



Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 12 mars 1998 beslutat att bereda bl.a. konstitutionsutskottet tillfälle att senast den 27 mars 1998 yttra sig över proposition 1997/98:58 Amsterdamfördraget i de delar som har samband med utskottets beredningsområde samt över motioner väckta med anledning av skrivelsen och motioner från den allmänna motionstiden. Konstitutionsutskottet yttrar sig över följande motioner: 1997/98:U14 yrkandena 1 och 2, U15, U16 yrkandena 1–7 och 11, U 17 yrkandena 1–6 och 13–14, U 18 yrkandena 1 och 2, U 19 yrkande 1 och U 20 yrkande 1 samt över motionerna 1997/98:U503 och 1997/98:U504 yrkandena 1–3. Med eget yttrande överlämnar konstitutionsutskottet följande motioner: 1997/98:K239, 1997/98:K253 yrkande 4, 1997/98:K254, 1997/98:K703, 1997/98:K715 yrkandena 1, 18 och 19 samt 1997/98:U505 yrkande 5.

Konstitutionsutskottets yttrande hänför sig till de konstitutionella frågor som aktualiseras i Amsterdamfördraget.

Konstitutionsutskottet har inhämtat Lagrådets yttrande över propositionens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Lagrådets yttrande återges i *bilaga*.

Konstitutionsutskottet har också hållit en utfrågning i ärendet med professor Ulf Bernitz och rättschefen Göran Schäder.

Sammanfattning

Konstitutionsutskottet tillstyrker i yttrandet att Sverige tillträder Amsterdamfördraget. Konstitutionsutskottet finner att förutsättningarna enligt 10 kap. 5 § regeringsformen för överlämnande av beslutsbefogenheter utan samtidig ändring av grundlag är uppfyllda och att det inte föreligger några konstitutionella hinder mot att Sverige ansluter sig till Amsterdamfördraget.

Samtliga de motioner som behandlas i yttrandet föreslås avstyrkas.

Till yttrandet har fogats tolv avvikande meningar och ett särskilt yttrande.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner Amsterdamfördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (Amsterdamfördraget) samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

Amsterdamfördraget innehåller dels materiella ändringar i de grundläggande fördragen, dels en förenkling av fördragen genom att ett stort antal bestämmelser som inte längre är aktuella upphävs och genom att artiklarna i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Fördraget om Europeiska unionen numreras om.

Genom Amsterdamfördraget förs ett antal samarbetsområden över från den s.k. tredje pelaren (mellanstatligt samarbete om rättsliga och inrikes frågor) till den s.k. första pelaren (överstatligt samarbete). Det gäller samarbete inom områdena yttre gränskontroller, asyl- och invandringsspolitik och vissa civilrättsliga frågor samt vissa åtgärder mot diskriminering. Detta innebär att beslutsbefogenheter i motsvarande grad lämnas över till Europeiska gemenskapen (EG). Enligt en gemensam förklaring (20) skall åtgärder som beslutas inom det civilrättsliga samarbetet inte hindra någon medlemsstat från att tillämpa sina konstitutionella bestämmelser om tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier.

Enligt propositionen består den mellanstatliga karaktären på samarbetet när det gäller utrikes- och säkerhetspolitiken (den s.k. andra pelaren) och rättsliga och inrikes frågor i övrigt.

Reformerna *inom den andra pelaren* sägs främst innebära ett *effektivare beslutsfattande*. Enhällighet kvarstår som en grundläggande beslutsform för samarbetet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Utanför försvarsdimensionen modifieras emellertid enhällighetsregeln något. Beslut skall tas med kvalificerad majoritet om det ligger inom ramen för en av Europeiska rådet enhälligt beslutad strategi. Den grundläggande vetorätten kvarstår dock. Varje medlemsstat har rätt att motsätta sig att beslut fattas under åberopande av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik. En enhet för politisk planering och tidig förvarning inrättas i rådets generalsekretariat.

Inom den tredje pelaren införs *nya beslutsformer*, rambeslut och vissa andra beslut, samtidigt som den nuvarande beslutsformen gemensam åtgärd bortfaller. De nya beslutsformerna anses dock inte påverka den grundläggande mellanstatliga karaktären av tredjepelarsamarbetet. Enligt propositionen innebär de inte någon överföring av beslutsbefogenheter från riksdagen, regeringen eller andra svenska organ till EU. Amsterdamfördraget öppnar vidare en möjlighet, men inte en skyldighet, för medlemsstaterna att ge *EG-domstolen behörighet att meddela förhandsavgöranden* när det gäller giltigheten och tolkningen av rambeslut och beslut, tolkningen av konventioner inom tredje pelaren samt giltigheten och tolkningen av genomförandeåtgärder. Det kan ske genom att en medlemsstat avger en förklaring med denna

innebörd. Genom att utnyttja möjligheten att begära förhandsavgörande blir de nationella domstolarna bundna av EG-domstolens avgörande. Förklaringen innebär alltså en överföring av beslutsbefogenheter till EG, men inte till EU. I propositionen föreslås att riksdagen godkänner att Sverige lämnar en sådan förklaring.

Genom ett särskilt protokoll införlivas det nuvarande s.k. *Schengensamarbetet* med EU. Särskilda samarbetsavtal skall ingås med Norge och Island.

Reformer genomförs som tar sikte på att åstadkomma *ett effektivare beslutsfattande*. I rådet utökas möjligheten att fatta beslut med kvalificerad majoritet. Detta skall gälla dels ett antal av de nya samarbetsområden som införs genom Amsterdamfördraget, dels ett begränsat antal befintliga beslutsområden, där det nu gäller krav på enhällighet. Antalet beslutsprocedurer där Europaparlamentet medverkar minskas i princip till tre, nämligen samtycke, konsultation och medbeslutande. Medbeslutande blir den normala proceduren i frågor där samarbetsproceduren tidigare har tillämpats. Proceduren innebär att parlamentet och rådet gemensamt fattar beslut och parlamentet därvid har vetorätt.

Kommissionsordförandens ställning stärks. Medlemsstaternas nominering av ordförande i kommissionen skall godkännas särskilt av Europaparlamentet. Medlemsstaternas nominering av ledamöter skall ske i samförstånd med den nominerade ordföranden.

Kommissionens initiativrätt ökar genom att denna kommer att gälla även de kvarvarande samarbetsområdena inom tredje pelaren, dvs. polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

Antalet ledamöter i *Europaparlamentet* maximeras till 700. Fördelningen av ledamöter skall säkerställa en lämplig representation av folken i de stater som har slutit sig samman i gemenskapen.

De *nationella parlamenten* får en kollektivt rådgivande roll genom samarbetsorganet COSAC. För att underlätta de nationella parlamentens deltagande i beslutsprocessen skall enligt ett protokoll om de nationella parlamentens roll i EU en minsta tid om sex veckor förflyta från det att ett förslag görs tillgängligt för Europaparlamentet och rådet på alla de officiella språken till dess att förslaget förs upp på rådets dagordning för beslut.

Revisionsrättens ställning stärks. Reformerna innebär bl.a. att det görs klart att Revisionsrätten har rätt att utföra granskning av alla gemenskapsmedel, oavsett vem som förvaltar medlen. Revisionsrätten ges också befogenhet att väcka talan i EG-domstolen för att ta till vara sina rättigheter.

Genom Amsterdamfördraget införs generella bestämmelser som gör det möjligt för rådet att tillåta ett närmare samarbete mellan en majoritet av medlemsstaterna. Ett beslut om att tillåta s.k. *flexibel integration* skall kunna fattas med kvalificerad majoritet. Varje medlemsstat garanteras emellertid en möjlighet att lägga in sitt veto under åberopande av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik.

En grundläggande *offentlighetsprincip* införs, som ger medborgare och de som är bosatta i EU rätt att ta del av Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Handlingsoffentlighet blir därmed huvudregel inom de tre centrala institutionerna. De närmare bestämmelserna om öppenheten, bl.a. sekretessbestämmelser, skall läggas fast i en rättsakt som beslutas av

parlamentet och rådet gemensamt. Rådets skyldighet att offentliggöra omröstningsresultat när det handlar i egenskap av lagstiftare fördragsfästs.

EG-domstolens rättsliga kontroll av att institutionerna respekterar de *fri- och rättigheter* som garanteras i Europakonventionen fördragsfästs och skall även omfatta samarbetet i tredje pelaren. En medlemsstat som allvarligt och ihållande åsidosätter mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska principer skall kunna bli föremål för suspensionsåtgärder. En europeisk stat som ansöker om medlemskap i unionen måste respektera de nämnda principerna.

Amsterdamfördraget innebär också att gemenskapens befogenhet att vidta åtgärder för att *förhindra diskriminering* utökas. Rådet får enhälligt besluta om åtgärder för att förhindra diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Genom Amsterdamfördraget införs vidare nya bestämmelser som ger en grund för ett strukturerat samarbete på *sysselsättningsområdet*, den s.k. *miljögarantin* skärps, *jämställdhet* mellan kvinnor och män blir ett grundläggande mål, lönediskrimineringsförbudet förtydligas, reglerna om *konsumentskydd* förstärks och politiken på det sociala området blir ett intresse fullt ut för samtliga medlemsstater genom att *avtalet om socialpolitik integreras i EG-fördraget*.

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

Beslutsproceduren

Propositionen

Amsterdamfördraget innebär förändringar av de befogenheter som tillkommer gemenskapen på de områden som ryms inom gemenskapssamarbetet inom första pelaren. Som redovisats ovan förs vissa samarbetsområden över från det mellanstatliga samarbetet i tredje pelaren till gemenskapssamarbetet i första pelaren. Fördraget innebär i denna del att beslutsbefogenheter i motsvarande mån överlämnas till EG. Ett annat område där beslutsbefogenheter uttryckligen överläts till EG är vissa åtgärder mot diskriminering (se ovan s. 3).

För de fall en internationell överenskommelse innebär att beslutanderätt överläts till ett mellanstatligt organ finns särskilda bestämmelser i 10 kap. 5 § regeringsformen. Enligt första stycket i denna bestämmelse får riksdagen, genom beslut varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig, överlåta beslutanderätt till EG så länge dessa har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som ges i regeringsformen och i Europakonventionen. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Av 10 kap. 2 § andra stycket regeringsformen följer att samma ordning skall gälla för riksdagens godkännande av den internationella överenskommelsen. Överlåtelse av beslutsbefogenheter får dock inte utan grundlagsänd-

ring ske i sådan omfattning att regeringsformens bestämmelser om stats- skickets grunder upphör att vara giltiga (bet. 1993/94:KU21 s. 27).

Inför Sveriges medlemskap i EU gjordes bedömningen att fri- och rättig- hetsskyddet i EG inte var identiskt med men motsvarade, dvs. låg i nivå med, det som gällde i Sverige (bet. 1993/94:KU 21 s. 26 f.). Regeringen anser inte att tre års medlemskap har givit anledning att ändra denna bedömning. Rege- ringen anser inte heller att Amsterdamfördraget innebär någon förändring i detta hänseende, utan att det resultat som uppnåddes i regeringskonferensen snarare innebär att fri- och rättighetsskyddet stärks.

Enligt regeringen leder inte fördraget till några dramatiska förändringar, men det innebär viktiga steg framåt för det europeiska samarbetet i en rikt- ning som i allt väsentligt överensstämmer med svenska intressen. Fördraget innebär inte heller att samarbetet inom EU ändrar karaktär på något avgö- rande sätt. EU förblir samma typ av organisation som den som Sverige anslöt sig till den 1 januari 1995. Regeringen har därför inte ansett att en folkom- röstning om Amsterdamfördraget är påkallad.

