

## Del 2 Yttranden och utfrågningar

### Innehållsförteckning

Finansutskottets yttrande 2003/04:FiU1y .....	2
Skatteutskottets yttrande 2003/04:SkU2y .....	25
Justitieutskottets yttrande 2003/04:JuU1y.....	29
Försvarsutskottets yttrande 2003/04:FöU3y.....	48
Socialförsäkringsutskottets yttrande 2003/04:SfU2y .....	59
Socialutskottets yttrande 2003/04:SoU2y .....	74
Kulturutskottets yttrande 2003/04:KrU1y.....	79
Trafikutskottets yttrande 2003/04:TU1y .....	86
Miljö- och jordbruksutskottets yttrande 2003/04:MJU2y .....	91
Protokollsutdrag från Näringsutskottet .....	106
Arbetsmarknadsutskottets yttrande 2003/04:AU2y.....	108
Offentlig utfrågning om EU:s framtidsfrågor.....	123
Offentlig utfrågning om EU:s grundlag .....	139
SfU:s utfrågning om asyl- och migrationspolitik i EU:s kommande grundlag .....	158

BILAGA 1

## Finansutskottets yttrande 2003/04:FiU1y

### Till det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet

Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet (KUU) har den 24 september 2003 beslutat att bereda bl.a. finansutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid jämte motioner.

Med anledning av skrivelsen har tretton motioner väckts. Finansutskottet yttrar sig över de motionsyrkanden som avser utskottets ansvarsområde samt tre motioner från allmänna motionstiden 2003/04: om att reformera stabilitetspakten (kd), om undantag från det tredje steget i den ekonomiska monetära unionen (v och mp) samt om ansvarsfull finanspolitik (v). En sammanställning av de motionsyrkanden som finansutskottet behandlar i yttrandet återfinns i bilaga.

Motionsyrkande 33 i motion K416 av Alf Svensson m.fl. (kd) som remitterats till finansutskottet föreslås överlämnas till det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

### Regeringens skrivelse

I skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid redogör regeringen för sin syn på förslaget som tagits fram av konventet om EU:s framtid. Konventets förslag ökar tydligheten och gör EU mera effektivt, demokratiskt och öppet.

Den 4 oktober 2003 inleddes regeringskonferensen om EU:s framtid. Konferensens huvuduppgift är att ta ställning till förslaget till nytt s.k. konstitutionellt fördrag som lagts fram av konventet samt ändringsförslag från medlemsstaterna.

# Utskottets överväganden

## Bakgrund

Vid regeringskonferensen i Nice i december 2000 antogs en förklaring om unionens framtid. Det bestämdes att man ville ha en bred och djupare debatt om EU:s framtida utveckling.

Ett konvent om EU:s framtid sammankallades 2001 med representanter för medlemsstaternas och kandidatländernas regeringschefer, de nationella parlamenten, Europaparlamentet och kommissionen. Konventet har avslutat sitt arbete och presenterat ett förslag till samlat konstitutionellt fördrag.

Regeringen eftersträvar bred politisk samsyn kring hur det framtida konstitutionella fördraget ska utformas. Ett brett remissförfarande har därför genomförts. Regeringen har haft en nära dialog med riksdagen under förhandlingsprocessen. Regeringen anser att Sverige ska vara en aktiv och konstruktiv part i EU-samarbetet.

Utskottet behandlar i yttrandet de avsnitt i regeringens skrivelse som berör utskottets ansvarsområde.

## Öppenhet och demokrati

I dag gäller att unionens beslut ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. Varje medborgare har rätt att ta del av Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.

Konventet har betonat vikten av att unionens institutioner blir än mer öppna.

### Öppenhet

Förslaget innebär att arbetet i unionens institutioner, myndigheter och organ ska bedrivas så öppet som möjligt. Den allmänna principen om att unionens beslut ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt föreslås finnas kvar och ska skrivas in i det konstitutionella fördraget.

### Rådets möten

Konventet föreslår att rådets möten ska vara öppna när lagstiftningsförslag diskuteras och antas.

### Unionens handlingar

Förslaget innebär att medlemsländernas medborgare får rätt att få tillgång till handlingar (i dag gäller det bara Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar) och att det ska gälla unionens samtliga institutioner, myndig-

heter och organ. För Europeiska centralbanken (ECB), som konventet föreslår ska bli en institution, föreslås att handlingar beträffande deras administrativa verksamhet ska vara offentliga.

#### *Regeringens synpunkter*

Regeringen är positiv till förslaget om att allmänheten ska få tillgång till handlingar från alla unionens institutioner, myndigheter och organ. Det ger en ökad insyn i unionens verksamhet. En målsättning i konventsarbetet har varit att bidra till ökad öppenhet i unionens verksamhet. Principen om att unionens institutioner ska fullgöra sina uppgifter så öppet som möjligt bidrar till att medborgarnas möjligheter till insyn i unionens arbete ökar.

Regeringen anser vidare att det är positivt att rådets sammanträden föreslås vara öppna när det agerar som lagstiftare.

Bindande regler om god förvaltning för samtliga institutioner, myndigheter och organ gör det tydligt för medborgaren vilka krav på en god och effektiv förvaltning som kan ställas på EU och dess tjänstemän. Enligt förslaget omfattas även ECB av dessa regler. Regeringen välkomnar konventets förslag om en rättslig grund för en europeisk lag om god förvaltning.

#### *Motionerna*

*Kristdemokraterna* stöder i *motion K8* (yrkande 14) förslaget att den Europeiska centralbanken (ECB) föreslås få status som en europeisk institution. Det innebär att ECB också i framtiden ska följa de regler om öppenhet som gäller för EU:s övriga institutioner. De anser att det är positivt för insynen i centralbankens arbete. Kristdemokraterna anser dock att konventsförslaget skulle kunna vara ännu mer långtgående och låta handlingars offentlighetsgörande även gälla ECB:s mötesprotokoll.

I *Miljöpartiet de grönas kommittémotion K13* (yrkandena 10 och 19) anförs att EU-parlamentets kontrollmakt ska stärkas ytterligare för att motverka problemen med ineffektivitet och felaktigt användande av resurser inom EU-systemet. I dag ger EU-parlamentet ansvarsfrihet inte bara till EU-kommissionen utan också till samtliga övriga institutioners generalsekreterare, med undantag av ECB. Även ECB borde utsättas för någon form av parlamentarisk kontroll. Vidare anförs att det är bra att ECB:s administrativa handlingar ska bli offentliga. Miljöpartiet anser att det är viktigt att också ECB:s protokoll blir offentliga i stället för att vara hemligstämplade i upp till 30 år. Regeln om öppenhet måste även omfatta den Europeiska centralbanken.

#### *Finansutskottets ställningstagande*

I likhet med regeringen anser finansutskottet att det är positivt att allmänheten ska få tillgång till handlingar från alla unionens institutioner. Konventets förslag att Europeiska centralbanken (ECB) ska bli en institution välkomnar utskottet särskilt eftersom det innebär att även bankens handlingar beträffande deras administrativa verksamhet ska vara offentliga.

Den svenska Riksbanken har valt att frivilligt, med viss tidseftersläpning (cirka tio arbetsdagar), publicera protokollen från direktionens sammanträden. Utskottet bedömer att den nuvarande ordningen för offentliggörande av direktionens protokoll fungerar mycket bra. Finansutskottets förhoppning är att ECB på sikt kan bli lika öppen som Riksbanken och även offentliggöra bankens protokoll.

Finansutskottet anser att det är viktigt att ECB kan agera självständigt vid utarbetandet av penningpolitiken för att skapa förtroende för denna. För att få insyn i ECB:s verksamhet finns det bestämmelser om bl.a. att ECB minst varje kvartal ska upprätta och offentliggöra rapporter om dess verksamhet, att en konsoliderad rapport över dess finansiella ställning ska offentliggöras varje vecka samt att en årsrapport om dess verksamhet överlämnas till Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Årsrapporten granskas av en extern revisor. Europaparlamentet håller dessutom årligen en allmän debatt om ECB:s årsrapport. Direktionsledamöterna kan också, på begäran av Europaparlamentet eller på eget initiativ, frågas ut av Europaparlamentets kommittéer. Sådana utfrågningar sker i regel en gång i kvartalet. Finansutskottet konstaterar att ECB i dag är föremål för kontroll av bl.a. parlamentet.

Utskottet anser mot denna bakgrund att motionerna K8 (kd) yrkande 14 och K13 (mp) yrkandena 10 och 19 bör avstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

## Unionens finanser

### Unionens inkomster

Konventet föreslår ändringar av beslutsproceduren om EU-budgetens inkomstsida, dvs. hur medlemsstaternas avgifter till budgeten ska fastställas. Beslutet om vilka kriterier som ska gälla för att fastställa respektive medlemsstats avgift ska till väsentliga delar fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter godkännande från parlamentet. I dag fattar rådet detta beslut med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Det totala taket för EU:s inkomster samt införande av nya inkomst kategorier ska dock även fortsättningsvis beslutas av rådet med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

### Budgetmässiga och finansiella principer

I dag finns ett antal grundläggande principer för arbetet med unionens budget, bl.a. om att budgeten ska vara i balans, att den ska innehålla unionens samtliga inkomster och utgifter och att den ska genomföras i enlighet med sund ekonomisk förvaltning. Principerna regleras i dag dels i fördraget, dels i sekundärlagstiftning. Konventet föreslår att flera av dessa principer ska samlas i en särskild artikel.

## Unionens budgetförfarande

Konventet föreslår att det s.k. finansiella perspektivet, dvs. de fleråriga taken för olika typer av utgifter i EU:s budget, ska regleras i fördraget. Det finansiella perspektivet ska innehålla årliga tak för olika typer av utgifter och gälla för en period på minst fem år. I dag regleras det finansiella perspektivet i ett särskilt avtal mellan Europaparlamentet och rådet. Enligt konventet bör det finansiella perspektivet fastställas av rådet med kvalificerad majoritet efter godkännande från Europaparlamentet.

I den årliga budgetprocessen har i dag rådet sista ordet om jordbruksutgifterna, medan parlamentet har den slutliga makten beträffande övriga utgifter. Således gäller olika beslutsregler för de respektive institutionerna beroende på vilken typ av utgifter det är fråga om.

Konventet föreslår att en och samma beslutsprocedur, en slags förenklad medbeslutandeprocedur, ska gälla för hela årsbudgeten, även jordbruksutgifterna. Förslaget innebär att uppdelningen av olika typer av utgifter, obligatoriska respektive icke obligatoriska, försvinner. Det innebär att parlamentet får ökat formellt inflytande över jordbruksutgifterna samtidigt som rådet får ökat formellt inflytande över övriga utgifter. Budgetmakten ska även fortsättningsvis vara delad mellan rådet och parlamentet.

Processen förenklas vidare så att institutionerna genomför en läsning var av kommissionens budgetförslag (i dag två läsningar). Kommer de två institutionerna inte överens föreslår konventet att en förlikningskommitté ska sammankallas. Förslaget innebär vidare att om institutionerna inte blir överens får parlamentet med en majoritet av ledamöterna och tre femtedelar av de avgivna rösterna avvisa rådets ändringsförslag och fatta beslut om budgeten.

### *Regeringens synpunkter*

Regeringen anser att det är positivt att de grundläggande budgetprinciperna samlas i en artikel i fördraget. Det underlättar överskådligheten och kan också ge principerna mer tyngd än när de presenteras var för sig. På budgetens inkomstsida bör enhällighet gälla i rådet beträffande taket för EU:s egna medel och införandet av nya typer av inkomster.

Konventets förslag att den fleråriga finansieringsramen (finansiella perspektivet) regleras i fördraget innebär en förbättring jämfört med dagens system. Den fleråriga finansieringsramen spelar en så pass central roll i EU:s budgetsysteem att det bör ges denna status. Finansieringsramen har sedan den infördes främjat stabilitet och långsiktighet på budgetområdet.

Ett mål för regelverket avseende EU-budgetens utgifter bör vara att den institutionella balansen behålls. En möjlighet vore att rådet även i framtiden ensamt beslutar om det fleråriga budgettaket. På detta sätt skulle man undvika omfattande årliga förhandlingar mellan rådet och parlamentet om både det finansiella perspektivet och årsbudgeten. Ett annat alternativ är att rådet blir mer jämställt med Europaparlamentet i den årliga budgetprocessen.

### *Motionerna*

I *Moderata samlingspartiets motion K10* av Bo Lundgren m.fl. (yrkande 21) understryks vikten av att konventet föreslår en bestämmelse om att det finansiella perspektivet ska ges en rättslig grund i fördraget. Motionärerna anser att det fleråriga finansiella perspektivet är grundläggande för att ge unionen en stram ekonomi som är stabil över många år. Fördragsfästningen av detta perspektiv och av de sunda budgetprinciperna är viktigt. Det är särskilt viktigt att konventet inte föreslår någon beskattningsrätt för EU.

I *Miljöpartiet de grönas motion K13* av Gustav Fridolin m.fl. (yrkande 22) anförs att frågan om hur EU ska införskaffa och använda sin budget är en viktig fråga då det rör sig om stora belopp. Konventet har lagt fram ett förslag som innebär stora förändringar av beslutsprocedurerna. Vad dessa förändringar innebär i sin helhet är dock svårt att analysera. Motionärerna föreslår därför att utskottet särskilt ska uppmärksamma frågan om unionens finanser och utreda den vidare.

### *Finansutskottets ställningstagande*

I likhet med regeringen anser finansutskottet att det är positivt att de grundläggande budgetprinciperna samlas i en artikel. Utskottet anser vidare att förslaget om att den fleråriga finansieringsramen ska regleras på särskilt sätt i fördraget är en tillfredsställande förbättring. Beslut om det totala taket för EU:s inkomster samt införande av nya inkomstkategorier ska även fortsättningsvis beslutas av rådet med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Något särskilt tillkännagivande om det finansiella perspektivet torde mot denna bakgrund inte vara erforderlig, varför motion K10 (m) yrkande 21 kan avstyrkas.

Det hittillsvarande systemet för besluten om utgifterna har varit tämligen komplicerade, varför utskottet ser den föreslagna ordningen som en klar förbättring med enhetligare och tydligare ansvarsfördelning.

Finansutskottet anser dock, i likhet med regeringen, att ett mål för regelverket avseende EU-budgetens utgifter bör vara att den institutionella balansen behålls. Konventets förslag, om vad som händer om institutionerna inte blir överens, innebär att parlamentet får för stor makt. En möjlighet vore att rådet även i framtiden ensamt beslutar om det fleråriga budgettaket. På detta sätt skulle man undvika omfattande årliga förhandlingar mellan rådet och parlamentet om både det finansiella perspektivet och årsbudgeten. Ett annat alternativ vore att rådet blir mer jämställt med Europaparlamentet i den årliga budgetprocessen.

Utskottet anser mot den bakgrunden att motion K13 (mp) yrkande 22 inte behöver föranleda någon åtgärd från riksdagens sida, varför den bör avstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

## Det ekonomisk-politiska området

### Kompetensfördelningen mellan institutionerna

Konventet föreslår inte några genomgripande förändringar i regelverket eller kompetensfördelningen på det ekonomisk-politiska området. En viss förskjutning föreslås i riktning mot mer inflytande för kommissionen och Europaparlamentet. Flera av dessa förslag syftar till att säkerställa genomförandet av medlemsstaternas åtaganden.

Kommissionen ska t.ex. få möjlighet att utfärda ”de första varningarna” till medlemsstater som inte bedöms efterleva de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och till medlemsstater som bedöms kunna få ett alltför stort underskott i de offentliga finanserna. För närvarande har rådet denna befogenhet.

Konventet föreslår att kommissionen ska få möjlighet att lägga fram ett förslag när det gäller beslut om ett land har ett alltför stort underskott och även ett förslag till rekommendation om åtgärd för landet i fråga. Kommissionen får en stärkt roll eftersom det krävs enhällighet i rådet för att ändra i kommissionens förslag.

### Euroområdet

Konventet föreslår att beslutsfattandet i euroområdet stärks. Förslaget innebär att den informella grupp (den s.k. Eurogruppen) som utgörs av ministrarna från de medlemsstater som är med i valutaunionen ges en fastare ställning. Gruppen nämns i fördraget och får en vald ordförande på två och ett halvt år. Euroländerna fattar själva beslut i ett antal frågor, bl.a. sanktioner i stabilitets- och tillväxtpakten, växelkurspolitik och tekniska frågor som rör euromyntens. Konventet föreslår att euroländerna ska kunna samordna sin politik ytterligare genom att de ges möjlighet att själva besluta om särskilda bestämmelser för euroländerna när det gäller riktlinjer för den ekonomiska politiken samt förfarandet vid alltför stort underskott.

Konventet föreslår vidare att euroländernas externa agerande stärks genom att de ska fastställa gemensamma ståndpunkter i frågor som är av särskilt intresse för valutaunionen. Syftet är att stärka eurons plats i det internationella valutasystemet.

### Europeiska centralbankens tillsynsbefogenheter och stadgar

Förslaget innebär att beslutsregeln för överföring av tillsynsbefogenheter för den finansiella sektorn till Europeiska centralbanken (ECB) ska ändras. I dag krävs enhällighet i rådet och samtycke av Europaparlamentet. Förslaget innebär att rådet ska besluta med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet ska ges medbeslutande för en sådan överföring. Vidare föreslås att parlamentet ges medbeslutande beträffande vissa frågor i stadgan för Europeiska centralbankssystemet.



### *Regeringens synpunkter*

Regeringen anser att en väl fungerande ekonomisk-politisk samordning är viktig för att unionen ska kunna hantera gränsöverskridande effekter av medlemsstaternas ekonomiska politik och för att valutaunionen ska fungera väl. Det nuvarande ramverket och kompetensfördelningen för den ekonomisk-politiska samordningen är i grunden bra. Instrumenten för genomförande och uppföljning kan dock behöva stärkas, bl.a. för att befästa medlemsstaternas åtaganden. Det är därför positivt att konventet lägger fram förslag som går i denna riktning. Regeringen anser vidare att en viktig princip är att den ekonomiska politiken är nationell och faller inom medlemsstaternas befogenhet även om viss samordning är av gemensamt intresse.

Det kan finnas skäl för euroländerna att på olika sätt säkerställa ett väl fungerande beslutsfattande i euroområdet. Det är dock viktigt att samordningsprocesserna behåller sin gemensamma karaktär. Det är också förståeligt att euroländerna vill uppnå en effektiv representation av euroområdet i internationella finansiella institutioner. För att säkerställa budgetdisciplin bör enhällighet behållas när det gäller beslut om Europeiska investeringsbankens stadgar. Medlemsstaterna bör även fortsättningsvis själva kunna avgöra hur de organiserar övervakningen av de finansiella marknaderna. Det är därför inte lämpligt att släppa på kravet om enhällighet för överföring av tillsynsbefogenheter från medlemsstaterna till ECB.

### *Motionerna*

*Moderata samlingspartiet* stöder i *motion K10* av Bo Lundgren m.fl. (yrkandena 7 och 22) konventets förslag att det är medlemsländerna som ansvarar för den ekonomiska politiken. Det är centralt för en dynamisk utveckling inom ett EU som genom utvidgningen blir alltmer heterogent. Motionärerna välkomnar förslaget att EU inte får ta på sig ansvaret för socialpolitiken som ska vara nationella och lokala frågor. Det innebär att EU inte utvecklas till en transfereringsunion.

Motionärerna delar regeringens utgångspunkt att en väl fungerande ekonomisk-politisk samordning är viktig för att unionen ska kunna hantera gränsöverskridande effekter av medlemsstaternas ekonomiska politik och för att valutaunionen ska fungera väl. Konventets förslag går således i rätt riktning. EU ansvarar för euron och penningpolitiken. Reglerna om sunda statsfinanser är viktiga för att skydda den gemensamma valutan och den inre marknaden. Motionärerna välkomnar förslaget att kommissionen får möjlighet att direkt varna medlemsstater med alltför stort budgetunderskott så att inte politiska hänsyn tillåts spela in.

*Kristdemokraterna* anför i *motionerna K8* och *K416* av Alf Svensson m.fl. (yrkandena 18 resp. 33) att stabilitetspakten bör reformeras och fördragsfästas. För att EU-ländernas ekonomier ska utvecklas positivt och valutaunionen fungera bra måste alla deltagande länder sköta sin ekonomiska politik. Penningpolitiken för euroländerna ska skötas av den europeiska centralbanken. Den ska vara politiskt oberoende och ha som huvudmål att bekämpa inflat-

ionen. De grundläggande principerna i EU:s stabilitetspakt får inte mjukas upp.

*Vänsterpartiet* anför i *motion K9* av Ulla Hoffman m.fl. (yrkande 15) att när länderna saknar en egen penningpolitik och är underkastade stabilitetsnormerna, är det meningen att förändringar i ekonomin till stor del ska hantteras av marknadskrafterna. De måste därför avregleras, rörligheten på arbetsmarknaden måste öka och lönerna bli mer flexibla. Detta är en traditionell högerpolitisk syn på samhällsekonomiska förhållanden.

Detta synsätt präglar i stor utsträckning även konventets fördragsutkast. Konventets förslag att skriva in "marknadsekonomi" – dock förskövat med uttrycket "social marknadsekonomi" som ett övergripande mål är ett sätt att fördragsfästa en högerpolitisk världsbild. För att respektera resultatet i folkomröstningen om EMU bör regeringen i regeringskonferensen verka för att denna syn inte ges för stort utrymme i fördragstexten och för att stabilitetsnormerna inte överordnas sysselsättningsmålen.

I *motion K13* av Gustav Fridolin m.fl. (mp) (yrkande 65) anføres beträffande arbetsmarknadsfrågor att det, i en av de allra första punkterna i förslaget på EU-konstitution, slås fast att "full sysselsättning ... eftersträvas". Längre fram i förslaget, ändras detta till kravet på "hög sysselsättningsnivå". Motionärerna anser att det är en viss skillnad på dessa mål. Miljöpartiet föreslår att målet om hög sysselsättningsnivå ska vara jämbördigt med t.ex. den ekonomiska politiken.

I *motion K381* av Ulla Hoffmann m.fl. (v) (yrkande 2) anføres att Sverige har en stark offentlig ekonomi men inte på grund av Bryssel, stabilitetspakten eller EG-kommissionens råd. Sverige har en stark offentlig ekonomi tack vare de åtgärder mot budgetunderskotten som inleddes genom samarbetet mellan Vänsterpartiet och regeringen hösten 1994.

Det var en självständig politik som kombinerade stora skattehöjningar med besparingar, och den satte sysselsättningen i främsta rummet. Det var en politik för arbete, rättvisa och sunda offentliga finanser, och den förvaltas nu vidare genom samarbetet mellan Vänsterpartiet, regeringen och Miljöpartiet. Detta visar att det inte krävs överstatliga stabilitetsnormer för att driva en ansvarsfull finans- och budgetpolitik.

#### *Finansutskottets ställningstagande*

Finansutskottet delar regeringens uppfattning att en väl fungerande ekonomisk-politisk samordning är viktig för att unionen ska kunna hantera gränsöverskridande effekter av medlemsstaternas ekonomiska politik.

Finansutskottet anser också i likhet med regeringen att en viktig princip är att den ekonomiska politiken är nationell och faller inom medlemsstaternas befogenhet även om viss samordning är av gemensamt intresse. Utskottet anser mot den bakgrunden att yrkandena 7 och 22 i *motion K10* (m) redan är tillgodosedda och därför bör avstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

Utskottet vill framhålla med anledning av vad som anförs i motion K9 (v) om att stabilitetsnormerna inte ska överordnas sysselsättningsmålen att möjligheterna att föra en i väsentliga delar självständig ekonomisk politik är goda inom de gränser som kravet på sunda statsfinanser ställer. En långsiktigt hög sysselsättningsnivå kommer alltid att vara ett prioriterat mål för utformningen av den ekonomiska politiken.

Finansminister Bosse Ringholm har inför EU-nämnden den 3 mars 2003 uttalat följande:

När det gäller den ekonomisk-politiska samordningen är tanken att vi ska anta slutsatser för att bättre samordna budgetpolitiken. Det är nu andra gången som vi diskuterar den frågan. Efter det att Ekofinrådet antagit slutsatserna ska de vidarebefordras till Europeiska rådets vårtoppmöte.

Det är en fråga som vi prioriterar mycket högt från svensk sida. Det är viktigt att hitta vägar för att främja efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten och därigenom förbättra förutsättningarna för en sund finanspolitik – en finanspolitik som förmår hantera behoven av såväl kortsiktig stabilisering som långsiktig uthållighet. Det verkar också finnas goda förutsättningar för att uppnå enighet om en slutsatstext som väl motsvarar de svenska prioriteringarna.

Finansutskottet anser också att det är viktigt att hitta vägar för att främja efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten och därigenom förbättra förutsättningarna för en sund finanspolitik – en finanspolitik som förmår hantera behoven av såväl kortsiktig stabilisering som långsiktig uthållighet.

Finansutskottet har tidigare behandlat motionsyrkanden om att EU inte ska utvecklas till en transfereringsunion (bet. 2001/02:FiU5). Utskottet anförde att riksdagen hösten 1994 godkände målen för den svenska EU-budgetpolitiken (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5). Målen innebär bl.a. att Sverige ska verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU. Vidare ska Sverige verka för en förbättrad budgetdisciplin vid användningen av EU:s budgetmedel. Finansutskottet har vid flera tillfällen hänvisat till dessa mål (t.ex. i bet. 2001/02:FiU1 s. 301). Utskottet avstyrkte den då aktuella motionen.

Finansutskottet anser i likhet med regeringen att enhällighet bör behållas för att säkerställa budgetdisciplin när det gäller beslut om Europeiska investeringsbankens stadgar. Vidare anser finansutskottet som regeringen att medlemsstaterna även i framtiden själva bör avgöra hur de organiserar övervakningen av de finansiella marknaderna. Slutligen anser utskottet att det inte är lämpligt att släppa på kravet om enhällighet för överföring av tillsynsbefogenheter från medlemsstaterna till Europeiska centralbanken.

Utskottet anser mot denna bakgrund att motionerna K8 (kd) yrkande 18, K416 (kd) yrkande 33, K9 (v) yrkande 15, K13 (mp) yrkande 65 och K381 (v) yrkande 2 bör avstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

## Övriga frågor

I motionerna som väckts med anledning av skrivelsen finns yrkanden som berör frågor som inte tas upp i konventets förslag till nytt fördrag.

### EMU:s tredje steg

I *Centerpartiets motion K2* av Maud Olofsson m.fl. (yrkande 37) påpekas att folkomröstningen om eurons införande i Sverige gav ett tydligt besked från svenska folket om att euron inte bör införas som valuta i Sverige. Motionärerna anser att det ligger i Sveriges intresse att euron utvecklas väl och att de institutioner som byggts runt EMU-samarbetet blir framgångsrika. Vad gäller Sveriges förhållande till euron innebär folkomröstningens utslag att de beslut som riksdagen fattat 1994 och 1997 om förutsättningarna för ett eventuellt svenskt medlemskap fortfarande gäller, dvs. att frågan avgörs i Sveriges riksdag. Den fortsatta giltigheten i denna ståndpunkt bör upprepas i samband med regeringskonferensen.

I *Vänsterpartiets motion K9* av Ulla Hoffmann m.fl. (yrkande 32) och i *motion K381* av Ulla Hoffmann m.fl. (yrkande 1) anføres att Sverige efter EMU-omröstningen kunde ha valt en mer bestämd linje och kunde ha stött sig på den folkmajoritet som inte önskar mer av överstatlighet och centralstyrning. Folkomröstningen om medlemskap i EMU:s tredje steg resulterade i ett tydligt nej från svenska folket. Då bör inte heller Sverige fördragsmässigt och formellt fortsatt vara bundet av EMU:s olika steg. Motionärerna anser att det vore att visa bristande respekt för folkomröstningsresultatet om regeringen kort tid efter folkomröstningen om EMU undertecknar ett nytt fördrag där Sverige förbinder sig att gå med i EMU:s tredje steg så snart vissa villkor är uppfyllda. Vänsterpartiet anser att den svenska regeringen därför i samband med förhandlingarna om EU:s nya konstitution bör ta initiativ till förhandlingar om ett formellt undantag för Sverige att delta i EMU.

I *Miljöpartiets motion K13* av Gustav Fridolin m.fl. (yrkande 62) och i Ulf Holms (mp) *motion K377* anføres att Sverige inte förhandlade fram ett undantag från EMU:s tredje steg i samband med anslutningsförhandlingarna om EU-medlemskapet. Rent juridiskt är Sverige genom medlemskap i EU och genom den fördragslojalitet som följer av detsamma bundet att delta i samtliga tre steg inom EMU. De andra medlemsländerna i EU har hittills accepterat Sveriges ensidigt deklarerade undantag av politiska skäl. Motionärerna anser att förslaget till EU-författning skulle kunna leda till att Sverige tvingas in i EMU. De anser därför att en bättre lösning vore om Sverige förhandlade om ett undantag på samma sätt som Danmark och Storbritannien har gjort.

### *Finansutskottets ställningstagande*

Sverige uppfyller inte de nödvändiga villkoren för att införa euron och är därmed enligt fördraget en "medlemsstat med undantag".

Ett medlemskap i valutaunionen förutsätter ett deltagande i växelkursmekanismen ERM II. Deltagandet i ERM II är frivilligt. Regeringen har för närva-

rande inte för avsikt att delta. Inte heller ligger det i övriga medlemsstaters intresse att tvinga fram ett medlemskap i ett politiskt projekt som EMU, om det inte finns en folklig majoritet för detta. Kommissionen har vid olika tillfällen gett uttryck för att ett formellt undantag inte är nödvändigt för Sveriges del. Kommissionären Pedro Solbes sade redan på natten efter Sveriges folkomröstning att någon s.k. *optout* inte behövs. Kommissionens ordförande Romano Prodi gjorde dagen därpå klart att kommissionen inte kommer att kräva en *optout* av Sverige.

Att förhandla fram ett protokoll tar tid och kraft från andra prioriterade frågor. En sådan förhandling skulle också kunna försvaga vårt allmänna förhandlingsläge och skapa prejudikat som varken ligger i Sveriges eller övriga medlemsstaters intresse. Regeringen kommer därför inte att initiera en förhandling om ett protokoll vid regeringskonferensen.

Regeringens linje kvarstår således nämligen att det är den svenska riksdagen som avgör frågan om svenskt deltagande.

Finansutskottet konstaterar att kommissionen förklarat att ett formellt undantag om att Sverige inte behöver införa euron inte är nödvändigt.

Finansutskottet anser, i likhet med regeringen, att det kan försvaga Sveriges förhandlingsläge vad gäller andra frågor att nu förhandla fram ett undantag. Mot denna bakgrund bör motionerna K2 (c) yrkande 37, K9 (v) yrkande 32, K381(v) yrkande 1, K13 (mp) yrkande 62 och K377 (mp) avstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

## Revisionsrätten

I *Folkpartiet liberalernas* motion K12 av Lars Leijonborg m.fl. (yrkande 10) anförs att granskningen av EU:s verksamhet bör göras av revisionsrätten. Inte minst under senare år har ett antal missförhållanden inom Europeiska unionens förvaltning uppdagats. Kampen mot fusk, bedrägerier och korruption måste stå högt på unionens dagordning. Det är av stor vikt för att unionen ska åtnjuta förtroende hos medborgarna. Revision och granskning för emellertid en tämligen undanskymd tillvaro i regeringens skrivelse till riksdagen. Granskningen av EU:s verksamhet måste skärpas. Det är väsentligt att exempelvis Europaparlamentet ägnar tid och kraft åt kontrollen av EU:s förvaltning. Revisionsrätten har av naturliga skäl en central roll i granskningsarbetet. I konventets utkast till fördragstext synes emellertid revisionsrättens roll inskränka sig till att ägna sig åt räkenskapsrevision. Det bör övervägas om revisionsrätten också ska ges möjlighet att utföra effektivitetsrevision av EU:s verksamhet.

I *motion K13* av Gustav Fridolin m.fl. (mp) (yrkande 13) anförs beträffande EU:s revisionsrätt att Sverige även bör kräva att begreppet miljörevision och social revision införs. En artikel borde skrivas in som behandlar detta. Revisionsrätten ska skaffa nödvändig kompetens för miljörevision och social revision, och EU-budgeten ska i möjligaste mån innehålla kvantifierbara miljömål och sociala utvecklingskriterier. Detta skulle ge en ökad samordning

mellan ekonomiska, miljömässiga och sociala mål och ge en bättre koherens mellan olika program.

*Finansutskottets ställningstagande*

Revisionsrätten ska enligt nuvarande bestämmelser i Romfördraget, artikel 248 punkt 2, pröva om samtliga inkomster och utgifter varit lagliga och korrekta och om den ekonomiska förvaltningen varit sund. Revisionsrätten kan således enligt nuvarande bestämmelser utföra granskning av de frågor som rätten anser bör utredas. Det krävs därför ingen ändring av fördraget för att revisionsrätten ska få rätt att utföra effektivitetsrevision av EU:s verksamhet. Motionerna K12 (fp) yrkande 10 och K13 (mp) yrkande 13 bör mot denna bakgrund avstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

Stockholm den 28 oktober 2003

På finansutskottets vägnar

*Sven-Erik Österberg*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sven-Erik Österberg (s), Carin Lundberg (s), Karin Pilsäter (fp), Sonia Karlsson (s), Kjell Nordström (s), Lars Bäckström (v), Agneta Ringman (s), Gunnar Axén (m), Tommy Waidelich (s), Christer Nylander (fp), Hans Hoff (s), Tomas Högström (m), Agneta Gille (s), Olle Sandahl (kd), Jörgen Johansson (c) och Mikael Johansson (mp).

# Avvikande meningar

## 1. Öppenhet (m, fp, kd)

av Gunnar Axén (m), Tomas Högström (m), Karin Pilsäter (fp), Christer Nylander (fp) och Olle Sandahl (kd).

### *Ställningstagande*

Det är positivt att den europeiska centralbanken (ECB) föreslås få status som en europeisk institution. Det innebär att ECB i framtiden ska följa de regler om öppenhet som gäller för EU:s övriga institutioner. Det är viktigt för insynen i centralbankens arbete. Vi anser dock att konventionsförslaget skulle ha varit ännu mer långtgående och även låta handlingars offentlighetsgörande gälla ECB:s mötesprotokoll. Vi anser att riksdagen bör tillkännage för regeringen sin mening vad som här anförts om att låta handlingars offentliggörande gälla all verksamhet inom ECB, inklusive ett offentliggörande av ECB:s mötesprotokoll. Motion K8 (kd) yrkande 14 bör således tillstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

## 2. Öppenhet (mp)

av Mikael Johansson (mp).

### *Ställningstagande*

Jag anser att det är bra att ECB:s administrativa handlingar ska bli offentliga. Det är viktigt att också ECB:s protokoll blir offentliga i stället för att vara hemligstämplade i upp till 30 år. Regeln om öppenhet måste även omfatta den europeiska centralbanken. Jag anser att riksdagen bör tillkännage för regeringen sin mening vad som här anförts om att ECB:s protokoll ska vara offentliga.

Jag anser att EU-parlamentets kontrollmakt ska stärkas ytterligare för att motverka problemen med ineffektivitet och felaktigt användande av resurser inom EU-systemet. I dag ger EU-parlamentet ansvarsfrihet inte bara till EG-kommissionen utan också till samtliga övriga institutioners generalsekretärer, med undantag av ECB:s. Det är dock bara beträffande EG-kommissionen som denna kontrollmakt är fördragsfäst. Fördragsfästning borde bli verklighet, framför allt med tanke på att ministerrådet i allt högre utsträckning finansierar operativ verksamhet med hjälp av särskilda anslag. Även ECB borde utsättas för någon form av parlamentarisk kontroll.

EU-parlamentet har till uppgift att granska EG-kommissionen och kan rikta misstroendevotum om man inte anser att EG-kommissionen sköter sin verksamhet ordentligt. I samband med de stora skandalerna i EG-kommissionen i slutet av 1990-talet så framkom en stor brist i denna hantering eftersom EU-parlamentet inte kunde rikta misstroendevotum mot en

enskild EG-kommissionär. Detta är en stor brist eftersom de enskilda EG-kommissionärerna då kan gömma sig bakom hela EG-kommissionen och undvika enskilt ansvar. Jag anser att EU-parlamentet ska kunna rikta misstro-ende votum både gentemot enskilda EG-kommissionärer och för hela EG-kommissionen. Jag anser att riksdagen bör tillkännage för regeringen sin mening vad som här anförts om att EU-parlamentet ska fatta beslut om ansvarsfrihet för ECB:s samt övriga institutioners generalsekreterare och att ECB:s protokoll ska vara offentliga. Motion K13 (mp) yrkandena 10 och 19 bör således tillstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

### **3. Unionens finanser (m, fp)**

av Gunnar Axén (m), Tomas Högström (m), Karin Pilsäter (fp) och Christer Nylander (fp).

#### *Ställningstagande*

Vi anser att det fleråriga finansiella perspektivet är grundläggande för att ge unionen en stram ekonomi som är stabil över många år. Fördragsfästningen av detta och av de sunda budgetprinciperna är därför viktigt. Vi anser också att det är centralt att gränserna för unionens medel, och inrättandet eller upphävandet av nya kategorier av medel, måste godkännas av medlemsstaterna. Det garanterar att beslut om unionens inkomster är ordentligt förankrade i vart och ett av medlemsländerna. Det är särskilt viktigt att konventet inte föreslår någon beskattningsrätt för EU. Dess inkomster ska som hittills utgöras av medlemsavgifter. Vi anser att det också är bra att det blir samma beslutsprocedur för hela årsbudgeten. Det borde underlätta möjligheten att reformera jordbrukspolitiken. Vi anser att riksdagen bör tillkännage för regeringen sin mening vad som här anförts om det finansiella perspektivet och att unionen ej ska ha beskattningsrätt. Motion K10 (m) yrkande 21 bör således tillstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

### **4. Unionens finanser (mp)**

av Mikael Johansson (mp).

#### *Ställningstagande*

Jag anser att frågan om hur EU ska införskaffa och använda sin budget är en viktig fråga eftersom det rör sig om stora belopp. Konventets förslag innebär stora förändringar av beslutsprocedurerna. Vad förändringarna innebär är dock svårt att analysera. I skrivelsen förklarar regeringen, med avseende på de nya reglerna över hur utgifterna ska beslutas, att EU-parlamentet kommer att få mer inflytande över jordbrukspolitiken, samtidigt som rådet får ökat formellt inflytande över övriga utgifter. Jag är inte helt på det klara över de bakomliggande resonemangen. Jag misstänker att frågans komplexitet är en starkt bidragande orsak till att så få remissinstanser har valt att kommentera



den. Jag noterar också att regeringen inte är helt nöjd med konventets förslag. Frågan om unionens finanser anser jag därför att utskottet särskilt ska uppmärksamma och utreda vidare. Jag anser att riksdagen bör tillkännage för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att särskilt uppmärksamma frågan om EU:s finanser och utreda den vidare. Motion K13 (mp) yrkande 22 bör således tillstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

## **5. Det ekonomisk-politiska området (m)**

av Gunnar Axén (m) och Tomas Höglström (m).

### *Ställningstagande*

Konventet behandlade utförligt frågan om ansvaret för den ekonomiska politiken. Förslaget innebär att medlemsländerna även fortsättningsvis ska ansvara för denna. Vi menar att det är nödvändigt med hänsyn till de skilda förhållanden som råder inom de olika medlemsländerna, särskilt när EU utvidgas till Central- och Östeuropa och blir ett mycket mer heterogent område. Det vore inte rimligt att ha en ekonomisk politik som ser likadan ut när förhållandena skiljer sig så pass mycket. EU ansvarar för euron och penningpolitiken. Reglerna om sunda statsfinanser är viktiga för att skydda den gemensamma valutan och den inre marknaden. Vi välkomnar förslaget att kommissionen får möjlighet att direkt varna medlemsstater med alltför stort budgetunderskott så att inte politiska hänsyn tillåts spela in. En väl fungerande ekonomisk-politisk samordning är viktig för att unionen ska kunna hantera gränsöverskridande effekter av medlemsstaternas ekonomiska politik och för att valutaunionen ska fungera väl.

Vi anser att skattefrågor skall förbli nationella. Det är därför principiellt viktigt att konventet inte föreslår att EU skall få beskattningsrätt. Det är också centralt att beslut om harmonisering av nationella skatter för inre marknaden behövs enbart kan fattas med enhällighet.

Likaså välkomnar vi förslaget att EU inte får ta på sig ansvaret för socialpolitiken som ska vara nationella och lokala frågor. Det innebär att EU inte utvecklas till en transfereringsunion.

Vi anser att riksdagen bör tillkännage för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att EU inte ska bli en transfereringsunion och att det är medlemsstaterna som ansvarar för den ekonomiska politiken. Motion K10 (m) yrkandena 7 och 22 bör således tillstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

## **6. Det ekonomisk-politiska området (kd)**

av Olle Sandahl (kd).

### *Ställningstagande*

Jag anser att stabilitetspakten bör reformeras och fördragsfästas. För att EU-ländernas ekonomier ska utvecklas positivt och valutaunionen fungera bra måste alla deltagande länder sköta sin ekonomiska politik. Penningpolitiken för euroländerna ska skötas av den europeiska centralbanken. Den ska vara politiskt oberoende och ha som huvudmål att bekämpa inflationen. Erfarenheterna visar att detta gynnar hela ekonomin och alla arbetstagare.

För medlemsländerna gäller det att genom en god struktur- och finanspolitik bidra till att hålla inflationen på en låg nivå och att de offentliga budgetarna är i balans eller visar överskott över en konjunkturcykel. Detta gäller även de länder som för närvarande står utanför valutaunionen. Därför får inte de grundläggande principerna i EU:s stabilitetspakt mjukas upp. Genom att koppla underskottsgränsen till den offentliga skuldsättningen införs ett positivt incitament för medlemsländerna att minska skuldsättningen genom att de därigenom får ett något större stabiliseringspolitiskt manöverutrymme vid lågkonjunkturer. På detta sätt kommer sannolikheten att öka för en ansvarsfull finanspolitik i högkonjunktur som dämpar efterfrågan.

Det innebär också att det är viktigt att samtliga länder behandlas lika om de bryter mot reglerna i fördraget eller stabilitets- och tillväxtpakten. Jag kommer inte att acceptera att regeringar av partipolitiska hänsyn slipper undan varningar från EU:s sida. Därför bör det övervägas att institutionalisera systemet med tidiga varningar för länder som närmar sig underskottsgränsen samt systemet för hur eventuella böter ska utdömas vid brott mot fördragets underskottsregler. Detta skulle bidra till att stärka trovärdigheten i att stabilitetspakten efterlevs.

Jag anser att riksdagen bör tillkännage för regeringen sin mening vad i motionen anförts om att reformera och fördragsfästa stabilitetspakten. Motionerna K8 (kd) och K416 (kd) yrkandena 18 och 33 bör således tillstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

## **7. Det ekonomisk-politiska området (v)**

av Lars Bäckström (v).

### *Ställningstagande*

För att respektera resultatet i folkomröstningen om EMU bör regeringen i regeringskonferensen verka för att stabilitetsnormerna inte överordnas sysselsättningsmålen.

Sverige har en stark offentlig ekonomi men inte på grund av Bryssel, stabilitetspakten eller EG-kommissionens råd. Sverige har en stark offentlig ekonomi bl.a. tack vare de åtgärder mot budgetunderskotten som inleddes ge-

nom samarbetet mellan Vänsterpartiet och regeringen hösten 1994. Det var en självständig politik som kombinerade stora skatthöjningar med besparingar, och den satte sysselsättningen i främsta rummet. Det var en politik för arbete, rättvisa och sunda offentliga finanser, och den förvaltas nu vidare genom samarbetet mellan Vänsterpartiet, regeringen och Miljöpartiet.

Detta visar att det inte krävs överstatliga stabilitetsnormer för att driva en ansvarsfull finans- och budgetpolitik. Jag anser att riksdagen bör tillkännage för regeringen som sin mening vad som i motionerna anförs om att stabilitetsnormerna inte ska överordnas sysselsättningsmålen och att det inte krävs överstatliga regler för att driva en ansvarsfull finanspolitik. Motionerna K9 (v) yrkande 15 och K381(v) yrkande 2 bör således tillstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

## **8. Det ekonomisk-politiska området (mp)**

av Mikael Johansson (mp).

### *Ställningstagande*

I förslaget till EU-konstitution nämns arbetsmarknadsfrågor. Det slås fast att "full sysselsättning ... eftersträvas". Längre fram i förslaget, ändras dock detta till kravet på "hög sysselsättningsnivå". Jag anser att det är en viss skillnad på dessa mål. Jag förutsätter dock att regeringen självmant driver fram en förändring av detta.

Vidare anges att "målet att uppnå en hög sysselsättningsnivå ska beaktas när unionens politik och verksamhet utformas och genomförs". Jag anser att ordet beaktas är svagt i detta sammanhang. Jag föreslår därför att målet om hög sysselsättningsnivå ska vara jämbördigt med till exempel målet för den ekonomiska politiken. Jag anser att riksdagen bör tillkännage för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att prioritera arbetet för sysselsättning jämbördigt med till exempel den ekonomiska politiken. Motion K13 (mp) yrkande 65 bör således tillstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

## **9. EMU:s tredje steg (v)**

av Lars Bäckström (v).

### *Ställningstagande*

Jag anser att efter EMU-omröstningen kunde Sverige ha valt en mer bestämd linje och kunnat stödja sig på den folkmajoritet som inte önskar mer av överstatlighet och centralstyrning. Folkomröstningen om medlemskap i EMU:s tredje steg resulterade i ett tydligt nej från svenska folket. Då bör inte heller Sverige fördragsmässigt och formellt fortsatt vara bundet av EMU:s olika steg. Att ta ansvar för folkomröstningen och förvalta det på ett sätt som

gagnar Sverige måste också innebära den formella rätten att fortsätta den framgångsrika politik Sverige drivit under en rörlig växelkursregim. Att knyta värdet av kronan till euron skulle riskera att leda till en situation som riskerar att bli mycket ogynnsam för den svenska ekonomin. Det vore att visa bristande respekt för folkomröstningsresultatet om regeringen kort tid efter folkomröstningen om EMU undertecknar ett nytt fördrag där Sverige förbinder sig att gå med i EMU:s tredje steg så snart vissa villkor är uppfyllda.

