarenheter för att nå gemensamt uppsatta målsättningar. Det gör att nationella lösningar och tidigare prövade arbetsmodeller kan tillämpas, vilket innebär att ingen harmonisering av lagstiftning behövs.

Miljöpartiet vill dock uppmärksamma att det finns krafter i EU som nu vill skärpa samordningsmetoden så att den blir en metod att bakvägen på sikt försöka harmonisera lagstiftningen. Sverige måste klart och tydligt agera för att den öppna samordningsmetoden inte omformuleras till att bli en metod för att försöka överta behörigheten från medlemsstaterna.

Arbetsmarknadsutskottet anser att motion U4 yrkandena 14, 27 och 28 bör tillstyrkas.

BILAGA 10

## Termer och förkortningar

<b>Amsterdamfördraget</b>	Amsterdamfördraget den 2 oktober 1997 om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem
<b>EG</b>	Europeiska gemenskapen /Europeiska gemenskaperna
<b>EG-fördraget</b>	fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska gemenskapen
<b>EMU</b>	ekonomiska och monetära unionen
<b>ESA</b>	Europeiska rymdorganisationen
<b>EU</b>	Europeiska unionen
<b>EU-fördraget/ Maastrichtfördraget</b>	fördraget den 7 februari 1992 om Europeiska unionen
<b>EUF-fördraget</b>	fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
<b>Euratom</b>	Europeiska atomenergigemenskapen
<b>Euratomfördraget</b>	fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen
<b>Eurojust</b>	Europeiska enheten för rättsligt samarbete
<b>Europol</b>	Europeiska polisbyrån
<b>Framtidskonventet</b>	Europeiska konventet om EU:s framtid
<b>GUSP</b>	EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik
<b>Kommissionen</b>	Europeiska kommissionen
<b>Konstitutionella fördraget</b>	fördraget den 29 oktober 2004 om upprättande av en konstitution för Europa (fördraget trädde aldrig i kraft)
<b>KUSP</b>	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
<b>Lissabonfördraget</b>	Lissabonfördraget den 13 december 2007 om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskaperna (fördraget har inte trätt i kraft)
<b>Nicefördraget</b>	Nicefördraget den 26 februari 2001 om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem
<b>RIF</b>	rättsliga och inrikes frågor