Motionerna

I *motion U16* yrkar *Miljöpartiet* i första hand att riksdagen beslutar att Ams- terdamfördraget skall underställas en folkomröstning vid riksdagsvalet 1998 (*yrkande 1*), i andra hand att Amsterdamfördraget skall underställas samma beslutsprocedur som tillämpas vid stiftande av grundlag (*yrkande 2*). Om båda dessa yrkanden skulle avslås, vill *Miljöpartiet* att beslut om Ams- terdamfördraget skall skjutas upp till efter riksdagsvalet 1998 (*yrkande 3*). Enligt motionärerna har opinionen mot Sveriges medlemskap i EU vuxit sig mycket stark, och den djupare integration av EU som Amsterdamfördraget leder till har inte självklart ett brett folkligt stöd. Danmark, Portugal och Irland håller under våren 1998 folkomröstningar om huruvida deras respek- tive länder skall ratificera Amsterdamfördraget. Miljöpartiets förstahandsyr- kande är att en folkomröstning om fördraget skall ordnas i samband med valet 1998. Den nuvarande parlamentariska sammansättningen av riksdagen uppkom innan Sverige blev medlem i EU. Miljöpartiet anser därför inte att riksdagen har väljarnas mandat att besluta om ytterligare överlåtelse av makt och kompetens till EU på det sätt som nu föreslås. Om det första yr- kandet faller bör Amsterdamfördraget underställas samma procedur som gäller för stiftande av grundlag. Skulle både första- och andrahandsyrkan- den falla bör beslutet skjutas upp till efter höstens riksdagsval, dels för att svenska folket därigenom skall ha en möjlighet att säga sitt om fördraget, dels för att inte påverka resultatet av den danska folkomröstningen. Miljöpar- tiet anser också att riksdagen måste precisera gränserna för det område inom vilket beslutanderätt kan överlåtas till EG utan samtidig ändring av grundlag (*yrkande 11*).

Även *Vänsterpartiet* anser i *motion U17* att svenska folket i en folkom- röstning borde få avgöra frågan om Sveriges tillträde till Amsterdamfördra- get (*yrkande 4*). I det alternativ som vann folkomröstningen om ett svenskt EU-medlemskap angavs på valsedeln att omröstningen gällde om Sverige skulle bli medlem i EU i enlighet med det avtal som då förhandlats fram

mellan Sverige och EU. De röstades val var alltså inte helt ovillkorligt. De förutsättningar som gavs vid folkomröstningen har förändrats betydligt, anser motionärerna. Denna situation talar för en folkomröstning om Amsterdamfördraget. Vänsterpartiet anser det också anmärkningsvärt att Lagrådet inte beretts tillfälle att yttra sig över ett för svensk lagstiftning och ur allmän synpunkt så ingripande förslag och hemställer att detta ges regeringen till känna (*yrkande 2*).

Yrkanden om rådgivande folkomröstning om Amsterdamfördraget före ratificeringen framförs också i *motionerna 1997/98:K239* av *Bengt Hurtig m.fl. (v)* och *1997/98:K254* av *Sven Bergström m.fl. (c)*, båda väckta under den allmänna motionstiden.

I *motion U18* hemställer *Birgitta Hambraeus m.fl. (c)* att riksdagen inte avgör frågan om ratificering av Amsterdamfördraget förrän efter Danmarks folkomröstning i frågan, vilken äger rum den 28 maj 1998 (*yrkande 2*).

Konstitutionsutskottets bedömning

I likhet med regeringen kan konstitutionsutskottet inte finna att samarbetet inom EU genom Amsterdamfördraget ändrar karaktär på något avgörande sätt. Inte heller Lagrådet har funnit att Amsterdamfördraget medför några i sak omvälvande nyheter i förhållande till den mycket omfattande rättsliga reglering som Sverige accepterat genom sin anslutning till EU. Utskottet delar regeringens bedömning att någon folkomröstning om fördraget inte är påkallad och föreslår alltså att utrikesutskottet avstyrker motionerna U16 (mp) yrkande 1, U17 (v) yrkande 4, K239 (v) och K254 (c).

Genom beslut varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig får riksdagen överlåta beslutanderätt till EG utan samtidig ändring av grundlag så länge dessa har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som ges i regeringsformen, RF, och Europakonventionen. I förarbetena till 10 kap. 5 § RF knöts dessutom ytterligare två reservationer till den svenska EU-anslutningen (bet. 1993/94:KU21). För det första kan en överlåtelse av beslutsbefogenheter inte ske i sådan utsträckning att RF:s bestämmelser om statsskickets grunder upphör att vara giltiga. Riksdagens ställning som det främsta statsorganet får inte genom överlåtelse av normgivningsmakten urholkas i väsentlig grad. För det andra uttalade konstitutionsutskottet att den angivna begränsningen omfattar också andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Utskottet pekade särskilt på den fria åsiktsbildningens betydelse för vårt statsskick. Redan i den inledande paragrafen i RF slås det fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. En förutsättning för att den fria åsiktsbildningen skall kunna spela denna viktiga roll är offentlighetsprincipen och meddelarfriheten, påpekade utskottet. Också förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga tryckfrihetsrättsliga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen hade, enligt utskottet, stor betydelse för den fria åsiktsbildningen. Bestämmelsen i 10 kap. 5 § RF kunde, enligt utskottet, inte anses öppna möjlighet att överlåta beslutanderätt som väsentligt rubbar dessa principer utan samtidig ändring av grundlag.

Lagrådet har i sitt yttrande inte funnit att Amsterdamfördraget strider mot kravet i 10 kap. 5 § RF. Enligt Lagrådet står det klart att fördraget på intet sätt kan anses rubba det svenska statsskickets grunder (se vidare nedan s. 10). Lagrådet har inte heller funnit några andra konstitutionella hinder mot en svensk anslutning till Amsterdamfördraget. Konstitutionsutskottet gör ingen annan bedömning. Konstitutionsutskottet anser, i likhet med regeringen, att fri- och rättighetsskyddet i EG snarare stärks genom Amsterdamfördraget och ser alltså inget hinder i detta avseende mot att riksdagen överlåter beslutsbefogenheter till EG i den ordning som i första hand anvisas i 10 kap. 5 § första stycket RF, dvs genom tre fjärdedels majoritet. Motion U16 (mp) yrkande 2 förelås alltså avstyrkas.

Konstitutionsutskottet anser inte heller att motionärerna anfört några bärande skäl för att skjuta upp riksdagens beslut om Amsterdamfördraget och föreslår att utrikesutskottet avstyrker även motionerna U16 (mp) yrkande 3 och U18 (c) yrkande 2.

Vänsterpartiets yrkande om Lagrådets hörande har tillgodosetts och bör därför inte föranleda någon åtgärd (U17 yrkande 2).

Miljöpartiet har hemställt att riksdagen skall precisera gränserna för det område som enligt 10 kap. 5 § RF kan överlåtas till EG utan samtidig ändring av grundlag.

Konstitutionsutskottet anser att utskottets ovan återgivna uttalanden i betänkande 1993/94:KU21 med tillräcklig precision anger gränserna för det område inom vilket beslutanderätt kan överlåtas till EG utan samtidig ändring av grundlag. Utrikesutskottet bör därför avstyrka motion U16 (mp).

Fråga om godkännande av Amsterdamfördraget

Motionerna

I flera motioner har yrkats avslag på propositionens förslag om godkännande av Amsterdamfördraget. I *motionerna U14 av Bengt-Ola Rytter och Lena Klevenås (båda s) yrkande 1*, *U16 av Birger Schlaug m.fl. (mp) yrkande 4*, *U17 av Gudrun Schyman m.fl. (v) yrkande 1*, *U18 av Birgitta Hambraeus m.fl. (c) yrkande 1* yrkas avslag på propositionen. Miljöpartiet har också avgivit separata avslagsyrkanden avseende propositionens tre delförslag (*motion U16 yrkandena 5–7*). Gemensamt för motionärerna är att de anser att Amsterdamfördraget innebär att institutionernas ställning stärkts alltför mycket på medlemsländernas bekostnad, att Sveriges självbestämmande minskat och att fördraget därför inte bör godtas.

I motion U14 (s) anför motionärerna bl.a. att Europaparlamentets makt ökar i alltför hög grad liksom andelen majoritetsbeslut i rådet, att det blir en oklar ansvarsfördelning inom den tredje pelaren, att dörren till en försvarsunion har öppnats på glänt och att EG-domstolen får en kraftigt ökad roll.

Enligt Miljöpartiet (motion U16) är det fel att flytta beslutsområden från tredje till första pelaren. Miljöpartiet anser också att gränsen mellan den tredje och den första pelaren suddas ut. Den nya beslutsformen rambeslut kommer att väga lika tungt som direktiv och den innebär ett överförande av beslutskompetens från riksdagen till EG enligt 10 kap. 5 § RF. Miljöpartiet

motsätter sig att EG-domstolen ges tolkningsrätt inom den tredje pelaren eftersom det innebär att en överstatlig institution ges kontroll över mellanstatliga angelägenheter. Miljöpartiet är också kritiskt mot att Schengensamarbetet införlivas i EU. Miljöpartiets avslagsyrkanden är villkorade av att partiet inte fått bifall till sina yrkanden om folkomröstning om fördraget, alternativt beslut i samma ordning som vid stiftande av grundlag eller uppskjutande av riksdagens beslut till efter valet 1998.

I motion U17 anför Vänsterpartiet bl.a. att den utökade användningen av medbeslutandeprocéduren försvagar den nationella självbestämmanderätten och ger Europaparlamentet för stort inflytande. Vänsterpartiet är också kritiskt mot att områden förs över från mellanstatligt till överstatligt samarbete, att gränskontrollerna avskaffas och att samarbetet på det utrikes- och säkerhetspolitiska området ökar.

Birgitta Hambræus, m.fl. (c) anser i motion U 18 att statsskickets grunder hotas genom anslutningen till Amsterdamfördraget. Enligt motionärerna kan fördragets bestämmelser om tillnärmning eller harmonisering av bestämmelser i medlemsstaternas nationella civilprocessrätt (artikel 73m) innebära brott mot tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Den gemensamma förklaringen (20) säkerställer inte att vi inte tvingas ge upp delar av vår tryck- och yttrandefrihet, heter det i motionen.

I motion U19 av Lennart Rohdin (fp) yrkande 1 yrkas också avslag på propositionen, men av andra skäl. Motionären anser att Amsterdamfördraget inneburit ett misslyckande i arbetet med att reformera EU och skapa förutsättningar för att snabbt integrera de nya demokratierna i Öst- och Centraleuropa. Riksdagen bör genom att avslå förslaget att godkänna Amsterdamfördraget ge en signal om att EU måste reformeras och utvidgas med det snaraste.

Propositionen

Enligt regeringen leder Amsterdamfördraget till ett mer effektivt och mer öppet samarbete mellan medlemsstaterna, men det förändrar inte EU:s grundläggande karaktär. EU förblir en sammanslutning av suveräna stater, framhåller regeringen. Fördragsändringar skall även i fortsättningen beslutas enhälligt och godkännas i enlighet med samtliga medlemsstaters konstitutionella bestämmelser. Den grundläggande pelarstruktur som etablerades genom Unionsfördraget består. Omfattningen av överlåtelsen av de samsarbetsområden som flyttas från det mellanstatliga samarbetet i tredje pelaren till gemenskapssamarbetet i första pelaren (se ovan s. 2) ligger enligt regeringens bedömning väl inom ramen för riksdagens möjlighet att besluta om överlåtelse av beslutanderätt till EG enligt 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen.

Regeringen anser inte heller att Amsterdamfördraget rubbar balansen mellan medlemsstaterna. Regeringen beklagar att frågorna om viktningen av medlemsstaternas röster i rådet vid beslut med kvalificerad majoritet och om kommissionens sammansättning skjutits på framtiden. En lösning i dessa frågor hade underlättat den fortsatta utvidgningsprocessen. Regeringen avser emellertid att verka för att dessa frågor kan lösas så snart som möjligt och på

Lagrådets yttrande

Lagrådet har sett som sin främsta uppgift att granska hur nyheterna i Amsterdamfördraget förhåller sig till bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket första meningen RF (se ovan s. 6). Eftersom bestämmelsen inte medger möjlighet att överlåta beslutanderätt till annan än Europeiska gemenskaperna blir enligt Lagrådet den inledande frågan om fördraget innebär att beslutanderätt överläts till Europeiska unionen. De nya beslutsformerna inom de andra och tredje pelarna, alltså inom Europeiska unionen, har enligt Lagrådet blivit komplicerade och svåra att genomskåda. Lagrådet delar den uppfattning som kommit till uttryck i remissyttrandet från Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, nämligen att utvecklingen går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet. Enligt Lagrådet står det dock klart att de fördragsslutande parternas avsikt varit att bevara den mellanstatliga karaktären av andra och tredje pelarna; bl.a. har vissa ämnesområden förts över till första pelaren, främst sådana som är av omedelbar betydelse för den fria rörligheten för personer.