Jag anser att den svenska regeringen bör därför, i samband med förhandlingarna om EU:s nya konstitution, ta initiativ till förhandlingar om ett formellt undantag för Sverige att delta i EMU och att det i undantaget ska framgå att Sverige även fortsättningsvis kan välja att ha rörlig växelkurs, samt att ett initiativ om ett svenskt medlemskap i EMU:s olika steg endast kan komma från Sverige. Därför är det viktigt att ett sådant undantag skrivs in i fördraget och att detta bifogas till protokollet. Jag anser att riksdagen bör tillkännage för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att undantag för Sverige att delta i EMU skall skrivas in i fördraget och att regeringen tar initiativ till ett undantag från EMU:s tredje steg. Motionerna K9 (v) yrkande 32 och K381 (v) yrkande 1 bör således tillstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

## **10. EMU:s tredje steg (c)**

av Jörgen Johansson (c)

### *Ställningstagande*

Jag anser att folkomröstningen om eurons införande i Sverige gav ett tydligt besked om att euron inte bör införas som valuta i Sverige. Sverige kvarstår givetvis som medlem i EMU:s två första steg med de möjligheter och förpliktelser detta medför. Det ligger därför i Sveriges intresse att euron utvecklas väl och att de institutioner som byggts runt EMU-samarbetet blir framgångsrika. I detta arbete är det angeläget att värna stabilitetspakten och en sund ekonomisk politik i hela unionen.

Folkomröstningens utslag innebär också att de beslut som riksdagen fattat 1994 och 1997 om förutsättningarna för ett eventuellt svenskt medlemskap fortfarande gäller, dvs. att frågan avgörs i Sveriges riksdag. Jag anser att denna ståndpunkt bör återupprepas i samband med regeringskonferensen. Jag anser att riksdagen bör tillkännage för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om förhållningssättet till ett eventuellt medlemskap i EMU:s tredje steg. Motion K2 (c) yrkande 37 bör således tillstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

**11. EMU:s tredje steg (mp)**

av Mikael Johansson (mp).

*Ställningstagande*

Sverige förhandlade inte fram ett undantag från EMU:s tredje steg i samband med anslutningsförhandlingarna om EU-medlemskapet. Sverige har sålunda inget formellt undantag från det tredje steget i EMU.

Jag anser att det svenska ensidiga undantaget saknar formellt stöd i EU:s fördragstext. Rent juridiskt är Sverige genom medlemskap i EU och genom den fördragslojalitet som följer av detsamma bundet att delta i samtliga tre steg inom EMU. Enligt fördraget ska (får) ett medlemsland delta i det tredje steget när de ekonomiska kraven, de s.k. konvergenskraven, är uppfyllda. Jag anser därför att Sverige i ”princip” uppfyller kraven för ett deltagande i tredje steget av EMU. Ett av de fyra konvergenskraven, det om kravet på stabil växelkurs, uppfyller inte Sverige även om det av de flesta anses vara mer en formalitet. De andra medlemsländerna i EU har hittills accepterat Sveriges ensidigt deklarerade undantag av politiska skäl. Faktum är att förslaget till EU-författning skulle kunna leda till att Sverige tvingas in i EMU. Jag anser därför att en bättre lösning givetvis vore om Sverige förhandlade om ett undantag på samma sätt som Danmark och Storbritannien har gjort. Sveriges möjligheter att förhandla till sig ett undantag torde vara goda. Danmark fick sitt undantag efter en folkomröstning. Jag anser att riksdagen bör tillkännage för regeringen sin mening vad som i motionen anförs om att regeringen inleder förhandlingar i EU om införandet av ett svenskt juridiskt undantag från det tredje steget i den ekonomiska monetära unionen, EMU. Motionerna K13 (mp) yrkande 62 och K377 (mp) bör således tillstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

**12. Revisionsrätten (fp)**

av Karin Pilsäter (fp) och Christer Nylander (fp).

*Ställningstagande*

Vi anser att granskningen av EU:s verksamhet bör göras av revisionsrätten. Inte minst under senare år har ett antal missförhållanden inom Europeiska unionens förvaltning uppdagats. Kampen mot fusk, bedrägerier och korrruption måste stå högt på unionens dagordning. Vi anser att det är av stor vikt för att unionen ska åtnjuta förtroende hos medborgarna. Granskningen av EU:s verksamhet måste därför skärpas. Det är väsentligt att exempelvis Europaparlamentet ägnar tid och kraft åt kontrollen av EU:s förvaltning. Revisionsrätten har av naturliga skäl en central roll i granskningsarbetet. I konventets utkast till fördragstext synes emellertid revisionsrättens roll inskränka sig till att ägna sig åt räkenskapsrevision. Vi anser att det bör övervägas om revisionsrätten också ska ges möjlighet att utföra effektivitetsrevision av EU:s verk-

samhet. Vi anser att riksdagen bör tillkännage för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om revisionsrättens möjligheter att också utföra effektivitetsrevision av EU:s verksamhet. Motion K12 (fp) yrkande 10 bör således tillstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

### **13. Revisionsrätten (mp)**

av Mikael Johansson (mp).

#### *Ställningstagande*

Jag anser att Sverige bör kräva att EU:s revisionsrätt utför miljörevision och social revision och att en artikel om detta införs i fördraget. Revisionsrätten ska skaffa nödvändig kompetens för miljörevision och social revision. Jag anser att EU-budgeten i möjligaste mån ska innehålla kvantifierbara miljömål och sociala utvecklingskriterier. Detta skulle ge en ökad samordning mellan ekonomiska, miljömässiga och sociala mål och ge en bättre koherens mellan olika program. Jag anser att riksdagen bör tillkännage för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att till revisionsrättens befogenheter tillföra uppgiften att den skall göra miljörevision och social revision av EU:s verksamhet. Motion K13 (mp) yrkande 13 bör således tillstyrkas av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

## Förteckning över behandlade motioner

### Följdmotioner

*2003/04:K10 av Bo Lundgren m.fl. (m):*

7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att EU inte ska bli en transfereringsunion.

21. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om det finansiella perspektivet och att unionen ej ska ha beskattningsrätt.

22. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att det är medlemsstaterna som ansvarar för den ekonomiska politiken.

*2003/04:K12 av Lars Leijonborg m.fl. (fp):*

10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om Revisionsrättens möjligheter att också utföra effektivitetsrevision av EU:s verksamhet.

*2003/04:K8 av Alf Svensson m.fl. (kd):*

14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att låta handlingars offentliggörande gälla all verksamhet inom ECB, inklusive ett offentliggörande av ECB:s mötesprotokoll.

18. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att reformera och fördragsfästa stabilitetspakten.

*2003/04:K2 av Maud Olofsson m.fl. (c):*

37. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om förhållningssättet till ett eventuellt medlemskap i EMU:s tredje steg.

*2003/04:K9 Ulla Hoffman m.fl. (v):*

15. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att stabilitetsnormerna inte ska överordnas sysselsättningsmålen.

32. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att undantag för Sverige att delta i EMU ska skrivas in i fördraget.

*2003/04:K13 av Gustav Fridolin m.fl. (mp):*

10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att EU-parlamentet ska fatta beslut om ansvarsfrihet till ECB samt övriga institutioners generalsekreterare.

13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att till revisionsrättens befogenheter tillföra uppgiften att den ska göra miljörevision och social revision av EU:s verksamhet.

19. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att ECB:s protokoll ska vara offentliga.

22. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att särskilt uppmärksamma frågan om EU:s finanser och utreda den vidare.

62. Riksdagen begär att regeringen inleder förhandlingar i EU om införandet av ett svenskt juridiskt undantag från det tredje steget i den ekonomiska monetära unionen, EMU, i enlighet med vad i motionen anförs.

65. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att prioritera arbetet för sysselsättning jämbördigt med till exempel den ekonomiska politiken.

## Motioner från allmänna motionstiden 2003

*2003/04:K416 av Alf Svensson m.fl. (kd)*

33. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att reformera stabilitetspakten.

*2003/04:K377 av Ulf Holm m.fl. (mp)*

Riksdagen begär att regeringen inleder förhandlingar i EU om införandet av ett svenskt juridiskt undantag från det tredje steget i den ekonomiska monetära unionen, EMU.

*2003/04:K381 av Ulla Hoffmann m.fl. (v)*

1. Riksdagen begär att regeringen tar initiativ till undantag från EMU:s tredje steg i enlighet med vad som i motionen anförs.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om finanspolitiken och att det inte krävs överstatliga regler för att driva en ansvarsfull finanspolitik.



BILAGA 2

## Skatteutskottets yttrande 2003/04:SkU2y

## Till det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet

Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet har berett samtliga övriga utskott utom konstitutionsutskottet och utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid jämte motioner. Skatteutskottet begränsar sitt yttrande till beslutsformerna i fråga om skatter och vill i denna fråga anföra följande.

Konventet har föreslagit att Europeiska rådet även fortsättningsvis skall fatta beslut med enhällighet i skattefrågor. Om rådet enhälligt konstaterar att ett förslag till rättsakt avser administrativt samarbete, bekämpning av skattebedrägeri eller bekämpning av skatteflykt skall rättsakten antas med kvalificerad majoritet.

I skrivelsen redovisar regeringen sina utgångspunkter i den regeringskonferens som behandlar konventets förslag. När det gäller beslut om skatter redovisar regeringen som sin uppfattning att sådana beslut skall fattas med enhällighet, då de enskilda medlemsstaterna fortsatt skall ha rätt att besluta om egna skattenivåer.

Beslutsformerna för skatter har tagits upp i fem motioner. I motion KU2 av Maud Olofsson m.fl. (c) förordas att majoritetsbeslut används om miniminivåer på miljöskatter (yrkande 34). Enligt motion KU8 av Alf Svensson m.fl. (kd) bör beslut om skattepolitik undantas från beslutsfattande med kvalificerad majoritet och medbeslutande för Europaparlamentet (yrkande 7 i denna del). I motion KU9 anför Ulla Hoffmann m.fl. (v) att beslut om skatter i EU skall fattas med enhällighet (yrkande 14). Även i motion KU10 av Bo Lundgren m.fl. (m) betonas att beslut om skatter skall vara förbehållet den nationella nivån och att beslut i skattefrågor enbart skall fattas med enhällighet (yrkande 21 i denna del). Enligt motion KU13 av Gustav Fridolin m.fl. (mp) måste bestämmelserna om skatter ändras, bl.a. för att möjliggöra majoritetsbeslut för skatter på koldioxidutsläpp, svavelutsläpp och handelsgödsel (yrkandena 52–54).

För att riksdag och regering skall kunna driva en effektiv ekonomisk politik är det enligt utskottets mening en förutsättning att en oinskränkt rådighet över beslut som rör skatter finns kvar på den nationella nivån. Utskottet har under beredningen av detta ärende konstaterat att de utgångspunkter för arbetet i regeringskonferensen beträffande skattefrågor som redovisas i skrivelsen kan förväntas få stöd av en stor majoritet av riksdagens ledamöter. Utskottet har mot denna bakgrund inte någon erinran mot regeringens utgångspunkt

beträffande skattefrågor i de fortsatta förhandlingarna, dvs. att hålla fast vid kravet på enhällighet när EU skall besluta i skattefrågor.

Stockholm den 28 oktober 2003

På skatteutskottets vägnar

*Arne Kjörnsberg*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Arne Kjörnsberg (s), Anna Grönlund (fp), Lennart Hedquist (m), Ulla Wester (s), Per Landgren (kd), Marie Engström (v), Per-Olof Svensson (s), Lennart Axelsson (s), Gunnar Andrén (fp), Roger Tiefensee (c), Inger Nordlander (s), Ulf Sjösten (m), Catharina Bråkenhielm (s), Fredrik Olovsson (s), Björn Hamilton (m) och Britta Rådström (s).

## Avvikande mening

av Anna Grönlund (fp), Per Landgren (kd), Gunnar Andrén (fp) och Roger Tiefensee (c).

Principen att beslut om alla skatter skall fattas enhälligt i EU hindrar införandet av effektiva miljöskatter. Om skatter skall kunna användas som ett verkamt styrmedel i arbetet för bättre miljö bör beslutsformerna inom EU därför utformas så att de möjliggör att beslut om miniminivåer på miljörelaterade skatter kan fattas med kvalificerad majoritet. Detta skulle också på ett mycket påtagligt sätt placera miljöfrågorna i centrum inom EU. Vi anser att ett utvidgad behörighet för EU när det gäller miljöskatter skall kunna användas så att det inte uppkommer något hinder för de enskilda medlemsstaterna från att driva en framgångsrik ekonomisk politik och skattepolitik.

Eftersom konventet inte har nått fram till en tillräckligt långtgående lösning i dessa frågor anser vi att riksdagen i enlighet med vad som föreslagits i ett par av motionerna bör samla sig kring ett tillkännagivande till regeringen med uppdrag att föra in ett svenskt krav på kvalificerad majoritet i fråga om miljöskatter i det fortsatta förhandlingsarbetet.

## Särskilt yttrande

Marie Engström (v) anför:

Det är enligt regeringens skrivelse en utgångspunkt för det fortsatta förhandlingsarbetet att beslut som rör skatter skall fattas med enhällighet. Jag tycker denna utgångspunkt är mycket viktig och vill betona det angelägna i att regeringen håller fast vid denna utgångspunkt när det gäller alla förändringar som kan påverka skattesystemet.

BILAGA 3

## Justitiekommitténs yttrande 2003/04:JuU1y

## Till det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet

Skrivelsen 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid hänvisades till konstitutionsutskottet. Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet beslutade att bereda av skrivelsen berörda utskott tillfälle att yttra sig över denna jämte eventuella motioner under förutsättning att konstitutionsutskottet överlämnade ärendet till det sammansatta utskottet. Ett sådant överlämnande har därefter också beslutats.

Motionerna K1–K13 har väckts med anledning av skrivelsen.

Skrivelsen föranleder följande yttrande från justitiekommittén.

Till yttrandet har fogats två avvikande meningar (m, v, mp).

## Inledning

En utgångspunkt för konventets arbete har varit att pelarstrukturen skall avskaffas och att beslutsformer, rättsliga instrument och annat så långt som möjligt skall regleras på ett enhetligt sätt.

Konventets förslag innebär sammanfattningsvis att pelarstrukturen inom EU avskaffas och att det nuvarande samarbetet inom unionen rörande frågor som faller inom justitiekommitténs beredningsområde förändras från att vara huvudsakligen mellanstatligt till att få tydliga överstatliga inslag. Huvudregeln blir att nya rättsakter – europeiska lagar och ramlagar – antas genom beslut i rådet med kvalificerad majoritet och med medbeslutande av Europaparlamentet. Det har funnits en bred enighet i konventet om denna överstatliga inriktning på reformarbetet. Rörande ett antal frågor inom utskottets beredningsområde föreslås dock att kravet på enhällighet skall behållas vid beslutsfattandet i rådet.

Medlemsstaternas nationella parlament ges möjlighet att granska förslag från kommissionen mot bakgrund av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Om minst en fjärdedel av de nationella parlamenten anser, rörande frågor som faller under utskottets beredningsområde, att subsidiaritetsprincipen kränks skall kommissionen ompröva sitt förslag. De nationella parlamenten ges även en roll i den parlamentariska granskningen respektive utvärderingen av Europol och Eurojust.

Konventets förslag redovisas huvudsakligen på ett övergripande plan. Anledningen till detta är att de för utskottet relevanta artiklarna ännu inte diskuterats i sak i regeringskonferensen och att hela konventsförslaget dessutom är föremål för en juridisk-teknisk analys inom rådet som kommer att innebära

vissa omstruktureringar. Mot den angivna bakgrunden vill utskottet framhålla att de artikelhänvisningar som görs syftar till det innehåll och den numrering de har enligt konventets förslag (dok. CONV 850/03).

Yttrandet är disponerat så att efter en redogörelse av nuvarande bestämmelser beskrivs konventets förslag i erforderliga delar samt de motionsyrkanden som utskottet valt att yttra sig över. Utskottets överväganden följer därefter.

## Det rättsliga samarbetet inom den nuvarande tredje pelaren

I avdelning VI, artiklarna 29–42, i Fördraget om Europeiska unionen (FEU) finns de bestämmelser om rättsliga och inrikes frågor som handlar om polis-samarbete och straffrättsligt samarbete. Bestämmelserna påverkar inte medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning samt att skydda den inre säkerheten (artikel 33 FEU).

I artikel 29 FEU anges att unionens mål skall vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att utforma gemensamma insatser på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete samt genom att förebygga och bekämpa rasism och främlingsfientlighet.

Målet skall uppnås genom förebyggande och bekämpande av brottslighet, vare sig denna är organiserad eller ej, särskilt terrorism, människohandel och brott mot barn, olaglig narkotikahandel och olaglig vapenhandel, korrupcion och bedrägeri. Som medel för att uppnå detta mål nämns bl.a. närmare samarbete mellan medlemsstaternas polismyndigheter, både direkt och genom Europol, mellan rättsliga myndigheter genom Eurojust och genom tillnärmning av straffrättsliga regler när det är nödvändigt.

För att främja samarbetet inom de områden som anges i avdelning VI i FEU skall rådet på lämpligt sätt vidta åtgärder som bidrar till att unionens mål uppnås. För detta ändamål får rådet efter initiativ från en eller flera medlemsstater eller kommissionen genom *enhälligt* beslut bl.a. anta rambeslut och beslut som inte har direkt effekt i medlemsstaterna. Rambeslut – till skillnad från beslut – medför en tillnärmning av medlemsstaternas författningar. Rambeslut är bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men inte avseende hur implementeringen skall göras (artikel 34 FEU). Innan rådet fattar beslut om antagande av ett rambeslut eller ett beslut skall Europaparlamentet höras. Europaparlamentet skall avge sitt yttrande inom en tidsfrist som inte får vara kortare än tre månader. Om något yttrande inte avges inom denna tid får rådet fatta beslut om antagande av det rättsliga instrumentet (artikel 39 FEU).

Det straffrättsliga samarbetet inom unionen omfattar samarbete mellan behöriga myndigheter i medlemsstaterna – för svenskt vidkommande i första hand polis, åklagare och domstolar – avseende rättsliga förfaranden och verk-

ställighet av beslut. Vidare omfattar samarbetet utlämning mellan medlemsstaterna samt frågor om behörighetskonflikter och förenlighet av medlemsstaternas regelverk. Slutligen omfattar samarbetet gradvisa beslut om åtgärder som fastställer minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på områdena organiserad brottslighet, terrorism och narkotikahandel (artikel 31.1 FEU).

Vad gäller polissamarbetet inom unionen skall rådet främja detta bl.a. genom samarbete genom Europol. Europol skall ges möjlighet att underlätta och stödja förberedelse samt främja samordning och utförande av utredningsinsatser av medlemsstaternas polis. Operativa insatser skall ledas av de berörda medlemsstaternas egna myndigheter. Europol har en stödjande funktion i dessa fall. Europol skall också kunna anmoda medlemsstaternas behöriga myndigheter att genomföra och samordna utredningar i särskilda fall (artikel 30 FEU).

Rådet skall uppmuntra att samarbete sker genom Eurojust, samarbetsorganet för medlemsstaternas nationella åklagarmyndigheter, och bl.a. möjliggöra för Eurojust att underlätta en god samordning mellan de nationella myndigheterna. Eurojust skall vidare stödja brottsutredningar som gäller grov gränsoverskridande brottslighet, i synnerhet om den är organiserad (artikel 31.2 FEU).

Samarbetet inom Europol regleras i Europokonventionen, medan Eurojust inrättats genom ett beslut i rådet.

EG-domstolen får, om medlemsstaterna godtagit domstolens behörighet i denna del, meddela förhandsbesked om giltigheten och tolkningen av bl.a. rambeslut och beslut som antagits enligt bestämmelserna i avdelning VI i FEU samt om åtgärderna för att genomföra dessa i medlemsstaterna (artikel 35 FEU). Sverige har avgett en förklaring som innebär att EG-domstolen har behörighet att pröva dessa frågor.

I sammanhanget bör nämnas att vissa åtgärder för att på unionsnivå genomföra beslut och konventioner som rör det straffrättsliga samarbetet i dag beslutas med kvalificerad majoritet i rådet utan hörande av Europaparlamentet (artikel 34.2 c och d FEU). Vidare bör påpekas att det i det nuvarande fördraget finns en möjlighet att genom *enhälligt* beslut i rådet, efter att ha hört Europaparlamentet, besluta att frågor som rör det straffrättsliga samarbetet skall omfattas av det beslutsförfarande som konventet nu föreslår. Rådet skall därefter rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser (artikel 42 FEU). Slutligen bör nämnas att regeringsformen efter den senaste ändringen tillåter överförande av kompetens till EU på detta område (se 10 kap. 5 § RF, prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18, bet. 2002/03:KU6, SFS 2002:903).

## Konventets förslag avseende det framtida polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet inom EU

### Beslutsformer m.m.

Konventets förslag innebär att pelarstrukturen avskaffas och att det straffrättsliga samarbetet, i vid bemärkelse, förändras från att vara mellanstatligt till att få tydliga överstatliga inslag. Något förenklat kan förslaget beskrivas som att de frågor som nu omfattas av den nuvarande tredje pelaren överförs till den första pelaren. Vissa särbestämmelser bl.a. vad avser beslutsfattandet, jämfört med gemenskapsrätten i övrigt, kommer dock alltså att finnas.

För närvarande fattas beslut i rådet om frågor som rör det straffrättsliga samarbetet med enhällighet efter det att Europaparlamentet haft möjlighet att yttra sig. Sverige representeras i rådet av företrädare för regeringen. Kravet på enhällighet i rådet för att en rättsakt, vanligen ett rambeslut, skall antas innebär att samtliga medlemsstater har vetorätt. Denna används inte i praktiken men är naturligtvis något som har betydelse för förhandlingsarbetet.

Om den föreslagna rättsakten kräver lagstiftningsåtgärder i Sverige måste regeringen inhämta riksdagens godkännande innan den röstar för att rättsakten skall antas i rådet (se 10 kap. 2 § RF). Rörande dessa rättsakter lämnar regeringsrepresentanter en s.k. parlamentarisk granskningsreservation under förhandlingarna. Detta innebär att regeringen inte kan ingå någon för Sverige bindande överenskommelse förrän riksdagen lämnat sitt godkännande. Såsom praxis i Sverige har utbildats föreslår regeringen i en godkännandeproposition att riksdagen godkänner ett utkast till rambeslut. I ärendet redovisas lagstiftningsbehovet. Regeringen återkommer till riksdagen efter rambeslutets antagande i ett senare ärende med förslag till lagändringar. Denna ordning blir inaktuell om konventets förslag antas.

Enligt konventets förslag skall nuvarande rättsliga instrument ersättas med europeiska lagar och ramlagar (artiklarna 32 och 33). I likhet med dagens rambeslut binder europeiska ramlagar medlemsstaterna avseende de mål som skall uppnås men överlåter till medlemsstaterna att bestämma hur detta skall ske; härför krävs alltså nationell lagstiftning. Europeiska lagar däremot är direkt tillämpliga.

Såväl kommissionen som de enskilda medlemsstaterna har initiativrätt, dvs. får lägga fram förslag för prövning i rådet. En medlemsstat måste dock ha stöd av minst en fjärdedel av medlemsländerna för att få förslaget behandlat (artikel III-165).

Beslut fattas enligt konventets förslag i de flesta fall med kvalificerad majoritet i rådet och med medbeslutande av Europaparlamentet. Rörande ett antal frågor inom utskottets beredningsområde föreslår konventet dock att kravet på enhällighet vid beslutsfattandet i rådet skall behållas. Här kan nämnas frågorna om en utökning av gärningar på den s.k. listan och om operativt polissamarbete (se artiklarna III-172.1 tredje stycket och III-176.3). En ge-



nomgående motivering i konventet för att behålla kravet på enhällighet i dessa delar är de rättsliga och inrikes frågornas särskilda karaktär. De berör nationalstatens kärnuppgifter, att upprätthålla lag och ordning samt svara för bl.a. tvångsåtgärder mot enskilda. – Det bör tilläggas att det krävs att Europaparlamentet lämnar sitt samtycke för att ytterligare brott skall kunna föras upp på den s.k. listan. – När beslut skall fattas med kvalificerad majoritet i rådet på området med frihet, säkerhet och rättvisa krävs, fr.o.m. den 1 november 2009 enligt konventets förslag, att förslaget skall stödjas av en majoritet av medlemsstaterna som företräder minst tre femtedelar av unionens befolkning för att det skall bli antaget (se artikel 24).

I motion K13 (mp) begärs att beslut på det rättsliga området även i fortsättningen skall fattas med *enhällighet* i rådet. Här anförs bl.a. att den polisiära verksamheten och straffrätten tillhör nationalstatens kärnuppgifter samt att de föreslagna särreglerna rörande beslutsfattandet är otillräckliga. Motionärerna ser vidare faror i ett system som innebär att för Sverige bindande beslut fattas utan att först ha godkänts av riksdagen samt att det straffrättsliga samarbetet kan leda till omotiverade straffskärpningar.

### **Rådet – strategiska riktlinjer och en ständig kommitté**

Konventet föreslår att Europeiska rådet skall bestämma strategiska riktlinjer för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen på området med frihet, säkerhet och rättvisa (artikel III-159). Besluten skall fattas med konsensus. Bestämmelsen är ny men innebär i praktiken enbart en kodifiering av rådande praxis. Det arbetet syftar till att på bästa sätt genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Slutsatserna från stats- och regeringschefernas möte i Tammerfors hösten 1999 utgör sådana strategiska riktlinjer. Vid det mötet fattades vissa strategiska beslut om vilka frågor på det rättsliga området som skulle vara prioriterade.

Konventet föreslår vidare att det skall inrättas en ständig kommitté vid ministerrådet för att se till att det operativa samarbetet inom unionen förbättras i frågor som rör den inre säkerheten. Kommittén skall vidare främja samordningen av de åtgärder som vidtas av behöriga nationella myndigheter. I konventet har förts en diskussion om hur man kan stärka unionens operativa samarbete. Det har uppfattats som en brist att det inte finns någon övergripande samordning av detta arbete, inte minst med tanke på de behov av gränsoverskridande insatser som kan uppstå vid större katastrofer, terroristattacker och liknande som berör flera medlemsstater. Företrädare för berörda unionsorgan kan medverka i kommitténs arbete. Europaparlamentet och de nationella parlamenten skall hållas informerade om kommitténs arbete (artikel III-162). Även denna bestämmelse är ny, men tanken är att den föreslagna kommittén skall ersätta dagens Artikel 36-kommitté, som främst kommit att fungera som ett förhandlingsorgan rörande lagstiftningsfrågor. Den ständiga kommitténs uppgift är tänkt att begränsas till övergripande strategiska insat-

ser. Det faktiska polisarbetet skall utföras av de nationella myndigheterna och av Europol.

I motion K10 (m) begärs att konventets förslag i dessa delar avvisas. Här anförs att det inte föreligger skäl att ge Europeiska rådet en fördragsreglerad rätt att ta fram strategiska riktlinjer på detta område. Rörande den föreslagna ständiga kommittén pekar motionärerna på riskerna för dubbelarbete och interna kompetensdiskussioner, vilket inte gagnar brottsbekämpningen.

### **Brottsförebyggande åtgärder**

Det finns ingen rättslig grund i FEU för att unionen skall kunna anta rättsakter som omfattar brottsförebyggande åtgärder.

Konventet föreslår att en rättslig grund införs som möjliggör samarbete kring brottsförebyggande frågor. Samarbetet på detta område är enligt förslaget begränsat till stödjande och uppmuntrande åtgärder som skall kunna regleras i europeiska lagar eller ramlagar. Unionsåtgärderna på detta område får inte innebära någon tillnärmning av medlemsstaternas rättsordningar (artikel III-173).

I motion K10 (m) anförs att EU inte skall ges någon kompetens avseende brottsförebyggande åtgärder. Här anförs att de åtgärder som åsyftas i artikeln i första hand är en nationell angelägenhet. Motionärerna pekar på att de brottsförebyggande åtgärder som unionen bör vidta rör polisiära åtgärder och inte insatser som hör hemma inom delar av samhällslivet som inte till någon del omfattas av unionens kompetens.

### **Straffrättsligt samarbete**

Samarbetet inom det straffprocessrättsliga området bygger bl.a. på principen om ömsesidigt erkännande av medlemsstaternas domar och beslut. Inom den materiella straffrätten arbetar man med tillnärmning, t.ex. i form av ”minsta gemensamma maximistraff” men även med gemensamma brottsbeskrivningar.

Konventet föreslår att samarbetet också i fortsättningen skall bygga på den grundläggande principen om ömsesidigt erkännande i fråga om straffprocessrätten. I förslaget anges att det skall vidtas åtgärder för att säkerställa att alla former av domar och rättsliga avgöranden erkänns i hela unionen och för att förebygga och lösa behörighetskonflikter mellan medlemsstaterna. Vidare skall utbildning av domare och domarpersonal främjas samt det straffrättsliga samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter i medlemsstaterna främjas inom ramen för lagföring och verkställighet av beslut. Dessa åtgärder skall regleras i europeiska lagar eller ramlagar (artikel III-171.1).

Vidare föreslås att rådet, i syfte att stärka förtroendet mellan medlemsstaternas myndigheter, skall kunna fatta beslut om europeiska ramlagar med minimiregler om tillåtlighet av bevis, fastställande av personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet och brottsoffers rättigheter. Det skall också vara möjligt att i samma syfte anta minimiregler på andra områden av det straff-

processuella förfarandet. Detta kräver i sådana fall *enhällighet* i rådet och samtycke av Europaparlamentet. Om sådana minimiregler antas skall detta inte hindra medlemsstaterna från att behålla eller införa en högre nivå när det gäller skydd för enskilda personers rättigheter vid straffrättsliga förfaranden (artikel III-171.2).

När det gäller den materiella straffrätten föreslår konventet en ordning med ramlagar med minimiregler om fastställande av straffbarhet och påföljder. Dessa skall gälla inom områden av särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag till följd av effekterna av brotten eller på grund av att det föreligger ett särskilt behov att bekämpa brottsligheten på unionsrättsliga grunder. Detta gäller en rad i förslaget uppräknade brott, nämligen terrorism, människohandel, sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig vapenhandel, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, IT-brottslighet och organiserad brottslighet, den s.k. *listan*. Rådet ges också en möjlighet att i *enhällighet* och med Europaparlamentets samtycke ytterligare utvidga listan med andra brott som uppfyller de inledningsvis angivna kraven (artikel III-172.1).

Till sist föreslås också att ramlagar skall få beslutas inom områden av brottslighet som skadar ett gemensamt intresse som omfattas av unionens politik, om straffrättsliga påföljder visar sig nödvändiga för att politiken skall genomföras effektivt (artikel III-172.2).

Det nu sagda innebär att ramlagar enligt förslaget kan beslutas dels beträffande brott som finns på listan, dels beträffande ännu inte närmare angivna brott som skadar unionens gemensamma intressen. Ramlagar beslutas med majoritetsbeslut. Proceduren för att utvidga listan består av två steg. Brottet i fråga måste uppfylla rekvisiten i artikel 172.1, dvs. brottet skall vara av allvarligt slag och ha gränsöverskridande inslag eller så skall det finnas ett särskilt behov av att bekämpa brottet på unionsrättsliga grunder. Ett beslut om att tillföra listan ett nytt brott kräver *enhällighet* i rådet, efter att Europaparlamentet hörts. Därefter skall rekvisiten m.m. för det nya brottet på listan fastställas i en europeisk ramlag. När det gäller brott mot unionens intresse fattas beslut direkt om en europeisk ramlag. Som framgår skall således samtliga rättsakter som antas inom unionen enligt artiklarna III-171 och III-172 regleras i europeiska ramlagar.

Som tidigare framgått har såväl kommissionen som de enskilda medlemsstaterna initiativrätt, dvs. får lägga fram förslag för prövning i rådet avseende området med frihet, säkerhet och rättvisa. En medlemsstat måste dock ha stöd av minst en fjärdedel av medlemsländerna för att få förslaget behandlat (artikel III-165).

Slutligen kan anmärkas att det i konventets förslag anges att, i likhet med vad som gäller enligt FEU, ingen av bestämmelserna i avsnittet om det straffrättsliga och polisiära samarbetet påverkar medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten (artikel III-163).

I motion K8 (kd) anförs att det är viktigt att det straffrättsliga samarbetet vidareutvecklas genom bl.a. en ökad samordning av medlemsstaternas rättsordningar och en förenkling av beslutsprocesserna inom unionen.

I motion K2 (c) begärs en tydlig kompetensfördelning mellan unionen och medlemsstaterna på det straffrättsliga området och att användningen av europeiska lagar skall begränsas till unionsorganen Eurojust och Europol. Här pekas på att noggranna överväganden behöver göras innan beslut fattas som medför att en fråga därefter beslutas med majoritetsbeslut i rådet. Detta är nödvändigt för att kunna bedöma vilka rättspolitiska effekter en förändring medför. Motionärerna anför vidare att kommissionens förslagsrätt på detta område bör begränsas. Motionärerna anför slutligen att det bör vara ett krav att de nationella parlamenten hörs innan ytterligare brott förs upp på den s.k. listan.

I motionerna K9 (v) och K12 (fp) anförs att det är viktigt att rättssäkerhetsaspekterna alltid framhålls och noga beaktas i samband med införande av nya rättsakter på detta område. I motionerna framhålls att detta för närvarande är särskilt viktigt vad gäller genomförandet av den grundläggande principen om ömsesidigt erkännande.

### **Polis- och åklagarsamarbete**

Enligt FEU skall polis- och åklagarsamarbetet inom unionen syfta till att förebygga och bekämpa brottslighet vare sig denna är organiserad eller ej. Vissa brott, t.ex. olaglig narkotikahandel, människohandel, korruption och bedrägeri, anses särskilt angelägna att bekämpa. Samarbetet skall ske dels genom direkt samarbete mellan de nationella polis- och åklagarmyndigheterna, dels genom Europol och Eurojust.

Ramarna för Europols och Eurojusts verksamhet slås fast i FEU (artiklarna 30 och 31). I övrigt regleras, som framgått tidigare, Europols verksamhet i Europolkonventionen medan Eurojusts verksamhet regleras i ett rådsbeslut.

Europols huvuduppgift är att svara för en omfattande kriminalunderrättelseverksamhet och att på olika sätt främja samarbete mellan de nationella polismyndigheterna för att förebygga, upptäcka och utreda brott. Det finns också utrymme för visst operativt samarbete. Detta utförs i sådana fall av den aktuella medlemsstatens polis, men Europolpersonal kan delta.

Eurojusts huvuduppgift enligt FEU är att stödja utredningar som gäller grov gränsöverskridande brottslighet och att främja samarbetet mellan de nationella åklagarmyndigheterna. Verksamheten har inga operativa inslag.

Det finns ingen fördragsreglerad rätt för de nationella parlamenten att granska Europol och Eurojust. Däremot skall Europaparlamentet varje år få en rapport om deras respektive verksamhet. Rapporterna avfattas av rådet.

Konventet föreslår att polissamarbetet i stort skall ha samma utformning som för närvarande. Europols uppgift skall sålunda vara att stödja och stärka medlemsstaternas polismyndigheters och andra brottsbekämpande organs insatser samt deras ömsesidiga samarbete i den förebyggande kampen mot allvarlig gränsöverskridande brottslighet och sådan brottslighet som skadar ett

unionsintresse (artikel III-177.1). I europeiska lagar skall fastställas bl.a. Europols arbetsuppgifter och dess insatsområde. Uppgifterna kan omfatta bl.a. regler om informationsutbyte, samordning, organisering och genomförande av utredningar och operativa insatser tillsammans med nationella åklagarmyndigheter eller inom gemensamma brottsutredningsgrupper. Alla Europols operativa insatser skall genomföras tillsammans med nationella myndigheter. Tvångsåtgärder får genomföras endast av berörda nationella myndigheter (artikel III-177.2 första stycket och 177.3). Europols verksamhet skall sålunda enligt förslaget inte längre regleras av en konvention utan av en europeisk lag. I den europeiska lagen skall vidare regleras den granskning som Europaparlamentet redan med gällande regler skall utföra av Europols verksamhet. De nationella parlamenten skall medverka i granskningen (artikel III-177.2 andra stycket). I förslaget finns ingen beskrivning av hur och i vilken omfattning Europaparlamentet skall granska Europol eller de nationella parlamentens roll.

I fråga om regleringen av Eurojusts verksamhet föreslås en motsvarande ordning med en grundläggande reglering i fördraget och en europeisk lag. Enligt förslaget skall Eurojusts uppgift vara att stödja och stärka samordning och samarbete mellan nationella åklagarmyndigheter med uppgift att lagföra allvarlig gränsöverskridande brottslighet eller brottslighet för vilken det krävs lagföring på unionsrättsliga grunder (artikel III-174.1). I europeiska lagar skall fastställas bl.a. Eurojusts insatsområde och arbetsuppgifterna. Dessa uppgifter kan omfatta att inleda och samordna straffrättsliga förfaranden som genomförs av nationella myndigheter, särskilt avseende brott som skadar unionens finansiella intressen. Vidare kan i europeiska lagar regleras frågor om stärkande av det rättsliga samarbetet, bl.a. genom att lösa behörighetskonflikter samt ett nära samarbete med det europeiska rättsliga nätverket (artikel III-174.2 första stycket). Formella processrättsliga åtgärder skall vidtas av behörig nationell personal (artikel III-174.3). I den europeiska lagen skall tas in regler om villkoren för Europaparlamentets och de nationella parlamentens deltagande i utvärderingen av Eurojusts verksamhet. I förslaget saknas också här beskrivningar av hur den parlamentariska tillsynen skall gå till (artikel III-174.2 andra stycket).

Konventet föreslår vidare att rådet, efter hörande av Europaparlamentet, *enhälligt* skall kunna anta en europeisk lag eller ramlag för att fastställa villkoren för och gränserna inom vilka de behöriga myndigheterna som avses i artiklarna III-171 och III-176 kan ingripa på en annan medlemsstats territorium. Ett sådant ingripande skall ske i förbindelse och i samförstånd med myndigheterna i den stat i vilken ingripandet sker (artikel III-178). Artikeln är mot bakgrund av de angivna artikelhänvisningarna inte tillämplig på det samarbete som sker via Eurojust och Europol eftersom detta regleras i artiklarna III-174 och III-177. Här avses i stället samarbetet i övrigt mellan medlemsstaternas åklagar- respektive polismyndigheter. – I sammanhanget kan nämnas att Sverige redan i dagsläget tillåter att utländska myndighetsföreträdare på svenskt territorium tillgriper tvångsåtgärder mot enskilda. Det får ske

i vissa speciellt reglerade situationer och i begränsad omfattning (se bl.a. 5–7 §§ lagen [2000:343] om internationellt polisiärt samarbete).

I motion K13 (mp) anfördes att Europol inte skall ges operativa befogenheter i enskilda medlemsstater. Motionärerna betonar vikten av att enskilda medlemsstater, i samarbete med andra, bekämpar alla typer av brott.

I motion K2 (c) anfördes att tvångsåtgärder mot enskilda alltid skall vara en uppgift för medlemsstaternas nationella myndigheter.

I motionerna K9 (v) och K13 (mp) begärs att Europaparlamentets och de nationella parlamentens roll i granskningen av Europol och utvärderingen av Eurojust förtydligas och blir substantiell. I motion K13 (mp) anfördes att det är viktigt att regeringen med kraft verkar för att parlamenten ges rimliga möjligheter att utföra sin demokratiska kontrollfunktion. Liknande synpunkter framförs i motion K9 (v).

### **En europeisk åklagare**

Konventet föreslår att det skall införas en ny rättslig grund för att genom *enhälligt* beslut i rådet och med Europaparlamentets samtycke inrätta en europeisk åklagarmyndighet. Den europeiska åklagarmyndigheten skall vara behörig att utreda, lagföra och väcka åtal avseende grova brott som påverkar flera medlemsstater och rörande brott mot unionens finansiella intressen. Åtal skall väckas och drivas av den europeiska åklagarmyndigheten vid behöriga nationella domstolar i medlemsstaterna.

I en europeisk lag skall regleras bl.a. de processrättsliga reglerna för den europeiska åklagarmyndigheten, inklusive bestämmelser om tillåtande av bevisning, och regler för domstolskontroll av den europeiska åklagarmyndigheten (artikel III-175).

I motionerna K2 (c), K9 (v), K10 (m) och K13 (mp) anfördes att det saknas skäl för att inrätta en europeisk åklagare och att det därför inte bör finnas någon rättslig grund i fördraget som möjliggör detta. I motion K2 (c) pekas på att inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet kan innebära en långtgående tillnärmning av medlemsstaternas straff- och processrätt. Liknande synpunkter framförs i motion K13 (mp). I motion K10 (m) pekas på att inrättandet av en europeisk åklagare skulle strida mot den grundläggande principen att unionen inte skall ha förvaltning på nationell eller lokal nivå.

I motion K12 (fp) anfördes att frågan om inrättandet av en europeisk åklagare får avgöras mot bakgrund av brottslighetens utveckling och fördragets möjlighet att på ett effektivt sätt hantera denna utveckling.

### **Europeiska gemenskapernas domstol och normhierarkin**

Domstolens behörighet enligt gemenskapsrätten omfattar bl.a. frågor om en medlemsstat underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördraget (fördragsbrottstalan), lagenligheten av rättsakter (ogiltighetstalan) och om Europaparlamentet, rådet eller kommissionen underlåtit att vidta åtgärder enligt fördraget (passivitetstalan). Domstolen får vidare på begäran av en nationell dom-

stol meddela förhandsavgöranden om gemenskapsrättens tolkning och i vissa fall dess giltighet. Domstolens behörighet rörande frågor som omfattas av det nuvarande straffrättsliga samarbetet är som ovan redovisats inskränkt jämfört med vad som gäller avseende gemenskapsrätten (artikel 35 FEU).

Konventets förslag innebär – i likhet med vad som gäller i dag – att domstolen inte skall vara behörig att pröva frågor som rör polis- och ordningsfrågor som sorterar under nationell rätt. Undantaget från domstolens behörighet omfattar såväl frågor om en insats giltighet och dess proportionalitet som medlemsstaternas ansvar att upprätthålla lag och ordning samt att skydda statens inre säkerhet. Domstolen är dock behörig att pröva insatser av bl.a. nationell polis som görs med tillämpning av unionsrätt.

Konventet föreslår att det uttryckligen skall framgå att unionsrätten har företräde framför nationell rätt (artikel 10.1). – I det sammanhanget bör framhållas att unionen skall respektera medlemsstaternas nationella identitet som den kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer. Unionen skall vidare respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, bl.a. de rättsvårdande myndigheterna (artikel 5.1).

### **Unionens yttre gränser**

Konventet föreslår att unionen skall fastställa en politik som syftar till bl.a. att säkerställa kontroll av personer och en effektiv övervakning i fråga om passage av de yttre gränserna. Stegvis skall inrättas ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna. De nödvändiga åtgärder som krävs för att uppnå detta skall regleras genom bestämmelser i europeiska lagar eller ramlagar (artikel III-166). Frågan om en gemensam gränskontrollstyrka behandlas inte.

Här kan tilläggas att statsministern berörde denna fråga i samband med att information lämnades från regeringen till riksdagen om EU-toppmötet i Bryssel den 16 och 17 oktober 2003. Statsministern uppgav att enighet uppnåtts om att fortsätta arbetet med att upprätta en mellanstatlig byrå för att samordna de nationella ansträngningarna vad gäller kontrollen av EU:s yttre gränser. Statsministern underströk att byrån inte kommer att inkräkta på det nationella ansvar som medlemsstaterna har för sin egen gränskontroll (snabbprot. 2003/04:16 s. 10).

I motion K13 (mp) begärs att det inte skall införas någon gemensam gränskontrollstyrka inom unionen. Här anförts att frågor om förvaltning av yttre gränser och gränskontroll ankommer på respektive medlemsstat att lösa.

## Utskottets överväganden

### Konventets förslag

#### *Beslutsformer*

Konventets förslag innebär sammanfattningsvis att pelarstrukturen inom unionen avskaffas och att det nuvarande samarbetet inom unionen rörande frågor som faller inom justitieutskottets beredningsområde förändras från att vara huvudsakligen mellanstatligt till att få tydliga överstatliga inslag. Huvudregeln blir att nya rättsakter – europeiska lagar och ramlagar – antas genom beslut i rådet med kvalificerad majoritet och med medbeslutande av Europaparlamentet. Det har funnits en bred enighet i konventet om denna överstatliga inriktning på reformarbetet. Rörande ett antal frågor inom utskottets beredningsområde föreslås dock att kravet på enhällighet skall behållas vid beslutsfattandet i rådet.

Enligt utskottets mening utgör den allvarliga gränsöverskridande brottsligheten ett hot både mot enskilda individer och, i förlängningen, mot hela samhället. För att effektivt kunna bekämpa gränsöverskridande brottslighet krävs bl.a. gränsöverskridande operativa insatser. Brottslighetens internationalisering talar alltså för att det på unionsnivå måste finnas effektiva verktyg för att bekämpa denna typ av brottslighet.

Utskottet konstaterar att framtidens EU kommer att bestå av 25 eller fler medlemsstater. Reformernas inte beslutsformerna finns det en uppenbar risk att samarbetet allvarligt försvåras. Det är angeläget att beslut kan fattas utan onödig försening och att de rättsakter som antas verkligen innebär konkreta framsteg. Behovet av och förväntningarna på framsteg inom området med frihet, säkerhet och rättvisa, särskilt när det gäller brottsbekämpningen, kräver ett effektiviserat beslutsfattande. Detta medför också ett behov av en ökad användning av omröstning med kvalificerad majoritet. De av konventet föreslagna sÄrlösningarna i vissa frågor där kravet på enhällighet vid beslutsfattandet skall kvarstå förefaller godtagbara. Utskottet tillstyrker sålunda konventets förslag vad gäller förändrade beslutsformer för området med frihet, säkerhet och rättvisa och avstyrker motion K13 (mp) i här behandlade delar.

#### *Utskottet synpunkter i Övrigt på konventets förslag*

Konventets förslag innehåller en rad olika åtgärder som syftar till att förstärka samarbetet mot den gränsöverskridande brottsligheten. I stora delar innebär förslagen att redan enligt fördraget gällande eller i praxis tillämpade regler överförs till det nya konstitutionella fördraget. I en del fall innebär förslagen en vidareutveckling av en redan tillämpad ordning och i några fall utvidgas unionens kompetens genom skapandet av nya rättsliga grunder. Det gäller t.ex. det brottsförebyggande samarbetet och möjligheten att inrätta en europeisk åklagare.



Utskottet kan redan här konstatera att utskottet ställer sig i huvudsak positivt till inriktningen på förslagen. Det finns dock anledning att något kommentera en del förslag; det gäller naturligtvis särskilt sådana frågor där motioner föreligger. Utskottet vill här understryka att utskottet inte ser motionerna som ett tecken på stora motsättningar. Tvärtom tas i flertalet av de motioner som avhandlas i detta avsnitt upp spörsmål där några delade meningar i princip inte föreligger; det handlar i motionerna snarare om att i olika hänseende understryka viktiga värden som inte får förloras ur sikte i förhandlingsarbetet.

Konventet föreslår att Europeiska rådet skall besluta om strategiska riktlinjer för lagstiftning och operativa åtgärder för området med frihet, säkerhet och rättvisa.

Utskottet har i princip inget att erinra mot konventets förslag i denna del. Det innebär att den ordning som introducerades vid Europeiska rådets möte i Tammerfors fördragsfästs. De slutsatser som antogs där har varit betydelsefulla för samarbetet inom unionen på detta område.

Konventet föreslår att det inrättas en ständig kommitté i ministerrådet med uppgift att understödja och stärka det operativa samarbetet i frågor om inre säkerhet. Kommittén skall främja samordningen av de åtgärder som skall vidtas av medlemsstaternas behöriga myndigheter.

Enligt utskottets mening finns det uppenbara fördelar med en övergripande samordning av det operativa samarbetet när behov uppstår av gränsöverskridande insatser. Här kan pekas på de behov av som kan uppstå vid större katastrofer, terroristattacker och liknande som berör flera medlemsstater. Utskottet vill dock understryka vikten av att reglerna utformas på ett sådant sätt att det inte kan uppstå någon oklarhet rörande kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Det finns annars risk för såväl dubbelarbete som kompetenskonflikter.

Konventet föreslår en ny rättslig grund som möjliggör samarbete inom det brottsförebyggande området. Enligt förslaget är de ramar inom vilka unionen får anta rättsakter rörande brottsförebyggande åtgärder kraftigt begränsade i och med att dessa inte får medföra någon tillnärmning av medlemsstaternas rättsordningar.

Utskottet anser att det från bl.a. kriminalpolitiska utgångspunkter är angeläget att unionens medlemsstater arbetar med brottsförebyggande åtgärder i ett brett perspektiv. Det kan vara av stort värde att det skapas en rättslig grund som möjliggör att man inom unionen sprider och samlar kunskap om t.ex. framgångsrika brottsförebyggande åtgärder. Den föreslagna artikeln möjliggör även unionsinstitierad forskning på detta område. Det kan också finnas andra områden där samarbete inom unionen kan ge ett mervärde. Utskottet förordar att regeringen i det fortsatta förhandlingsarbetet dels framhåller att det brottsförebyggande arbete som faller utanför ramen för det polisiära och straffrättsliga samarbetet i första hand är en nationell angelägenhet, dels verkar för att den eventuella kompetens som unionen skall ges på detta område bör ha den inriktning som angetts.

Samarbetet på det straffrättsliga området bygger enligt konventets förslag, i likhet med vad som gäller i dag, på principen om ömsesidigt erkännande.

Utskottet vill framhålla att det är angeläget att genomföra principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut rörande det straffrättsliga samarbetet. Denna princip måste bygga på ett ömsesidigt förtroende för medlemsstaternas rättsordningar. Bestämmelser om minimiregler om personers rättigheter i det straffrättsliga förfarandet bidrar till att öka medlemsstaternas förtroende för varandras straffrättsliga avgöranden. Det har dessutom ett egenvärde att rättssäkerhetsgarantier får ett reellt genomslag i nuvarande och blivande medlemsländers processordningar. Detta är frågor som i alla sammanhang bör prioriteras. Det är också angeläget att stärka brottsoffers rättigheter. Genom en fortsatt tillnärmning av medlemsstaternas straff- och straffprocessrätt minskar också möjligheterna att använda sig av den fria rörligheten för att begå brott, det blir svårare för gärningsmännen att hitta *safe havens*. Tillnärmning av materiell straffrätt bör ske när det behövs för att bekämpa vissa allvarliga och gränsöverskridande brott samt för att underlätta det praktiska rättsliga samarbetet. Det är också rimligt att tillnärmning av materiell straffrätt kan ske på områden som redan omfattas av andra harmoniseringsåtgärder, t.ex. brott mot unionens ekonomiska intressen, om det visar sig nödvändigt för att säkerställa att unionens politik genomförs effektivt.

Utskottet ställer sig mot bakgrund av det anförda positivt till huvudinriktningen på konventets förslag när det gäller det straffrättsliga samarbetet. Med en ökad roll för unionen på detta område är det angeläget att de rättsliga grunderna för samarbetet avgränsas på ett sådant sätt att det så klart som möjligt framgår var kompetensen är delad och var den alltjämt uteslutande ligger hos medlemsstaterna. Det är självklart viktigt att de nationella parlamenten vet i vilken utsträckning och rörande vilka specifika frågor som kompetens överförs från medlemsstaterna till unionen enligt det nya fördraget. En uppgift i det fortsatta förhandlingsarbetet, när det gäller både det straffrättsliga samarbetet och samarbetet på andra sakområden, blir därför att bevaka den närmare utformningen av de olika rättsgrunderna så att dessa får en lämplig och tydlig avgränsning. Regeringen bör vidare verka för att åtgärder på detta område i största möjliga utsträckning vidtas genom europeiska ramlagar, vilket överläter åt medlemsstaterna att i respektive rättsordning implementera den beslutade rättsakten. Det är angeläget att riksdagen tidigt involveras i frågor som rör det straffrättsliga området. I många fall kan en utgångspunkt vara att de nationella parlamenten skall få tillfälle att framföra synpunkter på förslagen. Utskottet noterar att den ordning som föreslås för upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen i huvudsak får denna effekt.

Konventet föreslår att polis- och åklagarsamarbetet i stort skall ha samma utformning som för närvarande, med en viss utvidgning av Eurojusts befogenheter.

Utskottet anser att det är av strategisk nationell betydelse för Sverige att det europeiska samarbetet på detta område kan fortsätta att utvecklas. Människohandel, narkotikahandel och terrorism är exempel på brott som bara kan

bekämpas effektivt om det finns ett väl fungerande samarbete mellan medlemsstaternas polis- och åklagarorganisationer.

Tvångsåtgärder mot enskilda i Sverige bör utföras av företrädare för svenska myndigheter. Detta är även innebörden av konventets förslag rörande operativa insatser där Europol och Eurojust är involverade. I sammanhanget noterar utskottet att det öppnas en möjlighet att skapa regler för ett gemensamt agerande på en annan medlemsstats territorium i samförstånd med den staten. Beslut om detta fattas med *enhällighet*. Utskottet konstaterar att liknande regler i viss utsträckning redan gäller i Sverige i förhållande till de länder som deltar i Schengensamarbetet. Försiktighet bör dock iakttas vid en eventuell utvidgning av regelsystemet.

Den utvidgning av Eurojusts befogenheter som förslaget möjliggör berör förhållandet mellan Eurojust och de nationella åklagarmyndigheterna. Detta och parlamentets roll i granskningen av Europol respektive utvärderingen av Eurojust är frågor som enligt utskottet också bör beaktas i det fortsatta förhandlingsarbetet. Det bör också vara en nationell uppgift att avgöra hur polisen och det övriga rättsväsendet skall vara organiserat, så länge respektive myndighet är förmögen att delta i det praktiska samarbetet inom unionen.

Konventet föreslår att det skall införas en rättslig grund som möjliggör inrättandet av en europeisk åklagare som skall driva åtal vid de nationella domstolarna. I en europeisk lag skall regleras bl.a. de processrättsliga reglerna för den europeiska åklagarmyndigheten, inklusive bestämmelser om tillåtande av bevisning, och regler för domstolskontroll av den europeiska åklagarmyndigheten. Beslut härom skall fattas med *enhällighet* och kräver Europaparlamentets godkännande. Konventets förslag i denna del kan på mycket lång sikt medföra att det skapas en europeisk straffprocessrätt med för svenskt vidkommande främmande inslag. Svenska domstolar skulle i så fall vara tvungade att tillämpa olika processordningar beroende på om det är en svensk åklagare eller en representant för den europeiske åklagaren som har väckt åtal. I ett kortare perspektiv kan resultatet måhända bli en långtgående harmonisering av straffprocessrätten i vissa delar.

Utskottet kan för närvarande inte se något behov av en europeisk åklagare. Utöver de angivna straffprocessrättsliga problemen kan pekas på den grundläggande principen att unionen inte skall ha förvaltning på nationell eller lokal nivå. Inrättandet av ett nytt unionsorgan – i synnerhet på straffrättens område – är också en fråga av stor principiell betydelse. Det kan få svåröverblickbara konsekvenser. Enligt utskottets mening finns det sålunda skäl som talar för att det inte bör införas en rättslig grund som möjliggör inrättandet av en europeisk åklagare. Under alla förhållanden bör inte frågan om en europeisk åklagare aktualiseras innan verksamheten i Eurojust utvärderats. Det är inte heller självklart att en eventuell europeisk åklagare bör ges en sådan utformning som konventet föreslår. Förslagets krav på enhälligt beslut bör inte efterges.

Europeiska gemenskapernas domstols kompetens kommer enligt konventets förslag att omfatta fler frågor som rör det straffrättsliga samarbetet än vad

som är fallet i dag. Vidare föreslås att det uttryckligen skall framgå att unionsrätten har företrädare framför nationell rätt.

Utskottet vill framhålla att det är svårt att överblicka vilka konsekvenser dessa föreslagna förändringar kan komma att medföra.

Högsta domstolen har i sitt remissyttrande framfört synpunkter rörande bl.a. behovet av förtydliganden av vissa hierarki- och kompetensfrågor kopplade till artikel 7 i förslaget i frågan om unionens anslutning till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt utskottets mening bör dessa frågeställningar övervägas ytterligare i det fortsatta förhandlingsarbetet.

Konventet föreslår ingen gemensam gränskontrollstyrka. Däremot har, som redovisats ovan, enighet uppnåtts om att fortsätta arbetet med att upprätta en mellanstatlig byrå för att samordna de nationella ansträngningarna vad gäller kontrollen av unionens yttre gränser. Den angivna byrån kommer inte att inkräkta på medlemsstaternas ansvar för den egna gränskontrollen.

Utskottet anser att medlemsstaterna bör ha ansvaret för den egna gränskontrollen. Å andra sidan kan ett visst utbyte vad gäller utbildning och informationsutbyte inom unionen innebära ett visst mervärde och därmed underlätta det nationella arbetet på detta område. Vidare ställer sig inte utskottet främmande för att det, i särskilda fall, kan föreligga behov av att personal från ett medlemsland bistår ett annat lands nationella myndigheter i hithörande frågor. I dessa fall bör självfallet den tillkommande personalen ställas under befäl av det mottagande landets myndigheter.

Som framgått ovan är utskottet i huvudsak positivt till konventets förslag i de delar som berör utskottets beredningsområde. Ett antal förbättringar bör dock eftersträvas, t.ex. vad gäller frågan om en europeisk åklagare. Utskottet är medvetet om svårigheterna att under regeringskonferensen få just de artiklar Sverige vill fokusera på omarbetade. Ett genomförande av de grundläggande förslagen om förändrade beslutsformer bör prioriteras.

Ett möjligt alternativ till att justera artiklarna i konventets förslag skulle kunna vara att det införs en "nödbroms" i form av en s.k. säkerhetsventil för området med frihet, säkerhet och rättvisa. En motsvarande ordning är föreslagen vad gäller unionens utrikes- och säkerhetspolitik (se artikel III-201.2 andra stycket). Konventet föreslår i den delen sammanfattningsvis att en fråga som en medlemsstat hävdar berör vitala nationella intressen skall avföras från ministerrådets dagordning, alternativt hänskjutas till Europeiska rådet där beslut i sådana fall skall fattas med enhällighet.

Utskottet vill samtidigt framhålla att frågan om en säkerhetsventil inte är oproblematisk. Utformningen av en sådan ventil kräver noggranna överväganden. Om ventilen inte är tillräckligt inskränkt och används i för stor utsträckning kan detta i förlängningen omindetgöra konventets förslag om en reformering av beslutsformerna för området med frihet, säkerhet och rättvisa. I sådana fall skulle kravet på enhällighet vid beslutsfattandet i rådet i praktiken komma att stå kvar. Detta skulle utskottet betrakta som en olycklig utveckling.

I övrigt har utskottet inget att anföra med anledning av konventets förslag.  
Mot bakgrund av det ovan anförda får motionerna K2, K8–K10, K12 och K13 i här behandlade delar anses besvarade.

Stockholm den 30 oktober 2003

På justitieutskottets vägnar

*Johan Pehrson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Johan Pehrson (fp), Susanne Eberstein (s), Margareta Sandgren (s), Beatrice Ask (m), Helena Zakariasén (s), Ragnwi Marcelind (kd), Elisebeht Markström (s), Jeppe Johnsson (m), Yilmaz Kerimo (s), Göran Norlander (s), Joe Frans (s), Leif Björnlod (mp), Kerstin Andersson (s), Hillevi Engström (m), Karin Granbom (fp), Rolf Olsson (v) och Viviann Gerdin (c).

## Avvikande meningar

### **Beslutsformerna i rådet för området med frihet, säkerhet och rättvisa m.m.**

av Leif Björnlod (mp) och Rolf Olsson (v).

Vi anser att den del av justitieutskottets yttrande i avsnittet Utskottets överväganden som finns under rubriken Beslutsformer bör ha följande lydelse:

Den tillnärmning som redan skett inom unionen på det rättsliga området har minskat Sveriges möjlighet att på ett självständigt sätt bygga upp ett alternativ för omvärlden som bl.a. innefattar ett effektivt och humant arbete på det polisiära och det straffrättsliga området. Vi är därför starkt skeptiska till ett ökat inslag av överstatlighet inom dessa politikområden. Konventets förslag innebär att ytterligare steg tas i den riktningen. Vi motsätter oss en sådan utveckling av unionen. De rättsliga frågorna tillhör nationalstaternas kärnuppgifter. Det är därför nödvändigt med en betydligt starkare nationell kontroll inom dessa områden än vad konventet föreslår. De särregler som föreslås är otillräckliga. Förslaget om de nationella parlamentens roll på detta område innebär inte något reellt inflytande.

Utvecklingen inom det operativa polissamarbetet går nu mycket fort och det sker utan bredare debatt. Stor försiktighet måste iaktas med förslag som innebär att kompetens överförs från medlemsländerna till unionen på detta område. Även om konventets förslag innehåller vissa restriktioner, innebär ett principbeslut om viss överstatlighet att det förr eller senare kan komma att följas av beslut som innebär ytterligare steg i den riktningen.

Europol skall inte ha operativ befogenhet i de enskilda medlemsländerna. Vi tror inte heller på överstatlighet inom detta område. Tvärtom är det viktigt att betona enskilda staters roll att, i samarbete med andra, bekämpa alla typer av brottslighet. Vi tror att polissamarbete kan ske inom andra, mindre överstatliga, samarbetsorgan.

Vi motsätter oss en ytterligare tillnärmning av den materiella straffrätten. Vi ser inget egenvärde i att medlemsländerna skall ha en gemensam straffrätt. Medlemsländernas syn på de straffrättsliga frågorna skiljer sig åt på väsentliga punkter. Ett ökat inslag av överstatlighet på straffrättens område riskerar att skapa oordning i medlemsländernas nationella straffrättssystematik. Risken är också stor att förslaget leder till omotiverade skärpningar av påföljderna. I förlängningen kan detta medföra att medborgarnas förtroende för rättsväsendet skadas.

Sammanfattningsvis bör kravet på enhällighet vid beslutsfattandet i rådet behållas på detta område och regeringen ges i uppdrag att driva denna linje i det fortsatta förhandlingsarbetet.

Vi vill vidare framhålla att vi är tveksamma till hur principen om ömsesidigt erkännande har kommit att användas. Här kan pekas på den europeiska arresteringsordern.

Det bör inte införas någon rättslig grund som möjliggör inrättandet av en europeisk åklagare.

### **Brottsförebyggande åtgärder och en europeisk åklagare**

av Beatrice Ask (m), Jeppe Johnsson (m) och Hillevi Engström (m).

Vi anser att den del av justitieutskottets yttrande i avsnittet Utskottets överväganden som finns under rubriken Utskottets synpunkter i övrigt på konventets förslag i de delar som avser brottsförebyggande åtgärder och en europeisk åklagare borde ha följande lydelse:

Vi anser att brottsförebyggande åtgärder utöver det som ligger inom ramen för det polisiära samarbetet är en nationell fråga. Unionen skall därför inte ges kompetens på detta område.

De nationella åklagarmyndigheterna samarbetar i Eurojust, som fördragsfästs enligt konventets förslag, vilket vi anser vara positivt. Detta är bra och en riktig princip. Vi anser däremot att det är fel att inrätta en gemensam åklagarmyndighet för EU. En sådan skulle bli en parallell till den nationella myndigheten, eftersom det enbart finns nationell straffrätt. Bakgrunden till förslaget är tanken att den gemensamma åklagarmyndigheten skulle få en särskild uppgift att bevaka unionens intressen, t.ex. att förhindra korruption och förskingring av unionens medel. Detta är viktigt, men motiverar inte att man därför skall inrätta ett nytt unionsorgan. Vi menar dessutom att detta skulle strida mot den grundläggande principen om att EU inte skall ha förvaltning på nationell eller lokal nivå. Det är medlemsstaterna som ansvarar för att tillämpa unionsbeslut på nationell eller lokal nivå. Förslaget om en gemensam åklagarmyndighet bör därför avvisas.

BILAGA 4

## Försvarsutskottets yttrande 2003/04:FöU3y

### Till sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet (KUU)

Sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet har beslutat att bereda övriga utskott att yttra sig över regeringens skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid, jämte motioner.

Försvarsutskottet begränsar sig till vad som anförs om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken såvitt avser:

en europeisk försvarsmaterielbyrå

frågan om ett säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete som inte omfattar alla medlemsstater samt

den s.k. solidaritetsklausulen.

Utskottet berör även vad som anförs i skrivelsen och i en motion om räddningstjänstsamarbetet.

### Försvarsutskottets överväganden

#### En europeisk försvarsmaterielbyrå

##### **Regeringens skrivelse**

För att förbättra unionens möjligheter att genomföra krishanteringsinsatser *anser konventet* att medlemsstaterna bättre behöver samordna och utveckla de militära resurser som ställs till unionens förfogande. För att underlätta detta arbete *föreslår konventet* att en *europeisk byrå* för försvarsmateriel, forskning och militära resurser inrättas.

*Regeringens utgångspunkt* är att unionens målsättningar om att förebygga och hantera konflikter ibland kan hindras av att otillräckliga resurser ställs till unionens förfogande. Med ökad mellanstatlig samordning kan EU:s möjligheter att bidra till internationell krishantering förbättras. Svenskt deltagande i EU:s krishanteringsinsatser och frågan om hur de svenska bidragen till EU:s krishanteringsverksamhet skall se ut, kommer med konventets förslag, precis som idag, att vara föremål för nationella beslut. Genom att på frivillighetens grund samordna visst kapacitetsarbete i en försvarsmaterielbyrå kan med-



lemsstaterna förbättra sina egna resurser och göra dem mer kostnadseffektiva. Försvarsmaterielbyrån bör enligt regeringens mening inte regleras i detalj i fördraget.

### **Motionerna**

*Folkpartiet liberalerna* avvisar ett europeiskt samarbete på försvarsmateriel-sidan som riskerar att exkludera Nato, och då särskilt USA, på ett område där alla Natoländer bör delta på lika villkor. Därför avvisar partiet i K12 yrkande 14 ett fördragsfäst EU-samarbete vad gäller försvarsmateriel.

*Kristdemokraterna* ställer sig positiva till ett vidgat europeiskt försvarsmate-rielsamarbete som även gör det möjligt med ett fortsatt nära samarbete med USA och andra länder utanför Europa. Grundläggande för Sverige är att samarbetet i detta avseende bygger på frivilligt ingångna avtal (K8 yrkande 25).

*Vänsterpartiet* avvisar alla förslag som leder till att EU utvecklas till en mili-tär allians, således även förslaget att inrätta en försvarsmaterielbyrå (K9 yr-kande 23 i denna del).

*Centerpartiet* anser att samarbetet inom försvarsmaterielområdet är välkom-met. Konventsförslaget om byråns uppgifter är emellertid för detaljerat. Det behövs vidare en utredning om hur existerande samarbeten på försvarsmateri-elområdet skall kopplas till byrån (K2 yrkande 25).

*Miljöpartiet de gröna* avvisar (K13 yrkande 40) förslaget till en europeisk försvarsmaterielbyrå. Det är oklart vilka befogenheter som byrån skall ha.

### **Försvarskottets ställningstagande**

Konventets förslag innebär att omfattningen och karaktären på Sveriges del-tagande i EU:s krishanteringsinsatser skall – precis som idag – bestämmas av Sveriges riksdag och regering. Utskottet delar regeringens bedömning att genom att på frivillighetens grund samordna visst kapacitetsarbete i en för-svarsmaterielbyrå kan medlemsstaterna sannolikt förbättra sina egna resurser sammantaget sett, och därmed göra dem mer kostnadseffektiva.

Utskottet vill emellertid understryka betydelsen av att Sveriges bi- och multilaterala försvarsmaterielsamarbete kan fortsätta, t.ex. inom ramen för det s.k. sex-nationssamarbetet samt med de nordiska länderna som riksdagen redan har ställt sig bakom. Det är även angeläget att Sverige kan fortsätta ett nära samarbete med USA och andra länder utanför Europa. Utskottet tillstyr-ker därför regeringens utgångspunkt att byråns närmare uppgifter m.m. inte bör detaljregleras i fördraget.

## Strukturerat samarbete respektive ömsesidiga försvarsgarantier – ett samarbete som inte omfattar alla medlemsstater

### Regeringens skrivelse

*Konventet föreslår att två särskilda samarbeten, som inte behöver innefatta alla medlemsstater, skall inrättas på försvarsområdet direkt genom fördraget.*

Det ena förslaget handlar om att de medlemsstater som aktivt vill arbeta för att unionen skall kunna ta sig an även *mycket krävande militära insatser* skall kunna inrätta ett *eget samarbete* kring militär kapacitetsutveckling inom EU. Samarbetet, som av konventet benämns *strukturerat samarbete*, skulle vara öppet för alla stater som vill ingå gemensamma åtaganden på detta område samt har kapacitet och vilja att arbeta för att EU även skall kunna genomföra mer komplexa krishanteringsuppgifter.

*Bara de medlemsstater som deltar i det strukturerade samarbetet skall anta de beslut som rör samarbetet, inklusive kriterier och åtaganden i fråga om militära resurser. Övriga medlemsstater skall informeras av den föreslagna utrikesministern om utvecklingen av det strukturerade samarbetet. Rådet föreslås även kunna ge dessa länder i uppdrag att genomföra krishanteringsinsatser för unionens räkning. I presidietts förklaringar nämns även möjligheten att gruppen skall kunna genomföra insatser som inte är att betrakta som EU-insatser.*

*Konventet föreslår även att det konstitutionella fördraget skall fastställa att den gemensamma försvarspolitik i framtiden kommer att leda till ett gemensamt försvar. Detta kommer enligt den föreslagna texten att ske när stats- och regeringscheferna enhälligt fattar ett sådant beslut och efter att medlemsstaterna antar ett sådant beslut i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser. Eftersom många medlemsstater inte vill se en sådan utveckling idag, föreslås även att *de stater som redan nu vill påbörja ett sådant arbete skall kunna utfästa ömsesidiga försvarsgarantier sig emellan*. Dessa stater förutses kunna använda unionens strukturer för att, i nära samarbete med Nato, kunna utveckla ett samarbete inom detta område. Detta utgör således *det andra förslaget om att fördragsfästa ett samarbete som inte omfattar alla medlemsstater*.*

*Regeringen anser att det finns ett reellt behov inom hela Europa av att effektivisera och samordna resursutnyttjandet på det militära kapacitetsområdet så att unionen i praktiken bättre skall kunna utnyttja sin fulla potential som en effektiv fredsfrämjande kraft. Ambitionen bör därför vara att alla medlemsstater aktivt skall delta i detta arbete.*

*Konventets förslag om ett strukturerat samarbete riskerar dock att istället orsaka framtida spänningar mellan deltagarna och de som väljer att stå utanför, vilket skulle kunna leda till en försvagning av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Förutsättningarna för att ett sådant samarbete skall bli*

framgångsrikt ökar om förslaget revideras så att alla medlemsstater kan delta i utformningen av kriterier för samarbetet, att möjligheter till insyn ges även för de stater som väljer att inte delta, att alla medlemsstater får delta när beslut fattas om genomförande av insatser samt att de behåller den övergripande politiska kontrollen om sådana insatser genomförs.

Frågan om flexibel integration väcks också av förslaget om att de stater som så vill skall kunna utfärda *ömsesidiga försvarsgarantier* inom unionens ram. Vid inträdet i EU deklarerade Sverige att det inte hade för avsikt att hindra de stater som i framtiden skulle vilja arbeta i riktning mot ett gemensamt försvar. Förslaget *risikerar emellertid att skapa onödiga skiljelinjer mellan medlemsstaterna* och därmed försämra möjligheterna att gemensamt formulera en sammanhållen politik gentemot omvärlden. Ett sådant samarbete skulle även skapa nya spänningar i den transatlantiska länken.

## Motionerna

*Moderata samlingspartiet* välkomnar (K10 yrkande 29) konventets förslag att stärka den europeiska säkerhets- och försvarspolitik. Det är särskilt viktigt att öka EU:s förmåga till krishantering, vilket ställer krav på att ställa nödvändiga resurser till förfogande. Däremot är förslaget om s.k. strukturerat samarbete överflödigt eftersom samarbetet i sin militära del bygger på en s.k. koalition av de frivilliga.

*Folkpartiet liberalerna* avvisar i K12 yrkande 13 alla tankar på ett EU-försvaret och tillbakavisar tanken på att vissa EU-länder skall kunna gå före eller utfärda försvarsgarantier för varandra och därmed driva försvarspolitik i EU:s namn.

*Kristdemokraterna* är positiva till (K8 yrkande 24) att konventet föreslår en vidareutveckling av unionens konfliktförebyggande och fredsfrämjande verksamhet och anser att EU:s medlemsstater bör öka kapaciteten för fredsfrämjande insatser. *Kristdemokraterna* accepterar vidare idén med ett fördjupat samarbete på försvarsområdet (yrkande 22) mellan de länder som så önskar förutsatt att det bygger på frivillighet och att samarbetet hålls inom EU:s institutioner. *Kristdemokraterna* motsätter sig tvingande ömsesidiga försvarsgarantier (yrkande 23).

*Vänsterpartiet* framhåller i K9 yrkande 23 att regeringen med kraft måste avvisa alla förslag som leder till att EU utvecklas till en militär allians och tar med bestämdhet avstånd från alla förslag och tendenser till ömsesidiga försvarsbeslut (yrkande 27). Alliansfriheten måste värnas (yrkande 24). Det måste vidare stå klart att EU:s styrkor endast kan användas efter beslut i FN:s säkerhetsråd. Utan ett klart uttalat mandat av FN leder tankarna till uppbygandet av en ny supermakt i Europa (yrkande 26).

*Centerpartiet* anser (K2 yrkande 24) att konventets förslag för att förbättra EU:s möjligheter till det internationella fredsfrämjandet utanför unionens gränser är bra. *Centerpartiet* ställer sig bakom att krishanteringsuppgifterna, de s.k. Petersbergsuppgifterna, vidareutvecklas. Men det är viktigt att det

konfliktförebyggande arbetet prioriteras. Innan detta har utvecklats fullt ut är det för tidigt att diskutera ett eventuellt bildande av ett gemensamt försvar.

*Miljöpartiet de gröna* anser (K13 yrkandena 30–34) att om EU utvecklas i den riktning som anges i förslaget till fördrag kommer talet om fortsatt svensk alliansfrihet inte längre att vara hållbart. Sverige bör använda sitt veto mot de försvarspolitiska ambitionerna som förslaget ger uttryck för. De föreslagna artiklarna om en gemensam försvarspolitik och att öka sina rustningar bör strykas ur fördraget. Om fördraget ger möjlighet till s.k. strukturerat samarbete är risken uppenbar att medlemsstaterna inte garanteras insyn och politisk kontroll över de militära insatser som görs i EU:s namn. EU riskerar att delas upp i ett A-lag och ett B-lag.

### **Försvarsutskottets ställningstagande**

Utskottet delar regeringens bedömning om att det finns ett behov inom hela Europa av att effektivisera och samordna sina resurser bl.a. på det militära kapacitetsområdet, så att unionen i praktiken bättre skall kunna utnyttja sin fulla potential som en effektiv fredsfrämjande kraft. Utskottet noterar att Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Kristdemokraterna och Centerpartiet delar den principiella inriktningen att EU:s förmåga att medverka i fredsfrämjande insatser bör breddas, fördjupas och göras mer effektiv. Utskottet bedömer att dessa motionärers ståndpunkter ligger väl i linje med regeringens i detta avseende. Genom det breda spektrum av fredsfrämjande insatser som skapas inom EU blir unionen ett bra komplement till Natos förmåga i det avseendet.

Utskottet anser liksom regeringen att ambitionen bör vara att *alla* medlemsstater aktivt skall kunna delta i detta arbete, vilket bör ske *inom* EU:s institutioner. Utgångspunkten bör för Sveriges del sålunda vara att alla fredsfrämjande insatser som sker i EU:s namn – i synnerhet militära – skall ske på ett sådant sätt att alla medlemsstater ges insyn i och kontroll över insatserna.

Utskottet delar bedömningen att förslaget om att de stater som så vill skall kunna utfärda ömsesidiga försvarsgarantier inom unionens ram kan skapa onödiga skiljelinjer mellan medlemsstaterna och därmed försämra möjligheterna att gemensamt formulera en sammanhållen politik gentemot omvärlden. För de stater som önskar utfärda sådana garantier finns ju redan en allians som har bl.a. det syftet – Nato. Unionen bör undvika att skapa spänningar i den transatlantiska länken och till Nato. Utskottet tillstyrker sålunda regeringens utgångspunkt.

## Solidaritetsklausulen

### Regeringens skrivelse

*Konventet föreslår* en klausul som förklarar att alla unionens tillgängliga instrument skall kunna utnyttjas för att förhindra terroristhot inom EU, skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen vid en eventuell terroristattack samt bistå en medlemsstat som drabbas av en terroristattack, en annan av människor skapad katastrof eller en naturkatastrof. Skulle en sådan katastrof inträffa skall den utsatta medlemsstaten kunna begära hjälp och assistans från övriga medlemsstater. Beroende på katastrofens natur skulle därmed alla lämpliga existerande samarbeten inom unionen kunna utnyttjas. Sådana områden skulle t.ex. kunna vara räddningstjänstsamordning, polis-samarbete samt användning av militära resurser.

Klausulen uttrycker enligt *regeringens mening* medlemsstaternas *politiska vilja att solidariskt hjälpa varandra* om en medlemsstat skulle drabbas av en terroristattack, en annan av människor skapad katastrof eller en naturkatastrof. Regeringens utgångspunkt är att stöd från EU:s medlemsstater, precis som idag, *skall vara frivilligt och ges efter nationella beslut*. Klausulen fastslår att alla instrument som står till unionens förfogande kan användas. Den innebär inte bindande försvarsförpliktelser eller tillskapande av ett gemensamt försvar. Den är därmed *förenlig med vår militära alliansfrihet*. Klausulen innebär inte heller att unionen överväger s.k. föregripande insatser. Den tydliggör i stället möjligheterna att i en katastrofsituation utnyttja de tillgängliga instrument som finns inom unionen. Detta är en naturlig utveckling som möjliggör att unionen utnyttjas för att skapa ytterligare säkerhet för sina medborgare.

### Motionerna

*Moderata samlingspartiet* anser i K10 yrkande 31 att den föreslagna solidaritetsklausulen kodifierar den solidaritet som bör gälla mellan EU:s medlemsstater redan idag. Moderata samlingspartiet välkomnar därför förslaget

*Kristdemokraterna* anser (K8 yrkande 31) i likhet med flera remissinstanser att innebörden av klausulen är otydlig. Kristdemokraterna anser att definitionen av vilka nationella åtaganden som avses måste förtydligas.

*Vänsterpartiet* anser i K9 yrkande 27 att konventets förslag om en ny solidaritetsklausul skulle innebära att en utvidgning av mandatet för EU:s krishanteringsförmåga till att omfatta terroristbekämpning med militära medel. Vänsterpartiet kan således inte ställa sig bakom tankarna på en solidaritetsklausul.

*Miljöpartiet de gröna* ser helst (K13 yrkande 35) att solidaritetsklausulen avvisades. Definitionen av terroristhot är ytterst luddig och ger möjlighet till vida tolkningar. Kravet på att även sätta in militära resurser reser en rad frågor.

## Försvarsutskottets ställningstagande

Förslaget om en solidaritetsklausul ligger väl i linje med Sveriges vidgade syn på säkerheten, för att kunna möta ett bredare spektrum av hot än tidigare. Detta är en naturlig utveckling som möjliggör att unionen utnyttjas för att skapa ytterligare säkerhet för sina medborgare. Utskottet delar regeringens uppfattning att klausulen uttrycker medlemsstaternas strävan att solidariskt hjälpa varandra om en medlemsstat skulle drabbas av en terroristattack, en annan av människor skapad katastrof eller en naturkatastrof. Den tydliga möjligheterna att i en katastrofsituation kunna utnyttja de tillgängliga instrument som finns inom unionen.

Formuleringen i konventionsförslaget är emellertid otydlig om vilka nationella åtaganden som ytterst avses, i synnerhet när det gäller användningen av militära resurser. Utgångspunkten är att stödet – precis som idag – skall vara frivilligt och ges efter de regler för insatsbeslut som redan gäller. Mot den bakgrunden delar inte utskottet de farhågor som Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna ger uttryck för. Utskottet tillstyrker regeringens ståndpunkt i frågan.

## Räddningstjänst

### Regeringens skrivelse

*Konventet föreslår* att räddningstjänst, ”civil protection”, skrivs in i fördraget som ett område där unionen kan vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (artikel III-184). Åtgärderna får dock inte innebära en harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser i lagar eller andra författningar. Förslaget är en förändring från nuvarande fördrag där räddningstjänst inte särskilt omnämns. Det samarbete som i dag finns på räddningstjänstområdet är i stället baserat på artikel 308 i EG-fördraget.

Förslaget innebär att unionen skall främja samarbetet mellan medlemsstaterna för att förstärka effektiviteten hos systemet inom unionen för förebyggande av och skydd mot naturkatastrofer som orsakas av människor. Detta skall enligt förslaget göras genom att stödja och komplettera medlemsstaternas eget arbete på området på såväl nationell som regional och lokal nivå. Unionen skall även främja operativ samverkan mellan nationella räddningstjänstmyndigheter samt främja överensstämmelse mellan åtgärder som vidtas på internationell nivå inom området. Räddningstjänsten berörs även av den solidaritetsklausul som införts i fördraget.

*Regeringens utgångspunkt* är att det i dag inte finns en gemensam definition i EU för begreppet ”civil protection” som i Sverige hittills översatts med räddningstjänst. Begreppet har skilda betydelser i olika medlemsstater, dels eftersom de nationella strukturerna skiljer sig åt, dels därför att själva begreppet givits olika innebörd i olika länder. Inom ramen för det intensiva EU-arbete som på detta område bedrivits efter terrorattackerna i USA den 11 september

2001, har det framgått att begreppet ”civil protection” nu används med en vidare innebörd i EU-sammanhang än tidigare. Innebörden av ”civil protection” har vidgats till att utöver räddningstjänst närmast motsvara övergripande frågor kring skydd och säkerhet i samhället, att ha en god beredskap för olika typer av olyckor och kriser inom olika samhällsfunktioner och att vidta förebyggande åtgärder. Förslaget om ett fördjupat samarbete och beslutsfattande med kvalificerad majoritet i ministerrådet inom detta område kommer att kräva en definitionsdiskussion kring ”civil protection”-begreppet.

Även om de åtgärder som unionen kan komma att vidta inom ”civil protection” genom det nya lagstiftningsförfarandet inte skall harmonisera medlemsstaternas lagstiftning, är det angeläget att bevaka denna fråga noga för att värna om kommunernas självbestämmande. Med stödjande åtgärder förstås från svensk sida bidrag med befintliga nationella resurser.

### **Motionen**

*Kristdemokraterna* ser positivt (K8 yrkande 32) på att räddningstjänsten – ”civil protection” – förs in i fördraget som ett område för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Tolkningen av begreppet skiftar, varför det finns ett behov att ytterligare diskutera vad denna form av räddningstjänst skall innefatta innan det lagfästs i fördraget.

### **Försvarsutskottets ställningstagande**

Utskottet bejakar ett utvidgat samarbete i fråga om unionens räddningstjänstresurser. Utskottet noterar att regeringen anser att förslaget om ett fördjupat samarbete och beslutsfattande med kvalificerad majoritet i ministerrådet inom detta område kommer att kräva en definitionsdiskussion kring ”civil protection”-begreppet. Kristdemokraternas uppfattning ligger i linje med regeringens och torde därmed tillgodoses. Utskottet tillstyrker regeringens ståndpunkt i frågan.

Stockholm den 28 oktober 2003

På försvarsutskottets vägnar

*Tone Tingsgård*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tone Tingsgård (s), Allan Widman (fp), Ola Rask (s), Erling Wälivaara (kd), Berit Jóhannesson (v), Rolf Gunnarsson (m), Britt-Marie Lindkvist (s), Åsa Lindestam (s), Peter Jonsson (s), Lars Ångström (mp), Marie Nordén (s), Christer Skoog (s), Carl-Axel Roslund (m), Eva Flyborg (fp), Kerstin Engle (s), Claes Västerteg (c) och Nils Oskar Nilsson (m).

## Avvikande meningar

### 1. Allan Widman och Eva Flyborg (båda fp) anför:

Folkpartiet liberalerna anmäler härmed avvikande mening till förmån för vår motion K12, med anledning av regeringens skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid, yrkandena 13 och 14.

Folkpartiet avvisar alla tankar på ett EU-försvaret, även om vi som bekant inte står bakom den grundläggande utgångspunkten i form av svensk säkerhetspolitisk doktrin. Vi anser att Sveriges säkerhet och möjligheter att ta tillvara sina europeiska och globala egenintressen genom att utöva inflytande internationellt bäst främjas genom att vi utan dröjsmål söker medlemskap i Nato, där de flesta EU-länder, USA samt Norge är medlemmar.

Vi tillbakavisar tanken på att vissa EU-länder skall kunna gå före, utfärda försvarsgarantier för varandra och driva försvarspolitik i EU:s namn. På utrikes- och säkerhetspolitikens område är det viktigt att alla medlemsstater står bakom den förda EU-politiken.

Folkpartiet är också skeptiskt till ett europeiskt samarbete på försvarsmaterielsidan som riskerar att exkludera Nato, särskilt USA, på ett område där alla Natoländerna bör vara med på lika villkor. Vi vill inte riskera att det skapas nya skiljelinjer gentemot bl.a. USA och Nato. Det är för oss uppenbart att Europas både långsiktiga och kortsiktiga intresse ligger i en stark transatlantisk länk, inte i isolering från USA eller, än värre, konfrontation.

### 2. Erling Wälivaara (kd) anför:

Kristdemokraterna anser att Europeiska konventet om EU:s framtid är en stor framgång och markerar en historisk händelse. Konventets förslag på det säkerhets- och försvarspolitiska området är huvudsakligen riktiga men vi delar inte helt utskottets bedömning utan håller fast vid våra yrkanden enligt vår motion K8 yrkande 22–25 och 31–32.

Kristdemokraterna har förespråkat principen om flexibel integration, eller fördjupat samarbete, och kan acceptera idén med ett sådant fördjupat samarbete även på försvarsområdet – förutsatt att det bygger på frivillighet och att samarbetet hålls inom EU:s institutioner.

Konventets förslag om en vidareutveckling av unionens konfliktförebyggande och fredsfrämjande verksamhet är positivt. EU bör genom dess medlemsstater öka kapaciteten för fredsbevarande och fredsframtvingande insatser, de så kallade Petersbergsuppgifterna. Dessa har mycket stor betydelse för unionens praktiska förmåga att bidra till lösning av väpnade konflikter inom och utanför unionens gränser. En förbättrad samordning och utveckling av de militära resurser som ställs till unionens förfogande skulle förbättra unionens förmåga att genomföra krishanteringsinsatser samt förbättra medlemsstaternas egna resurser och att göra dem mer kostnadseffektiva.



En förbättrad samordning och utveckling av de resurser som ställs till unionens förfogande bygger också på främjandet av en europeisk försvarsindustri. Ett sådant samarbete får dock inte vara av uteslutande karaktär eller dimensionerande för arbetet. Det är av betydelse att undvika en utveckling i riktning mot en stängd europeisk marknad. Grundläggande för Sverige bör vara att anskaffning av försvarsmateriel bygger på frivilligt ingångna avtal. Kristdemokraterna ställer sig positiva till ett vidgat europeiskt försvarsmaterielsamarbete förutsatt att det också möjliggör fortsatt nära samarbete med USA och andra länder utanför Europa. Den transatlantiska länken måste enligt vår mening bevaras.

Solidariteten mellan EU:s samtliga medlemsstater är och förblir unionens kärna. Därför är det logiskt att konventet föreslår införandet av en "solidaritetsklausul" med innebörden att "unionen och dess medlemsstater skall handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat är föremål för en terroristattack, en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor". Kristdemokraterna anser att definitionen av klausulen är otydlig och måste preciseras vad gäller frågan om vilka nationella åtaganden som avses.

Vidare anser vi att räddningstjänsten – "civil protection" – bör föras in i fördraget som ett område för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder.

Tolkningen av begreppet skiftar, varför frågan ytterligare behöver diskuteras om vad denna form av räddningstjänst skall innefatta innan det slutligt lagfästs i fördraget.

### 3. Berit Jóhannesson (v) anför:

Vänsterpartiet delar inte utskottets ställningstagande utan yrkar på skrivningar enligt sin motion K9 yrkande nr 22–27.

Vi avvisar alla beslut som kan tänkas leda till att EU utvecklas till en militär allians. Inrättandet av en försvarsmaterielbyrå för att se över och utveckla de operativa militära resurserna ser vi som ett led i denna strävan och tar vi därför avstånd ifrån.

Därför tar vi också med bestämdhet avstånd från alla förslag och tendenser till ömsesidiga försvarsbeslut och värnar om alliansfriheten. Det måste vidare stå klart att EU:s styrkor endast kan användas efter beslut i FN:s säkerhetsråd. Utan ett klart uttalat mandat av FN leder tankarna till uppbyggandet av en ny supermakt i Europa.

Vänsterpartiet anser att konventets förslag om en ny solidaritetsklausul skulle innebära ett utvidgning av mandatet för EU:s krishanteringsförmåga till att omfatta terroristbekämpning med militära medel. Vänsterpartiet kan således inte ställa sig bakom tankarna på en solidaritetsklausul.

#### 4. Lars Ångström (mp) anför:

Miljöpartiet avvisar förslaget om en gemensam försvarsmaterielbyrå. Det kan rimligtvis inte höra hemma i en grundlag att man ska förbättra sina militära resurser och att en gemensam försvarsmaterielbyrå skall ställa upp kriterier för det samt utvärdera att medlemsstaterna så gör.

Sverige måste avvisa formuleringarna om att EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik ”kommer att leda till ett gemensamt försvar” då det innebär ett övergivande av svensk alliansfrihet utan att något sådant beslut har fattats. Också förslaget om ett strukturerat samarbete som förs i hemliga förhandlingar måste avvisas. Risker är uppenbara att medlemsstaterna med ett sådant förslag varken ges insyn i eller garanteras politisk kontroll över militära insatser som görs i EU:s namn.

Solidaritetsklausulen bör också avvisas. Definitionen av terroristhotet som kan komma från både länder och grupper är ytterst luddig och ger möjlighet till vida tolkningar. Kravet på att sätta in militära resurser reser en lång rad frågor som förslaget till fördragstext över huvud taget inte behandlar. I praktiken utgör solidaritetsklausulen med sitt krav på att sätta in militära resurser starkare skrivningar än Natos ömsesidiga försvarsgaranti. Förslaget om solidaritetsklausulen i grundlagsförslaget torde därför vara svårörenligt med svensk alliansfrihet.

BILAGA 5**Socialförsäkringsutskottets yttrande  
2003/04:SfU2y****Till det sammansatta konstitutions- och  
utrikesutskottet**

Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet har den 24 september 2003 beslutat bereda bl.a. socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid jämte motioner.