I frågan om det kan anses att beslutanderätt överläts till den Europeiska unionen anser Lagrådet att det största intresset knyts till de s.k. rambesluten inom den tredje pelaren, om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar (artikel K 6.2 b). Rambesluten skall vara bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt; de skall inte ha direkt effekt. Det sistnämnda innebär att de inte kan åberopas inför svenska domstolar och andra myndigheter. Lagrådet konstaterar att rambesluten i detta avseende inte medför annan verkan än andra folkrättsliga förpliktelser, så länge vi i Sverige vidhåller den dualistiska uppfattningen om folkrättens förhållande till den nationella rätten, dvs. att internationella överenskommelser skall transformeras till svensk rätt för att tillämpas av domstolar och andra myndigheter. Lagrådet påpekar vidare att rambesluten till skillnad från konventioner inte kräver någon efterföljande ratificering, men att de skall antas genom ett enhälligt beslut. Detta innebär enligt Lagrådet att regeringen inte kan delta i ett sådant rambeslut om det behandlar riksdagsbundna frågor annat än om det redan finns en svensk lag som täcker beslutet. Lagrådets slutsats är att någon beslutanderätt inte kan anses vara överlåten åt Europeiska unionen genom föreskrifterna om rambeslut.

Lagrådet har inte något att erinra mot förslaget att Sverige avger förklaring enligt artiklarna K 7.2 och K 7.3 b om att ge EG-domstolen behörighet att meddela förhandsavgöranden när det gäller giltigheten och tolkningen av rambeslut och andra beslut, tolkningen av tredjepelarkonventioner och giltigheten och tolkningen av genomförandeåtgärder. Lagrådet påpekar att det här visserligen är fråga om överlåtande av beslutsfunktioner, men att detta sker till en institution inom EG och att det inte innebär någon nämnvärd utvidgning av den omfattande kompetens som riksdagen genom anslutningen till EG-fördraget redan givit domstolen. Inte heller i övrigt kan lagrådet finna

att beslutanderätt genom Amsterdamfördraget överläts till Europeiska unionen.

Som nämnts ovan under avsnittet Beslutsproceduren har Lagrådet inte heller funnit att en anslutning till Amsterdamfördraget strider mot kravet i 10 kap. 5 § RF på att Europeiska gemenskaperna skall ha ett fri- och rättighetskydd motsvarande det som ges i regeringsformen och Europakonventionen eller att fördraget skulle rubba det svenska statsskickets grunder eller strida mot andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Lagrådet påpekar att enligt Amsterdamfördraget skall i artikel F 1 tas in föreskriften att unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, principer som är gemensamma för medlemsstaterna. Enligt Lagrådet står det också klart att Amsterdamfördraget på intet sätt kan anses rubba det svenska statsskickets grunder. Lagrådet konstaterar vidare att offentlighetsprincipen och meddelarfriheten, enligt tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen, inte påverkas av Amsterdamfördraget. Vidare medför förklaringen nr 20, enligt Lagrådets uppfattning, att om exempelvis framtida rättsakter från EG skulle behandla civilprocessuella frågor kan Sverige likväl lämna procedurreglerna i tryckfrihetsförordningen oförändrade.

Sammanfattningsvis har Lagrådet inte funnit att några konstitutionella hinder föreligger för en svensk anslutning till Amsterdamfördraget.

Konstitutionsutskottets bedömning

Amsterdamfördraget innebär att Sverige på ett antal nya områden överlåter beslutsbefogenheter som annars skulle tillkomma svenska organ. Som Lagrådet funnit är det inte i något fall fråga om överlåtelse av beslutsbefogenheter till EU, utan till EG. Beträffande den första pelaren innebär fördraget bl.a. att de samarbetsområden som är av omedelbar betydelse för den fria rörligheten för personer flyttas från det mellanstatliga samarbetet om rättsliga och inrikes frågor i den tredje pelaren till gemenskapssamarbetet i första pelaren. De aktuella områdena är alla sådana som redan i Maastrichtfördraget pekats ut som möjliga att föra över till gemenskapssamarbetet. Ett annat område där beslutsbefogenheter uttryckligen överläts till EG är vissa åtgärder mot diskriminering. Sådana åtgärder får dock inte vidtas generellt, utan endast där gemenskapen redan har kompetens. Vidare får Europaparlamentet ett ökat inflytande i lagstiftningsprocessen genom att medbestämmandeprocessen görs till den normala beslutsproceduren för frågor som kan betecknas som egentliga lagstiftningsfrågor. Förändringarna i detta hänseende innebär emellertid inte någon överlåtelse av beslutsbefogenheter till parlamentet. När det gäller frågan om huruvida överförandet av civilrättsliga frågor till första pelaren skulle kunna inskränka det svenska grundlagsskyddet av tryckfrihet och yttrandefrihet delar konstitutionsutskottet Lagrådets uppfattning att den gemensamma förklaringen (20) medför att om exempelvis framtida rättsakter från EG skulle behandla civilprocessuella frågor kan Sverige likväl lämna procedurreglerna i tryckfrihetsförordningen oförändrade. Konstitutionsutskottet finner, i likhet med Lagrådet, att förutsättningarna enligt 10 kap. 5 §

RF med förarbeten för överlämnande av beslutsbefogenheter utan samtidig ändring av grundlag är uppfyllda, såvitt nu är i fråga.

Inom den andra pelaren, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, införs bestämmelser som gör det möjligt att med kvalificerad majoritet fatta beslut om genomförande av en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt inom ramen för en enhälligt beslutad strategi. Konstitutionsutskottet anser inte att förändringarna påverkar den grundläggande mellanstatliga karaktären av samarbete mot bakgrund av den vetorätt som kvarstår. Några beslutsbefogenheter överlämnas alltså inte.

Som framgått av den ovan lämnade redovisningen har Lagrådet gjort en grundlig genomgång av de nya beslutsformerna, bl.a. de s.k. rambesluten, i den tredje pelaren. Lagrådet påpekar att regeringen inte kommer att kunna delta i ett rambeslut som behandlar riksdagsbundna frågor annat än om det redan finns en svensk lag som täcker beslutet. Hur rambesluten i praktiken kommer att hanteras återstår att se. Konstitutionsutskottet avser att följa utvecklingen beträffande rambesluten och bevaka att riksdagens inflytande över besluten tillgodoses. Konstitutionsutskottet delar Lagrådets slutsats att de ändrade fördragsbestämmelserna inte påverkar den mellanstatliga karaktären av samarbetet i tredje pelaren. Konstitutionsutskottet anser inte heller att de utökade befogenheterna för kommissionen och Europaparlamentet inom den tredje pelaren innebär någon överföring av beslutsbefogenheter.

EG-domstolens nya behörighet i fråga om laglighetsprövning och tvistlösning innebär en väsentlig utökning av domstolens befogenheter. Laglighetsprövningen innebär emellertid inte att domstolen kan ålägga medlemsstaterna att vidta några åtgärder. Om ett beslut efter laglighetsprövning skulle ogiltigförklaras av domstolen påverkas inte heller giltigheten av interna rättsregler. Några beslutsbefogenheter överläts alltså inte till domstolen såvitt nu är i fråga. Vidare ges genom artikel K 3.2 c tredje stycket i Maastrichtfördraget redan i dag möjlighet att i tredje pelarkonventioner ge EG-domstolen behörighet att avgöra tvister som gäller tolkningen eller tillämpningen av konventionerna. Att detta förfarande nu införs beträffande alla beslut som fattas enligt artikel K 6.2 innebär, enligt konstitutionsutskottets mening, inte att några beslutsbefogenheter överläts från svenska organ till EG.

När det så gäller den möjlighet till förhandsavgöranden som artikel K 7 ger EG-domstolen delar konstitutionsutskottet Lagrådets bedömning att det här visserligen är fråga om överlåtande av beslutsbefogenheter, men att detta sker till en institution inom EG och inte till EU. Konstitutionsutskottet anser att utrikesutskottet bör tillstyrka förslaget att Sverige skall avge förklaring enligt artikel K 7.2. Av främst processekonomiska skäl bör Sverige avge en förklaring enligt artikel K 7.3 b, dvs. att Sverige inte bör begränsa möjligheten att begära förhandsavgörande till sista instans.

De möjligheter till ett närmare samarbete mellan en majoritet medlemsstater, s.k. flexibel integration, som införs genom fördraget måste ske inom ramen för de befintliga bestämmelserna i Unions- och EG-fördragen. Det kan aldrig bli frågan om att ändra de grundläggande fördragen, dvs. att ändra själva förutsättningarna för EU-samarbetet. För detta krävs samtliga medlemsstaters godkännande, och fördragsändringarna måste ratificeras av alla

medlemsstater. I ett utvidgningsperspektiv kan, såsom påpekas i propositionen, en ökad flexibilitet bli nödvändig för att säkerställa att utvidgningen inte omöjliggör ett fortsatt fördjupat samarbete.

Sammanfattningsvis anser konstitutionsutskottet, i likhet med Lagrådet, att det inte föreligger några konstitutionella hinder mot att Sverige ansluter sig till Amsterdamfördraget.

Även konstitutionsutskottet beklagar att frågorna om viktningen av medlemsstaternas röster i rådet, vid beslut med kvalificerad majoritet och om kommissionens sammansättning, skjuts på framtiden. En lösning av dessa frågor hade underlättat den fortsatta utvidgningsprocessen. Regeringen har emellertid förklarat sig vilja verka för att en lösning nås så snart som möjligt och att denna lösning avser en utvidgning med alla de stater som är en del av den gemensamma utvidgningsprocessen.

Med det anförda föreslår konstitutionsutskottet att utrikesutskottet avstyrker samtliga de motioner i vilka yrkats avslag på propositionen (motionerna U14 (s) yrkande 1, U16 (mp) yrkandena 4–7, U17 (v) yrkande 1, U18 (c) yrkande 1 och U19 (fp) yrkande 1).

EU:s fortsatta utveckling

Motionerna

I ett antal motioner framförs yrkanden som på olika sätt syftar till att åstadkomma mer av mellanstatlighet och mindre av överstatlighet inom EU.

I *motion U14 (s)* begärs ett tillkännagivande till regeringen om vad som i motionen anförts om att nästa regeringskonferens bör inriktas på att ge tillbaka självbestämmande till medlemsländerna (*yrkande 2*). Enligt motionärerna innebär Amsterdamavtalet ett ytterligare steg mot överstatlighet utan demokrati. EU skall emellertid inte demokratiseras, anför motionärerna, eftersom det är detsamma som federalism, utan EU skall bygga på ett mellanstatligt samarbete. Inriktningen på nästa regeringskonferens bör därför, enligt motionärerna, vara att ge tillbaka makt till den demokratiska sfären, inte att gå vidare på den federalistiska vägen.

I *motion U15* begär *Margit Gennser (m)* ett tillkännagivande till regeringen om åtgärder som kan vidtas för att förhindra EU:s fortgående federalistiska utveckling. Vid framtida regeringskonferenser bör regeringen deklarera att Sverige inte längre vill medverka till en ständigt mer omfattande federalism inom EU. Detta innebär att Sverige inte kommer att acceptera utvidgade majoritetsbeslut på ytterligare områden förrän betydande institutionella förändringar har genomförts, t.ex. ändringar som innebär att länder i vissa frågor kan stå utanför det gemensamma beslutsfattandet eller att utvidgningen av EU:s beslutanderätt på ett område leder till en omprövning av beslutanderätten på andra områden. Till nästa regeringskonferens bör regeringen utarbeta konkreta förslag till hur EU:s grundlag bör ändras så att beslut som syftar till alltför federalistiska inslag i styrningen av EU förhindras.

I *motion U20* vill *Roland Larsson* och *Erik Arthur Egervärn (båda c)* ha ett tillkännagivande till regeringen om vad som i motionen anförts om regeringsförhandlingar för att ändra Amsterdamfördragets artikel 5 a, så att Sve-

riges självbestämmande stärks (*yrkande 1*). Den nya artikel 5 a innebär att en majoritet medlemsländer, som beslutar upprätta ett närmare samarbete sinsemellan, kan få rätt att göra detta inom EU:s ramar. Till nästa regeringskonferens bör Sveriges regering ha utarbetat förslag till fördragstext som kompletterar artikel 5 a, anser motionärerna. Kompletteringen skall syfta till att de länder som önskar återta beslutanderätten över vissa områden, som betecknats vara av gemensamt intresse för unionen, bör ha rätt att göra detta, ensamma eller i förening med andra medlemsländer.

I *motion U17* vill *Vänsterpartiet* ha ett tillkännagivande till regeringen om att mer reell beslutsamt bör återföras till nationell nivå, så att de nationella parlamenten och den demokratiska legitimiteten stärks (*yrkande 3*). Den mellanstatliga karaktären av samarbetet förstärks därmed, anför motionärerna, som anser att detta bör bli en uppgift vid en omförhandling av Amsterdamfördraget. *Vänsterpartiet* anser också att de förändringar beträffande EU:s institutioner som genomförts i fördraget inneburit ökad överstatlighet, och att regeringen vid konferensen borde ha verkat för ändringar i mer anti-federalistisk riktning (*yrkande 14*).

I *motion 1997/98:U504* av *Sven Bergström* och *Birgitta Hambraeus* (båda c), som väckts under den allmänna motionstiden, begärs ett tillkännagivande till regeringen om vad som i motionen anförts om synen på EU som ett mellanstatligt samarbete (*yrkande 1*). Enligt motionärerna innebär EU:s utveckling mot mer union och federation problem för ett medlemsland som vill lämna unionen, eftersom det inte är självklart att folkrättens principer om bland annat uppsägning av internationella avtal längre gäller i EU. Motionärerna anser att det därför är nödvändigt att regering och riksdag klart markerar att Sverige ser EU-samarbetet som ett mellanstatligt samarbete.

Propositionen

Enligt regeringen är EU:s mål att göra krig i Europa otänkbart, att befästa demokratins idé, att säkra kontinentens miljö och att forma ett medborgarnas Europa. Europasamarbetets grundval är insikten om nationalstatens begränsningar när det gäller möjligheten att klara de riktigt stora problemen, de problem som endast kan lösas i samarbete över nationsgränserna. Legitimiteten och effektiviteten i EU-samarbetet fordrar enligt regeringen självständiga och starka institutioner, men också medbestämmande och demokratisk kontroll. Regeringen uppger att denna syn vägledde Sveriges agerande i regeringskonferensen och att den kommer att göra det också i det framtida EU-samarbetet (prop. s.26–27).

Konstitutionsutskottets bedömning

Konstitutionsutskottet delar regeringens uppfattning att legitimitet och effektivitet i EU-samarbetet likaväl som medbestämmande och demokratisk kontroll bör vara ledstjärnor för Sveriges agerande även i det framtida EU-samarbetet. Konstitutionsutskottet ser ingen anledning för riksdagen att, som motionärerna begär, på förhand ta avstånd från alla ytterligare steg mot ökad överstatlighet eller begära att regeringen verkar för att fördragen ändras i mer

mellanstatlig riktning. En fördjupning av samarbetet kan inom vissa områden bidra till att EU:s mål förverkligas snabbare och effektivare. Det vore därför oklokt att nu låsa sig för att inte inom vissa områden kunna öka inslagen av överstatligt samarbete. Samtidigt finns det, enligt utskottet, frågor som bäst hanteras på nationell nivå. Olika delar av samarbetet måste alltid kunna förändras i riktning mot mer eller mindre överstatlighet, inte minst beroende på hur utvidgningsprocessen utvecklar sig. Det sagda innebär emellertid inte att konstitutionsutskottet förespråkar en utveckling i federalistisk riktning. Utskottet vill också framhålla att en eventuell omvandling av EU till en federation inte kan genomföras utan att samtliga medlemsländer har enats om detta och respektive länders konstitutioner ändrats. För Sverige del skulle en sådan utveckling kräva omfattande ändringar av regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder. Motionerna U14 yrkande 2, U15, U20 yrkande 1 och U17 yrkandena 3 och 14 samt U504 yrkande 1 bör avstyrkas av utrikesutskottet.

Öppenhet och insyn i EU:s institutioner

Propositionen

Enligt gällande lydelse av andra stycket i artikel A i Unionsfördraget markerar fördraget en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så nära medborgarna som möjligt. Genom Amsterdamfördraget görs nu ett tillägg som innebär att besluten också skall fattas så öppet som möjligt.

Enligt en ny artikel, 191a, i EG-fördraget skall alla unionsmedborgare samt fysiska och juridiska personer som är bosatta eller som har sitt säte i en medlemsstat ha rätt att ta del av Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Artikeln är så utformad att den kan avse både handlingar som har upprättats av institutionerna och handlingar som har kommit in till dem. Allmänna principer för och begränsningar i denna rätt skall fastställas av rådet i en rättsakt som skall gälla alla tre institutionerna. Reglerna blir tillämpliga även på sådana handlingar som rör andra och tredje pelaren. Offentlighet skall vara huvudregeln och sekretess skall gälla bara i undantagsfall. En övergripande rättsakt som inte motsvarar dessa intentioner riskerar, enligt propositionen, att underkännas av EG-domstolen. Sverige hade under förhandlingarna förordat att rättsakten skulle föreskriva en skyldighet för institutionerna att registrera sina handlingar i offentliga register, men detta blev inte en del av förhandlingsresultatet. När rättsakten utarbetas avser Sverige att göra offentliga register till en huvudfråga.

I en gemensam förklaring (35) uttalar konferensen att en medlemsstat skall ha rätt att begära att kommissionen eller rådet inte vidarebefordrar en handling från den staten till tredje man, om inte medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande. Den gemensamma förklaringen kan enligt regeringen ses som en bekräftelse på att inkomna handlingar i princip skall omfattas av de tillämpningsregler som nu skall utformas. Regeringen anser att förklaringen skall användas restriktivt.

I artikel 151.3 i EG-fördraget har gjorts vissa tillägg. Rådet skall i sin ar-

betsordning fastställa de fall då rådet skall anses handla i egenskap av lagstiftare i syfte att medge större tillgång till handlingar i dessa fall, samtidigt som effektiviteten i beslutsprocessen bevaras. Rådet skall alltid offentliggöra omröstningsresultaten, röstmotiveringarna och uttalandena till protokollet, när rådet handlar i egenskap av lagstiftare. Det sistnämnda innebär enligt propositionen ett fördragsfästande av den praxis i riktning mot ökad öppenhet som rådet redan i hög grad tillämpar.

Sverige tog upp frågan om meddelarfrihet för anställda vid EG:s institutioner och organ i början av regeringskonferensen, men fick ringa stöd från övriga medlemsstater. Att det inte finns bestämmelser om meddelarfrihet innebär dock inte att de anställda helt saknar yttrandefrihet, påpekar regeringen. Av EG-domstolens praxis kan utläsas att Europakonventionens bestämmelser om yttrandefrihet gäller också för anställda och att institutionernas tjänsteföreskrifter inte får tolkas så att de strider mot denna grundläggande rättighet.

Enligt propositionen har på senare tid både Revisionsrätten och ett antal decentraliserade myndigheter antagit regler om handlingsoffentlighet, i allmänhet efter mönster av de bestämmelser som rådet och kommissionen tidigare beslutat på detta område. Av propositionen framgår också att det för närvarande pågår ett arbete inom EG-domstolen med att införa regler av detta slag. Det finns enligt propositionen anledning att anta att även den rättsakt som nu skall utarbetas kommer att tjäna som förebild för andra institutioner och för EU-organen, när de reviderar sina regler om handlingsoffentlighet eller utformar nya sådana regelverk.

Motionerna

I *motion U17* begär *Vänsterpartiet* ett tillkännagivande om vad som i motionen anförts om öppenhet (*yrkande 6*). Motionärerna anser att det är en svaghet att handlingsoffentligheten begränsas till rådet, kommissionen och parlamentet. Domstolen och andra institutioner borde också omfattas av de grundläggande öppenhetsreglerna. De borde också ha utsträckts till de hundratala kommittéer som verkar inom kommissionen, till Coreper och dess undergrupper samt till förlikningsförfarandet mellan parlamentet och rådet.

Motionärerna anser vidare att det är en alltför optimistisk tolkning regeringen gör när den gör gällande att artikel 191a avser även inkommande handlingar. De anser också att beskrivningen av att sekretess bara skall gälla i undantagsfall är alltför skönmålande och inte har något uttryckligt stöd i artikel 191a. Frågan avgörs i stället under uppföljningsarbetet, som skall ske under en tvåårsperiod efter Amsterdamfördragets ikraftträdande.

Motionärerna beklagar också att införandet av diarier och frågan om meddelarfrihet inte fördragsfästs. Sammanfattningsvis anser motionärerna att Sveriges ambitioner inför regeringskonferensen inte på långt när satt tillräckliga spår i Amsterdamfördragets slutgiltiga texter.

I *motion 1997/98:K505*, väckt under den allmänna motionstiden, begär *Folkpartiet* ett tillkännagivande om öppenheten inom EU (*yrkande 5*). Enligt motionärerna är det synnerligen väsentligt att unionen präglas av öppenhet. För att invånarna i medlemsländerna skall få ett förtroende för EU måste

ansvar, närhet, öppenhet och mångfald vara grundprinciper för all maktutövning. Kravet på öppenhet innebär enligt motionärerna att EU måste tillämpa en offentlighetsprincip. Detta innebär till exempel att när EU:s ministerråd sammanträder som lagstiftare skall debatterna och besluten vara offentliga.

I *motion 1997/98:K253*, som också väckts under den allmänna motionstiden, vill *Peter Eriksson och Birger Schlaug, (båda mp)*, att regeringen skall återkomma till riksdagen med förslag om hur det svenska arbetet i EU:s kommittéväsande skall öppnas och demokratiseras (*yrkande 4*). Motionärerna anser att de åsikter och hållningar som den svenska regeringen genom olika representanter driver i kommittéerna måste spridas och utvecklas i en offentlig diskussion. Det är enligt motionärerna inte rimligt att den svenska regeringens och därmed Sveriges hållning hålls hemlig för det stora flertalet.

Konstitutionsutskottets bedömning

Konstitutionsutskottet delar regeringens uppfattning att förhandlingsresultatet när det gäller öppenheten för unionsmedborgarna är mycket tillfredsställande ur svensk synvinkel. Utskottet vill dock understryka vikten av att de tillämpningsregler som rådet enligt artikel 191a skall utarbeta inom två år från fördragets undertecknande verkligen motsvarar intentionerna att offentlighet skall vara huvudregeln och sekretess bara gälla i undantagsfall. Det bör också klargöras att en medlemsstats begäran enligt den gemensamma förklaringen (35) inte automatiskt skall tillmötesgå. Utskottet ser med tillfredsställelse på att regeringen avser att göra offentliga register till en huvudfråga när tillämpningsreglerna skall utarbetas.

Enligt vad konstitutionsutskottet inhämtat har ett arbete inletts i rådet i syfte att upprätta ett diarium över rådets icke hemligstämplade handlingar, vilket skall vara sökbart på Internet. Diariet kommer troligen att rymma ca 20 000 titlar. Diariet skall vara ett flerspråkigt instrument och erbjuda ett tillräckligt urval hjälpmedel för att varje medborgare skall kunna identifiera rådets handlingar.

Konstitutionsutskottet har vidare inhämtat att när det gäller de s.k. kommittélogikommittéerna pågår ett mål i förstainstansrätten om huruvida dessa är delar av kommissionen och därmed omfattade av kommissionens regler om handlingars offentlighet.