I skrivelsen redovisas regeringens utgångspunkter för den regeringskonferens som inletts den 4 oktober. Konferensens huvuduppgift är att ta ställning till det förslag till nytt s.k. konstitutionellt fördrag som framlagts av konventet om EU:s framtid samt ändringsförslag från medlemsstaterna. Efter konferensen avser regeringen att återkomma till riksdagen med de förslag konferensen föranleder.

Socialförsäkringsutskottet yttrar sig över skrivelsen såvitt gäller asyl och migration (avsnitt 16.4–6) samt de delar som rör den inre marknaden (avsnitt 18.1–3) samt sociala frågor m.m. (avsnitt 18.7–9) som rör socialförsäkrings-system. Utskottet yttrar sig över följande motioner:

K2 av Maud Olofsson m.fl. (c) yrkande 29

K8 av Alf Svensson m.fl. (kd) yrkande 19

K9 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkande 20

K10 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkandena 7 (delvis), 24 samt 32 (delvis)

K12 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkandena 15 och 16

K13 av Gustav Fridolin m.fl. (mp) yrkande 44

Sf242 av Rolf Olsson m.fl. (v) yrkande 2

Sf257 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkande 6

Sf288 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkande 9

Sf360 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkande 1.

## Asyl och migration

### Gällande ordning

I och med Amsterdamfördraget gäller i huvudsak följande för asyl- och migrationspolitiken (med angivande av artiklarna i EG-fördraget).

Artikel 61: Rådet skall

a. före den 1 maj 2004 besluta om åtgärder som syftar till att säkerställa den fria rörligheten för personer och avser bl.a. asyl och invandring i enlighet med bestämmelserna i artikel 63.1 a och 63.2 a.

b. besluta om andra åtgärder som rör asyl, invandring och skydd av rättigheter för medborgare i tredje land, i enlighet med artikel 63.

Artikel 63: Rådet skall (före den 1 maj 2004, utom för 2 b, 3 a och 4) besluta om

1. Åtgärder som avser asyl, i enlighet med Genèvekonventionen samt andra relevanta fördrag inom följande områden

a. kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan

b. miniminormer för mottagande av asylsökande

c. miniminormer för när medborgare i tredje land skall betraktas som flyktingar

d. miniminormer för förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus.

2. Åtgärder som avser flyktingar och fördrivna personer inom följande områden

a. miniminormer för att ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer som inte kan återvända till sitt ursprungsland och för personer som av andra skäl behöver internationellt skydd

b. främjande av en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot flyktingar och fördrivna personer och bära följderna av detta.

3. Åtgärder som avser invandringspolitiken inom följande områden

a. villkor för inresa och bosättning, förfaranden för att utfärda visering för längre tid och uppehållstillstånd inklusive familjeåterförening

b. olaglig invandring och olaglig bosättning inklusive återsändande av olagliga invandrare.

4. Rättigheter och villkor för lagligen bosatta tredjelandsmedborgare för bosättning i andra medlemsstater.

Åtgärder enligt artikel 63.3–4 hindrar inte en medlemsstat från att behålla eller införa nationella bestämmelser som är förenliga med fördraget och internationella avtal.

Artikel 67: Fram till den 1 maj 2004 beslutar rådet enhälligt på förslag av kommissionen eller på initiativ av medlemsstat och efter att ha hört Europa-

parlamentet. Därefter får rådet enhälligt besluta att alla eller delar av områdena omfattas av medbeslutandeförfarandet (majoritetsbeslut i rådet).

Om EG-lagstiftning finns med gemensamma regler och viktiga principer avseende artikel 63.1 (asyl) och artikel 63.2 a (tillfälligt skydd) skall medbeslutandeförfarandet tillämpas på dessa områden dessförinnan.

Förenade kungariket, Irland och Danmark har en särställning när det gäller asyl- och migrationsområdet.

### **Konventet**

Konventet föreslår att unionen skall fastställa en gemensam politik avseende asyl och tillfälligt skydd i enlighet med internationell flyktingrätt. Rådet och parlamentet skall anta europeiska lagar eller ramlagar om

- enhetlig asylstatus som skall vara giltig i hela unionen samt en enhetlig status för alternativt skydd,
- en enhetlig skyddsstatus i massflyktsituationer,
- enhetliga procedurer för att bevilja och återkalla skyddsstatus,
- rättslig grund för hur första asyllandsprincipen skall regleras,
- gemensamma normer för mottagande av asylsökande.

Den viktigaste skillnaden jämfört med gällande fördrag är att begreppet ”minimistandarder” konsekvent strukits.

Konventet föreslår också en artikel om en gemensam invandringspolitik för hela unionen. Rådet och parlamentet föreslås få lagstiftningsmakt i fråga om gemensamma villkor för inresa och bosättning samt rättigheter för tredjelandsmedborgare. Konventets förslag tar ytterligare steg mot en gemensam politik. Medlemsstaternas rätt att fastställa hur många tredjelandsmedborgare som får beviljas inresa till deras territorium för att söka sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare får inte påverkas.

Europeiska lagar eller ramlagar skall antas om illegal invandring och i fråga om åtgärder mot dem som olagligen uppehåller sig i unionen samt hur man skall avvisa sådana personer.

Konventet föreslår vidare att det skapas en rättslig grund för att kunna stimulera och stödja medlemsstaternas verksamhet i fråga om integration av tredjelandsmedborgare.

### **Regeringens utgångspunkter**

I skrivelsen anges bl.a. att konventets förslag syftar till en framtida gemensam och enhetlig europeisk flyktingpolitik. Denna inriktning bör stödjas. Riksdag och regering stod bakom en övergång till beslut med kvalificerad majoritet inom asyl- och migrationsområdet redan vid Unionsfördraget. Det främsta skälet för den ståndpunkten är att det sannolikt är den enda realistiska beslutsmodellen när man skall skapa ett innehåll i en gemensam politik, särskilt i ett utvidgat EU. Solidaritet mellan medlemsstaterna och en rimlig bördeför-

delning utgör också viktiga utgångspunkter för en mer enhetlig och gemensam politik på unionsnivå.

Såsom konventets förslag är utformat torde ett gemensamt europeiskt asylsystem och gemensamma regler för invandring till medlemsstaterna samt fri rörlighet inom unionen för de tredjelandsmedborgare som fått uppehållstillstånd i någon av medlemsstaterna förutsätta att alla medlemsstater tillämpar i huvudsak överensstämmande bestämmelser och erkänner varandras beslut. Därigenom möjliggörs en bättre och mer samordnad asyl- och migrationspolitik i EU. Det fortsatta arbetet bör inriktas på en hög ambitionsnivå vad avser humanitet, tillämpning av asylrätt och internationella åtaganden. Vid tillskapandet av denna politik skall det vara möjligt för medlemsstaterna att nationellt tillämpa bättre villkor.

### **Motioner**

I motion K10 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkande 24 anför motionärerna att de anser att EU skall ha en gemensam asyl- och invandringspolitik; en sådan är en logisk följd av den fria rörlighet för människor inom unionen och av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. De gemensamma asylreglerna skall svara mot högt ställda humanitära krav. Meningen är inte att Sverige skall frånträda dagens standard, utan tvärtom att EU-länderna skall ta ett gemensamt ansvar för människor som behöver skydd. Utvecklingen av en gemensam asyl- och invandringspolitik kommer sannolikt att ta lång tid eftersom det handlar om ett mycket komplicerat område, där de olika medlemsstaternas förhållningssätt väsentligt skiljer sig åt. Förslaget att ge medlemsstaterna rätt att fastställa hur många som skall beviljas inresa för arbete strider mot idén om en gemensam politik och bör därför avvisas. I stället måste målet vara ett gemensamt modernt regelverk för arbetskraftsinvandring till EU. I motionen begärs ett tillkännagivande härom.

I motion K12 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkandena 15 och 16 anges att Folkpartiet står bakom arbetet inom EU om att skapa en gemensam flyktingpolitik liksom att kvalificerad majoritet i stället för enhällighet skall användas som beslutsmodell. Den gemensamma politiken skall emellertid utformas med minimiregler som bevarar det enskilda landets möjlighet att föra en mer solidarisk politik. Tydliga skrivningar bör göras i fördraget, som utesluter likformighet och fastställer att de gemensamma reglerna även i framtiden skall utgöra minimiregler. Det är centralt att regeringen driver en linje som innebär att gemenskapens regler även i fortsättningen skall utgöra ett golv och inte ett tak. I motionen begärs tillkännagivanden härom.

I motion K8 av Alf Svensson m.fl. (kd) yrkande 19 begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör verka för en öppnare gemensam asyl- och invandringspolitik och kräva att de s.k. minimireglerna, som möjliggör för länderna att ha generösare nationella regler än andra, skall kvarstå. Motionärerna framhåller att asyl- och invandringspolitiken skall utgå från en kristen människosyn, bygga på folkrätten och genomföras i samverkan med andra stater. Inom EU har det dock varit lättare att enas kring begränsningar, och

ibland rent av repressiva åtgärder, än att närma sig den öppna dörrens politik. Motionärerna välkomnar att beslut skall fattas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet, men ser risken att ett borttagande av de s.k. minimireglerna kommer att tvinga Sverige att föra en stramare asylpolitik än den vi har i dag. Det bör alltid vara möjligt för ett land att ha generösare nationella regler än andra.

I motion K9 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkande 20 anförs att Vänsterpartiet är fortsatt starkt kritiskt till EU:s flyktingpolitik som de anser vara inhuman och alltför restriktiv. Ett system med minimiregler har visat sig innebära en dragning mot en harmonisering nedåt i riktning mot den sämsta tillåtna nivån på rättssäkerhet och behandling. Att regeln om minimistandard tas bort betyder därtill att Sverige och andra länder som så skulle vilja förhindras att föra en mer generös flyktingpolitik än EU:s gemensamma. Samtidigt skall migrationspolitiken bli föremål för majoritetsbeslut. Vänsterpartiet menar att asyl- och invandringspolitiken även fortsättningsvis skall vara föremål för enhällighet och att länder som så önskar ges möjlighet att föra en mer human och generös flyktingpolitik än den som bestämts på EU-nivå. I motionen föreslås ett tillkännagivande härom.

I motion K2 av Maud Olofsson m.fl. (c) yrkande 29 anförs att EU:s gemensamma asylpolitik måste bli mer öppen, generös, solidarisk och tolerant. Bindande majoritetsbeslut i asylpolitiken kan vara ett steg mot detta, förutsatt att besluten tas utifrån en hög ambitionsnivå. Sverige bör därför bejaka en gemensam asylpolitik, förutsatt att fördraget fastställer en hög standard för unionens asylpolitik, innebärande att den gemensamma asylpolitiken som minimikrav skall leva upp till samtliga internationella fördrag som reglerar flykting- och asylrätt. Visar sig detta omöjligt att uppnå, bör Sverige hålla fast vid att det skall vara möjligt för medlemsstaterna att nationellt tillämpa mer generösa villkor. Detta bör ges regeringen till känna.

I motion K13 av Gustav Fridolin m.fl. (mp) yrkande 44 anförs att EU-ländernas flyktingpolitik har hårdnat betydligt det senaste decenniet. Miljöpartiet anser därför att Sverige måste agera för att medlemsstaterna uttryckligen skall ha kvar rätten att föra en bättre och mer solidarisk flyktingpolitik. I motionen begärs ett tillkännagivande härom.

### Utfrågning

Utskottet har den 23 oktober 2003 haft en offentlig utfrågning i ärendet av statssekreterare Charlotte Svensson vid Utrikesdepartementet och fil.dr Hans E. Andersson, Göteborgs universitet. Utfrågningen har inriktats på den del av ärendet som gäller asyl- och migrationspolitiken. Det kan nämnas att Hans E. Andersson på uppdrag av Svenska institutet för europapolitiska studier har avgivit en rapport om konventets förslag och flyktingpolitiken i framtidens EU (Sieps rapport 2003:5).

Vid utfrågningen anförde statssekreteraren bl.a. följande.

Det har sedan Amsterdamfördraget varit en klar svensk ståndpunkt att det överordnade målet om den fria rörligheten för personer inom EU skulle innebära krav på harmonisering av asylpolitiken. Vid Tammerforsmötet i oktober 1999 beslöts att arbetet skulle snabbas upp. Medlemsstaterna skulle bidra till att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem baserat på en fullständig tillämpning av Genèvekonventionen. På längre sikt borde det leda till ett gemensamt asylförfarande och till en enhetlig status för dem som beviljas asyl som är giltig i hela EU. Konventets förslag gäller rättsgrunderna för framtida lagstiftning på EU-nivå, dvs. lagstiftningskompetensen för rådet och Europaparlamentet, däremot inte de materiella reglerna i sig. Förslaget innebär att miniminormer inte längre finns med och att rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. Politiken omfattar kriterierna för beslut att ge asylsökande skydd, procedurerna när asylansökningar prövas samt normerna för hur en asylsökande tas om hand under tiden ansökan prövas.

Regeringens utgångspunkt i skrivelsen är att stöd bör ges för en gemensam och enhetlig europeisk asylpolitik. Samtidigt vill regeringen vid tillskapandet av den politiken verka för en hög ambitionsnivå avseende humanitet, asylrätt och internationella åtaganden och att det skall vara möjligt för en medlemsstat att nationellt tillämpa bättre villkor. Under processen är det viktigt att inte försämra nationella regler. Syftet är att skapa en gemensam asylpolitik som i grunden innebär en solidarisk politik, där inte några länder vältrar över ansvar på andra genom att tillämpa en restriktiv asylpolitik. Det kontroversiella är inte om en medlemsstat vill tillämpa bättre villkor, utan det är det omvända man vill komma åt. I resonemangen för regeringens ståndpunkt har också ingått att Sverige har ett kvotflyktingssystem samt regler om humanitära skäl. Det är svårt att se att något annat EU-land skulle vara mot att Sverige t.ex. tar emot fler kvotflyktingar. Genom att staterna erkänner varandras beslut kan skyddsbehövande omfattas av den fria rörligheten inom EU. En gemensam asylpolitik medför också att den samlade politiken för hela EU blir mer generös än den skulle ha varit om varje land självt beslutat om sin politik. Att ha miniminormer kan medföra problem med att normerna blir låga och att fördelen med enhetliga regler går förlorad. Miniminormer har hittills motsvarat ländernas minsta gemensamma nämnare. Det finns således skäl både för och emot miniminormer. Vid en samlad bedömning av vad som är bäst på sikt har regeringen intagit den redovisade positionen.

I de preliminära underhandssynpunkter som det italienska ordförandeskapet har bett om har angivits att regeringen under förhandlingarna avser att driva att det kommande fördraget uttrycker höga ambitioner i fråga om humanitet, asylrätt och internationella åtaganden och att den lagstiftning som ministerrådet och Europaparlamentet kan anta inte skall innebära lägre normer än medlemsstatens nationella lagar.

Hans E. Andersson anförde bl.a.:

Med miniminormer enligt nuvarande fördrag har Sverige, som ofta haft en mer generös flyktingpolitik, kunnat påverka EU-samarbetet och driva på en gemensam politik utan att självt behöva förändra sina regler. Hur miniminor-



merna fungerat vet man däremot inte mycket om empiriskt. Utan en gemensam politik finns det risk för att länderna ”konkurrerar nedåt” när det gäller flyktingmottagande. Tydliga tecken på att EU inte har en gemensam politik i dag syns i det förhållandet att när antalet asylsökande till Sverige ökar så minskar det t.ex. i Nederländerna. En miniminorm kan också uppfattas som en standard och åberopas som skäl för att skärpa en nationell lagstiftning om t.ex. familjeåterförening.

En gemensam politik skapar över tiden en jämnare fördelning av asylsökande mellan stater. En gemensam politik tar också bort nuvarande inslag av ”tur” för en asylsökande att komma till det land som har mest generösa asylregler. Om man skall ha en gemensam politik inom EU, något som förmodligen tar mycket lång tid att utforma, kan länderna förstås inte ha olika regler. Vilken nivå en gemensam lagstiftning hamnar på beror på vilka regeringar EU-medborgarna röstar fram. Europaparlamentets medverkan i lagstiftningsarbetet ses av de flesta flyktingorganisationerna som positivt, dock vet vi inget om Europaparlamentets framtida politiska sammansättning.

Sveriges kvotflyktingssystem kommer i huvudsak att omfattas av artikel III-167 (asylpolitiken) i konventets förslag, men när det gäller asylsökande som får stanna av humanitära skäl är det en mer öppen fråga om detta skulle omfattas av artikel III-167 eller III-168 (invandringspolitiken). Även om den gruppen, liksom anhöriga, hänförs till artikel III-168 så är det fråga om en gemensam invandringspolitik där det enda undantaget i konventets förslag gäller arbetstagare och egenföretagare. Det föreslagna undantaget för arbetstagare och egenföretagare medför dock att det inte längre är fråga om en gemensam invandringspolitik.

## Utskottet

Utskottet har redan tidigare uttalat sin uppfattning att det behövs en gemensam europeisk asyl- och invandringspolitik, se senast betänkande 2002/03:SFU8 Migration och asylpolitik s. 20–21. Utgångspunkten var därvid bl.a. att den gemensamma flyktingpolitiken utgörs av miniminormer som läggs på en så hög nivå som möjligt. I betänkandet redovisas också svårigheter med genomförandet bl.a. beroende på problem med att jämka samman olika nationella förhållningssätt till känsliga frågor, som unionens institutionella ramar och den nuvarande beslutsprocessen inte kan bidra till att lösa.

Utskottet delar således regeringens inställning att inriktningen på konventets förslag som syftar till en framtida gemensam europeisk asyl- och invandringspolitik bör stödjas. Det är då också nödvändigt att beslut kan fattas av rådet med kvalificerad majoritet. För att uppnå en asyl- och invandringspolitik som verkligen är gemensam är det även nödvändigt att alla medlemsstater har i huvudsak överensstämmande regler. Detta kommer samtidigt att medföra att den samlade politiken för alla medlemsstater blir mer humanitär och rättssäker än om olika regler tillåts.

Utskottet delar även regeringens uppfattning att den gemensamma asyl- och invandringspolitiken skall ha en hög nivå vad avser humanitet, tillämp-

ning av asylrätt och internationella åtaganden. Även om rådet kommer att fatta beslut med kvalificerad majoritet på sätt konventet föreslagit kan det förmodas att det kommer att ta lång tid innan en sådan gemensam politik föreligger. Det är en svår avvägning hur situationen dessförinnan bör hantearas, inte minst med hänsyn till vad som framkom vid utfrågningen om att det finns såväl fördelar som nackdelar med nuvarande miniminormer. Utskottet stannar därför för att godta den avvägning regeringen, i avvaktan på riksdagens ställningstagande, gjort inför de fortsatta förhandlingarna och som bl.a. innebär att en medlemsstat vid tillskapandet av den gemensamma och enhetliga politiken skall kunna tillämpa de bättre villkor som följer av statens nationella lagar.

Med det anförda ställer sig utskottet bakom skrivelsen i dessa delar och avstyrker motionerna K2 yrkande 29, K8 yrkande 19, K9 yrkande 20, K10 yrkande 24, K12 yrkandena 15 och 16 samt K13 yrkande 44.

### **Asylprotokollet**

Till Amsterdamfördraget har fogats ett protokoll om asyl för medborgare i EU:s medlemsstater. Protokollet gäller behandlingen i medlemsstaterna av asylansökningar ingivna av medborgare i andra medlemsstater. I protokollet anges tre situationer i vilka asylansökningar från medborgare i andra medlemsstater får prövas. Den första situationen gäller när en medlemsstat, i vilken asylsökanden är medborgare, i enlighet med artikel 15 i Europakonventionen vidtar åtgärder som innebär avvikelser från skyldigheter enligt konventionen. De båda övriga fallen knyter an till suspensionsförfarandet mot en medlemsstat som begår allvarliga och upprepade brott mot mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska principer.

En medlemsstat kan ensidigt besluta att pröva en asylansökan. Om medlemsstaten gör det, skall rådet omedelbart underrättas och ansökningen behandlas med utgångspunkt i antagandet att den är uppenbart ogrundad, utan att detta påverkar medlemsstaternas befogenhet att fatta beslut.

I en gemensam förklaring anges att protokollet inte påverkar medlemsstaternas rätt att vidta de organisatoriska åtgärder som de anser vara nödvändiga för att uppfylla sina förpliktelser enligt Genèvekonventionen.

Belgien har i en ensidig förklaring till protokollet klargjort att man kommer att göra en individuell prövning av varje asylansökan från en medborgare i en annan medlemsstat.

### *Motion*

I motion Sf257 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkande 6 begärs ett tillkännagivande om nödvändigheten av att asylprotokollet elimineras i det nya fördraget. I motionen åberopas bl.a. att 12 av 13 kandidatländer genererar asylsökande till Sverige och att det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna i flera kandidatländer.

*Utskottet*

Utskottet uttalade sig om asylprotokollet i sitt yttrande till utrikesutskottet inför riksdagens godkännande av Amsterdamfördraget (yttr. 1997/98:SfU4y). I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Socialförsäkringsutskottet vill framhålla att Sverige alltid i internationella sammanhang har lagt stor vikt vid att verka för en solidarisk ansvarsfördelning och för att stärka flyktingars rättsliga skydd. Utskottet kan inte godta någon som helst inskränkning vad gäller tillämpningen av Genèvekonventionen och dess tilläggsprotokoll och andra internationella åtaganden avseende asyl. Regeringen framhåller i propositionen att protokollet inte på något sätt inskränker medlemsstaternas skyldigheter enligt Genèvekonventionen. Protokollet kommer inte att föranleda någon ändring av de regler som gäller för prövningen av asylansökningar i Sverige. Varje ansökan skall enligt regeringen även fortsättningsvis tas upp till individuell prövning. Sverige har i likhet med övriga medlemsstater valt att inte ansluta sig till Belgiens ensidiga förklaring till protokollet att man kommer att göra en individuell prövning av varje asylansökan från en medborgare i en annan medlemsstat. Anledningen till det är enligt regeringen att man anser att protokollet, särskilt då det ses tillsammans med den nämnda gemensamma förklaringen, inte inskränker medlemsstaternas skyldigheter enligt Genèvekonventionen. Eftersom det i ingressen till asylprotokollet slås fast att Genèvekonventionen beaktats och protokollet tar hänsyn till konventionens syften och slutgiltiga karaktär, och detta sett tillsammans med den gemensamma förklaringen, är det utskottets bestämda uppfattning att protokollet inte inskränker medlemsstaternas skyldigheter enligt Genèvekonventionen.

Utskottet vidhåller denna inställning, liksom senast i betänkande 2002/03:SfU8, och avstyrker motion Sf257 yrkande 6.

## Socialförsäkringsfrågor

### Gällande ordning

När det gäller socialförsäkringsförmåner är det en nationell angelägenhet vilka förmåner ett land skall erbjuda sina medborgare eller nivån på de förmåner som finns. Däremot finns EG-regler som samordnar de nationella socialförsäkringssystemen för att de personer som flyttar mellan medlemsländerna inte skall missgynnas när det gäller rätten till social trygghet liksom för att förhindra att dessa personer uppbär dubbla förmåner. EG-fördragets artikel 42 innehåller de grundläggande principerna om sammanläggning och exportabilitet av sociala förmåner och är således grunden för den sekundära lagstiftningen på socialförsäkringsområdet. Reglerna på gemenskapsnivå om samordning återfinns i förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen samt i tillämpningsförordningen

(EEG) nr 574/72. Artikel 42 i EG-fördraget, omfattar inte egna företagare, men denna grupp har inkluderats med stöd av bestämmelserna i artikel 308 om fördragsutfyllnad.

Genom Amsterdamfördraget har det skapats en fördragsmässig grund för EU-medlemsstaternas samarbete på det sociala området, och följande artiklar är närmast i fråga när det gäller samarbete på socialförsäkringsområdet:

Artikel 136: Gemenskapens och medlemsstaternas mål skall vara att bl.a. åstadkomma ett fullgott socialt skydd och bekämpa social utslagning. Det följer av den gemensamma marknaden som främjar harmonisering av de sociala systemen samt förfaranden i fördraget och tillnärmningen av bestämmelser i lagar och andra författningar.

Artikel 137:

1. För att uppnå målen i artikel 136 skall gemenskapen understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom bl.a.

c. social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna

k. modernisering av systemen för socialt skydd, utan att det påverkar tillämpningen av punkt c.

2. Rådet beslutar enligt medbeslutandeförfarandet utom på bl.a. punkt 1 c där rådet skall besluta enhälligt på förslag av kommissionen efter att ha hört Europaparlamentet m.fl.

4. De bestämmelser som antagits enligt denna artikel skall inte påverka medlemsstaternas erkända rätt att fastställa de grundläggande principerna för sina system för social trygghet och skall inte i väsentlig grad påverka den finansiella jämvikten i dessa.

### **Konventet**

Konventet placerar det nuvarande fördragets artiklar om EU:s inre marknad i ett sammanhållet avsnitt. Innehållet i artiklarna har inte ändrats i någon större utsträckning jämfört med nuvarande fördrag utöver en anpassning till den s.k. lagstiftningsproceduren.

Konventets förslag om sociala frågor och arbetsmarknadsfrågor innebär inga större förändringar på det sociala området. Utgångspunkten är liksom i nuvarande fördrag att frågor om välfärdens utformning utgör nationell kompetens. Unionens kompetens på detta område handlar främst om att genomföra åtgärder som främjar samarbetet mellan medlemsstaterna. Förslaget innebär en anpassning till det s.k. lagstiftningsförfarandet av beslutsprocedurerna på detta område.

### **Regeringens utgångspunkter**

När det gäller den inre marknaden anges bl.a. att konventets förslag bevarar den nuvarande balansen, ökar användandet av kvalificerad majoritet och har gjort avsnittet mer överskådligt.

Kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen på det sociala området bör behållas. Konventets förslag bör därför stödjas. Att beslut får tas med kvalificerad majoritet möjliggör framsteg på det sociala området inom den kompetens som unionen har.

### **Motioner**

Bo Lundgren m.fl. (m) anger i motion K10 att utgångspunkten för konventets förslag liksom för nuvarande fördrag är att frågor om välfärdens utformning utgör nationell kompetens. I yrkandena 7 och 32 (båda delvis) framhålls vikten av att den nationella beslutanderätten bibehålls för bl.a. socialpolitiken och sociala transfereringar.

Vänsterpartiet begär i tre motioner tillkännagivanden om att regeringen bör verka för att den nationella beslutanderätten på det sociala området bevaras. Det gäller motionerna Sf288 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkande 9, Sf360 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkande 1 och Sf242 av Rolf Olsson m.fl. (v) yrkande 2. I motionerna åberopas bl.a. att EU enligt konventets förslag kan ta sig kompetens på de områden man önskar, en allvarig risk för det offentliga trygghetssystemet i Sverige. I praktiken pågår en harmonisering på området som drivs på av EMU-projektet.

### **Utskottet**

När det gäller socialförsäkringsförmåner är det, som angivits ovan, en nationell angelägenhet vilka förmåner ett land skall erbjuda sina medborgare och nivån på de förmåner som finns. Däremot finns EG-regler som samordnar de nationella socialförsäkringssystemen för de personer som flyttar mellan medlemsländerna, varvid artikel 42 innehåller de grundläggande principerna.

När det gäller medlemsstaternas samarbete på det sociala området har en fördragsmässig grund, som ovan redovisats, införts genom Amsterdamfördraget.

I sitt yttrande 1999/2000:SFU6y till utrikesutskottet med anledning av regeringens skrivelse om verksamheten i EU 1999 angav socialförsäkringsutskottet att principerna om icke-diskriminering och likabehandling av EU-medborgare liksom krav på likabehandling av kvinnor och män visserligen påverkar utformningen av socialförsäkringssystemen, men utskottet underströk att själva utformningen av och innehållet i medlemsländernas socialförsäkringssystem är en nationell fråga. Enligt utskottets mening finns, på vissa håll inom EU, tendenser att bitvis vilja föra över frågor som rör de nationella sociala trygghetssystemen till beslutsfattande inom gemenskapen. Utskottet betonade därför att frågor om den sociala dimensionen när det gäller en gemensam strategi för att modernisera social trygghet handlar om ett samarbete mellan de enskilda medlemsstaterna. I yttrandet angavs vidare att regeringen i olika sammanhang och forum inom EU bör markera denna inställning, något som utskottet i samband med information om EU-frågor även framfört till Socialdepartementet.

Utskottet vidhåller detta ställningstagande och konstaterar att konventets förslag i motsvarande delar inte innebär någon ändring av EU:s kompetens. Däremot kommer beslut som grundar sig på den av konventet föreslagna artikeln III-21 (motsvarande dagens artikel 42) att fattas enligt huvudregeln för det vanliga lagstiftningsförfarandet (medbeslutandeförfarandet), vilket innebär att rådets beslut kommer att fattas med kvalificerad majoritet. I dag gäller att rådets beslut måste vara enhälligt. Det innebär således att beslut om ändringar i förordning 1408/71 enligt förslaget kan fattas med kvalificerad majoritet i rådet.

Utskottet ställer sig bakom skrivelsen i dessa avseenden och avstyrker motionerna Sf242 yrkande 2, Sf288 yrkande 9 och Sf360 yrkande 1. Även motion K10 yrkandena 7 och 32 (i dessa delar), som får anses tillgodosedd, avstyrks.

Stockholm den 28 oktober 2003

På socialförsäkringsutskottets vägnar

*Tomas Eneroth*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tomas Eneroth (s), Sven Brus (kd), Sten Tolgfors (m), Bo Könberg (fp), Anita Jönsson (s), Mona Berglund Nilsson (s), Kalle Larsson (v), Mariann Ytterberg (s), Anita Sidén (m), Lennart Klockare (s), Linnéa Darell (fp), Birgitta Carlsson (c), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Anna Lilliehöök (m), Göte Wahlström (s), Mona Jönsson (mp) och Kurt Kvarnström (s).

# Avvikande meningar

## Asyl och migration

### 1. Sten Tolgfors, Anita Sidén och Anna Lilliehöök (alla m) anser:

Vi anser att EU skall ha en gemensam asyl- och invandringspolitik; en sådan är en logisk följd av den fria rörligheten för människor inom unionen och av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. De gemensamma asylreglerna skall svara mot högt ställda humanitära krav. Meningen är inte att Sverige skall frånträda dagens standard, utan tvärtom att EU-länderna skall ta ett gemensamt ansvar för människor som behöver skydd. Utvecklingen av en gemensam asyl- och invandringspolitik kommer sannolikt att ta lång tid eftersom det handlar om ett mycket komplicerat område, där de olika medlemsstaternas förhållningssätt väsentligt skiljer sig åt. Konventets förslag att ge medlemsstaterna rätt att fastställa hur många som skall beviljas inresa för arbete strider mot idén om en gemensam politik och bör därför avvisas. I stället måste målet vara ett gemensamt modernt regelverk för arbetskraftsinvandring till EU. Detta bör med bifall till motion K10 yrkande 24 ges regeringen till känna.

### 2. Bo Könberg och Linnéa Darell (båda fp) anser:

Vi står bakom arbetet inom EU om att skapa en gemensam flyktingpolitik liksom att kvalificerad majoritet i stället för enhällighet skall användas som beslutsmodell. Den gemensamma politiken skall emellertid utformas med minimiregler som bevarar det enskilda landets möjlighet att föra en mer solidarisk politik. Tydliga skrivningar bör göras i fördraget, som utesluter likformighet och fastställer att de gemensamma reglerna även i framtiden skall utgöra minimiregler. Det är centralt att regeringen driver en linje som innebär att gemenskapens regler även i fortsättningen skall utgöra ett golv och inte ett tak. Detta bör med bifall till motion K12 yrkandena 15 och 16 ges regeringen till känna.

### 3. Sven Brus (kd) anser:

Vi anser att asyl- och invandringspolitiken skall utgå från en kristen människosyn, bygga på folkrätten och genomföras i samverkan med andra stater. Inom EU har det dock varit lättare att enas kring begränsningar, och ibland rent av repressiva åtgärder, än att närma sig den öppna dörrens politik. Vi välkomnar att beslut skall tas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet men ser risken att ett borttagande av de så kallade minimireglerna kommer att tvinga Sverige att föra en stramare asylpolitik än den vi har i dag. Det bör alltid vara möjligt för ett land att ha generösare nationella regler än andra. Regeringen bör verka för en öppnare gemensam asyl- och invandringspolitik och kräva att de s.k. minimireglerna, som möjliggör för länder att

ha generösare nationella regler än andra, skall kvarstå. Det anförda bör med bifall till motion K8 yrkande 19 ges regeringen till känna.

4. Kalle Larsson (v) anser:

Vi är starkt kritiska till EU:s flyktingpolitik som vi anser vara inhuman och alltför restriktiv. Ett system med minimiregler har visat sig innebära en dragning mot en harmonisering nedåt i riktning mot den sämsta tillåtna nivån på rättssäkerhet och behandling. Att regeln om minimistandard tas bort betyder därtill att Sverige och andra länder som så skulle vilja förhindras att föra en mer generös flyktingpolitik än EU:s gemensamma. Samtidigt skall migrationspolitiken bli föremål för majoritetsbeslut. Vi menar att asyl- och invandringpolitiken även fortsättningsvis skall vara föremål för enhällighet och att länder som så önskar ges möjlighet att föra en mer human och generös flyktingpolitik än den som bestämts på EU-nivå. Detta bör med bifall till motion K9 yrkande 20 ges regeringen till känna.

5. Birgitta Carlsson (c) anser:

EU:s gemensamma asylpolitik måste bli mer öppen, generös, solidarisk och tolerant. Bindande majoritetsbeslut i asylpolitiken kan vara ett steg mot detta, förutsatt att besluten tas utifrån en hög ambitionsnivå. Den gemensamma politiken kan under sådana omständigheter vara ett verktyg för att fler länder skall öka flyktingmottagningen och att ansvaret fördelas mer rättvis i Europa. Sverige bör därför bejaka en gemensam asylpolitik, förutsatt att fördraget fastställer en hög standard för unionens asylpolitik, innebärande att den gemensamma asylpolitiken som minimikrav skall leva upp till samtliga internationella fördrag som reglerar flykting- och asylrätt. Visar sig detta omöjligt att uppnå, bör Sverige hålla fast vid att det skall vara möjligt för medlemsstaterna att nationellt tillämpa mer generösa villkor. Detta bör med bifall till motion K2 yrkande 29 ges regeringen till känna.

6. Mona Jönsson (mp) anser:

Harmoniseringen och överstatligheten inom EU när det gäller flyktingpolitiken har minskat Sveriges möjlighet att bygga upp ett alternativ för omvärlden till en solidarisk flyktingpolitik. Därför är vi starkt skeptiska till överstatlighet inom detta område. Konventets förslag om en enhetlig asylpolitik riskerar att i framtiden utveckla sig till ett område med övervakning, kontroll och så få flyktingar som möjligt. EU-ländernas flyktingpolitik har hårdnat betydligt det senaste decenniet. I konventets förslag har man konsekvent strukit alla formuleringar som talat om minimistandarder. Sverige måste därför agera för att medlemsstaterna uttryckligen skall ha kvar rätten att föra en bättre och mer solidarisk flyktingpolitik. Detta bör med bifall till motion K13 yrkande 44 ges regeringen till känna.



**Asylprotokollet**

7. Kalle Larsson (v) anser:

Asylprotokollet som antogs i samband med Amsterdamfördraget står inte i överensstämmelse med de förpliktelser som följer av Genèvekonventionen. Det är dessutom så att 12 av 13 kandidatländer, enligt Migrationsverkets rapport våren 2003, genererar asylsökande till Sverige. Med hänsyn härtill och då det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna i flera kandidatländer är det nödvändigt att asylprotokollet elimineras i det nya fördraget. Detta bör med bifall till motion Sf257 yrkande 6 ges regeringen till känna.

**Socialförsäkringsfrågor**

8. Sten Tolgfors, Anita Sidén och Anna Lilliehöök (alla m) anser:

Utgångspunkten för konventets förslag är liksom nuvarande fördrag att frågor om välfärdens utformning utgör nationell kompetens. Vi välkomnar konventets förslag på detta område, som innebär att socialpolitiken och sociala transferingar förblir nationella frågor och att EU inte kommer att utvecklas till en transfereringsunion. Riksdagen bör med bifall till motion K10 yrkandena 7 och 32 (i dessa delar) göra ett tillkännagivande om vikten av att den nationella beslutanderätten bibehålls för bl.a. socialpolitiken och sociala transferingar.

9. Kalle Larsson (v) anser:

EU kan enligt konventets förslag ta sig kompetens på de områden man önskar, vilket är en allvarlig risk för det offentliga trygghetssystemet i Sverige. I praktiken pågår därtill en harmonisering på området som drivs på av EMU-projektet. I och med Nicefördraget slog Europeiska rådet fast en s.k. europeisk social modell. Rådet har vidare gett medlemsstaterna generella riktlinjer om att offentlig sektor skall privatiseras. Vi ser en uppenbar risk att EU-samarbetet kommer att medföra en ökad privatisering av socialförsäkringarna, vilket i sin tur riskerar att hota det generella välfärdssystemet i Sverige. Riksdagen bör därför göra ett tillkännagivande om att regeringen bör verka för att den nationella beslutanderätten på det sociala området bevaras. Därmed bifalls motionerna Sf242 yrkande 2, Sf288 yrkande 9 och Sf360 yrkande 1.

BILAGA 6

## Socialutskottets yttrande 2003/04:SoU2y

## Till sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet

Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet har beslutat att bereda övriga utskott utom konstitutions- och utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid jämte motioner.

Socialutskottet får, i det nu aktuella sammanhanget, anföra följande utan att gå in i sakbehandling av motionsyrkanden.

## Socialutskottet

## Skrivelsen

*Inledning*

I skrivelsen redovisas regeringens utgångspunkter för den regeringskonferens som inleddes den 4 oktober 2003. Konferensens huvuduppgift är att ta ställning till det förslag till nytt s.k. konstitutionellt fördrag som framlagts av konventet om EU:s framtid samt ändringsförslag från medlemsstaterna. Efter konferensens avslutning avser regeringen att återkomma till riksdagen med de förslag som konferensen föranleder.

I skrivelsen behandlar regeringen det europeiska konventets förslag till nytt konstitutionellt fördrag för Europeiska unionen. Regeringen anser att konventsförslaget är en god grund för regeringskonferensen. Det ger en tydligare och mer överskådlig bild av samarbetet. Det ökar den demokratiska förankringen av samarbetet liksom öppenheten. Unionens grundläggande mål och värderingar moderniseras. Samarbetet inom det rättsliga området förstärks och unionens möjligheter att agera gentemot omvärlden förbättras. Det slås också tydligt fast att unionens kompetens är begränsad till den som är överlåten av medlemsstaterna. Genom förslaget om en ökad roll för de nationella parlamenten stärks principen om närheten till medborgarna.

*Unionens värden och mål*

Den föreslagna artikeln om målsättningar återger den övergripande inriktning som unionen skall arbeta efter. Konventet föreslår att unionens mål skall vara att främja fred, folkens välfärd och unionens grundläggande värden. Unionen skall erbjuda medborgarna ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan

inre gränser samt en inre marknad med fri och inte snedvridd konkurrens. Unionen skall arbeta för hållbar utveckling med balanserad ekonomisk tillväxt och social marknadsekonomi i syfte att uppnå full sysselsättning och sociala framsteg samt med en hög nivå av skydd och förbättring av miljön. Dessutom skall den motverka social utslagning, diskriminering och främja rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna och skydd av barnens rättigheter. Unionen skall vidare främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna. Unionen skall respektera den kulturella och språkliga mångfalden och sörja för att det kulturella arvet skyddas och utvecklas.

### *Folkhälsopolitiken*

Konventets förslag innebär inga sakliga förändringar på folkhälsoområdet. Utgångspunkten är liksom i nuvarande fördrag att frågor som rör folkhälsopolitikens utformning utgör nationell kompetens. Unionens kompetens på detta område handlar främst om att gemenskapen skall genomföra åtgärder som främjar samarbetet mellan medlemsstaterna (artikel III-179).

## Motioner

I anledning av skrivelsen har väckts följande motioner som berör socialutskottets beredningsområde, nämligen 2003/04:K6 av Gabriel Romanus m.fl. (fp, kd, c, mp, v), 2003/04:K7 av Nils-Erik Söderqvist och Agneta Lundberg (s), 2003/04:K10 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkandena 33, 34 och 38, 2003/04:K12 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkande 20 och 2003/04:K13 av Gustav Fridolin m.fl. (mp) yrkandena 26 och 66.

## Socialutskottets ställningstagande

Inledningsvis bör sägas att socialutskottet delar bedömningen att det är viktigt att barns rättigheter ges en framträdande plats i fördraget.

Socialutskottet kommer härefter att koncentrera sig på olika folkhälsofrågor.

Folkhälsofrågor blev formellt ett samarbetsområde inom EU genom Maastrichtfördraget år 1994. I och med Amsterdamfördraget vidgades gemenskapskompetensen i frågor som rör folkhälsa. Den 1 januari 2003 trädde ett nytt folkhälsoprogram i kraft som kommer att löpa fram t.o.m. 2008. Programmet utgör ett viktigt instrument i arbetet med att stärka folkhälsofrågorna inom gemenskapen och bidrar därmed till att en samlad folkhälsopolitik utvecklas på EU-nivå.

Socialutskottet vill erinra om att inom folkhälsoområdet bedriver Sverige sedan lång tid tillbaka en restriktiv alkoholpolitik för att begränsa alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Ambitionsnivån är hög. Utskottet vill betona vikten av att Sverige även fortsättningsvis kan behålla målsätt-

ningen att begränsa alkoholens skadeverkningar och verka för att minska den totala alkoholkonsumtionen. Det internationella arbetet på alkoholområdet bör utvecklas och förstärkas. Särskilt viktigt är utarbetandet av en EU-strategi för att utforma en effektiv, ansvarsfull och social alkoholpolitik som gagnar folkhälsan inom unionen. Socialutskottet erinrar om de initiativ som togs under det svenska ordförandeskapet.

Systembolagets detaljhandelsmonopol är ett av de viktigaste inslagen i den svenska alkoholpolitiken. Eftersom vissa andra alkoholpolitiska instrument har försvagats har Systembolagets roll blivit allt viktigare. Socialutskottet anser det angeläget att detaljhandelsmonopolet bevaras.

Socialutskottet har vid flera tillfällen uttalat sin principiella ståndpunkt att tobaksodling inte bör stödjas med medel ur EU:s budget. Sverige arbetar aktivt med frågor om tobaksprevention och anser att det i första hand är en folkhälsofråga.

Flera av motionerna ger uttryck för det synsätt och de ställningstaganden som nu beskrivits. Regelmässigt finns en bred och fast förankrad politisk uppfattning på området.

Det är vidare synnerligen angeläget att regeringen med kraft fortsätter att bekämpa alla krav på legalisering av narkotika och liberalisering av narkotikapolitiken på det internationella planet. Sverige måste fortsätta att aktivt driva sin inställning i narkotikafrågor inom EU. En enig svensk riksdag står bakom detta ställningstagande.

Mot bakgrund av vad som nu anförts vill socialutskottet betona att folkhälsopolitikens utformning är och bör fortsätta att vara ett nationellt ansvar. Detta är särskilt viktigt för Sverige som vill behålla en restriktiv nationell politik. Kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen på folkhälsoområdet bör således i princip behållas. Utskottet delar samtidigt såväl regeringens uppfattning som uppfattningen i flera av motionerna att en hög hälsoskyddsnivå för människor skall säkerställas vid utformningen av all gemenskapspolitik. Relationen mellan alkoholpolitikens mål och regler för den inre marknadens funktion bör fortsatt bevakas. Det bör framgå av konstitutionen att skyddet för folkhälsan inte bör underordnas handelspolitiska krav.

Statsministern har i Sveriges riksdag den 21 oktober 2003 redovisat att han informerat toppmötet att regeringen inte har något utrymme för att inleda förhandlingar förrän riksdagen behandlat konventionsförslaget. Statsministern har vid samma tillfälle betonat att Sverige önskar behålla en nationell restriktiv alkoholpolitik inom folkhälsoområdet.

Regeringskansliet har på begäran av det italienska ordförandeskapet inför regeringskonferensen den 27 oktober 2003 meddelat ordförandelandet Italien vilka icke-institutionella frågor som Sverige vill föra upp till diskussion inom ramen för regeringskonferensen. I dokumentet, dagtecknat den 20 oktober 2003, behandlas bl.a. frågan om balansen mellan den inre marknaden och folkhälsan. Tillägg presenteras för såväl artikel III-179 om folkhälsa som artikel III-217 om gemensam handelspolitik.

Den svenska regeringen anför bl.a. att den inre marknaden är baserad på förutsättningen att fri rörlighet och ekonomisk tillväxt skapar välfärd. Alkohol och tobak är emellertid en form av handelsvaror där marginalnyttan är negativ. Detta måste tas med i beräkningen. Tobakskonsumtion och alkohol är de viktigaste hälsodeterminanterna inom EU. Alkoholmissbruk förorsakar allvarliga bekymmer för folkhälsan och den sociala välfärden. Den svenska regeringen föreslår ett tillägg i artikel III-179 punkt 4 om åtgärder rörande alkohol och tobak.

Vidare föreslår den svenska regeringen ett tillägg till den föreslagna artikel III-217 punkt 4 med innebörden att det skall krävas enhällighet också vid beslut som omfattar sociala tjänster, hälso- och sjukvård och statliga monopol, då detta är av nationellt intresse.

Socialutskottet ställer sig bakom dessa båda tillägg.

Stockholm den 28 oktober 2003

På socialutskottets vägnar

*Ingrid Burman*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ingrid Burman (v), Chätrine Pålsson (kd), Kristina Zakrisson (s), Cristina Husmark Pehrsson (m), Kerstin Heinemann (fp), Lars U Granberg (s), Catherine Persson (s), Carl-Axel Johansson (m), Kenneth Johansson (c), Christer Engelhardt (s), Anne Marie Brodén (m), Kerstin-Maria Stalin (mp), Martin Nilsson (s), Jan Emanuel Johansson (s), Gunilla Wahlén (v), Anneli Särnblad Stoors (s) och Marita Aronson (fp).