Som framgått av redovisningen ovan av innehållet i propositionen finns det anledning anta att den rättsakt som skall utarbetas enligt artikel 191a kommer att tjäna som förebild för andra EU-institutioner och för EU-organen när de reviderar sina regler om handlingsoffentlighet eller utformar nya sådana regelverk.

Konstitutionsutskottet anser att motionerna U17 yrkande 6, K253 yrkande 4 och K505 yrkande 5 tillgodoses med det anförda och därför inte bör föranleda något vidare uttalande.

Propositionen

I ingressen till Europeiska enhetsakten från 1986 har medlemsstaterna uttalat att de är fast beslutna att verka tillsammans för att främja demokratin på grundval av de grundläggande rättigheter som erkänns i medlemsstaternas konstitutioner och andra lagar, i Europakonventionen samt i Europeiska sociala stadgan. I ingressen till Unionsfördraget har medlemsstaterna vidare bekräftat den vikt som de fäster vid principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt vid rättsstatsprincipen.

Genom unionsfördraget har de grundläggande rättigheternas betydelse i samarbetet inom EU också kommit att fördragsfästas i artikel F. Av artikel F.1 framgår att medlemsstaternas styrelseformer bygger på demokratiska principer. Enligt artikel F.2 i unionsfördraget skall unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

Genom Amsterdamfördraget läggs fast att EU bygger på ett antal gemensamma principer, däribland frihet, demokrati och respekten för de mänskliga rättigheterna. Dessa principer måste ovillkorligen respekteras av såväl medlemsstater som stater som aspirerar på medlemskap. Det införs en procedur som gör det möjligt att tillfälligt upphäva rättigheter, som enligt fördragen tillkommer en medlemsstat, om den inte respekterar de grundläggande principerna (prop. s. 44).

EG-domstolens rättsliga kontroll av att institutionerna respekterar de fri- och rättigheter som garanteras i Europakonventionen fördragsfästs och skall även omfatta samarbetet i tredje pelaren (s.45).

Amsterdamfördraget innebär också att gemenskapens befogenhet att vidta åtgärder för att förhindra diskriminering utökas. Rådet får enhälligt besluta om åtgärder för att förhindra diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Medlemsstaterna är eniga om att de funktionshinderades situation skall beaktas när inre marknadslagstiftning beslutas (s.46-47).

Samtliga medlemsstater är anslutna till Europakonventionen. Frågan om EG:s anslutning till konventionen har länge diskuterats inom gemenskapen. Frågan huruvida en sådan anslutning är förenlig med EG-fördraget har också underställts EG-domstolen enligt artikel 228.6 i EG-fördraget. EG-domstolen fann emellertid i sitt yttrande den 28 mars 1996 i mål O-2/94 att en sådan anslutning av EG som organisation inte var möjlig enligt fördraget i dess nuvarande lydelse.

Under regeringskonferensen diskuterades frågan om fördragsändringar som skulle göra det möjligt för gemenskapen att ansluta sig till Europakonventionen. Sverige stödde för sin del en sådan ordning. Medlemsstaterna kunde emellertid inte enas på denna punkt. Däremot kunde enighet vinnas om de ovan beskrivna förstärkningarna av de grundläggande rättigheterna i fördraget.

Här kan också nämnas att regeringskonferensen antagit gemensamma förklaringar om avskaffandet av dödsstraffet (1), om religiösa sammanslutningars och samfunds ställning i medlemsstaterna (11) och om personer med funktionshinder (22).

Motionen

I motion 1997/98:K715 begär Alf Svensson m.fl. (kd) ett tillkännagivande till regeringen om vad som anförts om införlivande av Europarådets konvention om mänskliga rättigheter i EU-fördragen (*yrkande 1*). Kristdemokraterna anser att det var en besvikelse att konventionen inte införlivas genom Amsterdamfördraget, men att detta inte får innebära att frågan faller i glömska. Enligt motionärerna har bland andra Amnesty International starkt kritiserat reformens otillräcklighet och pekat på att det krävs ett införlivande av Europarådets konvention för att få en extern rättslig kontroll. Kristdemokraterna anser att Sverige skall fortsätta att driva denna fråga i Europasamarbetet.

Konstitutionsutskottets bedömning

Konstitutionsutskottet beklagar att medlemsstaterna inte kunde enas om sådana fördragsändringar att gemenskapen kunnat ansluta sig till Europakonventionen. Utskottet ser dock positivt på att de grundläggande fri- och rättigheterna förstärks i Amsterdamfördraget genom att de fördragsfästs i artikel F. Unionens engagemang i fråga om icke-diskriminering och jämställdhet mellan kvinnor och män förstärks också. Konstitutionsutskottet anser att det är för tidigt att ta ställning till i vilken utsträckning regeringen skall fortsätta att driva frågan om en anslutning till Europakonventionen vid kommande regeringskonferenser och föreslår att utrikesutskottet avstyrker motion K715 (kd) yrkande 1.

Institutionerna i ett utvidgningsperspektiv

Propositionen

Under regeringskonferensen visade det sig inte möjligt att nå enighet om att nu genomföra en reform av röstviktningssystemet i rådet eller om kommissionens sammansättning. Resultatet blev i stället en överenskommelse i form av ett protokoll om hur frågorna skall hanteras i samband med utvidgningsprocessen.

Protokollet om institutionerna inför en utvidgning av Europeiska unionen (D:11) innebär följande. Från det att den första utvidgningen träder i kraft, skall kommissionen bestå av en ledamot från varje medlemsstat, förutsatt att en reform av röstreglerna då har vidtagits, antingen genom ändrad röstviktning eller genom införande av krav på s.k. dubbel majoritet (artikel 1). Enligt artikel 2 i protokollet skall, minst ett år innan antalet medlemsstater i EU överstiger 20, en regeringskonferens sammankallas för att genomföra en omfattande översyn av fördragets regler om institutionernas sammansättning och funktionssätt.

Regeringen anför i propositionen (s. 142) att det naturligtvis var en besvikelse att regeringskonferensen inte kunde enas om en mera slutgiltig institutionell reform. Ett beslut om en sådan hade utan tvivel underlättat den fortsatta utvidgningsprocessen. Regeringen avser därför att verka för att en lösning nås så snart som möjligt och att denna lösning avser en utvidgning med alla de stater som är en del av den gemensamma utvidgningsprocessen. Regeringen understryker att en reform när det gäller röstviktningen och kommissionens sammansättning måste ske med beaktande av de mindre medlemsstaternas intressen. Sverige bör emellertid i utvidgningsperspektivet visa fortsatt öppenhet för en röstviktningsreform som innebär att det säkerställs att den befolkningsmajoritet som motsvaras av ett beslut med kvalificerad majoritet i rådet inte får understiga en viss nivå. Det torde, enligt regeringen, t.ex. stå klart att en ordning där kvalificerad majoritet kan uppnås genom röstetal från länder som motsvarar mindre än hälften av EU:s samlade befolkning inte är rimlig. Det är självklart inte heller rimligt att i fördraget ge vissa medlemsstater en rätt till representation i kommissionen som inte tillkommer samtliga.

När det gäller Europaparlamentet, som i dag har 626 ledamöter, enades man i regeringskonferensen inför kommande utvidgningar om att antalet ledamöter inte skall överstiga 700. Detta kommer till uttryck genom ett nytt stycke i artikel 137 i EG-fördraget (artikel 2.37 i Amsterdamfördraget).

I enlighet med den uppfattning som bl.a. Sverige företrädde får denna regel dock inte tillämpas så att medlemsstater med liten folkmängd inte får en adekvat representation. När fördelningen av platserna skall ändras efter nya utvidgningar skall därför, genom en ändring av artikel 138 i EG-fördraget, antalet ledamöter från varje land säkerställa en lämplig representation av folken i de stater som har slutit sig samman i gemenskapen (artikel 6.1.65 i Amsterdamfördraget). Hur detta skall ske får enligt propositionen avgöras genom en senare fördragsändring.

Motionen

I *motion 1997/98:K715* begär *Kristdemokraterna* att regeringen ges till känna vad som i motionen anförts om att de mindre ländernas relativt starka ställning i rådet skall bibehållas (*yrkande 18*). Enligt motionärerna förutsätter ett välfungerande EU att även de mindre länderna finner det värt att bidra med kreativa lösningar på gemensamma problem och att dessa länders medborgare upplever delaktighet i europeisk politik. Motionärerna anser att det därför är en angelägen uppgift för Sverige att föra fram krav på att nuvarande proportioner när det gäller viktningen av röster i rådet bevaras.

I *samma motion* begärs också ett tillkännagivande till regeringen om fullgod representation i Europaparlamentet för mindre länders politiska "landskap" (*yrkande 19*). Motionärerna beklagar att antalet ledamöter i parlamentet enligt Amsterdamfördraget permanent begränsas till maximalt 700, oavsett utvidgningar av medlemskretsen.

Konstitutionsutskottet uttalade i yttrande 1996/97:KU8y angående regeringens skrivelse 1996/97:80 om regeringskonferensen att utskottet inte ville motsätta sig ett tak på omkring 700 ledamöter i Europaparlamentet, under förutsättning att det vid fördelningen av platserna fortfarande på ett lämpligt sätt togs hänsyn till folkmängden, samtidigt som det garanterades att de stater som har lägst folkmängd blev adekvat representerade. Utrikesutskottet delade denna bedömning (bet. 1996/97:UU13 s. 63). I propositionen anfördes nu att när fördelningen av nya platser skall ändras, skall, enligt en ändring av artikel 138 i EG-fördraget, antalet ledamöter från varje land garantera en adekvat representation. Något tillkännagivande till regeringen med anledning av motion K715 (kd) yrkande 19 behövs därmed inte enligt konstitutionsutskottets mening.

Konstitutionsutskottet delar regeringens uppfattning att en reform när det gäller röstviktningen i rådet måste ske med beaktande av de mindre medlemsstaternas intressen. Eftersom EU är ett samarbete mellan självständiga stater är det naturligt att fördelningen av rösterna i rådet inte motsvarar den befolkningsmässiga fördelningen. Inte heller med anledning av motionens yrkande 18 är något tillkännagivande till regeringen påkallat. Utrikesutskottet föreslås därför avstyrka motionen.

Gemenskapslagstiftningens kvalitet, subsidiaritetsprincipen, m.m.

Propositionen

Frågan om gemenskapslagstiftningens kvalitet uppmärksammades i regeringskonferensen i samband med diskussionerna om att skapa en större öppenhet inom unionen. Medlemsstaterna enades i regeringskonferensen om en gemensam förklaring (39) om gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet.

I förklaringen konstateras att gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet är av avgörande betydelse för att de behöriga nationella myndigheterna skall kunna tillämpa reglerna korrekt samt för att medborgarna och de ekonomiska aktörerna skall kunna förstå dessa bättre. Enligt förklaringen skall institutionerna även göra sitt yttersta för att påskynda kodifieringen av rättsakter, varmed i huvudsak förstås beslut om omtryck av rättsakter som blivit ändrade.

När det gäller *subsidiaritetsprincipen* var den svenska utgångspunkten i regeringskonferensen att en väl avvägd tillämpning av subsidiaritetsprincipen leder till ett effektivare unionssamarbete och till att beslut fattas där de hör hemma. Den svenska uppfattningen var dock att det inte var nödvändigt att ytterligare fördragsfästa subsidiaritetsprincipen.

Resultatet av regeringskonferensen blev att ett *protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna* (C.7) fogas till EG-fördraget. Där anges att gemenskapens åtgärder skall begränsas till frågor som har gränsöverskridande aspekter eller som inte i tillräcklig utsträckning kan hanteras på nationell nivå. Gemenskapen skall endast lagstifta i den mån

det är nödvändigt, och de åtgärder som gemenskapen vidtar skall lämna så mycket utrymme som möjligt för beslut på nationell nivå. Gemenskapens institutioner skall noga pröva om och motivera varför åtgärder skall vidtas på gemenskapsnivå.

Regeringens bedömning är att protokollet inte i sak förändrar innebörden av artikel 3b om subsidiaritet i EG-fördraget. Att principerna för tillämpning nu kommer till uttryck i ett protokoll till EG-fördraget innebär emellertid att de blir rättsligt bindande för institutionerna och att de skall ligga till grund för EG-domstolens bedömning. I detta hänseende innebär det nya protokollet ett stärkande av principernas ställning, påpekar regeringen.

Motionen

Sten Andersson (m) vill i *motion 1997/98:K703*, väckt under den allmänna motionstiden, ha ett tillkännagivande till regeringen om vad som i motionen anförts om EU. Enligt motionären måste svenska företrädare i EU med kraft driva frågor med målet att onödig byråkrati skall bekämpas. EU bör eftersträva och åstadkomma en fungerande union med ett så okomplicerat regelsystem som möjligt. Sverige bör enligt motionären verka inom EU för att unionens beslut och agerande i högre grad förankras och erhåller tilltro bland medlemslänternas invånare och att onödig byråkrati motarbetas.

Konstitutionsutskottets bedömning

Konstitutionsutskottet utgår från att de åtgärder som ovan redovisats, särskilt antagandet av protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, kommer att leda till ett effektivare unionssamarbete och till att beslut fattas där de hör hemma och därmed till en minskad byråkrati. Motion K703 (m) får därmed anses tillgodosedd och den bör således avstyrkas av utrikesutskottet.

Utträde ur unionen

Motionerna

I *motion 1997/98:U503*, väckt under den allmänna motionstiden, begär *Peter Eriksson (mp)* att regeringen inför rådet skall presentera ett förslag till utträdesparagraf. Enligt motionären måste det finnas en juridisk möjlighet för Sverige och andra medlemsländer att utträda ur Europeiska unionen. Frågan om utträdesrätt handlar inte bara om utträdet som sådant, utan framför allt om villkoren. Om inte de ekonomiska och organisatoriska relationerna är reglerade på förhand finns det enligt motionären stora risker för konflikter. Det vore därför bättre för alla parter om man på förhand var överens om hur ett utträde skall gå till, vilka kostnader det skulle medföra och vilka nya relationer mellan det utträdande landet och unionen som skall råda.

I *motion 1997/98:U504 (c)*, som också väckts under den allmänna motionstiden, begärs en utredning om möjligheterna att lämna EU (*yrkande 2*). Motionärerna anser att alla EU-fördrag måste få en utträdesparagraf, som gör

det möjligt för ett land att lämna EU som helhet, lämna ett fördragsfäst samarbetsområde (till exempel Euratom) eller få varaktiga undantag från delar av samarbetet som enhetlig valuta, militära frågor och juridiskt samarbete. Riksdagen bör också hos regeringen begära en utredning om vilka alternativa samarbetsformer som står eller bör kunna stå till buds för ett land som lämnar EU, främst i form av EES-avtal, omförhandlat EES-avtal eller frihandelsavtal utan de omfattande bindningar till EG:s regelverk som EES-avtalet innebär (*yrkande 3*).

Tidigare riksdagsbehandling

I konstitutionsutskottets yttrande till utrikesutskottet över skrivelsen om EU:s regeringskonferens (1995/96:KU5y) lämnades en utförlig bakgrund till frågan om suspension och utträde ur unionen. Utskottet avstyrkte motionsyrkanden om införande av en utträdesparagraf av flera skäl. För det första skulle en bestämmelse om utträde inte ligga i linje med målsättningen i fördraget att skapa en allt fastare förening mellan medlemsstaterna. För det andra ansåg utskottet det inte heller ligga i linje med Sveriges intressen att, drygt ett år efter inträdet i unionen, driva en fråga som måste uppfattas som att Sverige avsåg att lämna unionen. För det tredje ansåg utskottet att det visserligen måste anses föreligga en möjlighet för en stat att utträda ur unionen. Utskottet ansåg dock inte att det fanns anledning att ”i förtid” tynga den förestående regeringskonferensen med problem som antingen inte kommer att aktualiseras eller, om de aktualiseras, ändå kommer att kräva omfattande förhandlingar mellan staterna. Enligt utskottets mening skulle dessutom en fastställd utträdesform kunna i onödan låsa medlemsstaternas handlingsutrymme.

Utrikesutskottet såg, i likhet med konstitutionsutskottet, inget behov av en reglering av utträdesfrågan.

I konstitutionsutskottets yttrande till utrikesutskottet över regeringens skrivelse Berättelsen om verksamheten i Europeiska unionen under 1996 (1996/97:KU8y) vidhöll utskottet sin uppfattning att en utträdesparagraf inte borde införas i fördraget.

Konstitutionsutskottets bedömning

Konstitutionsutskottet vidhåller sin tidigare inställning och föreslår att utrikesutskottet avstyrker motionerna U503 (mp) och U504 (c) yrkande 2.

Eftersom det inte är aktuellt för Sverige att lämna EU saknas anledning att utreda alternativ till EU-samarbetet. Även yrkande 3 i motion 504 bör alltså avstyrkas av utrikesutskottet.

De nationella parlamentens roll

Propositionen

Den svenska utgångspunkten i förhandlingarna var att det i princip är genom sina regeringar som de nationella parlamenten skall utöva inflytande inom

EU. Reglerna för rådets beslutsfattande måste därför säkerställa att det finns tillräcklig tid för erforderlig behandling i de nationella parlamenten. Rege- ringskonferensen enades om ett *protokoll om de nationella parlamentens roll i EU* (D.13).

Den viktigaste bestämmelsen i protokollet gäller en tidsfrist om sex veckor, som skall föreligga från den dag då ett lagstiftningsförslag eller ett förslag inom ramen för den tredje pelaren av kommissionen görs tillgängligt för Europaparlamentet och rådet på alla de officiella språken, till den dag då förslaget sätts upp på rådets dagordning för beslut. Härigenom underlättas de nationella parlamentens deltagande i beslutsprocessen, i enlighet med den ståndpunkt Sverige intog under förhandlingarna.

Protokollet ger också en roll för COSAC, den s.k. konferensen mellan organ för EG-frågor, som är ett samarbetsorgan för de nationella parlamentens EU-nämnder och motsvarande. Protokollet innebär att COSAC allmänt ges rätt att bidra med allt som unionens institutioner bör uppmärksamma, särskilt när det gäller utkast till lagstiftning som medlemsstaternas regeringar i samförstånd beslutat att tillställa COSAC. På ett område skall COSAC alltid få granska lagförslag eller initiativ, nämligen när det gäller upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

Motionen

I *motion U17* begär *Vänsterpartiet* ett tillkännagivande till regeringen om vad som i motionen anförts om att tillämpa protokollet om de nationella parlamenten också för hela tredjepelansområdet (*yrkande 13*). Motionärerna hänvisar till att det i Storbritannien föreslås att en viss tid måste förflyta från det att regeringen lämnar ett dokument för yttrande till vederbörande parlamentsutskott till den tidpunkt när regeringen får ge sitt samtycke till ett beslut i rådet. Vänsterpartiet vill också att regeringen skall ges till känna vad som i motionen anförts om möjlighet för riksdagen att binda regeringen vid en viss handlingslinje i EU-arbetet (*yrkande 5*). Sådana möjligheter finns i andra länder, påpekar motionärerna.

Tidigare riksdagsbehandling

I betänkande 1994/95:KU22 om samverkan mellan riksdag och regering med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen avstyrkte utskottet motioner, i vilka föreslogs att riksdagen skulle kunna binda regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv i EU-förhandlingarna. Om riksdagen redan från början skulle binda regeringen med fastställda direktiv skulle, enligt utskottet, regeringens ansvar för agerandet i EU-förhandlingarna uttunnas avsevärt. Utskottet påpekade också att ett riksdagsorgans uttalanden inte kan bli bindande för hela riksdagen och att sådana uttalanden saknar formell konstitutionell betydelse. Det är regeringen som företräder Sverige vid ministerrådets möten, och det är därigenom regeringen som har det politiska ansvaret för förhandlingarna, anförde utskottet. Riksdagen fick genom EU-nämnden, enligt utskottets bedömning, ett reellt inflytande när det gäller Sveriges ståndpunkter vid rådsmötena. Man borde nämligen kunna utgå från

att regeringen inte skulle komma att företräda en ståndpunkt som stod i strid med vad nämnden hade gett uttryck för i samrådet. Det utskottet anförde om innebörden av samverkan hade enligt utskottet betydelse för det politiska ansvarstagandet. EU-nämndens medverkan vid uppläggningsen av förhandlingarna påverkade således inte riksdagens möjligheter att använda de kontrollinstrument som anges i 12 kap. regeringsformen (bl.a. kritik mot statsråd med anledning av konstitutionsutskottets granskning eller avgivande av misstroendeförklaring). Riksdagen följde utskottet.

Konstitutionsutskottets bedömning

Sexveckorsfristen enligt protokollet om de nationella parlamentens roll gäller även beträffande förslag inom den tredje pelaren, i den mån kommissionen lagt fram förslaget. Som ovan framgått (s. 3) ökar kommissionens initiativrätt inom den tredje pelaren genom Amsterdamfördraget och kommer att gälla även de kvarvarande samarbetsområdena, dvs. polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Någon åtgärd med anledning av motion U17 yrkande 13 kan därför inte anses påkallad.

När det gäller frågan om riksdagen skall kunna binda regeringen vid en viss handlingslinje i EU-arbetet vidhåller konstitutionsutskottet den uppfattning utskottet gav uttryck för i betänkande 1994/95:KU22 och som riksdagen ställt sig bakom. Utrikesutskottet bör alltså avstyrka motion U17 yrkande 5.

Stockholm den 14 april 1998

På konstitutionsutskottets vägnar

Bo Könberg

I beslutet har deltagit: Bo Könberg (fp), Catarina Rönnung (s), Anders Björck (m), Axel Andersson (s), Widar Andersson (s), Birger Hagård (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Birgitta Hambræus (c), Pär-Axel Sahlberg (s), Jerry Martinger (m), Kenneth Kvist (v), Frank Lassen (s), Inger René (m), Peter Eriksson (mp), Margitta Edgren (fp) och Nikos Papadopoulos (s).

1. Uppskjutande av riksdagens beslut om Amsterdamfördraget

Birgitta Hambræus (c), Kenneth Kvist (v) och Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande under rubriken Beslutsproceduren som börjar med "Konstitutionsutskottet anser inte" och slutar med "U18 (c) yrkande 2" bort ha följande lydelse:

Det finns inget behov av en forcerad handläggning av Amsterdamfördraget i riksdagen. Fördraget kommer inte att kunna träda i kraft förrän tidigast den 1 januari 1999. Danmark kommer att folkomrösta om Amsterdamfördraget den 28 maj. För att inte Sveriges ställningstagande skall påverka resultatet av danskarnas folkomröstning bör riksdagens beslut skjutas upp till efter höstens val. Då får också det svenska folket möjlighet att säga sitt om fördraget. Utrikesutskottet bör därför tillstyrka motionerna U16 (mp) yrkande 3 och U18 (c) yrkande 2.

2. Folkomröstning om Amsterdamfördraget

Birgitta Hambræus (c), Kenneth Kvist (v) och Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "I likhet med" och slutar med "K254 (c)" bort ha följande lydelse:

Opinionen mot Sveriges medlemskap i EU har vuxit sig mycket stark, och den djupare integration av EU som Amsterdamfördraget leder till har inte självklart ett brett folkligt stöd. I det alternativ som vann folkomröstningen om svenskt medlemskap i EU angavs på valsedeln att omröstningen gällde om Sverige skulle bli medlem i enlighet med det avtal som då förhandlats fram mellan Sverige och EU. De förutsättningar som gavs vid folkomröstningen har nu ändrats betydligt. Denna situation talar för en folkomröstning om Amsterdamfördraget. I Danmark, Portugal och Irland kommer det att anordnas folkomröstningar. Även det svenska folket borde direkt få avgöra frågan om Sveriges tillträde till Amsterdamfördraget. Utrikesutskottet bör tillstyrka motionerna U16 (mp) yrkande 1, U17 (v) yrkande 4, K239 (v) och K254 (c).