## Avvikande mening

Cristina Husmark Pehrsson, Carl-Axel Johansson och Anne Marie Brodén (m) anför:

Vi delar inte utskottsmajoritetens uppfattning, utom när det gäller narkotikapolitikens inriktning, utan står bakom Moderata samlingspartiets motion 2003/04:K10 yrkandena 33, 34 och 38 med begäran om tillkännagivanden om att det är medlemsstaterna som ansvarar för folkhälsopolitiken, om patienters rätt att söka vård över nationsgränserna respektive vårdproducenternas fria etableringsrätt och om avskaffande av offentliga monopol.

Vi har således inget att erinra mot konventets förslag om att folkhälsopolitik skall vara ett fortsatt nationellt ansvar. Vi vill vidare hänvisa till vår avvikande mening i 2002/03:SoU2y där vi redovisat vår syn på alkoholpolitiken.

## Särskilt yttrande

Kerstin-Maria Stalin (mp) anför:

Jag står bakom socialutskottets ställningstaganden och vill därutöver anför att jag också står bakom Miljöpartiet de grönas motion 2003/04:K13 yrkandena 26 och 66 med begäran om tillkännagivanden om förtydliganden av barns rättigheter i EU:s målsättningar och om förebyggande verksamhet och kompletterande EU-politik inom narkotikaområdet.

BILAGA 7

## Kulturutskottets yttrande 2003/04:KrU1y

## Till sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet

Sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet har beslutat att bereda kulturutskottet tillfälle att yttra sig över skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid jämte motioner.

Kulturutskottet yttrar sig i det följande över

*dels* skrivelsen, framför allt avsnitten 8.4 Befogenhetskategorier – konventets förslag (Områden för stödjande åtgärder s. 26), 9.1 Konventets förslag (Beslutsfattande i rådet s. 30), 9.3 Regeringens utgångspunkter, 18.34–18.36 Idrott,

*dels* motionerna 2003/04:K10 (m) yrkandena 40 och 41 och 2003/04:K13 (mp) yrkande 64.

# Utskottets överväganden

## Kulturområdet

### *Regeringens skrivelse*

I förslaget till konstitutionellt fördrag anges de grundläggande principer som skall styra unionens utövande av befogenheter samt avgränsningen av unionens och medlemsstaternas befogenheter. Bland annat skall principen om subsidiaritet styra unionen i dess utövande av befogenheter (artikel I-9 p. 1). Denna princip innebär att unionen på de områden där den inte är ensam behörig skall vidta en åtgärd endast om målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva och därför bättre kan uppnås av unionen (artikel I-9 p. 3, skr. s. 22).

Unionens befogenheter indelas i följande kategorier:

Områden där unionen har ensamrätt att fatta beslut.

Områden där unionen och medlemsstaterna delar på denna rätt.

Områden där beslutanderätten ligger hos medlemsstaterna med en möjlighet för unionen att anta stödjande åtgärder (artikel I-11, skr. s. 22).

När det gäller områdena inom den sistnämnda kategorin får unionens befogenhet inte ersätta medlemsstaternas befogenhet (artikel I-11 p. 5).

Av artikel I-16 framgår att kulturen, liksom utbildnings- och ungdomsområdena samt idrotten, skall ingå i befogenhetskategorin Områden för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Vidare sägs i samma artikel att de juridiskt bindande akter som antas av unionen på grundval av de särskilda bestämmelserna för dessa områden inte får innebära en harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar.

De särskilda bestämmelser som avses återfinns bl.a. i kulturartikeln (artikel III-181) och i den artikel som innefattar utbildnings-, ungdoms- och idrottsfrågor (artikel III-182).

Konventets förslag när det gäller EU:s institutioner innebär bl.a. en utökning av beslutsfattande med kvalificerad majoritet (skr. s. 27). Rådets beslut skall fattas med kvalificerad majoritet om inte annat föreskrivs i konstitutionen (artikel I-22 p. 3).

Innebörden i begreppet kvalificerad majoritet utvecklas i artikel I-24 punkt 1 på följande sätt.

När Europeiska rådet eller ministerrådet beslutar med kvalificerad majoritet, skall denna majoritet motsvara majoriteten av medlemsstaterna och representera minst tre femtedelar av unionens befolkning.

Om utökningen av beslutsfattande med kvalificerad majoritet skriver regeringen följande (skr. s. 34).

Möjlighet till majoritetsbeslut finns redan i dag inom flertalet politikområden inom gemenskapsrätten. Mot den bakgrunden är det rimligt att



konventet föreslår kvalificerad majoritet som huvudregel i beslutsfattandet. Vissa områden bör dock under alla omständigheter undantas. Skatter är ett sådant område. Frågan om lämplig beslutsform för kulturområdet bör noggrant övervägas.

Om definitionen av begreppet kvalificerad majoritet anför regeringen följande (skr. s. 34).

Definitionen av kvalificerad majoritet föreslås bli ändrad från den 1 november 2009 och då ersätta det hittillsvarande systemet med vägda röster. Från svensk synpunkt finns det egentligen inte någon tungt vägande anledning att frångå den uppgörelse som gjordes i Nicefördraget i denna fråga. Konventets förslag gynnar de fyra stora medlemsländerna något mer, särskilt Tyskland. Erfarenheten visar att ett eller två av de stora länderna ofta driver samma ståndpunkt som Sverige i de flesta frågor. Det kan därför antas att konventets förslag i praktiken inte skulle innebära avsevärt sämre möjligheter för Sverige att hävda sin uppfattning.

Ramar och ramlagar skall enligt konventets förslag i regel antas enligt medbeslutandeförfarandet, dvs. rådet och Europaparlamentet är medlagstiftare. Detta förfarande byter namn till "det vanliga lagstiftningsförfarandet" (artiklarna I-33 och III-302, skr. s. 38 och 40).

### *Motionen*

Motionärerna bakom motion K10 (m) anför att det är positivt att unionens befogenheter tydliggörs. Samtidigt ifrågasätter de om det över huvud taget behövs någon unionskompetens på vissa områden, däribland på kulturområdet. Detta område, som blir alltmer omfattande och vitalt, skall kännetecknas av mångfald, menar de. Någon särskild kulturpolitik behövs inte i EU. Således bör EU enligt motionsförslaget inte ha någon kompetens på detta område (yrkande 40).

### *Utskottets ställningstagande*

Genom Maastrichtfördraget blev kulturen ett samarbetsområde inom Europeiska gemenskapen och fick sin rättsliga grund i artikel 128. Ett tillägg till artikeln om att främja kulturell mångfald tillkom genom Amsterdamfördraget, då kulturartikeln även fick ett nytt nummer, artikel 151. I kulturartikeln punkt 5 sägs att rådet får besluta om stimulansåtgärder som dock inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar. Vidare sägs att rådet skall besluta enhälligt. Enhällighet gäller även då rådet antar rekommendationer på förslag av kommissionen. Slutligen kan nämnas att på kulturområdet gäller medbeslutandeförfarande mellan rådet och parlamentet (nuvarande artikel 251).

Framtidskonventets förslag innebär på kulturområdet dels att en ny kulturartikel införs, dels att beslutsförfarandet på detta område ändras. Innehållet i den nya kulturartikeln, artikel III-181, är i stort sett oförändrat i jämförelse med nu gällande kulturartikel utom i ett avseende, nämligen då det gäller beslutsförfarandet. Bestämmelsen i nu gällande kulturartikel om beslutsförfarandet återfinns inte i den nya kulturartikeln. Konventet föreslår i stället att

det nya fördraget skall tillföras en generell bestämmelse som innebär att ministerrådet skall fatta beslut med kvalificerad majoritet om inte annat föreskrivs i konstitutionen (artikel I-22) samt en generell bestämmelse som gäller lagar och ramlagar som skall antas gemensamt av Europaparlamentet och ministerrådet, vilket i fördragsutkastet benämns ”det vanliga lagstiftningsförfarandet” (artikel I-33).

Det nya på kulturområdet är således att kvalificerad majoritet i ministerrådet skall råda i fortsättningen.

Enligt kulturutskottets uppfattning är det av största vikt att kulturområdet även i fortsättningen förblir en nationell angelägenhet. Av fördragsutkastet framgår att subsidiaritetsprincipen – liksom hittills – skall vara en grundläggande princip i fördraget. Även det förhållandet att kulturen nu föreslås bli inordnad i den befogenhetskategori som endast avser stödjande, samordnande eller kompletterande insatser innebär att medlemsstaterna behåller sin egen kompetens på de områden som ingår i denna kategori. Slutligen framgår det av såväl kulturartikeln som artikel I-16 att juridiskt bindande akter som antas av unionen på grundval av de särskilda bestämmelserna inom kulturområdet inte får medföra harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar (skr. s. 26).

Inför Sveriges inträde i EU uttalade kulturutskottet bl.a. att kultursamarbetet inom EU – då det gäller inflytandet på den nationella kulturpolitiken – i grunden inte skulle komma att skilja sig från annat kultursamarbete som Sverige deltar i inom ramen för internationella organisationer såsom Unesco och Europarådet (yttr. 1994/95:KrU3y s. 3). Kulturutskottet har alltså samma inställning till EU-samarbetet på kulturområdet.

Utskottet vill framhålla att det funnits ett värde i att enhällighetsprincipen har tillämpats vid beslutsfattandet på kulturområdet. Denna princip har inneburit att även små medlemsstater kunnat påverka beslutsprocessen och hindra förslag som man t.ex. anser strida mot fördraget. Genom en övergång till kvalificerad majoritet skulle emellertid små länders inflytande kunna komma att minska. Utskottet kan mot den bakgrunden instämma i regeringens förhållningssätt som innebär att frågan om beslutsform på kulturområdet noggrant bör övervägas.

Utskottet har uppmärksammat att enhällighetsprincipen bibehållits på det handelspolitiska området när det gäller förhandlingar om och ingående av avtal som rör handel med kulturella och audiovisuella tjänster, om dessa riskerar att skada unionens kulturella och språkliga mångfald. Därmed markeras att kulturprodukter, t.ex. filmer och TV-program, har ett särskilt kulturellt värde och inte kan betraktas som vilka varor som helst.

Då det gäller förslaget i motion K10 (m) att helt undanta kulturpolitiken från EU:s kompetensområde vill utskottet erinra om att unionens insatser skall syfta till att vid behov stödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet i olika avseenden då det gäller

att förbättra kunskaperna om de europeiska folkens kultur och historia,

att bevara och skydda det kulturarv som har europeisk betydelse,

icke-kommersiellt kulturutbyte samt konstnärligt och litterärt skapande.

Utskottet konstaterar att EU:s möjligheter att agera på kulturområdet hittills har varit begränsade och utskottet utgår från att så förblir fallet också om det nya fördragsutkastet antas av regeringskonferensen. De internationella kontakterna på kulturområdet har ändå kunnat utvecklas starkt under de senaste åren av flera olika skäl, bl.a. EU-medlemskapet. Utskottet ser positivt på de möjligheter som finns för Sverige att komma i åtnjutande av EU:s kultursatsningar, bl.a. genom kulturrampsprogrammet. Genom det europeiska samarbetet över gränserna torde förståelsen och intresset mellan medlemsstaterna komma att öka, vilket kulturutskottet välkomnar. Motion K10 (m) yrkande 40 bör avstyrkas av sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

## **Idrottsområdet**

### *Regeringens skrivelse*

Konventet föreslår att en rättslig grund för idrott upprättas som en del av området för stödande, samordnande eller kompletterande åtgärder. Idrotten fogas enligt förslaget in i den redan befintliga artikeln 149, som behandlar utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor. Artikeln har i konventets förslag fått nummer III-182.

Regeringen välkomnar enligt skrivelsen att idrotten nu föreslås få en uttrycklig och klar rättslig grund. Vidare är regeringen positiv till att förslaget inte omfattar harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar (skr. s. 87-88).

### *Motionerna*

Motionärerna bakom motion K10 (m) anser att det inte behövs någon särskild EU-kompetens vad gäller idrott, eftersom det på detta område utvecklas ett livskraftigt samarbete inom det civila samhället i Europa och internationellt (yrkande 41).

Motionärerna bakom motion K13 (mp) gör bedömningen att idrottspolitiken bör förbli en nationell angelägenhet (yrkande 64). I motionen framhålls att idrottens särart och idrottsorganisationernas självständighet måste betonas i konstitutionen i det fall idrottspolitiken över huvud taget skall vara en EU-fråga.

### *Utskottets ställningstagande*

Idrotten är i dag en nationell angelägenhet utan någon formell status i EU. I samband med Europeiska rådets möte i Nice i december 2000 fogades ett uttalande om idrott till ordförandeskapets slutsatser. EU:s medlemsstater har ställt sig bakom uttalandet, som kommit att kallas Idrottsdeklarationen. Deklarationen slår bl.a. fast att det är idrottsorganisationerna och medlemssta-

terna som har det främsta ansvaret för att sköta idrottsärendena. Vidare sägs att även om gemenskapen inte har direkta befogenheter på detta område bör den i åtgärder i enlighet med fördragets olika bestämmelser beakta idrottens sociala, fostrande och kulturella funktion, som ligger till grund för dess särart. Deklarationen är inte bindande för medlemsstaterna eller för EU-institutionerna.

Utskottet ser i likhet med regeringen positivt på att idrotten nu föreslås få en uttrycklig rättslig grund i konstitutionen. I likhet med vad som sagts ovan när det gäller kultur vill utskottet särskilt framhålla att någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar inte får komma i fråga. Utskottet vill betona vikten av idrottsorganisationernas självständighet. Eftersom idrotten är ett nytt område som nu kommer att regleras är det enligt utskottets mening särskilt viktigt att unionens befogenheter hålls inom ramen för samordnande, kompletterande och stödjande åtgärder. Därmed kommer idrotten att tillhöra samma kategori som kulturen. Det principiella resonemang som utskottet fört i det föregående om beslutsfattande inom kulturområdet gäller självfallet även för idrottens del.

Utskottet föreslår att sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet skall avstyrka motionerna K10 (m) yrkande 41 och K13 (mp) yrkande 64.

Stockholm den 28 oktober 2003

På kulturutskottets vägnar

*Lennart Kollmats*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Lennart Kollmats (fp), Eva Arvidsson (s), Paavo Vallius (s), Gunilla Tjernberg (kd), Peter Pedersen (v), Nikos Papadopoulos (s), Lena Adelsohn Liljeroth (m), Tommy Ternemar (s), Cecilia Wikström (fp), Birgitta Sellén (c), Göran Persson i Simrishamn (s), Anna Lindgren (m), Gunilla Carlsson i Hisings Backa (s), Matilda Ernkrans (s), Margareta Pålsson (m), Tasso Stafilidis (v) och Johan Andersson (s).

## Avvikande mening

### **EU:s kompetens vad gäller kultur- och idrottsområdena**

Lena Adelsohn Liljeroth, Anna Lindgren och Margareta Pålsson (alla m) anser:

I likhet med motionärerna bakom motion 2003/04:K10 (m) anser vi att det är positivt att unionens befogenheter tydliggörs. Vi ifrågasätter emellertid om det över huvud taget behövs någon kompetens för kultur- och idrottsområdena. Vi anser att dessa båda områden inte skall finnas med i den slutliga fördragstexten. Sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet bör således tillstyrka motion 2003/04:K10 (m) yrkandena 40 och 41.

BILAGA 8

## Trafikutskottets yttrande 2003/04:TU1y

## Till det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet

Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet har den 24 september 2003 berett samtliga övriga utskott utom konstitutionsutskottet och utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid jämte motioner. Trafikutskottet lämnar i detta yttrande vissa övergripande synpunkter på transportfrågornas behandling i EU-samarbetet. I sammanhanget behandlas följdmotion 2003/04:K4 av Carina Moberg m.fl. (s).

**Konventets förslag inom transportområdet m.m.**

Vid Europeiska rådets möte i Nice i december 2000 beslutades om vissa frågor som skulle behandlas av en kommande regeringskonferens. En av dem gällde frågan om hur fördragen kan förenklas för att göra dem tydligare och lättare att förstå, utan att deras innebörd ändras.

Det konvent som sammankallades för att förbereda regeringskonferensen har presenterat ett förslag till ett fördrag om upprättande av en konstitution för Europa. Förslaget innefattar följande fyra delar.

*Del I Unionens värden och mål*

Denna del beskriver vilka värden som EU grundas på, dess befogenheter, dess mål och dess styrelseformer.

Som övergripande *mål* för unionen anges bl.a. hållbar utveckling med konkurrenskraft, full sysselsättning och hög miljöskyddsnivå.

EU:s *befogenheter* (maktfördelningen mellan bl.a. EU och medlemsländerna) – delas in i tre olika huvudkategorier. Det är exklusiva och delade befogenheter samt stödjande åtgärder, där EU endast kan komplettera medlemsstaternas verksamhet. Av de tio uppräknade huvudområdena återfinns transporter och transeuropeiska nät som ett.

Ändringar av olika slag föreslås när det gäller bl.a. följande.

- *Beslutsinstrumenten*, såsom rättsakter, beslut och rekommendationer.
- *Beslutsprocedurerna*, dvs. graden av Europaparlamentets medbestämmanderätt i besluten.
- *Beslutsformerna*, dvs. krav på enhällighet respektive kvalificerad majoritet i rådet.

## *Del II Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.*

EU:s skyldighet att respektera medborgarnas grundläggande rättigheter får fastare fördragsmässig grund genom att EU:s stadga härom införlivas i fördraget.

I en av de där föreslagna artiklarna sägs att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer (Avdelning II. Friheter, artikel II-7).

## *Del III Unionens politik och funktion*

Det är i denna del som de olika politikområdena behandlas. Delen blev – bl.a. i vad avser de frågor som rör transporter – föremål för ändringar endast av mer teknisk juridisk natur. Trafikutskottets beredningsområde i fråga om *transporter* utgör ett självständigt politikområde i gemenskapsfördraget. Det berörs primärt av Del III, Avdelning III, Kapitel III, där följande avsnitt återfinns.

Transporter (Avsnitt 7; artiklarna III-134–143),

Transeuropeiska nätverk (Avsnitt 8; artiklarna III-144 och 145).

Avsnittet om Transporter innefattar artiklar om bl.a. följande.

- Målet med den gemensamma transportpolitiken.
- Områden som skall omfattas av lagarna.
- Tillåtlighet av stöd om behovet av samordning av transporter tillgodoses eller innebär ersättning för allmän trafikplikt.
- Krav på hänsyn till transportföretagens ekonomiska situation.
- Förbud mot diskriminering genom att tillämpa olika fraktsatser och beföringsvillkor för samma tjänst.
- Förbud för medlemsstaterna att ge stöd genom fraktsatser och villkor.
- Förbud mot oskäligen avgifter m.m. vid gränspassage.
- Omfattningen av avsnittet om transporter. Enligt artikelns första stycke skall järnväg, landsväg och inre vattenvägar omfattas. I dess andra stycke sägs att i europeiska lagar eller ramlagar får åtgärder fastställas som är lämpliga för sjöfart och luftfart.

Trafikutskottets beredningsområde i fråga om *kommunikationer* – elektroniska och andra – utgör inte något självständigt politikområde i gemenskapsfördraget. Regler för utveckling av det s.k. informationssamhället ingår i stället i fördragets avsnitt om t.ex. den inre marknaden, konkurrenspolitik, transporter samt forskning och utveckling.

## *Del IV Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser*

I denna del återfinns regler om förfarandet vid ändring av fördraget.

Till fördraget har fogats bl.a. protokoll, däribland de om de nationella parlamentens roll i EU och om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Det är på grundval av dessa bestämmelser som de nationella

parlamenten har att pröva frågan om gränsen för unionens befogenheter, t.ex. vad gäller transporter och transeuropeiska nät.

### **Regeringens departementspromemoria om konventets förslag**

I departementspromemorian (Ds 2003:36) Europeiska konventet om EU:s framtid har regeringen redovisat de huvudsakliga förändringarna i förhållande till nu gällande fördrag. Det bör således observeras, sägs det i promemorian, att varje punkt i fördraget inte redovisas. Av de till regeringen inkomna remissyttrandena kan följande nämnas.

Svenska naturskyddsföreningen har beträffande avsnitten om transporter och transeuropeiska nät åberopat en till sitt yttrande bifogad rapport, där vissa ändringar föreslås i konventets förslag. Syftet är att i högre grad lyfta fram miljöaspekten i dessa sammanhang.

Svenskt Näringsliv har i sitt yttrande påpekat att konventens förslag talar om fraktsatser (artiklarna III-137, 139 och 140). Detta begrepp leder – enligt Svenskt Näringsliv – tanken till prissättning genom officiella tariffer. Detta sätt att fastställa fraktpriser existerar inte längre, och terminologin borde moderniseras.

### **Regeringens skrivelse om konventets förslag**

I skrivelsen (skr. 2003/04:13) Europeiska konventet om EU:s framtid redovisar regeringen sina utgångspunkter för den regeringskonferens som numera har inletts. Konferensens huvuduppgift är att ta ställning till dels konventets förslag till konstitutionellt fördrag, dels ändringsförslag från medlemsstaterna. Regeringen säger sig ha för avsikt att återkomma till riksdagen med de förslag som konferensen föranleder.

I sin skrivelse har regeringen inte redovisat sina utgångspunkter för alla de politikområden som finns i konventsförslaget; sålunda saknas en sådan redovisning när det gäller transporter och transeuropeiska nät. Under rubriken Miljöpolitiken framhåller regeringen emellertid som en av sina utgångspunkter att miljöskyddsbestämmelser bör integreras i de olika sakpolitiska artiklar såsom redan är fallet i den nya artikeln om energi och i de inledande artiklarna om unionens yttre åtgärder. Som ett konkret exempel nämns transporter.

### **Motionsförslag**

I motion 2003/04:K4 av Carina Moberg m.fl. (s) konstateras att regeringens skrivelse inte innehåller en redovisning av regeringens viljeinriktning och ambition för det framtida Europasamarbetet på transportområdet. Motionärerna begär att riksdagen gör ett tillkännagivande om angelägenheten av att den gemensamma transportpolitiken tydligt lyfts fram i det vidare Europasamarbetet. En ny form av lagstiftning på gemenskapsnivå för transportsektorn bör utvecklas, anser de och efterlyser en helhetsstrategi genom vilken även andra politikområden än transportpolitik inkluderas.



## Utskottets ställningstagande

Trafikutskottet vill inledningsvis betona att väl fungerande transporter inom EU utgör en viktig förutsättning för den inre marknadens funktion. Regelverket på detta område utgör därmed en av hörnstenarna i fördraget.

Avsnitten om transporter och om transeuropeiska nät har emellertid – i likhet med vissa andra avsnitt – inte varit föremål för samma genomarbetning av konventet som övriga avsnitt. Målformuleringen i gemenskapsfördraget har sålunda överförts till konventets förslag endast med tekniskt juridiska justeringar. Den första artikeln lyder enligt följande. ”Konstitutionens mål på det område som behandlas i denna avdelning skall uppnås inom ramen för en gemensam transportpolitik” (artikel III-133). Det handlar således om vad som skall uppnås *med* transportpolitiken. Till skillnad från vad som föreslås gälla för andra politikområden, t.ex. i avsnitten om miljö och konsumentskydd samt det nya avsnittet om energi, anges inte något mål *för* transportpolitiken.

Denna brist i konventets förslag har uppmärksammats i motion 2003/04:K4 av Carina Moberg m.fl. (s). I motionen konstateras också att inte heller regeringen i sin skrivelse till riksdagen har tagit upp denna fråga. Innebörden i motionen är således att målformuleringen på transportområdet behöver utvecklas. Motionärerna påminner om att trafikutskottet tidigare, bl.a. i sitt yttrande till EU-nämnden om Europeiska kommissionens vitbok *Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden* (2001/02:TU2y), behandlat denna fråga. Vid detta tillfälle underströk trafikutskottet att målet bör vara ett transportsystem som är långsiktigt hållbart. Utskottet betonade samtidigt vikten av att förutsättningar skapas som innebär att en hållbar utveckling nås där olika transportslag utnyttjas på samhällsekonomiskt och marknadsmässigt lämpligt sätt.

Trafikutskottet ansluter sig mot denna bakgrund till vad som nu anförs i motion 2003/04:K4, nämligen att gränsöverskridande transporter kommer att vara mycket viktiga i det nya regionalpolitiska perspektiv som följer av unionens utvidgning. Överskuggande frågor gäller tilltagande trängsel, trafik-tillväxt, bl.a. till följd av Europeiska unionens utvidgning, och behovet av att integrera transporterna i målet om en hållbar utveckling. Ett modernt transportsystem förutsätts sålunda vara hållbart från såväl ekonomisk och social synpunkt som miljösynpunkt. Trafikutskottet konstaterar att motionsförslaget i stora drag överensstämmer med vad utskottet har anfört i tidigare sammanhang.

Likaså finner trafikutskottet – i likhet med motionärerna – att det är angeläget att målet för de gränsöverskridande transporterna tas upp i den nya fördragstexten, eftersom de är centrala för utvecklingen av den inre marknaden i framtiden. Det behöver förtydligas vilka avgränsningar som bör göras när det gäller de frågor som faller under EU:s kompetens och de som bättre och effektivare hanteras på nationell eller regional nivå.

Trafikutskottet ställer sig också bakom vad som anförs i motionen om att regeringen även bör uppmanas att – i detta och andra sammanhang – söka att få med skrivningar om en hög ambitionsnivå på trafiksäkerhetsområdet. Inte

minst behöver frågan om barn och trafiksäkerhet uppmärksammas. Vidare bör EU även i fortsättningen driva arbetet med harmoniserade regler för fordonsutrustning och med en rättvisande prissättning inom transportområdet.

Rent allmänt anser trafikutskottet att det hade varit värdefullt med en mer genomgripande översyn av strukturen i de olika politikområdena i del III. En mer enhetlig uppbyggnad av de olika avsnitten skulle underlätta fördragets läsbarhet och förståelsen för det, vilket ju också var en av konventets uppgifter.

Med det sagda föreslår trafikutskottet att det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet ansluter sig till vad här har uttalats; motionen får därmed anses tillgodosedd.

Stockholm den 28 oktober 2003

På trafikutskottets vägnar

*Claes Roxbergh*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Claes Roxbergh (mp), Carina Moberg (s), Elizabeth Nyström (m), Jarl Lander (s), Erling Bager (fp), Hans Stenberg (s), Krister Örnfjäder (s), Johnny Gylling (kd), Karin Svensson Smith (v), Claes-Göran Brandin (s), Per Westerberg (m), Monica Green (s), Sven Bergström (c), Jan-Evert Rådström (m), Börje Vestlund (s) och Christer Winbäck (fp).

BILAGA 9

## Miljö- och jordbruksutskottets yttrande 2003/04:MJU2y

### Till sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet

Sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet har den 24 september 2003 beslutat att bereda bl.a. miljö- och jordbruksutskottet tillfälle att yttra sig över skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid jämte följdmotioner samt motion 2003/04:MJ434 yrkande 8 från allmänna motionstiden 2003.

Miljö- och jordbruksutskottet behandlar i yttrandet de förslag i skrivelsen som avser jordbruks- och fiskepolitiken samt miljöpolitiken och motionerna 2003/04:K2 (c) yrkandena 33, 35 och 36, 2003/04:K5 (s), 2003/04:K8 (kd) yrkandena 27 och 28, 2003/04:K9 (v) yrkande 30, 2003/04:K10 (m) yrkandena 35 och 36, 2003/04:K11 (s), 2003/04:K13 (mp) yrkandena 24, 49, 51, 58, 60, 61, 67 och 68 samt motion 2003/04:MJ434 yrkande 8.

### Utskottet

#### **Jordbruks- och fiskepolitiken**

##### *Skrivelsen*

I det konstitutionella fördraget föreslås att Europaparlamentet ges ett ökat inflytande över jordbrukspolitiken. Lagstiftningsförfarandet, dvs. medbeslutande för Europaparlamentet, föreslås bli tillämpat vid antagandet av de europeiska lagar och europeiska ramlagar genom vilka den gemensamma politiken för fiske och jordbruk genomförs. Parlamentet föreslås dock inte ges motsvarande inflytande vid antagandet av europeiska förordningar eller beslut om fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar samt fastställande och fördelning av fiskemöjligheter.

Konventet föreslår ingen ändring av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

Fiske beskrivs i konventets förslag som en delad befogenhet, med undantag för bevarandet av havets biologiska resurser som är en exklusiv befogenhet. (Artiklarna III-121 till III-128.)

### *Motionerna*

Enligt motion K5 (s) bör en målsättning om att jordbrukspolitiken också skall omfatta ett djuretiskt hållbart samhälle inom hela EU införas i fördraget. Fördraget bör innehålla texter om hur vi på EU-nivå kan bilda ett djuretiskt råd, bestående av etiker och andra personer som står fria från den pågående djuranvändningen. Rådet bör ta fram djuretiska analyser kring samhällsutvecklingen och olika enskilda frågor.

I motion K8 (kd) anförs att den europeiska jordbrukspolitiken har mycket negativa konsekvenser för fattiga jordbrukare i u-världen. Följderna av de omfattande subventionerna inom unionen leder till dumpning av produktion på u-landsmarknader, vilket i sin tur slår ut inhemsk produktion och förhindrar export till EU. Målsättningen bör vara en minskad överskottsproduktion och en jordbrukspolitik som tar ett globalt ansvar (yrkande 27).

Enligt motion K10 (m) om en reformering av den gemensamma jordbruks- och fiskepolitiken bör konventets förslag om en förändrad beslutsordning för jordbrukspolitiken göra det lättare att reformera den jordbrukspolitik som orsakar överproduktion och dumpning. En reformering av målen för jordbrukspolitiken bör genomföras (yrkande 35).

I motion K13 (mp) anförs att djurskydd bör införas som målsättning för EU:s politik (yrkande 24). Vidare bör regeringen på regeringskonferensen driva att jordbrukspolitiken åternationaliseras (yrkande 67). Problemen med EU:s fiskeripolitik kan exemplifieras med förbudet för Sverige att genomföra det aviserade stoppet av torskfisket. Regeringen bör analysera förslaget att göra bevarandet av havets biologiska resurser till en exklusiv EU-befogenhet. Flera remissinstanser har också pekat på oklarheterna inom detta område. Regeringens linje borde vara att EU enbart skall ha rätt att sätta miljöskyddande minimistandarder inom politikområdet, inte tvinga länder att föra en mindre miljövänlig politik (yrkande 68).

### *Utskottets ställningstagande*

#### Jordbruk

Som anförs i skrivelsen innebär konventsförslaget att Europaparlamentet får ett utökat inflytande över den gemensamma jordbrukspolitiken. Utskottet instämmer i att det är angeläget att tydligt klargöra kompetensfördelningen mellan Europaparlamentet och rådet samt att finna en form av medbeslutande som är väl avvägd.

När det gäller frågan om avreglering av den gemensamma jordbrukspolitiken uttalade utskottet i april 2002 (bet. 2001/02:MJU15 s. 22) att riksdagen har godkänt de riktlinjer regeringen presenterat i propositionen Riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom EU (prop. 1997/98:142, bet. 1997/98:JoU23, rskr. 1997/98:241). Riktlinjerna innebär att jordbruks- och livsmedelsproduktionen skall främjas genom en reform av jordbruks- och livsmedelspolitiken inom EU med särskilt avseende på successivt borttagande av EG:s marknadsordningar och på en avveckling av gräns-

skyddet med hänsyn till internationella åtaganden. Utskottet uppmärksammade vidare regeringens avsikt att under de närmaste åren ägna kraft åt reformeringen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik utifrån de övergripande målsättningar som slogs fast av riksdagen 1998. Den stora andel av EG:s budget som går till den gemensamma jordbrukspolitiken motiverar i sig att dessa frågor bereds i särskild ordning. Utskottet föreslog därför i ett tillkännagivande att regeringen tillsätter en parlamentarisk kommitté med uppgift att utarbeta en svensk strategi för reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2001/02:255).

Vid Jordbruksrådets möte den 26 juni 2003 träffades en överenskommelse om den s.k. halvtidsöversynen (mid-term review) av den gemensamma jordbrukspolitiken. Beslutet innebär att nuvarande direktstöd med vissa undantag ersätts av ett frikopplat gårdsstöd. Arealstödet för jordbruksgrödor kan frikopplas med mellan 75 % och 100 %. Jordbruksreformen innebär att direktstöden dras ned successivt och att pengarna genom s.k. modulering används för stöd till miljö och landsbygdsutveckling. Genom att stärka miljöns och landsbygdsutvecklingens roll ges medlemsländerna möjlighet att i ökad utsträckning, genom riktade åtgärder, tillgodose behov på landsbygden.

Regeringens ståndpunkt i det arbete som föregick halvtidsöversynen har varit att kostnaden för t.ex. arealstöd bör minska och att medel bör föras över till åtgärder för landsbygdsutveckling, t.ex. miljöersättningar. Denna ståndpunkt har fortlöpande redovisats och diskuterats i den samrådsgrupp med representanter från miljö- och jordbruksutskottet och Jordbruksdepartementet som följt förhandlingarna.

Jordbruksministern har i svar på fråga 2002/03:663 om det svenska jordbruket anfört att regeringen verkar kraftfullt för att jordbrukspolitiken skall reformeras. Jordbruksministern arbetar för att den översyn och reformprocess som för närvarande pågår skall leda till en mer effektiv och dynamisk jordbrukspolitik inom EU.

Utskottet delar regeringens uppfattning att de målsättningar för den gemensamma jordbrukspolitiken som angetts i konventets förslag är anpassade till den situation som rådde i Europa på 1950-talet. Målsättningarna i existerande fördrag är därför inte längre relevanta i förhållande till den nuvarande situationen för Europas jordbruk. Utskottet instämmer i att en uppgift i det fortsatta arbetet med det nya fördraget bör vara att söka modernisera målen för jordbrukspolitiken. Motionerna K8 (kd) yrkande 27 och K10 (m) yrkande 35 bör lämnas utan vidare åtgärd i den mån de inte tillgodosetts med vad som anförts. Även motion K13 (mp) yrkande 67 avstyrks med det anförda.

#### Fiske

På förslag av regeringen i proposition 1997/98:2 om hållbart fiske och jordbruk fattade riksdagen i december 1997 beslut om att såväl det svenska fisket som fisket inom EU skall bedrivas på ett hållbart sätt (bet. 1997/98:JoU, rskr. 1997/98:116). Riksdagen delade också regeringens bedömning att Sverige bör verka för förändringar av den gemensamma fiskepolitiken i samband med den

förestående översynen för att politiken bättre skall svara mot det angivna målet och att försiktighetsprincipen härvid bör tillämpas liksom miljöaspekterna beaktas. I april 1999 fattade riksdagen beslut om en ny struktur i arbetet med miljömål och fastställde 15 nationella miljö kvalitetsmål (bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183) av vilka framför allt målen Bara naturlig försurning, Levande sjöar och vattendrag och Hav i balans samt levande kust och skärgård berör fisket. I november 2001 beslutade riksdagen om ett antal delmål för de tre miljö kvalitetsmålen (bet. 2001/02: MJU3 rskr. 2001/02:36).

Utskottet konstaterade i maj 2002 (bet. 2001/02: MJU23) att den gemensamma fiskepolitiken är en fullt utvecklad gemenskapspolitik där EU har exklusiv kompetens, vilket i likhet med jordbrukspolitiken innebär att alla gemenskapens länder omfattas av samma bestämmelser. Politiken reglerar alla aspekter på fisket, från havet till konsumenten. Målet för den gemensamma fiskepolitiken i fråga om utnyttjandet är enligt artikel 2 i grundförordningen 3760/92 att den gemensamma fiskepolitiken skall skydda och bevara de levande marina akvatiska resurser som är tillgängliga och får utnyttjas. Den gemensamma fiskepolitiken skall se till att dessa resurser långsiktigt utnyttjas på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt under de ekonomiska och sociala förhållanden som passar sektorn, varvid hänsyn skall tas till följderna för det marina ekosystemet och särskilt till producenternas och konsumenternas behov. För att nå målet har EU infört ett gemenskapssystem för styrning av utnyttjandet. Systemet skall se till att det finns en varaktig balans mellan resurserna och utnyttjandet av dem inom de olika fiskeområdena. Enligt den gemensamma målbestämmelsen har medlemsstaterna en skyldighet att se till att icke yrkesmässiga verksamheter, som t.ex. fritidsfiske, inte äventyrar bevarandet och förvaltningen av de resurser som omfattas av den gemensamma fiskepolitiken. För att dessa mål skall kunna uppnås och för att säkerställa att utnyttjandet sker på ett hållbart sätt anges i förordningen bl.a. ramar för tillträde samt för förvaltning och kontroll av fiskeaktiviteterna samt de medel och förfaranden som krävs. Syftet med fiskepolitiken är att säkra en ansvarsfull förvaltning av bestånden främst genom förbättrad övervakning och kontroll, användning av mer selektiva redskap samt minskning av bifångst och kasserad fångst. Vidare skall produktionshöjande subventioner reduceras för att uppnå en bättre balans mellan fiskekapacitet och långsiktigt hållbart nyttjande av fiskeresurserna. Utskottet anser, i likhet med regeringen, att den gemensamma fiskepolitiken inte har lyckats uppfylla målen i den gemensamma fiskepolitiken. Som utskottet vid flera tillfällen tidigare har framhållit (bet. 1999/2000: MJU8) skall målsättningen för den gemensamma fiskepolitiken vara att den bedrivs på ett långsiktigt hållbart sätt. Den framtida fiskepolitiken bör därför utvecklas så att den bättre bidrar till detta mål. Arbetet måste utgå från vetenskapliga bedömningar av bestånden och fiskemöjligheterna. Vidare skall försiktighetsprincipen tillämpas och miljöaspekterna beaktas.

Som regeringen anfört i skrivelsen beskrivs fiske i konventets förslag som en delad befogenhet, med undantag för bevarandet av havets biologiska resur-

ser som är en exklusiv befogenhet (artiklarna III-121 till III-128). Som redovisas i skrivelsen (s. 24) skall unionen ensam ha befogenhet bl.a. för den gemensamma handelspolitiken och bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Förteckningen över områdena med exklusiv befogenhet är uttömmande. På de områden där unionen har exklusiva befogenheter tillämpas inte subsidiaritetsprincipen.

Utskottet gör samma bedömning som regeringen att konventets förslag inte syftar till någon förändring av kompetensfördelningen för den gemensamma fiskeripolitiken. Utskottet vill emellertid erinra om att målsättningen för den gemensamma fiskepolitiken skall vara att den bedrivs på ett långsiktigt hållbart sätt. Den framtida fiskepolitiken bör därför utvecklas så att den bättre bidrar till detta mål. Arbetet måste utgå från vetenskapliga bedömningar av bestånden och fiskemöjligheterna. Vidare skall försiktighetsprincipen tillämpas och miljöaspekterna beaktas. Enligt utskottets bedömning bör syftet med motion K13 yrkande 68 med det anförda till stor del vara tillgodosett. Yrkandet bör således inte påkalla någon ytterligare riksdagens åtgärd. Utskottet instämmer i att begreppet havets biologiska resurser kan behöva klargöras.

Djurskydd m.m.

Det av riksdagen antagna målet för djurpolitiken är ett gott djurskydd och ett gott djurhälsotillstånd bland djur i människans tjänst och att viltstammarna förvaltas på ett sådant sätt att oacceptabla skador på människor och egendom inte uppstår (bet. 2000/01: MJU3).

Utskottet redovisade vid riksdagsbehandlingen av statsbudgeten för år 2002 (bet. 2001/02: MJU2) att det svenska arbetet med djurhälsa och djurskydd innebär att principen om ett tydligt samband mellan det sätt på vilket jordbruket och djurhållningen bedrivs och kvaliteten hos de livsmedel som produceras även fortsättningsvis skall beaktas. Med slutsatserna från diskussionen om människors ansvar för de djur som nyttjas för olika ändamål kan grunden läggas för att djurskydd och djuretiska aspekter skall integreras och bli en självklar beståndsdel i den framtida jordbrukspolitiken. Utskottet anförde vidare att utgångspunkten för djurhållning bör vara att så långt som möjligt undvika att djuren utsätts för stress, smärta och skador, att djurens hälsa skall främjas och hänsyn skall tas till djurens fysiologiska och beteendemässiga behov. Det finns också en stark koppling mellan en god skötsel och hygien i djurhållningen och en hög livsmedelskvalitet.

Det svenska synsättet när det gäller djurhälsa och djurskydd är präglat av höga etiska ambitioner. Ekonomisk hänsyn får inte gå före djurens bästa. Genom detta synsätt skapas en etiskt god djurhållning vars goda djurmiljö är en förutsättning för bl.a. ett lågt användande av antibiotika i djurskötseln.

Utskottet anförde i april 2002 att regeringens arbete med djurskyddsfrågor inom EU nyligen har redovisats i skrivelse 2001/02:160 Årsboken om EU Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen (bet. 2001/02: MJU20). Av avsnittet om djurskydd och djurhälsa framgår att Sverige har tagit initiativ i eller hårt drivit ett antal frågor på dessa områden. Det framgår även att Sverige under ordförandeskapet tydligt markerade att djurskydd bör ges hög

prioritet inom det europeiska samarbetet. Inom ramen för ordförandeskapet i EU lyfte Sverige under våren 2001 fram frågorna om vad som är god djurhållning, vilket egenvärde djur har och vilket moraliskt ansvar människan har att behandla djur väl. Regeringen initierade bl.a. en debatt om djuretik i ministerrådet och höll informella rundabordsdiskussioner med företrädare för djurskyddsorganisationer. I skrivelsen framhåller regeringen vidare att Sverige under lång tid har arbetat med djurskydd och vill höja förändringstakten inom EU genom att mana till eftertanke inför djurhanteringen.

Utskottet redovisade vid behandlingen av statsbudgeten för år 2003 (bet. 2002/03:MJU2) att de senaste årens arbete med etik i djurhållningen har mött stort gensvar. Djurskydd och djuretiska aspekter skall enligt regeringen vara en självklar beståndsdel i den framtida jordbrukspolitiken för att bidra till säkrare livsmedel och skapa en god folkhälsa.

Utskottet vill erinra om att det genom den nyligen beslutade jordbruksreformen införs t.ex. en koppling mellan efterlevnad av vissa djurskyddsregler för att utbetalning av jordbruksstöd skall ske. Dessutom införs en möjlighet för medlemsländerna att lämna stöd till lantbrukare som driver sitt lantbruk med särskilda hänsyn till djurens välbefinnande. Både utrikesutskottet och miljö- och jordbruksutskottet har tidigare redovisat (bet. 2002/03:UU10 och bet. 2001/02:MJU15) att EU i WTO-förhandlingarna driver viktiga samhällsfrågor såsom förbättrad miljö- och djurskyddshänsyn. Utskottet har inhämtat att den svenska regeringen stöder detta arbete. Utskottet vill dessutom påpeka att regeringen har lagt fram förslag till förbättringar av djurskyddet vid arbetet med nya direktiv och förordningar inom EU och Europarådet. Den svenska regeringen har dessutom drivit ståndpunkten att djurskydd skall omfattas av EU:s förhandlingsförslag i WTO.

När det gäller den fråga som tas upp i motion K5 (s) om ett djuretiskt hållbart samhälle inom hela EU vill utskottet redovisa ett uttalande av utskottet i december 2002 (bet. 2002/03:MJU5 s. 12) beträffande den nya djurskyddsmyndigheten, nämligen att den nya myndigheten bör ha ett rådgivande organ likt det som finns vid Jordbruksverket i dag. Utskottet instämde med regeringen i att detta råd bör diskutera etiska frågor och att rådet därför bör ha bl.a. etisk kompetens.

Det svenska synsättet när det gäller djurhälsa och djurskydd är präglat av höga etiska ambitioner. Ekonomisk hänsyn får inte gå före djurens bästa. Genom detta synsätt skapas en etiskt god djurhållning vars goda djurmiljö är en förutsättning för bl.a. ett lågt användande av antibiotika i djurskötseln. Utskottet utgår från att detta synsätt även präglar Sveriges agerande inom EU och att regeringen även fortsättningsvis arbetar för en etiskt god djurhållning inom EU. Mot bakgrund av vad som anförts och i avvaktan på det arbete som således pågår föreslår utskottet att motionerna K5 (s) och K13 (mp) yrkande 24 lämnas utan vidare åtgärd.



## Miljöpolitiken

### *Skrivelsen*

De inledande bestämmelserna i nuvarande fördrag innehåller texter om hållbar utveckling och integration av miljöhänsyn. I de första förslagen till det konstitutionella fördraget fanns en sämre skrivning än den nuvarande om hållbar utveckling, och miljöintegration saknades helt. Efter bl.a. upprepade svenska påstötningar förbättrades skrivningen om hållbar utveckling och en central bestämmelse om sektorsintegration introducerades (artikel 3).

Konventets förslag om miljöbestämmelserna (artiklarna III-129 till III-131) motsvarar i allt väsentligt de skrivningar om hållbar utveckling och miljöintegration som finns i nu gällande fördrag. Ett av unionens mål skall vara en hållbar utveckling som bland andra mål bygger på en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö. I artikel 3 och artikel III-4 introduceras hållbar utveckling och en central bestämmelse om sektorsintegrationen. Förslagen om miljöbestämmelserna i konventets tredje del (III-129 och III-131) överensstämmer även de i huvudsak med bestämmelserna i nuvarande fördrag.

### *Motionerna*

Miljöpolitiken bör enligt motion K2 (c) styras av miniminormer. Unionen bör inte reglera alla delar. Det är inte den lägsta normen som bör vara vägledande för alla andra, utan det bör även finnas en möjlighet för enskilda länder att gå före i utformningen av sin miljöpolitik. Det bör utredas om det finns möjlighet att "tvinga in" det sista medlemslandet i förbättringar av miljöpolitiken (yrkande 35). Vidare bör revidering av den existerande miljöpolicyen inte leda till att medlemsstaterna måste sänka sina krav och standarder (yrkande 36).

Enligt motionerna K2 (c) yrkande 33 och K11 (s) har hållbar utveckling som ett grundläggande mål för EU lyfts fram och tydliggjorts. Det är angeläget att detta också förstärker den praktiska politiken. På andra områden, t.ex. de sociala och ekonomiska, har detta tydliggjorts som särskilda protokoll som anger inriktningen för den gemensamma politiken. I slutskedet av förhandlingarna i konventet om EU:s nya fördrag presenterade miljökommissionär Margot Wallström ett förslag till protokoll om hållbar utveckling. Frågan om ett miljöprotokoll har inte diskuterats inom ramen för konventet, och vi anser därför att riksdagen bör ge regeringen till känna att närmare pröva förslaget. Tanken med ett protokoll är att det skall ingå som en bilaga till det nya fördraget och därmed manifestera vikten av hållbar utveckling. Målet om hållbar utveckling bör lyftas fram i ett protokoll så att alla institutionerna kan försäkra att större policy- och lagstiftningsförslag utformas i enlighet med hållbar utveckling. Även i motion K13 (mp) förordas att ett protokoll om hållbar utveckling införs. Motionärerna stödjer EU-kommissionär Wallströms förslag till protokoll om hållbar utveckling. Förslaget bör dock justeras för att lyfta in ett krav på en strategi för hållbar utveckling, med konkreta mål och tidtabel-

ler. Vidare bör hänsyn tas till konsekvenser för hållbar utveckling i tredje världen vid bedömning av EU-förslag (yrkande 51).

Enligt motion K8 (kd) bör Sverige vara pådrivande för att skärpa EU:s politik för hållbar utveckling. Som en av världens rikaste regioner bör Europa ta ett ökat globalt ansvar för en hållbar utveckling. Miljösamarbetet över nationsgränserna är en av EU:s viktigaste uppgifter, och motionärerna anser att Sverige bör vara mer pådrivande än i dag (yrkande 28).

Hållbar utveckling har i konventets förslag lyfts fram som en av unionens grundläggande värden, vilket enligt motion K9 (v) är positivt. En definition saknas emellertid om att social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet skall utgöra tre jämställda ben. Både den sociala och ekologiska dimensionen är i realiteten frånvarande i fördragsutkastet. Regeringen bör verka för att den sociala och ekologiska dimensionen av hållbar utveckling jämföras med den ekonomiska (yrkande 30).

I motion K10 (m) om EU:s framtida miljöpolitik accepteras konventets förslag. Det innebär inte någon förändring i jämförelse med nuvarande förhållanden (yrkande 36).

Enligt motion K13 (mp) har den s.k. miljögarantin visat sig ha begränsat värde. De undantagsmöjligheter som finns är kringskurna av krav på att lagstiftning måste motiveras med nya vetenskapliga bevis m.m. Sverige bör verka för införandet av en verklig miljögaranti i EU-fördraget som ger medlemsländerna rätt att gå före med en högre nivå på miljö- och hälsoskyddet (yrkande 49). Även enligt motion MJ434 (mp) bör regeringen verka för att EU:s nya grundlag ger en uttrycklig rätt för medlemsstater att gå före den gemensamma politiken för att vidta nationella åtgärder till skydd för miljö, naturresurser och hälsa (yrkande 8).

Vidare bör enligt motion K13 (mp) artikel II-37 innehålla en uttrycklig rätt för varje person, nu och i framtiden, att leva i en miljö anpassad till hennes hälsa och välbefinnande. Konventutkastets förslag till rättighet om miljöskydd (artikel II:37) når inte upp till Århuskonventionens krav och är för svagt (yrkande 58). Vidare bör artikel III-43 reformeras. Artikeln anger när restriktioner i den fria varurörligheten får göras. Fördragsutkastets skrivning om "intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter ..." är för snäv. I enlighet med praxis från EG-domstolen bör artikeln kompletteras med en uttrycklig rätt att vidta inskränkningar för miljöskydd, förutsatt att åtgärderna i övrigt är förenliga med EU-kraven (yrkande 60). I enlighet med den s.k. Cardiffprocessen bör integreringen av miljöhänsyn i fördraget öka. Genomgripande revideringar behövs av områden som jordbruk, fiske och miljö (yrkande 61).

#### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet instämmer i vad som anförs i motionerna K8 (kd) yrkande 28 och K9 (v) yrkande 30 om att Sverige bör vara pådrivande för att skärpa EU:s politik för hållbar utveckling och att regeringen bör verka för att den sociala och ekologiska dimensionen av hållbar utveckling jämföras med den ekono-

miska. Som regeringen anfört vore förbättringar av miljöskyddskraven i det konstitutionella fördraget önskvärt. Dessutom bör, vilket även framhålls i motion K13 (mp) yrkande 61, miljöskyddsbestämmelser integreras i olika sakpolitiska artiklar, såsom redan är fallet i den nya artikeln om energi och i de inledande bestämmelserna om unionens yttre åtgärder. Mer konkret gäller det jordbruk och fiske, statsstöd, transport, industri samt forskning och utveckling.

Som regeringen anfört motsvarar konventets förslag om miljöbestämmelserna (artiklarna III-129 till III-131) i allt väsentligt de skrivningar om hållbar utveckling och miljöintegration som finns i nu gällande fördrag. Ett av unionens mål skall vara en hållbar utveckling som bland andra mål bygger på en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö. I artikel 3 och artikel III-4 introduceras hållbar utveckling och en central bestämmelse om sektorsintegrationen. Förslagen om miljöbestämmelserna i konventets tredje del (III-129 och III-131) överensstämmer även de i huvudsak med bestämmelserna i nuvarande fördrag.

Utskottet instämmer med regeringen i att det vore önskvärt med förbättringar i fördraget när det gäller tillämpningen av försiktighetsprincipen och en introduktion i fördraget av den s.k. substitutionsprincipen. Dessa principer bör beaktas vid harmonisering och vid tillämpning av harmoniserade bestämmelser och av fördraget som sådant. Miljösamarbetet över nationsgränserna är en av EU:s viktigaste uppgifter, och utskottet anser i likhet med motionärerna i motion K8 (kd) yrkande 28 att Sverige bör vara mer pådrivande än i dag. Motionerna K8 (kd) yrkande 28, K9 (v) yrkande 30 samt K13 (mp) yrkandena 60 och 61 innehåller krav på Sveriges agerande i den fortsatta regeringskonferensen som till stor del sammanfaller med utskottets här redovisade synpunkter. Motionerna bör inte föranleda någon vidare riksdagens åtgärd. Inte heller motion K10 (m) yrkande 36 bör föranleda någon ytterligare åtgärd.

Som anförs i motionerna K2 (c) yrkande 33, K11 (s) och K13 (mp) yrkande 51 har hållbar utveckling som ett grundläggande mål för EU lyfts fram och tydliggjorts i konventionsförslaget. Det är enligt utskottets uppfattning angeläget att detta också uppmärksammas i den praktiska politiken. På andra områden, t.ex. det ekonomiska, finns särskilda protokoll som anger inriktningen för den gemensamma politiken. Som regeringen redovisat presenterade miljökommissionär Margot Wallström i slutskedet av förhandlingarna i konventet om EU:s nya fördrag ett förslag till protokoll om hållbar utveckling. Utskottet anser att det vore värdefullt om målet om hållbar utveckling kunde lyftas fram i ett protokoll till det nya fördraget. Alla större förslag och större förändringar i dessa bör föregås av hållbarhetsbedömningar av deras potentiella ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser. Effekterna av ett förslag och konsekvenser på kort och på lång sikt bör kunna bedömas. Utskottet anser således att frågan om ett miljöprotokoll förtjänar fortsatt uppmärksamhet inom ramen för konventet. Regeringen bör därför närmare pröva förslaget.

I det sammanhanget kan frågan om en mer utvecklad strategi för hållbar utveckling, som innehåller bl.a. konkreta mål, tidsramar och en bedömning av konsekvenserna för utvecklingen i tredje världen, behöva uppmärksammas. Det anförda, som även ligger i linje med de synpunkter som redovisas i motionerna K2 (c) yrkande 33, K11 (s) och K13 (mp) yrkande 51, bör ges regeringen till känna.

Utskottet instämmer i vad som anförts i motionerna K2 (c) yrkandena 35 och 36, K13 (mp) yrkande 49 och MJ434 yrkande 8 om att bestämmelserna i fördraget inte får leda till att medlemsstaterna måste sänka sin miljökrav. Utskottet anförde i november 2001 (bet. 2001/02:MJU3 s. 31) att Sverige genom medlemskapet i EU sedan 1995 är bundet av den rättsordning som gäller för Europeiska gemenskapen (EG). EG:s direktiv kan kräva en fullständig harmonisering av medlemsstaternas nationella regler men kan också ange endast de minimikrav som måste garanteras (s.k. minimidirektiv). Att rättsakten kräver en fullständig harmonisering på ett område innebär i princip att den gemensamma kravnivå som föreskrivs måste genomföras i alla medlemsstater. Den rättsliga grunden för detta slag av direktiv är artiklarna 94 och 95 i EG-fördraget som syftar till upprättandet av den inre marknaden med dess krav på fri rörlighet för varor och tjänster. I artikel 95 i EG-fördraget finns den s.k. miljögarantin som under vissa förutsättningar ger en medlemsstat möjlighet att besluta om strängare regler än dem som angetts i direktiv som grundar sig på denna artikel. I likhet med regeringen anser utskottet att det är svårt att bedöma hur långt miljögarantin i praktiken sträcker sig, då någon praxis ännu inte vuxit fram.

Som regeringen anför överensstämmer förslagen om miljöbestämmelserna i konventets tredje del (III-129 och III-131) i huvudsak med bestämmelserna i nuvarande fördrag. Motionerna bör med det anförda lämnas utan vidare åtgärd.

Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, den s.k. Århuskonventionen, har som syfte att se till att allmänheten har tillgång till fakta om miljön och medel att påverka myndigheters beslut som har inverkan på miljön. Artikel 1 i konventionen har följande lydelse i översättning från engelska: För att bidra till att skydda den rätt som var och en i nuvarande och framtida generationer har att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande skall varje part garantera rätten att få tillgång till information, allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser och rätten att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor i enlighet med bestämmelserna i denna konvention. Århuskonventionen är en FN/ECE-konvention (Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa) som Sverige undertecknat år 1998. Utskottet har inhämtat att lagstiftningsarbete och andra förberedelser för att ratificera konventionen pågår i Regeringskansliet. Utskottet är inte berett att förorda att lydelsen av Århuskonventionen nu får inverkan på det aktuella fördraget. Motion K13 (mp) yrkande 59 bör lämnas utan vidare åtgärd.

Stockholm den 28 oktober 2003

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

*Catharina Elmsäter-Svärd*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Catharina Elmsäter-Svärd (m), Alf Eriksson (s), Lennart Fremling (fp), Rune Berglund (s), Rolf Lindén (s), Sven Gunnar Persson (kd), Christina Axelsson (s), Lars Lindblad (m), Carina Ohlsson (s), Jan Andersson (c), Jan-Olof Larsson (s), Bengt-Anders Johansson (m), Christin Nilsson (s), Ann-Kristine Johansson (s), Anita Brodén (fp) och Sven-Erik Sjöstrand (v).

## Avvikande meningar

### 1. Målen för EU:s jordbrukspolitik

Sven Gunnar Persson (kd) anför:

Jag anser att konventets förslag att ge Europaparlamentet ökat inflytande i jordbrukspolitiken är mycket välkommet. Det kommer förhoppningsvis att medverka till att reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken kan fortsätta. Att konventet inte föreslår några förändringar av målen för jordbrukspolitiken är otillfredsställande. Vissa delar av den europeiska jordbrukspolitiken har negativa konsekvenser för jordbrukare i u-världen. Följderna av omfattande subventioner leder till dumpning av produktionen på u-landsmarknaden, vilket kan leda till att inhemsk produktion slås ut. Kristdemokraterna anser att en övergripande målsättning för den gemensamma jordbrukspolitiken bör vara en produktion i balans och ett globalt ansvarstagande.

### 2. Reform av den gemensamma jordbruks- och fiskepolitiken

Catharina Elmsäter-Svärd (m), Lars Lindblad (m) och Bengt-Anders Johansson (m) anför:

Vi välkomnar konventets förslag om en förändrad beslutsordning för jordbrukspolitiken. Vi menar att det bör göra det lättare att reformera den jordbrukspolitik som orsakar överproduktion och dumpning. En reformering av målen för jordbrukspolitiken bör genomföras. Detta förtar dock inte behovet av att i Sverige skapa likvärdiga konkurrensvillkor.

### 3. Miljöskyddande minimistandarder inom fiskepolitiken

Sven-Erik Sjöstrand (v) anför:

Problemen med EU:s fiskeripolitik kan exemplifieras med EU:s förbud för Sverige att genomföra det aviserade stoppet av torskfisket. Regeringen borde utifrån detta grundligt analysera förslaget att göra bevarandet av havets biologiska resurser till en exklusiv EU-befogenhet. Flera remissinstanser har också pekat på oklarheterna inom detta område. Regeringens linje borde vara att EU enbart skall ha rätt att sätta miljöskyddande minimistandarder inom detta politikområde, inte tvinga länder att föra en mindre miljövänlig politik.

### 4. Djurskydd som målsättning för EU:s politik

Sven-Erik Sjöstrand (v) anför:

Vi anser att en annan viktig målsättning som saknas i konventsförslaget är djurskydd. Detta bör åtgärdas.

## 5. Global ekologiskt hållbar utveckling

Sven-Erik Sjöstrand (v) anför:

Hållbar utveckling har i konventets förslag lyfts fram som en av unionens grundläggande värden. Jag anser naturligtvis att detta är positivt. Däremot saknas en definition som innebär att social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet skall utgöra tre jämställda ben. Både den sociala och ekologiska dimensionen är i realiteten helt frånvarande i fördragsutkastet och i stället framförs den ekonomiska politiken, som bygger på konkurrensutsättning och avreglering. Under de senaste åren har s.k. sektorsintegrering varit mycket omdiskuterad och det finns ambitioner att detta skall tillämpas inom EU. Med konventets förslag tas ett steg tillbaka då exempelvis jordbruk, energi, fiske och transportpolitiken saknar miljöprofil. Regeringen bör verka för att den sociala och ekologiska dimensionen av hållbar utveckling jämföras med den ekonomiska.

## 6. Restriktioner i den fria rörligheten och artikel III-43

Sven-Erik Sjöstrand (v) anför:

Artikel III-43 anger när restriktioner i den fria varurörligheten får göras. Vi anser att fördragsutkastets skrivning om ”intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter ...” är alldeles för snäv. I enlighet med praxis från EG-domstolen bör artikeln kompletteras med en uttrycklig rätt att vidta inskränkningar för miljöskydd, förutsatt att åtgärderna i övrigt är förenliga med EU-kraven.

## 7. Integrering av miljöhänsyn

Sven-Erik Sjöstrand (v) anför:

Vi anser att genomgripande revideringar behövs av områden som jordbruk, fiske, miljö, transeuropeiska nät, transport och energi för att på allvar integrera miljöhänsyn i fördraget i Cardiffprocessens anda. Konkreta förslag som vi stöder har lämnats av den samlade europeiska miljörelsen.

## 8. Miniminormer m.m.

Jan Andersson (c) anför:

Jag anser att miljöpolitiken bör styras av miniminormer. Det är inte den lägsta ambitionsnivån som bör vara bestämmande, utan det bör finnas en möjlighet för enskilda länder att gå före i utformningen av sin miljöpolitik. Det bör utredas om det finns möjlighet att ”tvinga in” det sista medlemslandet i förbättringar av miljöpolitiken. Revideringen av miljöbestämmelserna i fördraget får inte leda till att medlemsstaterna måste sänka sina krav och standarder.

## 9. Miljögarantin

Sven-Erik Sjöstrand (v) anför:

Vi konstaterar att miljögarantin fortfarande inte är en miljögaranti på riktigt. Paragrafen ger inte medlemsländerna någon rättighet att införa starkare lagstiftning för att skydda miljö och hälsa. De undantagsmöjligheter som trots allt finns är fortfarande kringskurna av krav på att lagstiftningen måste motiveras med nya vetenskapliga bevis, att problemet måste vara speciellt allvarligt just inom det medlemslandet och att problemet skall ha uppkommit först efter att EU harmoniserat sin lagstiftning. Om så är fallet kan ett medlemsland begära att EG-kommissionen prövar undantaget. EG-kommissionen kan dock besluta att undantaget inte skall tillåtas om den bedömer att det skulle utgöra ett hinder för den inre marknadens funktion. Detta är inte en miljögaranti. Vi anser att Sverige bör verka för införandet av en verklig miljögaranti i EU-fördraget som ger medlemsländerna rätt att gå före med en högre nivå på miljö- och hälsoskyddet.

Sverige bör verka för en ändring av EU:s regelverk. Havsmiljökommissionen drar slutsatsen att de ”internationella beslutsstrukturen måste förändras så att möjligheter skapas för berörda kuststater att själva besluta om hur havet skall skyddas”. Ett steg i den riktningen är att i EU:s nya grundlag införa en uttrycklig rätt för medlemsstater att vidta nationella åtgärder till skydd för naturresurser, miljö och hälsa. Denna rätt skulle betyda mycket på t.ex. kemikalieområdet, men måste självfallet även omfatta jordbruket och fisket.



## Särskilt yttrande

### 1. Målen för EU:s jordbrukspolitik m.m.

Lennart Fremling (fp) och Anita Brodén (fp) anför:

Folkpartiet vill hänvisa till den motion partiet har väckt i anledning av regeringens skrivelse om konventionsförslag till grundlag för EU. Folkpartiet anser att förslaget som helhet är en stor framgång.

Vi vill dock i detta yttrande stryka under vikten av att bl.a. ”Europas hållbara utveckling” anges som ett av EU:s grundläggande mål. Hållbarhetsbedömningar bör alltid föregå större förslag och förändringar. Folkpartiets tankar om en svensk hållbarhetskommission har bäring även på EU-nivå. Strävan efter ett hållbart samhälle innefattar också tredje världen där ett aktivt arbete vad gäller miljö- och jordbruksfrågor, inom EU, WTO, FN och andra internationella organ, bör intensifieras. Internationellt och europeiskt samarbete för att möta miljöförstöringen bör stärkas.

Folkpartiet ställer sig positivt till att Europaparlamentet föreslås få ökat inflytande vad gäller den gemensamma jordbrukspolitiken. Vi anser att ett övergripande hållbarhetsmål skall gälla jordbruks- och fiskepolitiken.

EU bör inrikta sin politik på frihandel och avreglering. Unionens beslutsprocedurer inom handelspolitiken måste effektiviseras. Öppenhet, insyn och den demokratiska kontrollen måste stärkas. Folkpartiet anser att jordbrukspolitiken skall avregleras i en snabbare takt samt att arbetet med djurskyddsfrågor skall intensifieras.

BILAGA 10

Protokollsutdrag från Näringsutskottet

NÄRINGSUTSKOTTET

**Utdrag ur**

**PROTOKOLL      UTSKOTTSSAMMANTRÄDE  
2003/04:5**

DATUM                      2003-10-23

TID                              09.30 – 10.35

- - -

**§ 3 Yttrande till sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet**

Upptas fråga om yttrande till sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet över skrivelse 2003/04:13 rörande europeiska konventet om EU:s framtid jämte motioner.

Utskottet beslutar – av tidsskäl – att inte avge yttrande. I stället beslutar utskottet att genom protokollsutdrag meddela sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet

att s-ledamöterna ställer sig bakom skrivelsen i berörd del och avstyrker motsvarande motionsyrkanden,

att m-ledamöterna tillstyrker motion 2003/04:K10 av Bo Lundgren m.fl. (m) såvitt gäller yrkandena 30, 38, 39 och 42,

att kd-ledamöterna tillstyrker motion 2003/04:K8 av Alf Svensson m.fl. (kd) såvitt gäller yrkande 29,

att v-ledamöterna tillstyrker motion 2003/04:K9 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) såvitt gäller yrkande 2,

att fp- och c-ledamöterna avstår från att ta ställning till skrivelsen i berörd del och motsvarande motionsyrkanden i avvaktan på den samlade behandlingen av ärendet i sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

Det noterades att någon mp-representant inte var närvarande vid sammanträdet.

Denna paragraf förklaras omedelbart justerad.

- - -

Vid protokollet Erika Selinder

Justeras Marie Granlund

Rätt utdraget  
intygar Erika Selinder

*Exp. 2003-10-27*

*KUU*

BILAGA 11**Arbetsmarknadsutskottets yttrande  
2003/04:AU2y****Till det sammansatta konstitutions- och  
utrikesutskottet**

Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet har den 24 september 2003 berett bl.a. arbetsmarknadsutskottet tillfälle att yttra sig över skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid jämte motioner.

Utskottet yttrar sig nedan över *dels* skrivelsens avsnitt 18.7–18.9 om sociala frågor och arbetsmarknadsfrågor, *dels* vissa andra avsnitt i skrivelsen där arbetsmarknadsutskottets beredningsområde berörs.

**Inledning**

Konventets förslag till konstitutionellt fördrag för EU består av en ingress och fyra delar. Del I innehåller bestämmelser om EU:s mål, befogenheter, institutioner och styrelseformer. Del II innehåller EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I del III återfinns bestämmelser om EU:s politik och funktion. Denna del innebär i huvudsak en sammanslagning av bestämmelserna i de befintliga EG- och EU-fördragen. Del IV innehåller allmänna bestämmelser och slutbestämmelser om bl.a. det konstitutionella fördragets antagande och förfarandet för ändringar i fördraget.

Arbetsmarknadsutskottet följer i sitt yttrande så långt möjligt strukturen i konventets förslag och inleder därmed med att redovisa vissa synpunkter på främst del I och II i förslaget för att därefter behandla frågor som företrädesvis rör del III. Utskottet tar också upp vissa brister i överensstämmelsen mellan olika delar av konventets förslag.

Utskottet beklagar den korta tid som stått till förfogande för utskottsbehandlingen.

**Värden och mål m.m.****Skrivelsen**

I skrivelsen välkomnar regeringen att viktiga *mål* som jämställdhet, hållbar utveckling med konkurrenskraft, full sysselsättning och hög miljöskyddsnivå framhävs.

När det gäller unionens *grundläggande värden* anför regeringen följande: ”Viktigt är att jämställdhet lyfts fram bland de grundläggande värdena samt att barnets rättigheter ges en framträdande plats i fördraget.” (Skrivelsens avsnitt 6.3.)

### Motioner

*Vänsterpartiet* anser i motion 2003/04:K9 yrkandena 28 och 29 att det i fördraget tydligt skall framgå att såväl jämlikhet som jämställdhet utgör *både* grundläggande värden för unionen *och* mål som skall förverkligas. Partiet saknar skrivningar i konventets förslag om nödvändigheten av ökad kvinno-representation i EU:s institutioner.

*Miljöpartiet* begär i motion 2003/04:K13 yrkande 25 ett förtydligande av jämställdhetsbegreppet i EU:s målsättningar och pekar på att begreppet *equality* återfinns i den engelska språkversionen.

### Arbetsmarknadsutskottet

Som framgått begränsar sig arbetsmarknadsutskottet till att i detta yttrande behandla frågor som berör utskottets beredningsområde. När det gäller unionens mål vill utskottet särskilt framhålla vikten av att *full sysselsättning, social marknadsekonomi* och *jämställdhet* ingår bland dessa. Likaså finner utskottet det angeläget att jämställdhet respektive principen om icke-diskriminering ingår bland de grundläggande värdena.

I fråga om begreppet *social marknadsekonomi* vill arbetsmarknadsutskottet för sin del starkt betona vikten av att *sociala aspekter* tillmäts stor betydelse i unionens politik och då inte minst på det ekonomiska området.

När det gäller begreppet *jämställdhet* i konventets förslag till fördrag finner utskottet anledning att framhålla att skrivningarna bör ses över av regeringskonferensen så att det inte bara i artikel 3 om målen utan också i artikel 2 om de grundläggande värdena tydligt och klart framgår att *jämställdhet mellan kvinnor och män* ingår bland dessa.

Arbetsmarknadsutskottet kan konstatera att det i den svenska översättningen av artikel 2 om unionens grundläggande värden står *jämställdhet*. I andra språkversioner återfinns begreppen *ligestilling* (danska), *d'égalité* (franska), *equality* (engelska) och *Gleichheit* (tyska), vilka på svenska torde motsvara *jämlikhet*.

När det däremot gäller artikel 3 om unionens mål överensstämmer den svenska språkversionens *jämställdhet mellan kvinnor och män* med begrepp som återfinns i andra språkversioner: *ligestilling mellem kvinder og mænd* (danska), *l'égalité entre les femmes et les hommes* (franska), *equality between women and men* (engelska) och *die Gleichstellung von Frauen und Männern* (tyska).

Av Norstedts stora svenska ordbok framgår följande:

**Jämlikhet**

· det att varje person anses vara lika mycket värd som varje annan i politiskt och vanligen även ekonomiskt avseende  
[<> Ex] jämlikhetsförhållande; folkens jämlikhet; frihet, jämlikhet, broderskap.

**Jämställdhet**

· det att vara jämställd särskilt i fråga om kvinna i förhållande till man  
[<> Ex] jämställdhetsarbete; jämställdhetskommitté; jämställdhetsprogram; total jämställdhet.

Utskottet vill betona att regeringen i regeringskonferensen kraftfullt måste verka för klara och tydliga skrivningar om att jämställdhet mellan kvinnor och män lyfts fram bland de grundläggande värdena, något som ju regeringen i skrivelsen också anger som viktigt. Arbetsmarknadsutskottet ser också positivt på att begreppet jämlikhet ingår bland unionens grundläggande värden och mål liksom att regeringen verkar för ökad kvinnorepresentation i EU:s institutioner.

Med det anförda anser utskottet att motionerna 2003/04:K9 yrkandena 28 och 29 (v) och 2003/04:K13 yrkande 25 (mp) bör avstyrkas.

## Arbetsmarknadsparternas roll och den sociala dialogen

### Skrivelsen

Regeringen konstaterar i skrivelsen att de flesta remissinstanser som uttalat sig om sociala frågor och arbetsmarknadsfrågor ställer sig positiva till konventets förslag och att LO, TCO och SACO i sina remissvar markerar starkt stöd för den föreslagna bestämmelsen om arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen.

### Motion

Enligt *Moderaterna* i motion 2003/04:K10 yrkande 32 i denna del hade det varit önskvärt att den rättsliga grunden för den s.k. sociala dialogen hade tagits bort ur fördraget. Moderaterna anser det vara odemokratiskt att de avtalsslutande parterna ges en särställning i den europeiska lagstiftningsprocessen.

### Arbetsmarknadsutskottet

Utskottet ser positivt på den sociala dialogen mellan arbetsmarknadens parter på Europainivå och kan konstatera att denna har undergått en betydande utveckling, inte minst under senare år. Det är angeläget att arbetsmarknadsparternas roll uttryckligen erkänns och att den sociala dialogen får en rättslig

grund i fördraget. I ett vidare perspektiv kan detta också ses som ett uttryck för vikten av öppenhet och medborgarinflytande inom unionen.

Som framgått fäster LO, TCO och SACO i sina remissvar på departementspromemorian Europeiska konventet om EU:s framtid – Resultat och utgångspunkter inför nästa regeringskonferens (Ds 2003:36) stor vikt vid den aktuella artikeln.

Svenskt Näringsliv berör i sitt remissvar inte konventets förslag om reglering i fördraget av arbetsmarknadens parter roll och den autonoma sociala dialogen. Däremot har utskottet noterat att konventets förslag på denna punkt uttryckligen värdesätts av den europeiska arbetsgivarorganisationen Unice där Svenskt Näringsliv är medlem. I en skrivelse den 1 oktober 2003 till rådets ordförande skriver organisationen: "I egenskap av arbetsmarknadspart, är det också en nyckelfaktor för Unice att regeringskonferensen bekräftar konventets förslag att i konstitutionen starkare erkänna arbetsmarknadsparternas autonomi och den sociala dialogen." Unice företräder fler än 16 miljoner privata företag i 28 europeiska länder.

Arbetsmarknadsutskottet vill i detta sammanhang erinra om att konventets arbetsgrupp Ett Socialt Europa i sina slutsatser (CONV 516/03 den 30 januari 2003) rekommenderade att "arbetsmarknadsparternas roll uttryckligen skall erkännas i fördraget och att lämpliga bestämmelser om konsultationsförfarande skall ingå i detta liksom att befintliga tillvägagångssätt för förhandlingar om avtal på arbetsmarknaden skall stärkas". I arbetsgruppen ingick företrädare för bl.a. den svenska riksdagen.

Till skillnad från Moderaterna anser arbetsmarknadsutskottet att det är viktigt att artikel I-47 om arbetsmarknadens parter och den autonoma sociala dialogen återfinns i ett nytt fördrag. Regeringen bör starkt verka för att så blir fallet. Utskottet anser därmed att motion 2003/04:K10 yrkande 32 i denna del (m) bör avstyrkas.

## Yttrandefrihet för anställda i EU:s institutioner

### Skrivelsen

I skrivelsen konstateras att en målsättning i konventsarbetet har varit att bidra till ökad öppenhet i unionens verksamhet. Regeringen anser att konventets förslag främjar en öppenheitskultur inom unionen.

### Motioner

För att uppnå verklig öppenhet inom EU-institutionerna bör yttrandefrihet för anställda där skrivs in i fördraget, anser *Centerpartiet* i motion 2003/04:K2 yrkande 3.

*Miljöpartiet* pekar i motion 2003/04:K13 yrkande 20 på att EU-anställda som kritiserar och avslöjar korruption och ineffektivitet riskerar omplacering eller



avskedande. Därför anser partiet att EU:s anställda måste tillförsäkras yttrandefrihet och meddelarfrihet och förutsätter att regeringen driver frågan med stor kraft under regeringskonferensen.

### **Arbetsmarknadsutskottet**

Konventets förslag om öppenhet, insyn och allmänhetens tillgång till handlingar regleras i artiklarna I-49 och III-305. I den sistnämnda artikeln sägs inledningsvis att unionens institutioner, organ och myndigheter skall erkänna vikten av öppenhet i sitt arbete.

En ur arbetsmarknadsutskottets synvinkel viktig aspekt på öppenheten är frågan om yttrandefrihet för anställda. Utskottet har i ett nationellt perspektiv behandlat denna fråga vid ett flertal tillfällen, senast i betänkande 2002/03:AU6 Statens ansvarsnämnd och arbetsrättsliga frågor där frågan om privatanställdas yttrandefrihet togs upp. Utskottet förordade en stärkt yttrandefrihet för privatanställda.

I likhet med Svenska Journalistförbundet i dess remissvar på promemorian Ds 2003:36 är utskottet väl medvetet om svårigheterna att få andra medlemsstater i unionen att acceptera den form av öppenhet och yttrandefrihet som finns i Sverige genom grundlagsbestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Trots detta anser utskottet att regeringen i regeringskonferensen bör göra ytterligare ansträngningar för att få gehör för vikten av yttrandefrihet för anställda i EU:s institutioner, organ och myndigheter.

Med hänvisning till vad som anförts anser utskottet att motionerna 2003/04:K2 yrkande 3 (c) och 2003/04:K13 yrkande 20 (mp) bör avstyrkas.

## **Samordning mellan ekonomisk politik och sysselsättningspolitik**

### **Skrivelsen**

Den ekonomiska politiken liksom sysselsättningspolitiken är medlemsstaternas befogenhet även om den samordnas inom unionen. För de stater som har infört euron omfattas dock den monetära politiken av unionens exklusiva befogenhet. Konventets förslag i denna del innebär i stort att den fördragsfästa samordning som redan gäller tydliggörs i det konstitutionella fördraget.

Konventet föreslår en separat bestämmelse i fördragets del I under befogenhetsavsnittet. Där behandlas samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik samt tillämpliga delar av medlemsstaternas socialpolitik för att klargöra den särskilda karaktären hos denna samordning.

## Motioner

Enligt *Vänsterpartiet* i motion 2003/04:K9 yrkande 15 verkar regeringen dela konventets synsätt att den ekonomiska politiken skall vara överordnad sysselsättningspolitiken. Det gäller bl.a. prisstabilitetsmålet, begränsningarna för finanspolitiken med EMU:s stabilitetspakt och restriktioner för den offentliga sektorns lånemöjligheter. Partiet anser att regeringen i regeringskonferensen bör verka för att denna syn inte ges alltför stort utrymme i fördragstexten och för att stabilitetsnormerna inte överordnas sysselsättningsmålen.

*Miljöpartiet* poängterar i motion 2003/04:K13 yrkande 65 vikten av att prioritera arbetet för sysselsättning jämbördigt med exempelvis den ekonomiska politiken.

## Arbetsmarknadsutskottet

Samordning mellan ekonomisk politik och sysselsättningspolitik regleras i artiklarna I-14 och III-100. Arbetsmarknadsutskottet ser positivt på en samordning mellan ekonomisk politik och sysselsättningspolitik men vill framhålla vikten av symmetri mellan fördragets olika delar.

Det finns enligt arbetsmarknadsutskottet en risk för att ordalydelsen i vissa artiklar i konventets förslag i del III av fördraget kan uppfattas som att sysselsättningspolitiken är underordnad den ekonomiska politiken. Det gäller artikel III-99 där det sägs att sysselsättningsmålet skall *beaktas* när unionens politik utformas och artikel III-100 där det talas om att sysselsättningsriktlinjerna skall *stämma överens* med de ekonomisk-politiska riktlinjerna.

Utskottet förespråkar ett klarläggande att de båda politikområdena skall vara jämbördiga. Med det anförda anser utskottet att motionerna 2003/04:K9 yrkande 15 (v) och 2003/04:K13 yrkande 65 (mp) bör avstyrkas.

## Rättighetsstadgan

### Skrivelsen

Av skrivelsen framgår att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna föreslås omvandlad från politiskt dokument till fördragstext. Regeringen anger i skrivelsen att den i likhet med vissa remissinstanser tidigare ifrågasatt om stadgan varit tillräckligt tydlig för att kunna inkorporeras i fördraget. För att oklarheter inte skall uppstå om stadgans inverkan på EU-rätten och på unionens befogenheter har det under konventet arbetats in förtydligande skrivningar. Med ingresstexten intakt, och med de klarare avgränsningar som tagits in i stadgans avslutande bestämmelser, bör enligt regeringen sådana oklarheter kunna undvikas. Även hänvisningen till presidietts förklaringar kan underlätta förståelsen av stadgans innebörd.

## Motion

*Anne Ludvigsson m.fl. (s)* förespråkar i motion 2003/04:K3 att jämställdhet mellan kvinnor och män skrivs in i ingressen till fördragets del II Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

## Arbetsmarknadsutskottet

Som framgått föreslår konventet att rättighetsstadgan inklusive dess ingress införlivas i sin helhet i del II i det konstitutionella fördraget samtidigt som vissa justeringar och tillägg görs i stadgan.

Vidare har framgått att arbetsmarknadsutskottet förespråkar att regeringen i regeringskonferensen kraftfullt verkar för att klara och tydliga skrivningar om jämställdhet mellan kvinnor och män lyfts fram bland de grundläggande värdena i fördraget.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att motion 2003/04:K3 (s) bör avstyrkas.

## Sociala frågor och arbetsmarknadsfrågor – allmänt

### Skrivelsen

Regeringen konstaterar i skrivelsen att konventets förslag inte innebär några större förändringar på det sociala området.

Dagens kompetensfördelning mellan medlemsstaterna och unionen på det sociala området bör behållas, anser regeringen. Konventets förslag bör därför stödjas. Regeringen konstaterar att omröstning med kvalificerad majoritet möjliggör framsteg på det sociala området inom den kompetens som unionen har. Medbeslutande för Europaparlamentet kan också övervägas i vissa delar.

En teknisk-juridisk översyn kan behöva göras för att tillförsäkra att förslaget inte får oönskade effekter på möjligheterna att införliva EU:s lagstiftning genom kollektivavtal.

Regeringen konstaterar att det under konventets arbete visade sig vara svårt att vinna stöd för att skriva in rätten till gränsöverskridande fackliga sympatiåtgärder. Enligt regeringen bör frågans läge på nytt värderas under regeringskonferensen.

### Motioner

*Moderaterna* välkomnar i motion 2003/04:K10 yrkande 32 i denna del konventets förslag på det sociala området eftersom det enligt partiet innebär att socialpolitiska och sociala transfereringar är och förblir nationella frågor.

Enligt *Vänsterpartiet* i motion 2003/04:K9 yrkandena 13 och 16 bör regeringen i regeringskonferensen säkerställa möjligheten att införliva EU:s lagstiftning genom kollektivavtal. Där bör regeringen också föra fram förslag om att

föra in rätten till gränsöverskridande fackliga sympatiåtgärder i fördraget såsom en form av ”femte frihet”.

### **Arbetsmarknadsutskottet**

Utskottet anser att det är mycket angeläget att bibehålla nuvarande möjligheter att genomföra EU-regler på det arbetsrättsliga området genom kollektivavtal och detta oavsett om de regler som skall genomföras tillkommit genom gängse lagstiftningsförfarande eller med stöd av fördraget genom avtal på unionsnivå mellan arbetsmarknadens parter. Riksdagen bör kunna förutsätta att regeringen i regeringskonferensen kraftfullt verkar för att ett motsvarande tillvägagångssätt kan användas även framgent på det socialpolitiska området.

Enligt utskottets uppfattning bör regeringen i regeringskonferensen söka vinna gehör för en reglering i fördraget av rätten till gränsöverskridande fackliga sympatiåtgärder.

Som framgått står regeringen bakom konventets förslag om kompetensfördelning på det sociala området. Utskottet konstaterar att också Moderaterna stöder konventets förslag på det sociala området.

Arbetsmarknadsutskottet har ovan kommenterat formuleringarna om ”full sysselsättning” och ”social marknadsekonomi” som ingår i unionens mål enligt artikel I-3. Eftersom det bör råda symmetri mellan fördragets olika delar bör formuleringar om ”hög sysselsättningsnivå” (artikel III-99) och ”öppen marknadsekonomi” (artiklarna III-69, III-70 och III-77) ersättas med begreppen ”full sysselsättning” och ”social marknadsekonomi”.

Utskottet anser att motionerna 2003/04:K10 yrkande 32 i denna del (m) och 2003/04:K9 yrkandena 13 och 16 (v) bör avstyrkas.

## **Öppna samordningsmetoden på sysselsättningsområdet**

### **Arbetsmarknadsutskottet**

EU:s sysselsättningsstrategi genomförs med hjälp av den öppna samordningsmetoden. Regeringen har i en skrivelse, 2001/02:187, redovisat Sveriges genomförande av sysselsättningsstrategin. I sitt ställningstagande till skrivelserna (bet. 2002/03:AU1) betonade arbetsmarknadsutskottet vikten av en nationell förankring av sysselsättningsarbetet. Utskottet framhöll att det är angeläget att samarbetet är förankrat hos arbetsmarknadens parter och såg positivt på en ökad regional och lokal förankring av detta.

I EU:s gällande sysselsättningsriktlinjer betonas att samarbetet med arbetsmarknadens parter bör uppmuntras nationellt, regionalt och lokalt samt på sektors- och företagsnivå för att säkerställa att sysselsättningsstrategin genomförs, bevakas och följs upp. På såväl nationell nivå som på europeisk branschövergripande nivå respektive sektorsnivå uppmannas arbetsmarknadens

parter att vara aktiva i såväl genomförande som rapportering av sysselsättningsriktlinjerna. Också andra aktörer än parterna kan bidra till genomförandet av sysselsättningsstrategin.

Utskottet vill i likhet med LO och TCO i deras remissvar fästa uppmärksamhet på att det kan finnas behov av att i fördraget reglera hur bl.a. arbetsmarknadens parter kan tillföra synpunkter när den öppna samordningsmetoden används. Detta var också en fråga som behandlades i konventets arbetsgrupp Ett Socialt Europa. Gruppen förespråkade i sina slutsatser en reglering av den öppna samordningsmetoden i fördraget och ansåg att denna skulle göras på ett sådant sätt att tillvägagångssätt och olika inblandade aktörers roller klarläggs.

## Arbetskraft från tredje land

### Skrivelsen

Den rättsliga ställningen för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i unionen bör enligt regeringen tillnärmas den som medlemsstaternas medborgare åtnjuter. En viktig rättighet är att ha tillgång till arbetsmarknaden, på villkor som är jämförbara med EU-medborgarnas.

### Motion

*Moderaterna* efterlyser i motion 2003/04:K10 yrkande 24 i denna del ett modernt regelverk för arbetskraftsinvandring. Partiet anser att konventets förslag om att ge medlemsstaterna rätt att fastställa hur många tredjelandsmedborgare som skall beviljas inresa för arbete strider mot idén om en gemensam invandringspolitik. Förslaget bör därför avvisas. I stället måste målet vara ett gemensamt modernt regelverk för arbetskraftsinvandring till EU.

### Arbetsmarknadsutskottet

Utskottet ser positivt på konventets förslag om arbetskraftsinvandring av tredjelandsmedborgare. Det innebär ett klargörande av medlemsstaternas rätt att själva fastställa hur många tredjelandsmedborgare som får beviljas inresa för att där söka sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare.

Som framgått förespråkar regeringen ökad överensstämmelse mellan den rättsliga ställningen för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i unionen och den som medlemsstaternas medborgare åtnjuter. Utskottet delar denna uppfattning och vill understryka att en viktig rättighet är att ha tillgång till arbetsmarknaden, på villkor som är jämförbara med EU-medborgarnas.

Utskottet anser att motion 2003/04:K10 yrkande 24 i denna del (m) bör avstyrkas.

Stockholm den 23 oktober 2003

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

*Anders Karlsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Karlsson (s), Margareta Andersson (c), Laila Bjurling (s), Anders G Högmark (m), Sonja Fransson (s), Stefan Attefall (kd), Camilla Sköld Jansson (v), Cinnika Beiming (s), Patrik Norinder (m), Lars Lilja (s), Tina Acketoft (fp), Berit Högman (s), Henrik Westman (m), Britta Lejon (s), Ulf Holm (mp), Luciano Astudillo (s) och Mauricio Rojas (fp).

## Avvikande meningar

### 1. Gränsöverskridande fackliga sympatiåtgärder (m+fp+kd+c)

av Margareta Andersson (c), Anders G Högmark (m), Stefan Attefall (kd), Patrik Norinder (m), Tina Acketoft (fp), Henrik Westman (m) och Mauricio Rojas (fp) som anför följande.

Utskottsmajoriteten förordar en reglering i fördraget av rätten till gränsöverskridande fackliga sympatiåtgärder. Till skillnad från utskottsmajoriteten ser vi inte behov av att fördragsreglera någon sådan rätt. Vi förordar att det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet föreslår att riksdagen tydligt avvisar Vänsterpartiets förslag i motion 2003/04:K9 yrkande 16 (v) och riktar ett tillkännagivande till regeringen med ovanstående innebörd.

### 2. Vissa arbetsmarknadsrelaterade framtidsfrågor (m)

av Anders G Högmark (m), Patrik Norinder (m) och Henrik Westman (m) som anför följande.

Vår allmänna utgångspunkt är att Sverige skall vara en fullvärdig medlem i Europeiska unionen. EU-samarbetet är i grunden mellanstatligt, men med ett gemensamt och överstatligt beslutsfattande på de områden som medlemsländerna beslutat.

Samarbetet skall främst fokusera på människornas fria rörlighet, en dynamisk ekonomi som är öppen mot omvärlden, gränsöverskridande miljöproblem och kampen mot internationell brottslighet.

Beslut blir emellertid inte, med automatik, bättre för att de fattas på EU-nivå. Däremot behövs, i varierande utsträckning inom olika områden, beslut som är gemensamma på europeisk nivå. EU:s ansvarsområden och hur långt EU:s kompetens sträcker sig skall tydligt anges i fördraget.

Riksdagen lägger fast Sveriges position inför de förhandlingar om EU:s konstitutionella fördrag som regeringen genomför under hösten. Positionen skall vara tydlig så att den intresserade medborgaren kan värdera de kompromisser med andra länder som blir nödvändiga att vidta.

Därtill anser vi att den rättsliga grunden gällande den s.k. sociala dialogen bör tas bort ur fördraget. De avtalsslutande parterna ges i dag en särställning i den europeiska lagstiftningsprocessen som, enligt vår mening, är olämplig, detta i synnerhet som arbetsmarknadens parter inte kan ställas till svars för lagstiftningen.

Det är dessutom ett faktum att arbetsmarknadens parter inte är representativt tillsatta, utan utses av en minoritet av dem som berörs. Därtill varierar traditionerna inom detta område starkt mellan de olika medlemsstaterna.

Detta ger sammantaget anledning att se över lagstiftningsförfarandet på arbetsmarknadsområdet.

Vi kan tydligt se ett mönster: EU-lagstiftningen gällande arbetsmarknadsfrågor har kommit i konflikt med de svenska kollektivavtalslösningarna. Det gäller exempelvis EU-direktivet om arbetstid som fick till följd att fungerande, mer långtgående svenska kollektivavtalslösningar inte kunde accepteras.

Vi är därtill synnerligen tveksamma till ett system som bygger på tillkommande minimikrav inom arbetsmarknadsområdet. En gradvis process i strävan att nå vissa angivna miniminivåer riskerar att få negativa följder gällande frågor som rör integration och jämställdhet. Detta kan i förlängningen leda till att nödvändiga förändringar aldrig genomförs. Det blir bekvämt att kunna hänvisa till uppnådda miniminivåer.

Därutöver vill vi påpeka att vi anser att konventets förslag är bra gällande den ekonomiska politiken i relation till sysselsättningspolitiken. Konventet behandlar utförligt frågan om ansvaret för den ekonomiska politiken och föreslår att medlemsländerna även fortsättningsvis skall ansvara för denna. Vi ser vidare positivt på konventets förslag att socialpolitiska och sociala transferingar är och skall förbli nationella frågor.

När det gäller frågor om arbetskraft från tredje land är det av betydande vikt att ett modernt regelverk arbetas fram inom EU avseende arbetskraftsinvandring. Konventets förslag att ge medlemsländerna rätt att fastställa hur många tredjelandsmedborgare som skall beviljas inresa för arbete strider mot idén om en gemensam invandringspolitik. Förslaget bör avvisas.