3. Avslag på propositionen

Birgitta Hambræus (c), Kenneth Kvist (v) och Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande under rubriken Fråga om godkännande av Amsterdamfördraget som börjar med "Amsterdamfördraget innebär" och slutar med "U19 (fp) yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Genom Amsterdamfördraget tas ytterligare steg i riktning mot mer överstatlighet och minskad demokrati i EU. Regeringskonferensen har sett som sin viktigaste uppgift att "effektivisera" EU genom att stärka dess institutioner på medlemsstaternas bekostnad. Såväl Europaparlamentet som rådet, kommissionen och EG-domstolen ges genom fördraget ökad makt och ökade

befogenheter. Risken för att utvecklingen går mot en europeisk federal stat utan inflytande för de nationella parlamenten och medborgarna i de enskilda länderna är enligt konstitutionsutskottets mening uppenbar. Beslut som har stor betydelse för den enskildes vardag kan i fortsättningen i praktiken komma att fattas av andra länders företrädare genom överstatliga beslut, eftersom besluten inte kräver enhällighet bland medlemsstaterna. Sammanfattningsvis ges mer makt åt EU:s institutioner, mindre makt åt Sveriges riksdag och därmed också mindre makt åt det svenska folket.

I fördraget finns beslutsprocedurer i både andra (gemensam utrikes- och säkerhetspolitik) och tredje (rättsliga och inrikes frågor) pelaren som innebär att vetorätten luckras upp eller kringgås.

Inom den tredje pelaren införs en ny beslutsform, rambeslut, som i allt väsentligt kommer att väga lika tungt som direktiv. En förutsättning för rambeslutens bindande effekt skall inte vara att de – som mellanstatliga konventioner – i efterhand har godkänts av de nationella parlamenten. Konstitutionsutskottet ifrågasätter därför hur rambesluten förhåller sig till bestämmelsen i 10 kap. 2 § RF om att regeringen får ingå vissa internationella överenskommelser endast med riksdagens godkännande. Rambesluten innebär också en uttrycklig kompetensöverflyttning enligt 10 kap. 5 § första stycket RF.

Konstitutionsutskottet ser vidare en risk för att artikel 5 a om s.k. flexibel integration kommer att utnyttjas för att driva utvecklingen inom EU mot en federation. Artikeln borde ha kompletteras så att de länder som önskar återta beslutanderätten över vissa områden som betecknats vara av gemensamt intresse för unionen givits rätt att göra detta, ensamma eller i förening med andra medlemsländer.

Om inte beslutet om Amsterdamfördraget skjuts upp eller underställs en folkomröstning bör utrikesutskottet med anledning av motionerna U14 (s) yrkande 1, U16 (mp) yrkandena 4–7, U17 (v) yrkande 1, U18 (c) yrkande 1 och U19 (fp) yrkande 1 avstyrka propositionen.

4. EU:s fortsatta utveckling

Birgitta Hambræus (c) anser att den del av utskottets yttrande under rubriken EU:s fortsatta utveckling som börjar med ”Konstitutionsutskottet delar” och slutar med ”avstyrkas av utrikesutskottet” bort ha följande lydelse:

Regeringen bör vid nästa regeringskonferens i EU deklarerat att de medlemsländer som så önskar skall ha rätt att återta självbestämmande. Regeringen bör utarbeta förslag till fördragstext med en komplettering av artikel 5a så att de länder som önskar återta beslutanderätten över vissa områden som betecknats vara av gemensamt intresse för unionen ges rätt att göra detta ensamma eller i förening med andra medlemsländer.

Utrikesutskottet bör tillstyrka att riksdagen med bifall till motion U20 (c) yrkande 1 och med anledning av motionerna U14 (s) yrkande 2, U15 (m), U17 (v) yrkandena 3 och 14 samt U504 (c) yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad konstitutionsutskottet anfört om EU:s fortsatta utveckling.

Kenneth Kvist (v) anser att den del av utskottets yttrande under rubriken EU:s fortsatta utveckling som börjar med "Konstitutionsutskottet delar" och slutar med "avstyrkas av utrikesutskottet" bort ha följande lydelse:

Konstitutionsutskottet beklagar att de förändringar beträffande EU:s institutioner som genomförts i fördraget inneburit ökad överstatlighet. Regeringen borde vid konferensen ha verkat för ändringar i mer antifederalistisk riktning. Vid en omförhandling av Amsterdamfördraget bör regeringen deklarera att Sverige inte längre vill medverka till en ständigt mer omfattande federation inom EU, utan att i stället mer beslutsamhet bör återföras till nationell nivå, så att de nationella parlamenten och den demokratiska legitimiteten stärks. Utrikesutskottet bör tillstyrka att riksdagen med anledning av motionerna U14 (s) yrkande 2, U15 (m), U20 (c) yrkande 1, U17 (v) yrkandena 3 och 4 samt U504 (c) yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad konstitutionsutskottet anfört om EU:s fortsatta utveckling.

6. Öppenhet och insyn i EU:s institutioner

Kenneth Kvist (v) anser att den del av utskottets yttrande under rubriken Öppenhet och insyn i EU:s institutioner som börjar med "Konstitutionsutskottet delar" och slutar med "vidare uttalande" bort ha följande lydelse:

Konstitutionsutskottet anser att det är bra att öppenheten nu ges en fördragsmässig status i Amsterdamfördraget, även om det inte handlar om att införa en offentlighetsprincip av svenskt snitt. En svaghet är dock att handlingsoffentligheten begränsas till rådet, kommissionen och parlamentet. Domstolen och andra institutioner borde också ha omfattats av de grundläggande öppenhetsreglerna. De borde också ha utsträckts till de hundratals kommittéer som verkar inom kommissionen, till Coreper samt till förlikningsförfarandet mellan parlamentet och rådet. En annan svaghet är att öppenheten kan komma att skilja sig åt mellan olika organ eftersom respektive institution skall utarbeta sina egna regler. Vidare finns det enligt utskottets mening ingen garanti för att handlingar som kommer in till institutionerna och har ursprung i medlemsstaterna kommer att omfattas av någon handlingsoffentlighet. Det är också tveksamt om artikel 191a kommer att innebära att sekretess bara kommer att gälla i undantagsfall. Utskottet anser också att det är beklagligt att införandet av diarier inte fördragsfästs, eftersom det är själva förutsättningen för att handlingsoffentlighet skall kunna tillämpas. Vidare borde frågan om meddelarfrihet ha fördragsfästs. De svenska förhandlarna verkar också ha ignorerat frågan om offentlighet då lagarna antogs i rådet.

Vad utskottet här uttalat om öppenhet bör riksdagen med bifall till motion U17 (v) yrkande 6 och med anledning av motionerna K505 (fp) yrkande 5 och K253 (mp) yrkande 4 som sin mening ge regeringen till känna.

Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande under rubriken Öppenhet och insyn i EU:s institutioner som börjar med "Konstitutionsutskottet delar" och slutar med "vidare uttalande" bort ha följande lydelse:

Konstitutionsutskottet delar uppfattningen i motion K253 (mp) att EU:s kommittéväsande måste genomlysas i betydligt större utsträckning. De åsikter och hållningar som svenska regeringen genom olika representanter driver i kommittéerna måste spridas och utvecklas i en offentlig diskussion. Det är inte rimligt att den svenska regeringens och därmed Sveriges hållning hålls hemlig för det stora flertalet. Riksdagen bör därför uppdra åt regeringen att återkomma med förslag om hur det svenska arbetet i EU:s kommittéväsande skall öppnas och demokratiseras. Utrikesutskottet bör alltså hemställa att riksdagen med bifall till motion K253 (mp) yrkande 4 och med anledning av motionerna U17 (v) yrkande 6 och K505 (fp) yrkande 5 som sin mening ger regeringen till känna vad ovan anförts.

8. Institutionerna i ett utvidgningsperspektiv

Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande under rubriken Institutionerna i ett utvidgningsperspektiv som börjar med "Konstitutionsutskottet delar" och slutar med "avstyrka motionen" bort ha följande lydelse:

De mindre ländernas ställning i rådet och förmåga att utöva ett betydelsefullt inflytande måste värnas. Ett välfungerande EU förutsätter att även de mindre länderna finner det värt att bidra med kreativa lösningar på gemensamma problem och att dessa länders medborgare upplever delaktighet i europeisk politik. Det är därför en angelägen uppgift för Sverige att vid nästa regeringsförhandling föra fram krav på att nuvarande proportioner när det gäller viktningen av röster i rådet bevaras. Utrikesutskottet bör hemställa att riksdagen med bifall till motion K715 (kd) yrkande 18 som sin mening ger regeringen till känna vad ovan anförts om röstviktningen i rådet.

9. Gemenskapslagstiftningens kvalitet, m.m.

Birgitta Hambræus (c) anser att den del av utskottets yttrande under rubriken Gemenskapslagstiftningens kvalitet, subsidiaritetsprincipen, m.m. som börjar med "Konstitutionsutskottet utgår" och slutar med "av utrikesutskottet" bort ha följande lydelse:

Konstitutionsutskottet delar uppfattningen i motion K703 (m) att svenska företrädare i EU måste driva frågan om att onödig byråkrati skall bekämpas. Sverige måste också eftersträva ett så okomplicerat regelsystem som möjligt inom EU samt att unionens beslut och agerande i högre grad förankras och erhåller tilltro bland medlemsländernas medborgare. Utrikesutskottet bör hemställa att riksdagen med bifall till motion K703 som sin mening ger regeringen till känna vad ovan anförts om motarbetande av onödig byråkrati, m.m.

10. Utträde ur unionen

Birgitta Hambræus (c), Kenneth Kvist (v) och Peter Eriksson (mp) anser att den del av utskottets yttrande under rubriken Utträde ur unionen som börjar med "Konstitutionsutskottet vidhåller" och slutar med "av utrikesutskottet" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening är det av avgörande betydelse att möjligheterna till utträde ur unionen regleras i fördraget. Härigenom betonas att unionen är en sammanslutning av självständiga stater och att kommande generationer har möjlighet att fatta egna beslut om sin unionstillhörighet. Frågan om utträdesrätt rör inte bara utträdet som sådant, utan framför allt villkoren. Om inte de ekonomiska och organisatoriska relationerna är reglerade finns det stora risker för konflikter. Regeringen bör således inför rådet presentera ett förslag till utträdesparagraf. Det anförda bör med anledning av motionerna U503 (mp) och U504 (c) yrkande 2 ges regeringen till känna.

11. Utredning om alternativa samarbetsformer

Birgitta Hambræus (c) anser att den del av utskottets yttrande under rubriken Utträde ur unionen som börjar med "Eftersom det" och slutar med "av utrikesutskottet" bort ha följande lydelse:

Följderna av att ett medlemsland utträder ur EU är inte belysta i svenskt perspektiv. Därför bör i en särskild utredning beskrivas konsekvenserna av att Sverige lämnar Europeiska unionen och vilka alternativ som står eller bör kunna stå till buds för ett land som lämnar EU, främst i form av EES-avtal, omförhandlat EES-avtal eller frihandelsavtal. Det anförda bör med bifall till motion U504 (c) yrkande 3 ges regeringen till känna.

12. Bindande förhandlingsdirektiv

Kenneth Kvist (v) anser att den del av utskottets yttrande under rubriken De nationella parlamentens roll som börjar med "När det gäller" och slutar med "U17 yrkande 5" hade bort ha följande lydelse:

Utvecklingen sedan EU-nämnden inrättades för drygt tre år sedan har visat att regeringen vid några tillfällen frångått det handlingsupplägg som förankrats i nämnden. Det bör därför, som föreslås i motion U17 (v), införas en möjlighet för riksdagen att binda regeringen vid en viss handlingslinje, på liknande sätt som sker i en del andra länder. Det anförda bör med bifall till motion U17 (v) yrkande 5 ges regeringen till känna.