Vi vill avslutningsvis slå fast att strävan med det nya fördraget måste vara att tydliggöra det politiska ansvaret. Organ som Sysselsättningskommittén utgör tveksamma inslag i det europeiska samarbetet. Dylika kommittéer bidrar till att stärka de redan alltför stora korporativistiska inslagen i EU, på bekostnad av en tydlig politisk beslutsprocess. Den utvecklingen är inte acceptabel.

Vi förordar att det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet föreslår att riksdagen riktar ett tillkännagivande till regeringen med ovanstående innebörd. Därmed tillstyrks motion 2003/04:K10 yrkandena 24 i denna del och 32 (m).

### **3. Social marknadsekonomi och den sociala dialogen (v)**

av Camilla Sköld Jansson (v) som anför följande.

Från Vänsterpartiets sida har vi en rad invändningar mot Europeiska konventets förslag och regeringens ställningstaganden till detta i skrivelse 2003/04:13. Huvudpunkterna i vår kritik framgår av vår motion med anledning av skrivelsen.

När det gäller arbetsmarknadsutskottets yttrande vill jag framhålla att vi på flera punkter delar den majoritetsuppfattning som kommer till uttryck där. Vi



instämmer emellertid inte i majoritetens positiva syn på *marknadsekonomin* i konventets fördragsutkast, vilket där är förskövat till ”social marknadsekonomi”. Från Vänsterpartiets sida anser vi att det i konventsförslaget finns en rad exempel som syftar till att fördragsfästa en högerpolitisk världsbild och det är i det sammanhanget man skall sätta in begreppet marknadsekonomi.

*Arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen* har en viktig funktion i EU-samarbetet. Även om vi i grunden motsätter oss skapande av ett unionsfördrag är vi, om ett fördrag ändå kommer till stånd, positiva till att detta innehåller en bestämmelse som lyfter fram arbetsmarknadens parter och den sociala dialogen.

Jag förordar att det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet föreslår att riksdagen riktar ett tillkännagivande till regeringen med ovanstående innebörd. Därmed tillstyrks motion 2003/04:K9 yrkande 15 (v).

#### 4. Anställdas yttrandefrihet (c)

av Margareta Andersson (c) som anför följande.

Från Centerpartiets sida är vi kritiska mot den bristande öppenheten i EU:s institutioner. Vi vill att demokratin skall utvecklas och att beslutsvägar, ansvar och ansvarsområden skall bli tydligare liksom att den folkliga förankringen skall öka.

Vi anser att verklig öppenhet inom institutionerna innebär att yttrandefrihet för EU-anställda skrivs in i det konstitutionella fördraget.

Jag förordar att det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet föreslår att riksdagen riktar ett tillkännagivande till regeringen med ovanstående innebörd. Därmed tillstyrks motion 2003/04:K2 yrkande 3 (c).

#### 5. Jämställdhet, sysselsättningsmålet och anställdas yttrandefrihet (mp)

av Ulf Holm (mp) som anför följande.

Miljöpartiet anser att det behövs förtydliganden av *begreppet jämställdhet* i konventets förslag rörande unionens grundläggande värden och mål. I den engelska versionen av artikeln om värdena står det *equality*, vilket kan översättas med både jämställdhet och jämlikhet.

EU:s *mål om full sysselsättning* bör vara jämbördigt med unionens ekonomiska mål och ha lika hög prioritet. Detta bör komma till tydligt uttryck i fördraget.

Anställda inom EU-byråkratin som vågar kritisera och avslöja korrupcion och ineffektivitet drabbas fortfarande av sanktioner, och riskerar omplacering eller avskedande. För att komma till rätta med EU-byråkratins omfattande problem måste *EU-anställda tillförsäkras yttrandefrihet och meddelarfrihet*. Regeringen bör driva denna fråga med stor kraft under regeringskonferensen.

Jag förordar att det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet föreslår att riksdagen riktar ett tillkännagivande till regeringen med ovanstående innebörd. Därmed tillstyrks motion 2003/04:K13 yrkandena 20, 25 och 65 (mp).

## Särskilt yttrande

### **Regeringens skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid (fp)**

av Tina Acketoft (fp) och Mauricio Rojas (fp) som anför följande.

Ett nytt Europa växer fram – ett Europa som inte längre är delat mellan öst och väst. Inom bara knappt ett år kommer EU att bestå av 500 miljoner invånare. Europeiska unionens utvidgning har varit en hjärtefråga för Europas liberaler. Att utvidgningen nu kommer till stånd är en stor framgång.

Europatanken är i grunden liberal. Tanken på ett samarbete där européer tillsammans, över nationsgränser, kan lösa problem är ett utslag av den internationalism som är en fundamental del av liberalismen. Folkpartiet strävar efter ett medborgarnas Europa.

Folkpartiet och liberaler i övriga medlemsstater i EU har varit pådrivande för att det skall skapas ett samlat konstitutionellt fördrag. Vi välkomnar därför det förslag som Europeiska konventet nu har lagt fram och ser det som en väl avvägd kompromiss som vi till stora delar kan ställa oss bakom.

Fördjupningen av det europeiska samarbetet måste diskuteras och förankras bland medborgarna i varje medlemsland, även i Sverige. Vi är övertygade om att detta är nödvändigt om det skall gå att övertyga den EU-skeptiska opinion som tydligt manifesterades i folkomröstningen om euron.

Mot den bakgrunden anser Folkpartiet att det är en stor brist att riksdagen inte har kopplats in i det Europeiska konventets arbete tidigare. Orsaken till det nyvaknade intresse som nu finns i Sverige för konventets förslag är att regeringen gjorde en allvarlig missbedömning av vilken vikt som konventet hade. Om regeringen redan från start hade tagit konventsarbetet på riktigt allvar hade riksdagen betydligt tidigare kunnat komma in i arbetet.

Folkpartiet står fast vid linjen att arbetsmarknadspolitiken även i fortsättningen skall vara en i huvudsak nationell angelägenhet. I detta sammanhang bör det betonas att det är centralt att subsidiaritetsprincipen förtydligas och får verklig effekt i unionens arbete. Det finns ingen anledning att lyfta frågor till EU-nivå om de kan hanteras bättre på den nationella nivån. Även om vi står bakom flera av de påpekanden som utskottsmajoriteten framför i sitt yttrande finner vi dock inget i förslaget som är så angeläget att förändra att det bör tillhöra de frågor som Sverige skall prioritera i det fortsatta förhandlingsarbetet.

BILAGA 12

## Offentlig utfrågning om EU:s framtidsfrågor

Sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets  
utfrågning av de svenska konventsledamöterna  
fredagen den 13 juni 2003

*Förste vice ordföranden:* Jag hälsar samtliga välkomna till denna offentliga utfrågning med det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet.

Tanken är att vi i det sista skedet av konventet ska få en färsk uppdatering och avrapportering från de ledamöter av konventet som just nu befinner sig i Bryssel. Jag får lite grann en känsla av Eurovisionsschlagerfinal och skulle därför vilja börja med att säga: Hello, Brussels! Do you hear us?

*[Svar från Bryssel:]* Hello, Stockholm! We hear you.

*Förste vice ordföranden:* Så bra! Nu har jag fått ha denna upplevelse.

Jag vill säga till Sören Lekberg, Göran Lennmarker och Kenneth Kvist i Bryssel att vi tänkte inleda med att be er säga några ord om vad som hänt i slutfasen av konventet. Det är bra om ni kan hålla er till ungefär tre minuter var så har vi sedan ett underlag utifrån vilket vi kan diskutera och ställa frågor. Ni är välkomna till denna videokonferens, som visar att vi kan ha överläggningar också med personer på långt håll. Vi ber Sören börja och fyller på med er andra. Varsågod, Sören!

*Sören Lekberg (s):* Tack så mycket, Gunnar! Jag ska fatta mig mycket kort. Jag antar att ni redan har texterna eftersom de sedan en tid tillbaka finns på konventets hemsida.

Vi har i går och i dag diskuterat den första och även den andra delen av det konstitutionella fördrag som vi nu kommit överens om. De övriga delarna, framför allt del tre, ska vi diskutera senare i juli vid en särskild session – om nu stats- och regeringscheferna tillåter det. Det handlar alltså om en teknisk genomgång av del tre, som innehåller de olika politikområdena. Vi har hittills inte haft möjlighet att diskutera samtliga politikområden.

Om jag då ska ge min syn på konventet vill jag säga att konventet har varit en framgång. Jag tror att många i början trodde att detta skulle vara ytterligare en pratklubb i europeiska sammanhang och inte leda fram till några resultat.

Men om vi ser tillbaka på de uppgifter som den kommande regeringskonferensen fick, först av toppmötet i Nice och därefter genom förtydligandet i Laeken i och med att beslutet om konventet togs, var det fråga om fyra huvuduppgifter.

Den första uppgiften var att presentera ett förenklat och sammanhållet fördrag. Detta hade man inte klarat av tidigare. Man hade starka ambitioner i Amsterdam, men man misslyckades.

Den andra uppgiften var att reda ut kompetensen mellan medlemsstaterna och unionen.

Den tredje uppgiften var att se hur stadgan om de grundläggande rättigheterna skulle kunna göras bindande och bakas in i fördraget.

Och den fjärde – mycket viktiga – uppgiften, som var en nyhet i Nice och sedan i Laeken, gällde de nationella parlamentens roll i ”den europeiska arkitekturen” – så tror jag att det hette i den franska versionen i Nice.

Dessa fyra huvuduppgifter har vi, som jag ser det, nu löst. Vi har ett sammanhållet fördrag. Det är enkelt och överskådligt. Det klargör värderingarna, målen för unionen, de allmänna politikområdena och institutionerna. Dessutom reder det ut kompetensen mellan medlemsstaterna och unionen.

Jag vill i detta sammanhang säga att fördraget även innebär att ingen ny befogenhet överförs från medlemsstaterna till unionen. Däremot innebär det en ökad klarhet vad gäller beslutsfattandet i unionen.

Som jag sade är också uppgiften om kompetensfördelning utklarad, vilket vi tydligt kan se i förslaget. Stadgan om de grundläggande rättigheterna är nu införd som en särskild del i fördraget. Däremot är det nu helt klarlagt att unionen, som blir juridisk person, ska ansöka om anslutning till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. Det betraktar jag som en framgång för den svenska riksdagen, eftersom riksdagen sedan länge drivit det kravet.

De nationella parlamenten har nu fått en mer framträdande roll. Protokollet om de nationella parlamenten, som togs i Nice, har förstärkts. Nu framgår det klart att samtidigt som Europaparlamentet och regeringarna ska ha handlingar ska också de nationella parlamenten ha dem. Dessutom är tidsfristerna klara och tydliga.

Det har införts en subsidiaritetskontroll, som jag för min del tror kommer att bli mycket betydelsefull i framtiden. Sveriges riksdag är aktiv och alert på det här området, men i andra parlament är det lite si och så med den saken. Subsidiaritetskontrollen innebär att när ett lagstiftningsärende kommer från kommissionen måste riksdagen i varje enskilt fall studera det och göra en bedömning av om det strider mot subsidiariteten eller inte. Det betyder att riksdagen måste ta ställning till ärendet och alltså läsa alla förslagen ordentligt. Det i sin tur gör att man kommer att bli involverad i den europeiska beslutsprocessen. Jag tycker att det är ett stort steg framåt när det gäller att närma unionen till medborgarna.

Herr ordförande! Jag tror att jag stannar där och överlåter åt mina kamrater i konventet att ta vid.

*Göran Lenmarker (m):* Vi har just avslutat den första delen av det konstitutionella fördraget. Det stora framsteget är att det ska vara möjligt för den intresserade medborgaren att läsa ett dokument och förstå vad EU är. Det är i sig en mycket viktig demokratisk aspekt att kunna se vad som är EU och vad

som inte är EU. I dag är det även för den intresserade medborgaren ganska svårt att förstå detta. Man måste plöja igenom många fördrag. Därför tror jag att detta är en viktig del.

Jag vill understryka det som Sören sade på slutet, nämligen att det för riksdagens del kommer att innebära betydligt skärpta krav på utskotten. Man måste alltså ta ställning till om man ska slå larm om att subsidiaritetsprincipen överträds. Det finns ingen ursäkt för ett utskott att inte göra detta. Missar man det har man inte fullföljt sin uppgift.

När det sedan gäller konventets mera materiella innehåll är det två områden där konventet säger att EU ska göra mer. Det ena är bekämpningen av grov internationellt organiserad brottslighet. Det vi i första hand kanske tänker på är knark, *trafficking* och terrorism. Där tas det steg framåt, och där är det viktigt att bevaka subsidiaritetsprincipen eftersom den största delen av brottsbekämpningen ju för all framtid kommer att ske lokalt och nationellt.

Det andra, och det som jag kanske tycker är det allra viktigaste, gäller förstärkningarna av utrikes- och säkerhetspolitiken. När jag gick in i detta sade jag att det är viktigt att EU får större möjligheter att förhindra ett nytt Srebrenica. Vi måste i Europa ha kapacitet att hantera kriser. Och där tar vi en del steg framåt. Jag tycker kanske att man kunde ta lite fler, men de steg som tas är viktiga.

Vi har noggrant diskuterat ytterligare två områden men där beslutat att EU inte ska ta nya steg. Det första gäller den ekonomiska politiken, där vi ingående diskuterat att det är medlemsländerna som bär ansvaret för den ekonomiska politiken – bortsett naturligtvis från det som handlar om den gemensamma valutan, penningpolitiken och stabilitetspakterna. Detta är ett viktigt beslut som vi hade enorma diskussioner kring. Många hade nämligen fått för sig att man till följd av en gemensam valuta automatiskt skulle få större EU-ansvar för ekonomisk politik.

Det andra gäller det sociala området. Det finns åtskilliga som vill att EU ska ge sig in på det som vi också i Sverige kallar det sociala området. Men där är beslutet att det är medlemsländerna som bär ansvar för sociala transfereringar, socialpolitik, utbildningssystem och dylikt. EU byggs alltså icke upp som en transfereringsunion med skatteintäkter som sedan skulle finansiera en stor offentlig verksamhet.

På ett område blev det ett bakslag för riksdagens majoritet, och det gäller frågan om president i Europeiska rådet. Det finns nu med, och det riskerar att bli en konkurrens med kommissionens president. Och därmed riskerar vi att bibehålla ett slags tudelning av framför allt utrikespolitiken.

Det var i korthet de resultat jag ville inleda med att redovisa.

*Kenneth Kvist (v):* Detta dokument innehåller många bra saker. Det intressanta är att människor som representerar de parlamentariska majoriteterna i 28 europeiska länder har kunnat samlas kring dokumentet. Enigheten är inte total, och det har heller inte på något sätt voterats om det, men man har nått en konsensus där man tycker att detta är en acceptabel helhet. Naturligtvis är

enskilda ledamöter – kanske till och med alla ledamöter, inklusive jag själv – missnöjda med hur enskilda artiklar ser ut, men huvudsakligen är det en hygglig utgångspunkt för den regeringskonferens som nu ska ta över stafett-pinnen och arbeta fram detta till ett färdigt fördrag. Jag tror att det är ett bra fördrag för ett internationellt samarbete i Europa.

Till de positiva sidorna hör målbeskrivningen, alltså vad EU vill göra, liksom det ökade trycket på öppenhet som kommer att finnas i unionens arbete. Det gäller lagstiftningsprocessen, men också EU:s institutioner i övrigt.

Det finns en rad sådana markeringar som jag tycker tjänar den nya bildningen. Jag tror inte, som en del säkert kommer att hävda, att detta är något steg mot en superstat. Detta är att skapa en sorts ny organism av samarbete mellan medlemsstaterna. I och med att man enligt min mening har förbättrat målsättningarna har man skrivit in att Europeiska centralbanken utöver prisstabilitet ska ta hänsyn till Europeiska unionens mål, som bland annat innehåller social marknadsekonomi, full sysselsättning, sociala framsteg, hög miljöskyddsnivå och jämställdhet. Även om de inte är primära uppgifter för en centralbank är det en utomordentligt bra markering som görs i sammanhanget.

Jag vill säga någonting om konventsmetoden, som jag tycker har varit bra. Den har präglats av en stor öppenhet. Kommunikationen har varit bra framför allt i arbetsgrupper – i plenum är det många som ska yttra sig och har kort tid till förfogande, det blir deklamationer – men det har naturligtvis även förekommit kommunikation vid plenarsammanträdena.

Konventet har jobbat med en stor öppenhet. Alla inspel – som det heter på språket här – som har gjorts har redovisats nästan lika fort som de har kommit in på Internet. Alla har kunnat följa arbetet. Det har varit en bra metod. Det har gjort att människor av olika nationaliteter och olika politisk tillhörighet har kunnat finna enighet i delfrågor eller större frågor. Det har varit ett konstruktivt arbete.

*Förste vice ordföranden:* Tack för det Kenneth. Jag vill gärna säga att ni både ses och hörs bra här i andrakammarsalen. Jag ska inte gå så långt som att säga att det är till er fördel, men ni syns och hörs bra. Jag hoppas att ni ser att det är många som är församlade och intresserade av vad som ska sägas.

*Ingvar Svensson (kd):* Jag undrar lite hur man betraktar konsensus i sammanhanget. Har den här produkten blivit föremål för reservation eller inte? Giscard d'Estaing var inne på möjligheten till reservation när han var här.

Nu kommer en del förändringar från i går kväll in i bilden också. Har debatten i dag påverkat slutprodukten, eller kan vi räkna med att de dokument som har levererats via mejl och hemsidan i dag är de som blir slutprodukten?

Det glädde mig när Sören berättade att man har bestämt sig för att söka anslutning till Europakonventionen. Villepin hade i ett ganska sent stadium

krävt att ta bort den del som gäller ansökan om anslutning till Europakonventionen. Men om jag har förstått det hela rätt saknas stöd.

I går tillfördes att Europeiska rådet inte ska ha någon lagstiftande funktion. I flera ställen i fördraget ges man möjlighet, indirekt, att fatta beslut. Togs den diskussionen upp i dag?

*Sören Lekberg (s):* Jag börjar med det första som gällde eventuella optioner – som det heter. Man talar inte om reservationer utan om optioner.

Efter diskussionerna i går och träffar med partigrupper har det varit enighet om att betrakta detta som konsensus, även om det finns delar i detta där det finns delade uppfattningar. Vi räknar med att konventets resultat ska nagelfaras i Sverige av Regeringskansliet under sommaren. Det ska vara remissbehandling, och sedan ska regeringen komma med en skrivelse till riksdagen. Sedan ska riksdagen noga penetrera detta och lägga fast de allmänna svenska ståndpunkterna för de fortsatta förhandlingarna. Alla har varit övertygade om att det ska vara så. Därför har det inte levererats några optioner – utom på en punkt. Det kunde man naturligtvis förutsätta. Ni känner till att Jens-Peter Bonde deklarerade att han och någon till skulle lämna in något slags motskrift som han ville att Giscard d'Estaing ska ta med.

Sedan var det din konkreta fråga om Europakonventionen. Det framgår av det material som delades ut i dag, artikel 7 Grundläggande rättigheter, punkten 2, att unionen *skall* ansöka om anslutning till Europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter. Det framgår klart. Det har inte blivit någon förändring där.

*Göran Magnusson (s):* Tack, ordförande! Jag fyller kanske inte kravet på att vara en frågeställare. Jag vill snarare gratulera till det arbete som har utförts i fråga om anslutningen till Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Jag vet av egen erfarenhet från det förra konventet och mitt arbete i Europarådet att den frågan ingalunda har varit lättmatchad. Den har oerhört stor betydelse för att få ett sammanhållet och konsekvent system för bevakning av mänskliga rättigheter över hela den europeiska kontinenten, inte bara inom EU-området utan också i alla europeiska länder som inte finns med.

Sedan vill jag uttala en tillfredsställelse över den omständigheten att det genom det här utkastet till fördrag egentligen inte sker några nya kompetensöverföringar. Det är bra från många synpunkter. Det är för närvarande väl avvägt mellan de nationella parlamenten och det europeiska systemet.

*Lotta N Hedström (mp):* Det är en fråga som har att göra med de nationella parlamentens roll. Å ena sidan säger Sören Lekberg och Göran Magnusson att inga nya befogenheter har överlämnats. Å andra sidan säger Lenmarker att fler steg borde ha tagits på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område. Där har avsevärda förstärkningar skett.



Hur ser ni på spänningsfältet mellan svenska riksdagen, utrikesutskottet och de befogenheter som kommer att ges på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område? Det har varit ett förslag om ett råd för utrikes frågor, ett råd för försvarsfrågor, och kanske viktigast av alla, den gemensamma eventuella solidaritetsklausulen mellan länderna inom unionen. Här finns ett spänningsfält som jag är glad om ni kan kasta lite ljus över.

*Ewa Larsson (mp):* Jag har en fråga riktad till Kenneth Kvist. Du sade att i huvudsak är det här bra och positivt. Konsensus har nåtts, men du är missnöjd med några enskilda punkter. Då blir jag väldigt intresserad av att få veta vilka enskilda punkter det är.

Jag skulle vilja att Kenneth utvecklar lite grann Europeiska centralbankens sekundära mål att ta hänsyn till EU:s mål. Kan du beskriva hur diskussionen har gått? I och med att det har lagts in som sekundärt mål måste det ha funnits en oro. Kan du utveckla det?

*Förste vice ordföranden:* Jag för in en ytterligare fråga. Göran Magnusson ställde ingen fråga, så då gör jag det!

Hur ser ni på vad som har skett med balansen mellan de olika institutionerna? Jag tänker på Europeiska rådet och presidentskapet. Vad är reaktionen bland de mindre ländernas olika konventsdelegater?

*Göran Lennmarker (m):* Jag börjar med det sista som Gunnar Hökmark frågade om. Det finns en betydande oro hos de små medlemsstaterna för att en president för Europeiska rådet innebär en förskjutning i riktning mot de stora länderna. Europeiska rådet har en tendens i och med att det är ett rent mellanstatligt arbete att domineras just av de stora länderna. Det ligger normalt i de små ländernas intresse att ha en stark kommission, det vi ibland kallar kommittära beslutsformer. Där har vi ett större inflytande. Det här har varit en stor fråga i konventets slutskede och har varit föremål för de slutliga diskussionerna under nätterna den senaste veckan.

Sedan var det frågan om utrikes- och säkerhetspolitiken. Förslaget är att vi ska ha en utrikesminister. Bakom förslaget ligger iakttagelsen att EU å ena sidan är starkt i utrikespolitiken där EU har det som kompetens, det vill säga handel, bistånd och en del andra områden. Vi kan se det i utvidgningen och samarbetet med länderna söder om Medelhavet. Det är mycket starka exempel på EU:s utrikespolitik. Å andra sidan är EU svagt därför att det ibland finns skillnader mellan bistånd å ena sidan och handelshinder å den andra. Det är för passivt. Det har inte kapaciteten för till exempel konflikthantering. Där är ambitionen dels att bygga upp en mer gemensam utrikespolitik, hålla ihop systemet, den spretar åt olika håll med inkonsekvenser, dels att göra det möjligt för EU att ta tidiga initiativ och finnas med. Jag säger ibland: förhindra ett nytt Srebrenica. Det ska finnas kapacitet för att vara tidigt ute. Där

har även riksdagen ett ansvar. Vi i den svenska riksdagen måste fatta beslut så att vi har kapacitet tillsammans med andra.

I det här fördraget i fråga om militära insatser är det och förblir riksdagens ansvar att fatta beslut när svensk trupp ska utomlands. Det säger alla medlemsländer. De besluten måste ständigt ligga i de nationella parlamenten. Detsamma gäller finansieringen av den delen av samarbetet. Det bär vi med oss från de nationella budgetarna. Det är ingen gemenskapsfinansiering av detta. Vad som däremot krävs är ett starkare, låt oss kalla det, utrikesdepartement i EU som tidigt kan ligga på, framför allt ha det gemensamma europeiska perspektivet, inte bara samla 15 eller 25 medlemsländers perspektiv utan starta det gemensamma.

*Kenneth Kvist (v):* Jag fick några direkta frågor. I ett sådant fördrag får inte envar som sitter i konventet, kanske ännu mindre en suppleant med den begränsning i taletid som det innebär, igenom allt vad man tycker. Då finns det också saker som man är kritisk mot. Det ligger i sakens natur.

Jag ska lyfta fram ett par punkter. En punkt rör försvarspolitik. Vissa stater inom EU-systemets ram ska kunna gå före andra och bedriva en särskilt avancerad försvarspolitik. Det systemet finns egentligen redan i den formen att länder som vårt har valt en alliansfrihet, andra länder har valt att vara medlemmar i Nato med ett mer avancerat försvarssamarbete. Jag menar att det borde ha räckt med detta och att det inte behövs den typen av utvecklat militärsamarbete utöver vad som behövs för konfliktbekämpning inom EU:s ram.

En annan punkt som har kommit fram den senaste tiden som jag tycker illa om är något som kallas för *passerelle*, artikel 24.4, som handlar om att Europeiska rådet, visserligen enhälligt, på vissa begränsade områden ska kunna gå vidare och ändra fördraget. Det tycker jag inte om. Fördraget ska bara kunna förändras genom att de nationella parlamenten är med i en ratifikationsprocess. Det kräver enhällighet.

När det gäller den europeiska centralbanken är det ju faktiskt så att det redan i dag står hänvisning till sekundära mål för Europeiska centralbanken. Men i och med att målsättningarna faktiskt är tydligare och bättre, framför allt när det gäller målet full sysselsättning och sådant i EU:s allmänna ekonomisk-politiska mål, tycker jag att det har blivit en framgång. Jag hade i och för sig själv föreslagit en mera pedagogisk direkt inskrivning av målen i stil med vad Federal Reserve Bank i USA har, där man har andra mål än prisstabilitet lite mer ordentligt uttryckta. Men i och med att de allmänna målen för den ekonomiska utvecklingen har blivit bättre uttryckta i detta fördrag än i tidigare fördrag och de också finns med i målsättningarna för Europeiska centralbanken har också de skrivningarna förbättrats.

*Sören Lekberg (s):* Får jag bara komplettera, eftersom det också var några allmänna frågor. Lotta Nilsson Hedström och Ewa Larsson hade frågor som

gällde den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och solidaritetsklausulen. Ewa Larsson frågade också om det fanns någonting som var negativt i det här utkastet.

När det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är det ju fortfarande på det sättet att enhällighet råder där. Det är alltså ingen förändring där gentemot det som gäller i dag. Det som har tillkommit är en särskild utrikesminister som ska vara dubbelhattad, som det heter. Han eller hon ska alltså ha sitt säte både i rådet och i kommissionen. Personligen undrar jag om den där funktionen verkligen kommer att överleva den kommande regeringskonferensen eller den praktiska verkligheten. Vi vet ju hur svårt det är att blanda institutionerna.

När det gäller frågan om solidaritetsklausulen vill jag påpeka att vi från svensk sida har varit väldigt aktiva och försökt få in nya moment i den, och lyckats. Jag ska inte närmare tala om vem det var, men det fanns någon som väldigt hårt drev att den här solidaritetsklausulen skulle begränsas så att den fick en nästan militär inriktning. Nu handlar det om terroristhot, naturkatastrofer etcetera, och det har gjort att den har blivit mycket vidare och mera naturlig.

Det finns, tycker jag, alltför detaljerade skrivningar här vad gäller försvarsområdet, men det är flera företrädare för olika länder som har varit uppe i konventet, och jag tror att i regeringskonferensen kommer det här att förändras eftersom det där krävs enhällighet.

Slutligen tar jag upp frågan om den balans mellan olika institutioner som Gunnar Hökmark tog upp. Det har ju varit en väldig debatt om det. Ni känner ju till hur det är och hur institutionerna så att säga slåss mot varandra emellanåt. Vi har ju upplevt det. Men när det gäller frågan om en permanent ordförande i Europeiska rådet är det så att i konventet, om man tittar på medlemsstaterna, är det en mycket stor majoritet som är för detta. I slutomgången här var det bara ett fåtal länder kvar som hyste tvivel om detta. Det här är en accepterad sak nu, men vi ska också vara medvetna om att den här ordförandeposten så att säga är hårt reglerad här. Det är ju inte någon ny kommissionsordförande som växer fram, utan det är en permanent ordförande som ska se till att Europeiska rådet fungerar i en utvidgad union med upp till 28 medlemmar. Jag tror att om man tittar närmare på det här så kommer det att fungera bra i framtiden.

*Inger Segelström (s):* Jag har två frågor. Den första gäller det ni berättade om att ni har begärt förlängning och att del 3 skulle behandlas först senare i juli. Då vill jag veta vad ni anser att det betyder för riksdagens arbete och behandling av det här materialet och den folkliga förankringen i Sverige. Betyder det också att ni har föreslagit att man påbörjar beslutsfattandet senare, och skulle en av de positiva sakerna då kunna bli att de nya medlemmarna kom med i det? Det var min första fråga.

Jag tycker att det är bra det här med en ordförande. Men ni har inte sagt någonting om att Sverige och de mindre länderna nu i slutförslaget får behålla en egen kommissionär?

*Anne-Marie Pålsson (m):* Vi har ju pratat om parlamentets, kommissionens och rådets roll, men ingenting har nämnts om EG-domstolen, som ju har en viktig för att inte säga central roll i EU-samarbetet. EG-domstolen avgör ju tvister på basis av fördraget.

Nu har det kommit till min kännedom att i fördragstexten sägs att EG-rätten utan inskränkningar ska vara överordnad nationell lagstiftning. Jag skulle vilja be er att kommentera detta något.

*Carl B Hamilton (fp):* Ett viktigt skäl till att det här konventet samlades var att man måste göra reformer inför EU:s östutvidgning. Det är mycket tal om ett demokratiskt underskott, men det hade ju blivit ett väldigt effektivitetsunderskott om man inte hade gjort de här reformerna. Hela organisationen hade blivit förlamad, kan man väl säga, och legitimiteten hade förlorats därför att man inte hade kunnat leverera några resultat.

Om ni nu ser tillbaka på det här konventets arbete: Tycker ni att man har löst den uppgiften så att effektiviteten även med 25 eller 28 medlemmar kan sägas vara minst lika bra som i dag?

*Sören Lekberg (s):* Det var många frågor. Jag kanske kan börja med Inger Segelströms frågor om tidsplaner och så vidare. Nu ska vi ju fortsätta, och jag tror att det också kommer att bli beslutet i Thessaloniki eftersom Giscard d'Estaing har kommit överens med den grekiske premiärministern så att ordförandeskapet i EU kommer att lägga fram det förslaget att vi ska göra färdigt del 3 också. Men det innebär att vi blir färdiga med det i mitten av juli. Då har vi det här i ett sammanhängande paket.

Vad jag har förstått har Regeringskansliet redan nu vässat pennorna och börjat ta del av och sätta tänderna i del 1 och del 2 för att förbereda departementspromemorian som ska gå ut på remiss i sommar till myndigheter och organisationer. Sedan ska det då bli en skrivelse till riksdagen som ska läggas på riksdagens bord när riksdagen öppnar i september månad.

Den tidsplanen tror jag håller. Däremot tror jag att det italienska ordförandeskapet kommer att försöka se till att på Europeiska rådets möte, som är i mitten av oktober månad, starta upp regeringskonferensen. Men vi vet ju att en uppstart av en regeringskonferens inte innebär att man slutförhandlar på en gång, utan det innebär ju att man börjar analysera innehållet och går igenom det här sida för sida, paragraf för paragraf. Det egentliga förhandlingsarbetet kommer då att börja runt årsskiftet, och sannolikt efter årsskiftet.

Det som är viktigt är att de nya medlemsländerna kommer att få vara med i den här regeringskonferensen. När de träder in som medlemmar den 1 maj

nästa år är de med i slutomgången och är med att fatta beslutet om att godkänna det nya fördraget. Så är det tänkt att vara.

*Kenneth Kvist (v):* Jag kan svara på frågan om EG-domstolen. Den får egentligen ingen annan befogenhet än den har för närvarande. Där har det inte varit något problem, utan där får alla medlemsstater, även efter utvidgningen, var sin domare. Man kan ju tänka sig att antalet fall och så vidare ökar, och att det också underlättar arbetet på olika språk, eftersom det ju betonas att varje medborgare som har någonting att klaga på om EU också ska få svar på det egna språket och naturligtvis också inför domstolen kunna driva sin talan på sitt eget språk.

När det gäller detta med EU-rättens företrädare över nationell rätt är det ju tydliggjort i det här förslaget till fördrag. Det är någonting som har gällt inom EU tidigare, och det är någonting som egentligen har gällt genom domar uttalade av en domstol och inte av ett beslut. Likväl har systemet hela tiden arbetat med den förutsättningen att EG-rätt går före nationell rätt. Det var bland annat därför vi hade den här debatten för ett antal år sedan före vårt inträde om en så kallad plattläggningsparagraf när Sverige höll på att grundlagsfästa att vi godkände det här förhållandet, vilket kanske hade varit något defensivt. Det förhållandet har gällt hittills. Nu är det egentligen bra att det tydliggörs. I sak ändrar detta ingenting.

*Göran Lennmarker (m):* Låt mig då i det sammanhanget lägga till en sak. Om det skulle komma en konflikt med svensk grundlag är ju svensk grundlag, tillsammans med andra länders grundlag, en del av som det heter de allmänna principerna för EU. I det fallet är det inte alls kristallklart att EU-lag går före svensk lag. Det har ju också funnits hela tiden. Det är artikel 7.3 som i kombination med artikel 10.1 klargör detta, för finsmakare på det här området. Jag lade till och med fram ett ändringsförslag, ska jag säga, där jag tyckte att man skulle skriva in detta så att man såg allt på ett ställe, men det fick jag inte igenom.

Det finns en annan viktig förändring när det gäller domstolen, och det är ju att riksdagen kan överklaga till domstolen sist och slutligen om man anser att subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen har trätts för när. Även om man lägger in en tidig varning och sedan inte får rätt i den delen kan man gå till domstolen, som då prövar detta mot fördragen. Även om man är ensam kan man alltså få rätt om domstolen anser att EU har överträtt fördragen. Det är en viktig sak.

Till Carl B Hamilton vill jag säga att precis som du sade är en viktig del av det här att göra unionen möjlig att arbeta med, inte bara med 25 länder, som det blir 1 maj nästa år. Det här träder i kraft 2008 eller 2009 eller något sådant. Då kanske vi kan hoppas att det är 27–30–35 medlemmar. Därför har vi ju ett betydligt större inslag av majoritetsomröstning. Det är ju en följd av att vi får fler medlemmar i unionen.

En annan viktig sak är ju att Europaparlamentet blir med vid all lagstiftning. Jag tycker själv att det är oerhört viktigt att man i det 21:a århundradet stiftar lag som har behandlats ordentligt i parlament. Det är en central fråga.

*Förste vice ordföranden:* Görän, de två paragraferna som gällde EU-rätt kontra nationell rätt: Skulle du möjligtvis kunna klargöra det ytterligare? Det gäller de två paragrafer som du hade velat ha tillsammans.

*Göran Lennmarker (m):* Det är den som heter artikel 10.1. Nu har jag den bara på engelska här. Artikel 10.1 är den som säger att konstitutionen och unionslag ska ha företräde före medlemsländernas lag. Det är väl vad Anne-Marie Pålsson frågade om, antar jag. I artikel 7.3 står det att fundamentala rättigheter som antingen gäller den europeiska konventionen eller som följer av de konstitutionella traditionerna, som är gemensamma för medlemsstaterna, ska utgöra allmänna principer för unionens lagstiftning. Det vill säga att institutionerna inte får bryta mot detta när de gör lagstiftningen. De måste vägledas av detta. Man kan tänka sig att ett känsligt fall skulle kunna vara om man kommer i konflikt med svensk tryckfrihetslagstiftning eller någonting sådant. Då måste ju de principerna vara en del av unionens vägledande bestämmelser.

Jag minns att för några år sedan hade vi en kalabalik i EU-nämnden om indirekt tobaksreklam – som vi inte ska gå tillbaka till nu, för det var åtminstone ett parti som höll på idén att man skulle hålla på tryckfriheten på den tiden.

*Sören Lekberg (s):* Får jag bara göra ett tillägg här. Den fråga som Anne-Marie Pålsson tog upp är naturligtvis viktig. Vad det här handlar om är en kodifiering av rådande förhållande. Vi har från svensk sida lagt in ett litet förtydligande. Som det står i dag i denna artikel, 10.1, ska konstitutionen och den rätt som antagits av unionens institutioner när de utövar de befogenheter som unionen har tilldelats genom konstitutionen ha företräde framför medlemsstaternas rätt. Där vill vi ha in att det naturligtvis ska gälla de befogenheter som medlemsstaterna har gett unionen. Det ska alltså tydligare framgå att det är rätt som medlemsstaterna har överfört till konstitutionen, så att vi inte får ett gränsland här. Det där är det naturligtvis viktigt att i fortsättningen bevaka under resans gång.

*Göran Lennmarker (m):* Får jag bara svara på en fråga som jag glömde. Den gällde om varje medlemsland får en kommissionär. Svaret är ja. Det som händer är att när det gäller att utöva rösträtt inom kommissionen så kommer det i framtiden – om sex år eller någonting sådant – när man blir tillräckligt många att vara 15 av kommissionärerna som får rösta i kollegiet. De ska dock

sedan turas om med strikt rättvisa, det vill säga inget företräde för stora länder. Man får detta i tur och ordning.

*Margareta Andersson (c):* Det är en intressant redogörelse som vi har fått för arbetet med konventet och den nya konstitutionen. Jag skulle vilja ha ett förtydligande och lite mer kött på benen när det gäller de nationella parlamentens roll och förslaget att man ska kunna ha en tidig varning om man anser att ett förslag inte passerar subsidiaritetskontrollen. Vad händer? Skickar man det fram och tillbaka? Jag hörde nu senast att man kan överklaga i domstolen. Hur många medlemsstater måste det vara för att en sådan här fråga ska gå igenom?

*Björn von der Esch (kd):* Jag hade samma fråga.

*Urban Ahlin (s):* Jag skulle vilja upprepa diskussionen om ordföranden i Europeiska rådet. Ni har nu alla tre sagt att det finns en konsensus i konventet. Jag måste erkänna att jag själv aldrig trodde att det här konventet skulle komma fram till någonting som liknade konsensus, men det är uppenbart på det sättet. Det beror väl på att man har gjort oerhört många kompromisser, förhandlat och försökt hitta en riktig balans.

Jag tyckte att det fanns en liten diskrepans i det som Sören Lekberg och Göran Lennmarker sade. Göran menade att det var många småländer som var rädda för att det skulle vara en ordförande i Europeiska rådet, medan Sören mer pekade på att det var en ganska stor majoritet i konventet som nu hade gått med på det här. Det här är det inrikespolitiskt intressanta. Regeringen har tidigt sagt att man tycker att ordföranden i Europeiska rådet är ett förmodat kompromissförslag, att man kan tänka sig det och tycker att det är bra, medan det finns en majoritet i riksdagen som är emot.

Då är frågan: Vad får konventet för betydelse i framtiden? Regeringen ska ju snart sätta sig i en regeringskonferens och förhandla om detta. Vill vi att konventet då ska ha betydelse kanske man inte heller ska försöka spräcka den kompromiss och den balans som har skapats där. Jag skulle vilja ha lite synpunkter på detta från er.

*Vice ordföranden:* Jag har på känn att vi kommer att komma tillbaka till den frågan många gånger.

*Anne Ludvigsson (s):* Min fråga berör mänskliga rättigheter och demokrati, och den riktar sig till alla tre herrarna. EU:s framtidsfrågor handlar om kvinnors och mäns framtid i Europa, ett Europa som vi nu håller på att forma tillsammans. Jag känner stor oro, en oro som jag delar med kvinnor och förhoppningsvis män runtom i Europa, inte minst i de kommande medlemslän-

derna, för att det i förslaget till nytt fördrag inte finns tydliga skrivningar om jämställdhet.

Det är inte självklart för alla att jämställdhet ingår som en del i de mänskliga rättigheterna och demokratifrågorna. Jag tror att det är en viktig signal till det framtida EU, både till nuvarande medlemsländer och till kommande medlemsländer, att jämställdhet skrivs in och blir ett tillägg efter skrivningarna om de mänskliga rättigheterna.

Jag undrar om ni delar min oro, om ni är nöjda med de skrivningar som finns i dag och är tillfreds med det, eller om ni skulle vilja förändra.

*Sören Lekberg (s):* Jag kan börja med Anne Ludvigssons fråga om jämställdheten. Vi betraktar det som en mycket stor framgång från vår sida. Jämställdheten har fått en mycket framskjuten plats. I början låg det som ett mål för unionen. Nu har vi fått in det så att det är en värdering för unionen. Det framgår redan av artikel 2, som handlar om unionens värde, där det står: Unionen bygger på värden som respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämställdhet, rättsstatsprincipen samt mänskliga rättigheter. Det här har av olika organisationer som verkar på det här området betraktats som en oerhört stor framgång.

Nu har det också framförts önskemål – det var Lena Hjelm-Wallén som föreslog det i går – att presidiet och sekretariatet skulle göra en genomgång av all text så att den också skulle göras könsneutral. Det har alltså konventet beslutat att göra, så det kommer också att ske.

Slutligen vill jag säga till Anne att det som jag också ser som en stor framgång här är det rättsliga inrikesområdet, där unionen ska kunna arbeta på att förebygga brott. Det är den ekonomiska brottsligheten, prostitutionen och så vidare. Ska man kunna göra någonting verksamt där är det viktigt att vi samverkar. Konventet har nu föreslagit att unionen ska få sådana verktyg till sitt förfogande. Det tycker jag är väldigt viktigt.

Frågan om nationella parlament, hur många det ska vara för att få fram en tidig varning till kommissionen, får andra reda ut.

Jag ska helt kort ta upp rådsordförandefrågan. Det har varit en kontroversiell fråga i Sverige i och med att det har varit delade uppfattningar om det i riksdagen. Jag tycker att man måste betrakta det här som preliminära ställningstaganden. Riksdagen kommer att sätta ned foten först i höst, då man tar ställning till det allmänna förhandlingsupplägget inför regeringskonferensen, sedan naturligtvis under resans gång och slutligen när man ska godkänna det här och ratificera fördraget så småningom.

I dag anser den största delen av länderföreträdarna att det här nu är en bra lösning. Det finns några länder som har bromsat i det längsta, men de är väldigt få. Man kan räkna dem på ena handens fingrar – jag tror att det bara är tre stycken kvar just nu, kanske två, som är emot det här. Det beror på att de har bundit sig så hårt i tidigare skede. Min utgångspunkt i det här – det tror jag också var utgångspunkten för minoriteten i riksdagen – var att man skulle omgärda det här ordförandeskapet med restriktioner. Det skulle inte vara det



som Giscard d'Estaing ville ha från början, en superordförande med bisittare i ett presidium och ett eget sekretariat.

Nu är det klart och tydligt att Europeiska rådet inte är någon lagstiftare. Det är också klart och tydligt att denne ordförande inte ska ha ett presidium omkring sig. Det ska inte vara ett särskilt sekretariat för honom eller henne. Och dessutom, vilket är en viktig utgångspunkt, i alla fall för mig, ska det vara rotation i de andra rådskonstellationerna. Det är inskrivet nu. Jag tycker att det är bra.

Däremot finns det en annan detalj kvar som jag hoppas ska rättas till, och det är idén om ett lagstiftande råd. Den finns fortfarande kvar, men jag tror att regeringskonferensen kommer att ändra på det.

*Vice ordföranden:* Vilka länder var det som du kunde räkna på din ena hand?

*Sören Lekberg (s):* Det som jag har hört är att det ena landet ligger strax nordost om Sverige. Det andra är ett litet land som ligger sydligt, väster om Spanien. Det handlar alltså om Finland och Portugal. [*Otydligt: och jag tror Österrike.*]

*Göran Lennmarker (m):* Får jag då kommentera Urbans idé. Det finns två lägen. Det ena är att man ska ta det hela i regeringskonferensen och inte lägga något ändringsförslag, och så får man hålla ihop allt. Det andra är att man har synpunkter under regeringskonferensen. Det är klart att då ska riksdagen också ha synpunkter på presidenten i rådet. Det ändrades tillbaka till "president" – jag vill påpeka det, Sören. Ett tag var det på engelska ordet *chairman* som var inne, men det ändrades tillbaka i slutskedet.

Det som jag tycker är särskilt bekymmersamt är just att den här presidenten ska ha extern representation för unionen på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område. Svaret på frågan om hur det blir i verkligheten har vi inte i praktiken, men jag är mycket orolig i den här frågan.

När det sedan gäller frågan om de nationella parlamentens roll är det så att om en tredjedel av de nationella parlamenten skriker en tidig varning måste kommissionen ta tillbaka förslaget och ytterligare motivera varför det ryms inom fördraget, inom subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen – för övrigt båda de principerna. Det ska kommissionen göra på en gång. Den ska varje gång när den lägger ett förslag, i varje förslag, motivera varför det ryms inom de här principerna. Men om en tredjedel begär det får man ta tillbaka det. Om det gäller det gamla tredjepelalområdet är det en fjärdedel av parlamenten, det vill säga åtta eller nio, och sju på rättsliga och inrikes frågor. Sedan kan kommissionen välja att omarbete förslaget eller att återigen lägga fram ett oförändrat förslag om man anser att det var korrekt redan från början, eller naturligtvis dra tillbaka det helt om man anser att man haft fel.

Om vi tar fallet med att kommissionen insisterar skulle Sveriges riksdag kunna gå till domstolen och med en motivering hävda att det strider mot

subsidiariteten. När riksdagen gör en tidig varning måste man också ha en motivering till varför man anser att det strider mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

*Vice ordföranden:* Vi har några korta frågor innan vi ska bryta denna session kl. 15. Ingvar har en kort fråga. Lotta N Hedström har en kort fråga.