Särskilt yttrande

Bo Könberg och Margitta Edgren (båda fp) anför:

Enligt Folkpartiets uppfattning skall beslut fattas så nära den enskilde som möjligt och allra helst av den enskilde själv och hans familj. Där det inte är möjligt med individuella beslut bör besluten tas på den lägsta praktiska poli-

tiska nivån. Vi anser att Sverige borde ha varit mer pådrivande för att stärka subsidiaritetsprincipen i EU:s fördrag. Regeringen borde ha agerat för att införa en kompetenskatalog i fördraget, av vilken det bort framgå vilka frågor EU skall syssla med. Unionsnivån bör bara användas i de fall då nationella nivåer eller nivåer inom medlemsländerna inte är tillfyllest för att lösa problemen.

1997/98:KU9y

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Gertrud Lennander, regeringsrådet Kjerstin Nordborg.

Enligt en lagrådsremiss den 19 mars 1998 har Konstitutionsutskottet - beslutat inhämta Lagrådets yttrande över regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättschefen Lotty Nordling, hovrättsassessorn Henrik Jermsten och kammarrättsassessorn Annika Sandström.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Det kan inte sägas att Amsterdamfördraget medför några i sak omvälvande nyheter i förhållande till den mycket omfattande rättsliga reglering som Sverige accepterat genom sin anslutning till den Europeiska unionen. Fördraget innehåller dock en hel del formella nyheter. Lagrådet har sett som sin främsta uppgift att granska hur dessa förhåller sig till bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket första meningen regeringsformen om att riksdagen kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i regeringsformen och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Eftersom 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen uttryckligen – och med avsikt – inte medger möjlighet att överlåta beslutanderätt till annan än Europeiska gemenskaperna blir den inledande frågan, om fördraget innebär att beslutanderätt överläts till Europeiska unionen.

De nya beslutsformerna inom de andra och tredje pelarna, alltså inom Europeiska unionen, har blivit komplicerade och är svåra att genomskåda. Lagrådet delar den uppfattning som kommit till uttryck i remissyttrande från Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, nämligen att utvecklingen går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet. Det står dock vid ett studium av fördraget klart att de fördragsslutande parternas avsikt varit att bevara den mellanstatliga karaktären av andra och tredje pelarna; bl.a. har vissa ämnesområden förts över till första pelaren, främst sådana som är av omedelbar betydelse för den fria rörligheten för personer, där en reglering som ger möjlighet att meddela EG-rättslig lagstiftning ansetts behövlig.

I frågan om det kan anses att beslutanderätt överläts till den Europeiska unionen knyter sig det största intresset till de s.k. rambesluten inom den tredje pelaren, om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar (artikel K 6.2 b). Dessa rambeslut skall vara bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt; de skall inte ha direkt effekt. De kommer med andra ord att medföra folkrättslig förpliktelse för Sverige att bl.a. vid behov genomföra lagstiftning som krävs

för att införliva beslutens innehåll med svensk rätt. De får däremot inte direkt effekt, dvs. de kan inte åberopas inför svenska domstolar och andra myndigheter. Härutinnan medför de inte annan verkan än andra folkrättsliga förpliktelser, så länge vi i Sverige vidhåller den dualistiska uppfattningen om folkrättens förhållande till den nationella rätten, dvs. att internationella överenskommelser skall transformeras till svensk rätt för att tillämpas av domstolar och andra myndigheter.

Ett särskilt problem med rambesluten är emellertid att de till skillnad från exempelvis en konvention inte kräver någon efterföljande ratificering - detta torde närmare bestämt vara orsaken till deras införande eftersom man därigenom slipper en utdragen ratifikationsprocess. De skall emellertid antas genom enhälligt beslut. Detta innebär att regeringen inte kan delta i ett sådant rambeslut om det behandlar riksdagsbundna frågor annat än om det redan finns en svensk lag som täcker beslutet. På så sätt kan inte genom föreskrifterna om rambeslut någon beslutanderätt anses vara överlåtten åt Europeiska unionen; de beslut om genomförandeåtgärder som kan fattas med kvalificerad majoritet måste antas avse endast praktiska frågor som i allt fall inte ankommer på svenska myndigheter.

Vad angår den möjlighet till förhandsavgöranden som artikel K 7 ger åt Europeiska gemenskapernas domstol kan denna inte anses utgöra någon principiell nyhet. Här är det visserligen fråga om ett utpräglat överlåtande av beslutsfunktioner, men detta sker till en institution inom Europeiska gemenskaperna och innebär inte någon nämnvärd utvidgning av den omfattande kompetens som riksdagen genom anslutningen till EG-fördraget redan gett åt domstolen. Lagrådet har inte något att erinra mot förslaget att Sverige skall avge förklaring enligt artikel K 7.2 och K 7.3 b.

Inte heller i övrigt kan Lagrådet finna att genom Amsterdamfördraget beslutanderätt överläts till Europeiska unionen.

Utöver begränsningen att överlåtande av beslutanderätt endast får ske till Europeiska gemenskaperna innehåller 10 kap. 5 § första stycket första meningen inte några andra förutsättningar än att gemenskaperna skall ha ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i regeringsformen och Europakonventionen. Även om Europeiska gemenskaperna inte som sådana är anslutna till Europakonventionen tillämpas dess principer av gemenskapernas domstol och de enskilda medlemsstaterna är anslutna till konventionen. Enligt Amsterdamfördraget skall i artikel F.1 tas in den föreskriften att unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna. I nu behandlat hänseende strider Amsterdamfördraget således inte mot kravet i 10 kap. 5 § regeringsformen.

Även om regeringsformens ordalydelse inte innehåller några andra förutsättningar än de nu nämnda för överlåtelse av beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna finns det anledning att också beakta förarbetena till det aktuella stadgandet i regeringsformen. Av dessa framgår att riksdagen knöt ytterligare två reservationer till den svenska EU-anslutningen (bet. 1993/94KU21 s. 27 ff).

För det första kan en överlåtelse av beslutsbefogenheter inte ske i sådan

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga

utsträckning att regeringsformens bestämmelser om statsskicket grunder upphör att vara giltiga. Riksdagens ställning som det främsta statsorganet får inte genom överlåtelse av normgivningsmakten urholkas i väsentlig grad. Enligt Lagrådets mening är bedömningen av frågan, när ett överlämnande av ytterligare befogenheter till EG från dessa utgångspunkter skulle kräva grundlagsändring, mer av politisk än rättslig natur, särskilt som den bygger på riktlinjer som riksdagen dragit upp motivedes. Såvitt angår Amsterdamfördraget står det dock för Lagrådet klart att detta på intet sätt kan anses rubba det svenska statsskickets grunder.

För det andra uttalade Konstitutionsutskottet att den angivna begränsningen omfattar också andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Utskottet pekade härvid särskilt på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick och nämnde dels offentlighetsprincipen och meddelarfriheten, dels olika viktiga tryckfrihetsrättsliga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Såvitt angår offentlighetsprincipen och meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen påverkas inte dessa av Amsterdamfördraget. En fördel med fördraget är däremot att det ökar öppenheten inom EU:s institutioner, visserligen ännu i blygsam skala men ändå som ett steg i rätt riktning.

I fråga om tryckfriheten och yttrandefriheten har uttalats farhågor för att överförandet av vissa civilrättsliga frågor skulle kunna inskränka det svenska grundlagsskyddet för dessa rättigheter. Till skillnad från offentlighetsprincipen är yttrandefriheten djupt rotad i europeisk tradition och skyddad i Europakonventionen (artikel 10). Däremot kan problem tänkas uppkomma på grund av svårigheter att anpassa EG-direktiv till tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens detaljerade regler; ett typexempel på detta utgjorde EG:s direktiv om skydd för personuppgifter. Konferensen antog emellertid en förklaring (nr 20) enligt vilken beslut om åtgärder rörande civilrättsligt samarbete inte skall hindra någon medlemsstat från att tillämpa sina konstitutionella bestämmelser om tryckfrihet och yttrandefrihet i andra media.

Som Lagrådet tidigare framhållit är en viss försiktighet tillrådlig i frågan om EG-rättens förhållande till de nationella konstitutionerna. Frågan kan inte till alla delar anses ha fått någon slutgiltig lösning. I det förut åberopade betänkandet av Konstitutionsutskottet yttrade utskottet att enligt utskottets bedömning kunde de regler som gemenskapens institutioner får besluta om inte ges en sådan räckvidd att de rubbar de principer på vilka svensk tryck- och yttrandefrihet och svenska offentlighetsregler bygger. Förklaringen nr 20 medför enligt Lagrådets uppfattning att om exempelvis framtida rättsakter från EG skulle behandla civilprocessuella frågor kan Sverige likväl lämna procedurreglerna i tryckfrihetsförordningen oförändrade.

Sammanfattningsvis kan Lagrådet inte finna att några konstitutionella hinder föreligger för en svensk anslutning till Amsterdamfördraget.

Vad angår frågan om flyktingars rättsliga ställning utgår Lagrådet från att Sverige även i fortsättningen kommer att följa Genèvekonventionen. Lagrådet har för sin del i övrigt inte funnit anledning till invändningar mot förslaget med utgångspunkt från rättssäkerhetens krav.

Såvitt gäller frågan om hur Amsterdamfördraget förhåller sig till den svenska rättsordningen i övrigt vill Lagrådet erinra om att fördraget genom en svensk anslutning blir en del av den svenska rättsordningen som, frånsett den förut anförda konstitutionella aspekten, enligt principen om EG-rättens supremati tar över tidigare gällande svensk lagstiftning i händelse av oförenlighet. Huruvida de rättsregler som därigenom införlivas med svensk rätt är ändamålsenliga eller ej är en politisk bedömningsfråga.

Mot formuleringen av vissa rättsregler i fördraget skulle säkert erinringar kunna riktas från strikt juridiska utgångpunkter, men en sådan granskning är naturligtvis meningslös eftersom fördraget får ses som en samlad förhandlingslösning som numera inte kan rubbas utan får antas eller förkastas i sin helhet.

Mot det remitterade lagförslaget har Lagrådet inte några erinringar.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga

Till utrikesutskottet.....	1
Sammanfattning	1
Utskottet	2
Propositionens huvudsakliga innehåll	2
Beslutsproceduren	4
Propositionen	4
Motionerna	5
Konstitutionsutskottets bedömning	6
Fråga om godkännande av Amsterdamfördraget	7
Motionerna	7
Propositionen	8
Lagrådets yttrande	9
Konstitutionsutskottets bedömning	10
EU:s fortsatta utveckling.....	12
Motionerna	12
Propositionen	13
Konstitutionsutskottets bedömning	13
Öppenhet och insyn i EU:s institutioner	14
Propositionen	14
Motionerna	15
Konstitutionsutskottets bedömning	16
EG:s anslutning till Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, m.m.	17
Propositionen	17
Motionen	18
Konstitutionsutskottets bedömning	18
Institutionerna i ett utvidgningsperspektiv	18
Propositionen	18
Motionen	19
Konstitutionsutskottets bedömning	20
Gemenskapslagstiftningens kvalitet, subsidiaritetsprincipen, m.m.	20
Propositionen	20
Motionen	21
Konstitutionsutskottets bedömning	21
Utträde ur unionen	21
Motionerna	21
Tidigare riksdagsbehandling	22
Konstitutionsutskottets bedömning	22
De nationella parlamentens roll	22
Propositionen	22
Motionen	23
Tidigare riksdagsbehandling	23
Konstitutionsutskottets bedömning	24
Avvikande meningar.....	25
1. Uppskjutande av riksdagens beslut om Amsterdamfördraget	25

2. Folkomröstning om Amsterdamfördraget	25	1997/98:KU9y
3. Avslag på propositionen.....	25	
4. EU:s fortsatta utveckling.....	26	
5. EU:s fortsatta utveckling.....	27	
6. Öppenhet och insyn i EU:s institutioner	27	
7. Öppenhet och insyn i EU:s institutioner	28	
8. Institutionerna i ett utvidgningsperspektiv	28	
9. Gemenskapslagstiftningens kvalitet, m.m.....	28	
10. Utträde ur unionen	29	
11. Utredning om alternativa samarbetsformer	29	
12. Bindande förhandlingsdirektiv	29	
Särskilt yttrande.....	29	
Bilaga Lagrådets yttrande	31	