Jag vill innan dess ställa frågan: Är det någonting särskilt som har förändrats de senaste dagarna som ni skulle vilja lyfta fram i det som om en liten stund avrundar sessionen?

*Ingvar Svensson (kd):* Jag ställde en inledande fråga om Europeiska rådets lagstiftande funktion, och det har tydligen inte skett någon förändring utifrån det förslag som kom i går kväll. Men Kenneth Kvist var inne på det här med ”passerellen”. Där har ju Europeiska rådet en lagstiftande funktion. Det är ingen som har observerat den här motsättningen i diskussionerna efter det förslag som dök upp i går kväll?

*Lotta N Hedström (mp):* Kort innantilläsning: Medlemsstaterna ska förbinda sig att gradvis förbättra sina militära resurser, och GUSP ska leda till ett gemensamt försvar. Hur har ni ställt er till de här två sakerna i konventet?

*Vice ordföranden:* Då ger vi ordet till er för en sista avrundande kommentar på dessa frågor och andra som har dykt upp.

*Sören Lekberg (s):* Det har tillkommit några saker på slutet. Det här med jämlik rotation i rådet har tillkommit. Det är ju en framgång.

Några har berört den så kallade passerellen. Jag tycker att man ska se upp med den. Den tillkom väldigt sent. Vi vet att det har funnits starka krafter här som menar att man kan inte ha det så att en liten minoritet, ett land, Malta, skulle kunna stoppa en övergång till röstande med kvalificerad majoritet när det gäller del 3 här. De har drivit det stenhårt. Det har kommit fram något slags kompromiss som innebär att Europeiska rådet med enhällighet, efter en tidsfrist på minst sex månader, efter att ha inhämtat yttrande från Europaparlamentet och informerat de nationella parlamenten, ska få en möjlighet att övergå till kvalificerad majoritet. Jag tycker att vi ska titta på det där ordentligt. Jag gillar inte det där. Jag tror nog att riksdagen kommer att begrunda det ordentligt inför den genomgång som nu ska ske.

*Göran Lennmarker (m):* När det gäller kapaciteten på försvarsområdet tycker jag att det är mycket bra. Det är två saker. Det ena är att vi måste leva upp till de ord vi har. Vi säger ofta att vi måste hantera kriser, och då måste vi också ha kapacitet att göra det.

Många av oss minns hur det var i mitten av 90-talet då vi fick se USA komma till Balkan eftersom vi inte klarade av det som skedde i Bosnien. Det finns många kriser där vi från Sverige och Europa borde ha mycket större närvaro.

Det är därför bra att på detta sätt markera att vi har en skyldighet att följa upp och realisera de åtaganden vi gett löfte om muntligt. Vi hjälper till med detta också genom att få till stånd en bättre hantering på krigsmaterielsidan. Krigsmaterielmyndigheten kan se till att länderna på ett bättre sätt utnyttjar de försvarsanslag vi har.

Nu slösas det pengar genom att vi har korta serier. På upphandlingsområdet finns dessutom korruption. Därför vore det mycket bra om vi genom en rationellare hantering av krigsmateriel kunde frigöra resurser till att bygga upp en större krishantering.

Jag har den engelska versionen framför mig, men formuleringen ”kommer att” är väl fortfarande kvar i den svenska versionen? Kenneth, du kanske har den svenska versionen?

*Kenneth Kvist (v):* Jag har också den engelska versionen, men i artikel 1.15 som handlar om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken står det ”might”, alltså ”kan” leda till ett gemensamt försvar. Det brukar alltid vara så att den allmänna artikeln i början är överordnad den senare artikeln, och i artikel 1.40 står det ”will”, det vill säga ”kommer att” leda.

Men detta kräver enhällighet, och Sverige är ju inte ensamt. Även till exempel Finland, Österrike och Irland har samma ståndpunkt och samma problem med det här som Sverige. Vi har arbetat för att det inte ska se ut på det här sättet, och jag utgår från att den svenska regeringen i regeringskonferensen också i framtiden kommer att arbeta för att det inte ska se ut på det här sättet. Men det kräver alltså enhällighet.

Jag vill också säga att det egentligen inte är fråga om någon förändring i sak mot vad som står i nu gällande EU-fördrag. Där använder man nämligen precis den här formuleringen. Den är snarare svagare här än vad som är fallet i nu gällande fördrag.

*Förste vice ordföranden:* Är ni klara med svaren? Utmärkt! Vi ber att få tacka er. Det var mycket bra att kunna göra på det här viset. Vi har fått en bra och uppdaterad bild av förhandlingsläget. Vi har också lite grann fått se var de kommande debattlinjerna kommer att gå när det gäller konventet. Var och en som har en politisk näsa kan känna av detta redan genom denna utfrågning.

Ett stort tack till er alla. Vi alla i Stockholm önskar er alla i Bryssel en trevlig fredagseftermiddag och god fortsättning med arbetet. Tack ska ni ha!

BILAGA 13

## Offentlig utfrågning om EU:s grundlag

Sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets  
offentliga utfrågning av EG-kommissionär António  
Vitorino måndagen den 13 oktober 2003

*Ordföranden (Pär Axel Sahlberg):* Välkomna till den offentliga utfrågningen! Jag heter Pär Axel Sahlberg. Jag är vikariens vikarie, möjligen med en något längre lista än så, och jag ska starta utfrågningen. Göran Lennmarker, som är en av våra vice ordförande i det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet, är på väg in från Italien. Han sitter nu i en taxi någonstans och är rätt så nära, men vi bestämde oss för att starta ändå.

Ämnet i dag är en del av den spännande process som pågår i Sverige och i hela Europa och som handlar om den nya grundlagen för EU och om EU:s framtidsfrågor. Utfrågningen arrangeras av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet. Utskottet fanns redan under våren, och utgav då tre stycken betänkanden som behandlar motioner i kammaren. Utskottet förde fram diskussioner som vi nu alla är på väg in i från framtidskonventet och i den regeringskonferens som just har startat. Där beskrivs också de utgångspunkter som vi nu har fått i regeringens skrivelse inför regeringskonferensen.

Jag tar först några praktiska frågor. Det finns hörlurar för simultantolkningen. Jag hoppas att ni har försett er med sådana. Efter det att vi har hört kommissionären tala finns det plats för frågor. Ni anmäler ert frågande skriftligt till Hans Hegeland, som tar hand om det. Då har vi också en chans att sortera frågorna, i bästa fall ämnesvis. Frågandet kommer först att gå till riksdagsledamöterna, och sedan släpper vi frågan mer öppen.

Det måste ju alltid hända många saker på en gång, vilket gör att de ledamöter som finns med här nu men som också är ledamöter i riksdagens EU-nämnd kommer att avvika en stund före klockan tre, då statsministern kommer till EU-nämnden för sammanträde.

Vi får en god inledning här först av kommissionären António Vitorino. Han deltog i det europeiska konventet och var en del av presidiet som en av två ledamöter från kommissionen. I kommissionen ansvarar Vitorino för rättsliga och inrikes frågor. Vi ser fram emot vad António Vitorino vill säga till oss.

We welcome you, António Vitorino! It is very nice to have you here. We are now prepared to listen to you.

*Mr. António Vitorino:* Mr. President! Members of the riksdag! Ladies and gentlemen! First of all I want to thank you for the opportunity of having this discussion this afternoon. But before entering on the subject – since this is the first time that I have the opportunity of being in Sweden after the tragic assa-

sination of her Foreign Minister Anna Lindh I would like to personally express to the Swedish people and to the Swedish government my most sincere condolences. To a certain degree it is going to be painful to discuss this issue without her. Those who will be attending the IGC will probably be the ones who also will feel a deep loss in months to come.

The legitimate question we are confronted with is: What should we expect from the IGC? As you know, in the European Council of Thessaloniki there has been a discussion on whether the draft constitution that was endorsed by the convention should be considered a working basis, *the* working basis, or the mere point of departure of the IGC. After a very exciting semantic discussion we came to the conclusion that the draft constitution endorsed by the convention is a good basis for the starting of the intergovernmental conference. This does by the way not answer the second question: What shall we do with this good basis?

Before trying to answer this question, let me emphasize that in my point of view the fact that the draft constitution was endorsed by the convention shows that the convention method has worked as it has worked in the past when drafting the charter of fundamental rights. I will not go into the details on how the convention did accomplish its job, but I would definitely underline that I think that the convention showed that it is possible to have a public debate on the future of Europe in an open and transparent way.

To a certain extent I expect that whatever might be the outcome of the IGC they will confirm the usefulness of the convention method and they will not destroy the bulk of the draft constitution. No matter what, the IGC will be conducted with statements to the public. It is quite clear that a diplomatic negotiation like the intergovernmental conference cannot be compared to the open sessions of the convention where all members could express their points of view, where all discussions were held in public, where all the documents that were provided to the convention were published on the web site and where there was a high degree of public accountability of those who were in the convention. Sometimes I feel there is unfair criticism about the convention, just focusing on the style of this or that member of the convention but forgetting the fact that the convention was a public exercise which was submitted to strict criteria of transparency and accountability.

If I had to give you a wider view of the concrete results of the convention I would emphasize five fundamental aspects. The first one is the option to follow a constitutional path. The second one is the simplification of the content of the existing treaties. The third one is what I believe can be considered as a sort of clarification of the political framework of the union and its relationship with the member states. The fourth one is the set of reforms that has been introduced in the institutional framework to cope with the challenge of enlargement. The fifth one is the changes that were introduced in some of the key policy areas of the European Union.

Let me just go through each of these five aspects in their fundamentals. First of all I will talk about the idea of having a constitution. I believe that a

constitution is the expression of a political will, of a constituent power. I am a lawyer, so this is at least what I used to teach to my students! It means the will to organize the conditions in which political power is exercised, of putting in place institutions that exercise that political power and defining the relations among institutions and between institutions and individuals. This is, I believe, the bulk of a constitution. As far as the European Union is concerned the union is, of course, not a state. The logics behind a constituent power cannot be the same ones as the logics behind a constituent power in a member state. But the reality is that even before the constitution there was already a set of constitutional rules in the European Union. The European Court of Justice has identified what we in continental Europe call a material constitution in the fabric of the union. The material constitution is the combination between the treaties on one side and on the other side the jurisprudence of the European Court of Justice that to a large extent in the past has played the role of a constitutional court.

But if you ask me if there is a European constituent power I will tend to say that there is no such power, because in fact the solution that was found in the convention was to propose to the European Council a new international treaty that adopts a constitution. This means that in the legal point of view the instrument will be a treaty signed by sovereign and independent member states ratified by the 25 member states according to their own constitutional rules. This treaty will endorse a constitution which means a legal instrument that will organize the conditions of exercise of power in the European public sphere. It will regulate the relations between the institutions themselves and between the institutions and the citizens. For those who believe that the union is just a pure economic area, speaking about a formal constitution might of course be to go too far. But the fact that the convention chose the specific concept of a constitution shows that our compromise with the European project is based on a political contract, and this political contract means that there is a European political model. The stakeholders of this model are of course the member states. The owner of the constituent power are the member states, and they will go on being the major stakeholders in the constitutional process when the constitution has come into force.

Parallel with this constitutional option there were two consequences. The first is the creation of a single legal personality. Probably we can discuss this more in detail later on, and I will now resist the temptation of going back to the times when I was a teacher of constitutional law. I have talked enough about constitutions, and I will not talk about the single legal personality. But the fact that there is a single legal personality and that we have abolished the pillar structure is definitely a key element in this exercise. It will have consequences for the way the institutions perform their duties. It will also have legal consequences. But it does not prevent the constitution from allowing different decision-making processes and different procedures according to each of the specific areas. The fact that we have abolished the pillar structure does not mean that there will be specific procedures adopted in

certain areas like for instance police co-operation, economic governance or common foreign security policy.

In this constitutional exercise, when it comes to the simplification, I would also emphasize that the convention has written down some long-standing but really unwritten rules like for instance the primacy of European Union law over national law, the principle of loyal co-operation or the principle of allocation of competences. These principles were not written as such in the existing treaties, but they were established by the case law by the European Court of Justice and now they have been translated into specific rules in the constitution.

Finally, probably the most notable change of the constitution in my opinion has been the incorporation of the charter of fundamental rights into the constitution. It enables the union to exceed to the European Convention of Human Rights. This means that the status of fundamental rights has always been identified. One of the lacunae or even one of the omissions of the constitution of fabric of the union in the past has become a key issue for the future and therefore enshrined in the constitution as such.

If I had to give you three key words to describe the innovations of the constitution I would mention simplicity, clarity and reform. I mention simplicity because there is a single text in the constitution which comprehends four parts. The first part outlines the fundamentals, the values, the objectives, the competences, the institutions and the instruments. The second part includes the charter. The third part deals with the content of the specific policies, and the fourth part deals with the reform of the constitution.

I could give you several elements of simplification that I believe represent a way of making the union more easily understandable by the citizens. Let me be very frank with you. We cannot be demagogic. The union will always be a complicated body. It is impossible to make it simple if you have to bring together two legitimacies – the popular legitimacy and the legitimacy of the member states. The institutional framework will always have to be a complex one, but at least we have tried to simplify for instance when we have replaced the arithmetic acrobaties of Nice in the working of votes by a mark clear system and a majority of member states that provided a correspondance to at least 60 % of the population.

We have also simplified the number of legal instruments and reduced them to six and tried to approximate them to concepts that are common and known by European citizens, European laws, European framework laws, regulations, decisions and recommendations. These are the kind of instruments that you know in your own national legal system, and we will now identify these instruments in the union. We have tried to bring some clarity in the share of competences between the union and the member states. This is a very complex issue. We have a long discussion in the convention on this very topic. Why? Because to a certain extent it is fair to recognize that our citizens – and I think that this issue is not awkward here in Sweden – sometimes have the feeling that the union is an intruder in national member states competences.

Sometimes there is a process where the union tries to enlarge its competences without having a clear legal basis. Of course the exercise was trying to clarify what the union does and what the member states do but at the same time without preventing us from certain flexibility in order to adopt the union to a fast-changing world.

There are three categories of competences: exclusive competences, shared competences and supporting measures. We have tried to provide some clear guidelines that will allow people to identify who does what at a European level, who does what at a national level and what the partition of competences is between these levels. It is up to you to judge if we have succeeded or not.

My third remark is about reform. Everybody knows that we are going to be confronted with the biggest enlargement in the union's history. To be very frank with you, I think that Nice did not address all the key elements in the institutional reform when it comes to the impact of enlargement. In the convention we have provided for reflection and debate of the intergovernmental conference with some suggestions that might be helpful in preparing the union for the approaching big bang of enlargement. First of all, the idea of having an inter-institutional annual program means that the council, the commission and the parliament will have to come together to set priorities that are defined for a certain period of time, for instance three years or even five years. This means that we will have priorities setting agreed among the institutions that will be followed by each of the institutions in performing its specific role.

A second element of reform is the creation of the chairman of the European Council. I know this is a sensitive issue here in Sweden, so I will be very careful. One of the reasons for a commissioner to survive is to resist the temptation of entering in national debates – above all if it is the national debate of your own country! Our departing point as a commission was suspicious about the president of the European Council. But we cannot ignore the fact that six bigger member states suddenly all agreed on the creation of this body. If you want to have a compromise solution at the end of the day you will have to try to find a compromise trying to define the president of the European Council in order to see what kind of value he can have and how you can prevent it from undermining the balance of power among the institutions.

I think that the line we have followed in the convention is to say that the chairman of the European Council can perform a role of a facilitator, of reaching consensus at the state and government level in the European Council. But he should not be given any instruments that will be the embryos of a parallel executive, of an alternative executive by comparison with the commission. If this balance is achieved, probably his role will be an important one in bringing together 25 prime ministers who meet four times a year and who need to play their duties as members of the European Council.

But of course, to be very frank I do not deny – as I said today to a TV-interviewer here in Sweden – that when you create a new institution you take



risks. That is quite clear. But you are always taking risks every moment and every minute of your life! If you create a foreign minister for instance there will probably be some risks of confusion. If you create a chairman of the European Council there will also be some risks. But you have to take controlled risks, and I think that the institutional framework of the convention that creates the chairman of the European Council, the foreign minister with the double hat accountable in foreign policy before the council but at the same time co-ordinating the external relations dimension in the commission is a controlled risk.

To a large extent, as you know much better than I do, institutions depend a lot of the concrete people. If the three institutions will decide to work together there can be an added value of this new institutional framework that comes up from the convention.

I will now turn to my two last remarks. One concerns the national parliaments. I do believe that national parliaments will have a greater role to play in the future of the European Union. I am not saying this because I am in the riksdag today, but I am saying this because I do believe that one of the difficulties we have is that if you want to bring the union closer to the citizens you cannot do it on the basis of a fiction, of a supernational democracy that would function just like national democracies function. The only way you can succeed in bringing the union together to the citizens is to introduce the European subjects, the European agenda, in the national agenda of your own national parliaments and institutions. But from the point of view of the national parliaments this will require of them to be more pro-active in the European Union affairs and making an effective use of the early-warning system that has been created to guarantee the principle of subsidiarity on one side, but on the other side to be more requiring in controlling what the national government does in Brussels in the European institutions.

I do believe that Sweden is one of the success stories in involving the national parliament in European debates. I am sure you will say to me that more can be done in the future, but compared to other countries I guess that Sweden, Denmark and the Netherlands are the three cases I could present as the more active national parliaments involved in European affairs. Other countries are still far from a minimum require of engagement of national parliaments in the European agenda. I believe that the constitution gives you some hints on how this relationship can be improved.

As you know the commission has three main criticisms of the convention. One concerns the composition of the commission and the fact that the convention brings along two categories of commissioners. I will not go into the details of this point – it is a sensitive point. Probably there is no perfect solution as far as the composition of the commission is concerned. You have to bring together two different criteria. On one side you have to guarantee the legitimacy of the commission. On the other side you have to guarantee its sufficiency. When it comes to legitimacy it is quite clear that the fact that there will be one commissioner per member state is a strong element of legi-

timacy and of representativeness of the commission. But on the other hand, a commission with 28 or 30 commissioners will difficultly be colleagues as such. It will have to be organized, structured and streamlined. The decision-making process will probably have to be decentralized in order to guarantee that the commission is able to take decisions.

What we have proposed to the commission in this respect is to keep the principle of one commissioner per member state giving the right to vote to each of the members of the commission, which does not correspond to the model of the convention, as you know. In the convention's model there will be 15 commissioners with the right to vote with equal votation among member states. The other 15 will be non-voting commissioners. The European Commission has proposed 30 commissioners, 25 commissioners, 28 commissioners – one commissioner per member state with the right to vote. But then the commission should be organized in clusters or groups of commissioners. A number of decisions that today are taken by the colleagues as a whole will be given to groups of commissioners with a recall system to the entire group of colleagues. There are other solutions, but this is one of the key issues of our proposal.

The second element where the commission is concerned is about qualified majority voting. I think that we could extend the rule on qualified majority voting even more in some areas where we should not expect a crisis before we come to the conclusion that unanimity at 25 member states might be the receipt to paralysis. We cannot afford a paralysed union. But this is a very sensitive issue, and I am sure you will raise some questions about it, so I will not elaborate it any more for the time being.

My last remark is even more provocative than qualified majority voting. It is about the reform of the constitution. We are concerned with the fact that this constitution updates the institutional frame work, the legal instruments, the values, the competences and the charter. It definitely touches upon some of the key policies, it updates external relation policies, and it updates the articles of common foreign and security policy including defence. It updates the articles on the area of freedom, security and justice, asylum, immigration, crime and terrorism. But it does not touch on the bulk of what one could call the existing community policies – environment, agriculture, transports and so on. The fact that the convention did not have a mandate to touch upon these policies and the fact that the IGC most likely will not have the time to address these policies means that we will have a brand new constitution whose third part to a large extent will be the 1957 text.

In order not to enter into a permanent constitutional process of reform of the constitution the commission thinks that the IGC should adopt a lighter system of reform of the constitution when it comes to the so-called part three of the constitution. I am talking about the policies only. We think that the formal proceedings should be kept for the institutions, for the values, for the competences and for everything that is dealt with in the first and in the second part of the constitution. But when it comes to the third part, the contents of

the policies, there should be a lighter system of reform of the constitution. Of course, those who are more courageous would propose that reform should be adopted not by unanimity but by only four fifths of the member states. That is the position of the commission. But there are other alternative systems of a lighter reform procedure, for instance keeping the unanimity requirement to adopt changes on the policies but not requiring the national ratification, which is a very cumbersome process.

Whatever might be the solution, one thing I would like to say very clearly is that there is a problem here. If we do not adopt some lighter system of reform of the policies we run the risk of finding difficulties in adapting the European Union to a fast-changing world in this year of global communication and fast economic change.

This is the perspective I would like to present to you. What is the IGC going to do? To be very frank I do not know. I hope that they will resist the temptation of sending away the baby with the water of the bath. That is my advice. I hope the IGC will be trying to clarify those points that need to be clarified, to find a compromise solution for those points where some member states feel strongly that their opinions were not taken into consideration by the convention. But at the end of the day they will not re-open the entire discussion. They will just focus on a limited number of points and try to find a solution by the end of the year so that in advance to the European Parliament elections of June next year the citizens will know what the constitution of the European Union will look like. Thank you so much for your kind attention!

*Ordföranden (Göran Lennermark):* Thank you, *António Vitorino*! When you hear Mr. Vitorino you realize how energetic, enthusiastic and efficient he is. He was one of the most efficient members of the convention of the future of Europe.

Vi går nu över till frågorna. Tiden är knapp, och jag tänker ta tre frågor i stöten. Särskilt tänker jag prioritera dem som ska vidare till EU-nämnden klockan 15, eftersom vi har annat på gång i riksdagen som också berör EU-frågor.

*Tobias Krantz (fp):* Herr ordförande! Tack också för ett mycket inspirerande och engagerat anförande! Det finns mycket i det fördragsförslag som konventionen har lagt fram som är väldigt bra. Huvuddelen är sådant som det finns alla skäl att välkomna. Demokratin ökar. Effektiviteten skärps. Inte minst tycker jag att den klara maktbalans som man nu skapar mellan olika nivåer är viktig att framhålla.

Det är också där som vi har en särskild fråga och särskild synpunkt. Det gäller delvis det som ni var inne på mot slutet om hur man ska reformera fördraget. Det finns förslag i fördraget som handlar just om huruvida Europeiska rådet är helt överens om att om man ska flytta befogenheter från en nivå till en annan så ska man kunna göra det utan att använda det normala förfä-

randet när man ska ändra konventsförslaget. Jag finner det förslaget lite paradoxalt. Själva poängen med förslaget är ju just att man ska skapa en konstitution där de olika frågornas placering, europeisk eller nationell, slås fast. Jag skulle vilja veta hur ni ser på den frågan. Kan ni utveckla er ståndpunkt lite grann just i det avseendet?

*Yvonne Ruwaida (mp):* Herr ordförande! Min första fråga handlar om EU-rättens företrädare. Vi har i dag haft en policy inom EU där EU-rätten har fått företrädare. Men många statsvetenskapliga bedömare säger att EG-domstolen hitintills har tagit hänsyn till medlemsstaterna därför att man inte vill utmana den praxis som finns. Det har funnits en viss balans mellan medlemsstaterna och EG-domstolen eftersom EG-domstolen inte har velat ställa praxisen på sin spets.

Det här förslaget innebär att EG-domstolen får reell makt. Den behöver inte längre måna om medlemsstaterna. Anser kommissionären att balansen mellan medlemsstaterna och EG-domstolen förändras med konventsförslaget? Det är min första fråga.

Min andra fråga handlar om de bestämmelser som ger rådet möjlighet att enhälligt besluta om att rådet får fatta beslut med kvalificerad majoritet. Är det inte farligt att lägga fram ett förslag där rådet kan utvidga sina befogenheter utan demokratisk förankring i parlamenten? Jag skulle vilja veta hur kommissionären ser på det.

Jag vill också gärna ha ett svar från kommissionären på en fråga om vad han personligen tycker. Anser kommissionären att ett EU-land med det nya konventionsfördraget kan förhindra att EU får ett militärt försvar?

*Gunilla Carlsson (m):* Tack för ett livligt anförande och ett mycket gott utfört arbete i konventionsprocessen! Nu vidtar förhandlingar. Jag har två frågor.

Kommissionär Vitorino sade att man behöver bedöma riskerna och göra allt för att inte underminera den balans som hitintills har rått mellan ministerrådet, kommissionen och parlamentet. Man ser en risk med en vald rådsordförande. Men det nämndes ingenting om att Europeiska rådet nu institutionaliseras och blir en egen institution. Efter att ha följt en del europeiska råd och sett att fler och fler frågor flyttar upp från fackministerråden till just Europeiska rådet så är min fråga om det inte finns en stor risk för att detta förslag sammantaget rubbar just den maktbalans som hitintills har varit en framgång i den europeiska unionen.

I frågan om utrikesminister och att hitta en så kallad dubbelhatt så handlar det om att inte underminera rådets viktiga roll i utrikes- och säkerhetspolitiken och samtidigt använda alla de instrument som kommissionen förfogar över, inte minst i den civila delen av utrikes- och säkerhetspolitik och krishantering. Är inte problemet, oavsett om man har två hattar och två gubbar som man hitintills har haft, just dessa två olika institutioners roller? De gör att även dubbelhatten blir bekymmersam. Vad anser Vitorino – skulle viceordfö-

randen i kommissionen då också vara rådsordförande i allmänna rådet eller inte?

*Kommissionär António Vitorino:* Thank you for your very stimulating questions. Let me see if I am able to address them.

The issue of reform of the constitution is connected with the question of having the Council taking decisions by unanimity. From now on they will decide by qualified majority voting. This is not a revolution. This already exists in the treaty. The passerell clause already exists in the treaty. It has never been used in the past, because it has never been possible to decide by unanimity that from now on, on this subject, decisions will be taken by qualified majority voting. In the draft constitution, the Convention enlarges the passerell that was provided for in the past, in order to enlarge the scope of application of the passerell.

Is this opposite to the idea of constitution? Well, I think that the constitution provides for a share of competencies. It also provides for a means to guarantee that on certain aspects of the policy the decision can be taken according to a different procedure. That is the passerell reality. There is a constitutional habilitation for the council deciding with unanimous agreement deciding that on that specific point decisions will from now on be taken by qualified majority voting. There is a constitutional coverage for that move. But the move will in the end be made by the member states. Only if all agree that a shift can be done in a certain respect, it will be done.

The passerell has never been used in the past. If you look into the future, you can have a reassuring view that it will probably not be used in the future either, or you can have a more compensating view and say: *Vielleicht*, perhaps it will be used in the future. But I can not anticipate what is going to happen to the passerell.

Regarding the reform of the constitution, what the Convention proposes is that the reform of the policies should be done by the European Council, adopted by 5/6 of the member states, and not be submitted to national ratification. That is the proposal. We can not go on constantly being in the process of constitutional reform. However, I guess that this proposal will face important resistance in the agency.

A compromise solution could be to keep unanimity on the substance of the reform, but allowing it to come into force without national ratification. Why? Because today, ratification of the easiest part of the treaty will in fact take a year and a half. If you need to update policies within a short period of time, you can not do that today. If you can at least keep the national ratification part, you will speed up the procedure, and if you keep it under the rule of unanimity it means of course that each member state should have to agree on the contents of the update of the policy. That is the kind of approach that I would follow for the time being.

On the very interesting question that you have raised – on the priority of European law – I believe that all of us have different points of departure. In

some member states the national constitution recognises the primacy of European law. For instance the Dutch constitution recognises, explicitly, the primacy of European law. In other member states, where the constitution does not explicitly recognise the primacy of European law, the national constitutions have been amended in the past in order to adapt to the treaties of the European Union. I know one country very well where this has happened, and that is my own country. In order to guarantee that there will be no contradiction between the national constitution and European law, the constitution was amended in accordance with the contents of the treaty.

In other member states the constitution is totally neutral and silent about its relationship with European Union law. Therefore, this relationship has been established in the past by the European Court of Justice, by the case law.

In the late 1980's there was a huge debate between the court in Luxembourg and two constitutional courts, the German constitutional court and the Italian constitutional court, concerning the relationship between European Union law and the national constitution when it comes to the protection of fundamental rights. The conclusion of the German constitutional court was to say that the court was prepared to recognise the prevalence of the law of the European Union, provided that European Union law would give heed to the same fundamental rights and give the same degree of protection that the constitution of Bonn gave to the German citizens.

In my opinion, when you have the chart of fundamental rights enshrined in the treaties and at the same time have the Union as such acceding to the European Convention of Human Rights, you can say that the status of fundamental rights in the European constitution is equivalent to the status of fundamental rights in the national constitution. The degree of protection and safeguards is equivalent. Therefore I do not anticipate any major changes in the balance of power between the European law and national constitutional law in the perspective of the European Court of Justice.

As to common defence – well, to be very frank, I do not know what you mean by common defence. Since Maastricht there is a perspective of a common defence. This is a perspective, not a reality.

The concept of common defence is a very tricky concept. We should try and see what we are talking about. What the draft constitution says is that there will be a structural cooperation in the field of defence, which will deal not only with the so called Petersberg tasks – crisis management – but also with the anti-terrorist clause, the solidarity clause, and some minor defence issues, but it will not include a collective defence clause, like article 5 of the North Atlantic Treaty, Nato, or article 5 of the treaty of the Western European Union.

If there will be a perspective of a solidarity clause, a collective defence clause, within the Union framework, it will be based on the principle of enhanced co-operation. Only those who are willing to participate will participate. This is in the draft constitution. But of course, when we come to enhanced co-operation, the concern is to keep the door open so that those who

want to move ahead can move ahead. Those who do not want to join will not be obliged to join, but the group that moves ahead will have to keep the door open so that anyone who wishes to join at a later stage may be able to join the initiative. This is the basic principle of enhanced co-operation, reinforced co-operation, in the Amsterdam and Nice treaties and in the constitution, including defence issues.

My last remark is about the foreign minister. Well, it is difficult to say, but I do believe that this is one of the things that we have missed in the past, as a missing link. In the external dimension we had some areas such as trade, development aid, economic aid, and humanitarian aid, which were under the responsibility of the Commission. Then we had common security policy, classical diplomatic foreign policy, and those were the sole responsibility of the high representative of the Council.

Bringing the two branches together was extremely complicated, not only from a bureaucratic point of view but also from a political point of view, because the interlocutors were not the same. If Solana goes to a third country and wants to outvote a very sensitive decision in the Security Council of the United Nations, even if there are other implications for trade, economic aid, or for development aid, he will not be able to talk about those elements of the issue, because he is not responsible for that. And the other way around: If Chris Patten goes to another country to discuss external relations policy but then comes to a sensitive point of common foreign policy, he is not able to deal with it because it depends only on the Council.

The idea of bringing the two jobs together is a good idea. It will be extremely challenging for the man or woman who will be the foreign minister, because it will be one hell of a job! In practical terms, I think it is a positive idea. The proposal of the Convention is that this man or woman should chair the Council of Foreign Relations. Xavier Solana from his experience emphasizes that if he does not have a grasp of the council, its executive role will be ...[ohörbart]... and therefore the members of the Convention came to the conclusion that he should chair also the Foreign Relations Council. As you can see from the draft constitution this is the only council that is not included in the rotation. It will have a permanent chairman who will be the foreign minister. If he or she can do Xavier Solana's job, Chris Patten's job, and chair the council at the same time, we are here to see!

*Ordföranden:* Tack så mycket för det. Då går vi vidare. Den här gången blir det inte bara tre frågeställare utan fyra. Det är ledamöter som kanske ska vara med i EU-nämnden. Det är Susanne Eberstein, Holger Gustafsson, Kerstin Lundgren och Joe Frans.

*Susanne Eberstein (s):* Herr ordförande! Herr Vitorino! Det är mycket intressant att få träffa er och få höra er tala om konventsförslaget. Jag är glad att ni

tar er tid att komma till Sverige och till oss i den svenska riksdagen. Jag är vice ordförande i riksdagens justitieutskott, och jag har två frågor.

Konventsförslaget ser ut att medföra att medlemsstaterna förlorar sin möjlighet att självständigt ingå avtal på området för rättsliga och inrikes frågor, eftersom unionen enligt förslaget får exklusiv kompetens. Är detta en lyckad ordning med tanke på de specifikt lokala eller regionala behov av till exempel visst samarbete mot brott, som kan finnas på olika håll i Europa? Jag tänker närmast på det nordiska samarbetet, som är ett bra exempel på det.

Min andra fråga gäller hur kommissionären ser på de rättsliga grunder som nu föreslås för de ekonomiska sanktionerna, till exempel frysning av tillgångar för enskilda personer, på området för rättsliga och inrikes frågor, bland annat på grund av misstankar om terrorism och *trafficking*. Anser herr Vitorino att förslaget uppfyller de krav som bör ställas på rättssäkerhet, till exempel vad gäller möjlighet till rättslig prövning?

*Holger Gustafsson (kd)*: Min fråga gäller den kommande effektiviteten inom kommissionen. Kommissionärerna kommer ju eventuellt att ha olika rösträtt. En del får rösträtt i kommissionen, andra får det inte. Såvitt jag förstår kommer det att skapa två olika grupper av kommissionärer, varav den ena har nära tillgång till besluten därför att man sitter med i kommissionens beslutande organ, medan de andra befinner sig i en annan situation. Dessa andra måste väl på något sätt kanalisera sina beslutsbehov upp till kommissionen. Då måste det såvitt jag förstår bli någon form av indirekt påverkan för att de ska få fram sina förslag. Det blir någon form av hierarkisk konstruktion. I Sverige uppfattar vi sällan sådana hierarkier som effektiva.

Min fråga är: Hur ska man uppnå effektivitet i det här sammanhanget? Jag förstår att det är lätt att få effektivitet i själva beslutsforumen, men hur blir det för dem som inte är med där?

*Kerstin Lundgren (c)*: Herr ordförande! Tack, kommissionär Vitorino, för en engagerad bild av konventets förslag. Det är väldigt positivt, och vi välkomnar ambitionerna om förbättrad maktindelning, ökad tydlighet och de klargöranden som finns i konventsförslaget.

Några punkter är särskilt viktiga att lyfta fram. En av de frågor som jag vill höra kommissionärens syn på är frågan om EU:s möjligheter att ansluta sig till den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och hur man då kan säkerställa en tydlig maktindelning också när det gäller medborgarnas möjligheter att få sin sak prövad. Det finns uppenbarligen en viss otydlighet när det gäller EG-domstolens och Europadomstolens roll att döma och vara riktninggivare beträffande konventionen om mänskliga rättigheter. Här skulle jag önska ett förtydligande, om kommissionären har möjlighet att göra ett sådant.



*Joe Frans (s):* Tack, kommissionär Vitorino. Jag tycker att det var ett mycket engagerat och livligt anförande. Jag tycker att författningen också för tredje-landsmedborgare kommer att leda till tydlighet och en viss gemenskap. Samtidigt finns en del risker, och de frågorna engagerar mig väldigt mycket. Jag ser fram emot att få diskutera dem.

För dagen vill jag begränsa mig till frågan om livstidsstraff. Jag är säker på att kommissionären håller med mig om att det bland de 25 länder som är med i unionen finns länder som inte sällan har problem i det internationella samarbetet på grund av sin hållning när det gäller livstidsstraff. Ser kommissionären något behov av en mekanism i fördraget för att skydda grundläggande principer och värderingar av detta slag när vi nu går in i ett beslutsfattande med kvalificerad majoritet?

*Kommissionär António Vitorino:* Thank you so much for this new set of questions. I will start with the question concerning agreements in justice and home affairs.

As you know, in the constitution, the area of freedom, security, and justice is what we call a shared competence. This means that it can come under the responsibility of the Union in those elements that are identified in the treaty. In all other cases it comes under the responsibility of the member states.

Even in those areas that come under the responsibility of the Union, the constitution says that the member states will be responsible for the external dimension, unless the Union has used its powers. Let me give you an example. We have fairly recently replaced the extradition conventions by the European arrest warrant. In this respect it is quite clear that according to the constitution, when it comes to extradition between the member states, only the Union is responsible for that. But this does not preclude member states from signing extradition agreements with third countries, because that is not the competence of the Union, provided that the agreement with the third country does not undermine the application of the Union rules concerning the European arrest warrant. It is a shared competence. Only on a case-by-case basis we can identify what the consequences are of this shared competence.

On the second aspect I agree totally with you. I know that this is a sensitive issue here in Sweden. We recall that the UN Security Council adopted a resolution freezing assets of persons, and we may raise the question of knowing if there is a possibility of an appeal. As you know, some of these persons have appealed to the court of first instance, and if I am well informed, the first hearing will start in about two weeks.

Precisely on the basis of that concern, we have introduced in the treaty a clear provision in order to guarantee that individuals who will be submitted to sanctions will have the right to appeal, and the European Court of Justice will be competent to judge such appeals, even when it comes to third country nationals. It is not just a right of appeal for our own citizens but also for third country nationals. I can give you more information on a more detailed basis, but basically it is article 3, part 3:224, and then article 3, part 3:282, of the

new constitution. We have precisely clarified that in such cases there is a right of appeal, whether the sanctions are freezing of assets or denying visa.

As to the composition of the Commission – well, I share your view that the two categories of commissioners will create some difficulties in the functioning of the commission. They would not all be equal. But I would like to make a caveat. This is a very complex issue.

For instance, if you have 30 commissioners, it is not likely that all will have a full-time portfolio. In the dynamics internal to the Commission, having or not having a portfolio might make a difference.

When it comes to the voting system, you must know that the Commission very rarely votes. The important part of the Commission is the dynamics in the preparation of decisions. Being able to raise your hand is not fundamental. If we have a Commission where everybody has the right to vote but where the college is organizing clusters, we need to guarantee that the equality of commissioners is not defined only to the right to vote, because it takes more than that to be a useful commissioner and to make a useful contribution.

I do not know if this is clear. If we reduce this to the right to vote, we do not see the whole picture. We only grasp what is a more evident but probably less relevant part of the story. There are other elements, such as the participation in the dynamics of the decision-making process, being able to manage a specific portfolio and the very precise cluster of commissioners in which you are integrated, if there will be an organization by clusters – because some clusters will be more relevant than others. All these elements will have to be taken into consideration to guarantee equality within the Commission.

On the European Convention on Human Rights I think that it is quite clear that after the decision of the European Court of Justice that the Union could not accede to the European Convention on Human Rights unless there is a specific provision in the treaty. This is a decision that was taken by the European Court of Justice in 1996. It is quite clear that with the constitution we have this enabling clause that will allow the Union as such to be part of the European Convention on Human Rights. Is this a revolution? No, I do not believe it is a revolution. Today, the core of the European Convention on Human Rights will apply to the European Union law and it will be applied by the European Court of Justice as a general principle of Community law.

The legal status of the European convention will change from a general principle of Community law into a written law applied by the institutions of the Union as part of the European Convention on Human Rights. But this will oblige the European Convention on Human Rights to be changed, because only national states can be part of the convention. Now we are confronted with the need for the convention to accept an international organization such as the European Union.

Is there a potential conflict between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights in Strasbourg? Well, in life we can not exclude conflicts at all, but I believe that if the Union is part of the convention it is safer from a legal point of view that the European Court of Justice will

have to define its jurisprudence basically in line with the jurisprudence of the European Court of Human Rights in Strasbourg. But I can not give you 100 % guarantees when it comes to that.

Finally, the question of lifetime sanctions. As you know several member states have lifetime sanctions. We are all against the death penalty, of course, but several member states have lifetime sanctions – lifetime sanctions that are submitted to periodical review and to permanent assessment of the duration of the sanctions by an independent magistrate. I think this is the line that the charter of fundamental rights follows. This is not in contradiction of the European Convention on Human rights, and therefore I hope that we can rely on the independence of the judiciary of the 25 member states to guarantee that this basic value is fully respected in the legal order of all member states.

*Ordföranden:* Då går vi vidare. Nu har vi fyra frågor från organisationer.

*Simone Ek, Rädda Barnen:* Herr ordförande! Jag vill också säga tack till EU-kommissionär António Vitorino för ett engagerat och väl strukturerat anförande. Rädda Barnen, som är en organisation som kämpar för barnens rättigheter, är i stort nöjd med EU-konventets förslag, men vi kan förstås inte säga så mycket om konsekvenserna för barn ännu.

Vi är speciellt nöjda med artikel 3, som handlar om unionens mål och där man tar upp skydd för barnens rättigheter. Jag har en fråga som jag har skickat på engelska till sekretariatet. Den handlar om asyl- och invandringspolitiken. Det gäller artikel 3:167. Vi är oroliga för att förslaget om att man ska ha en gemensam asyllag kanske ska förhindra medlemsländer som vill ha en generösare asylpolitik. Vi är lite rädda för vad som sker med barn i familjer som kommer och med ensamkommande barn.

Vi undrar om ni kan svara på två frågor. För det första: Vad finns det för fördel med att förhindra att ett medlemsland har en generösare politik? För det andra: Hur ser man på kopplingen mellan artikel 3 och artikeln 3:167, som handlar om asylfrågorna?

*Roger Marklund, Handikappförbundens samarbetsorgan:* Jag heter Roger Marklund och jobbar på Handikappförbundens samarbetsorgan, på engelska heter det Swedish Disability Federation.

Flera nyligen antagna diskrimineringslagar i EU bygger på artikel 13 i fördraget, som handlar om att bekämpa diskriminering på grund av bland annat funktionshinder. Artikel 13 heter numera artikel 3:8. Det gäller enighet för de här besluten i ministerrådet. Jag undrar: Kommer det inte att bli väldigt svårt att få igenom diskrimineringslagar i framtiden när det nu blir nya medlemmar? 25 medlemsländer måste alltså vara eniga. Jag vet att man på många håll i Europa lobbar intensivt för att man ska gå över till kvalificerad majoritet i sådana här frågor.

*Christer Söderberg, SERO:* Jag heter Christer Söderberg och kommer från Sveriges energiföreningars riksorganisation. Jag har synpunkter på kopplingen mellan den föreslagna kommissionen och Euratom.

När man kopplar Euratom till den nya konstitutionen cementerar man ett mycket otidsenligt och gammalt fördrag. Jag tycker att det i stället vore rimligare att man tog bort Euratomfördraget eller kraftigt omarbetade det. Som grund till det anför jag en princip som finns inom EU, nämligen att det ska råda konkurrensneutralitet, vilket inte främjas av Euratom. Där är det så, att vissa kostnader som finns inom kärnkraften inte behöver betalas av kärnkraftsproducenterna. I första hand handlar det om försäkringskostnaden. Den betalas endast delvis av kärnkraftsproducenterna. Jag finner således att den grundläggande principen om konkurrensneutralitet inte uppfylls av Euratom.

*Stein Ramstad, Unga européer:* Tack, herr Vitorino, för ett solitt arbete i konventet och ett intressant anförande nu. Som europeisk federalist och som ordförande i den svenska organisationen Unga européer, Young European Federalists in Sweden, är jag glad att se att en europeisk konstitution som förenar hela Europa nu närmar sig en realitet. Men samtidigt är jag lite orolig i och med att vi står inför en regeringskonferens. Konventet bevisade sin effektivitet medan regeringskonferenser gång på gång har bevisat sin ineffektivitet.

Kommissionären sade att han hoppades att regeringskonferensen inte skulle slänga ut barnet med badvattnet. Jag ansluter mig till det, och jag hoppas att kommissionären vill sluta sig till europeiska federalisters uppmaning till regeringskonferensen att inte röra resultatet. Konventet har jobbat länge och kommit fram till ett mycket bra resultat, även om vi som europeiska federalister inte är riktigt nöjda än. Regeringskonferenserna har bevisat sin ineffektivitet, så jag hoppas att de inte förändrar för mycket.

*Kommissionär António Vitorino:* Thank you so much.

Starting with the children, I am very proud of the result of the Convention when it comes to children. For the first time there is a reference to children in the treaties. It has never been there in the past. Everything that I have been doing personally, for instance the legislation against child pornography in the Internet, legislation concerning violence against children or concerning the status of children in asylum and migration policies – everything concerning those elements could never be based on a specific children's legal base. It had to be based on different legal provisions. Sometimes it was difficult to introduce specific provisions concerning children. So I am very happy with the fact that for the first time the constitution will recognise that millions of our citizens are children, and it is for them that we are building this Europe. At least my children at home are impatiently waiting for this.

I understand your concern when it comes to the asylum systems. I fully understand your concern. We have a two-step approach to asylum that has

been endorsed in the Amsterdam treaty and by the European Council *in tempore* in October 1999. The first stage is minimum common rules for an asylum system, and this stage will be completed by the end of this year. This means that there will be a common lower plate field, but each member state can go further and have more generous systems. There will be a second stage in which we will talk about a common European asylum system, including a single status and a single procedure. This single status will have to be fully in line with the Geneva Convention and with other international instruments of protection.

The issue that you raise can be put on the second phase. Will there be a second phase where we lower the standards of some of the member states? Well, my political commitment is to answer: No, not at all. We have to have high standards according to the Geneva Convention, but I anticipate that it will be a tough discussion.

As to the question from the representative of the organization of the disabled concerning discrimination, I have a very straightforward answer: I totally agree with what you have said. I believe this is an example where we should not be the hostages of unanimity. There should be an immediate move to qualified majority voting in adoption of provisions for the fight against the various forms of discrimination that are enumerated in the current article 13 – the new article 3, part 3:8. There is no change in the legal status of that article, so it will be precisely the same as it is today from a legal point of view, but if we can have decisions on qualified majority voting, it should be done as soon as possible.

On the question raised by the NGO on energy – well, I can guarantee you that I have got hundreds, if not thousands, of pages explaining that to me. There is no link between the constitution and the Euratom treaty, except for the fact that the new institutions will have to be inserted in the Euratom treaty. The Euratom treaty has not been updated, as some wanted. There has been no polishing of the Euratom treaty, as others wanted. There is strong disagreement in the European Union in that respect.

What will be done to the Euratom treaty is a very limited exercise. It concerns only the conformity of the Euratom treaty to the institutional framework of the Union, nothing more than that. There has been no decision on the substance of the status of nuclear energy and on the implications on the Euratom treaty for the future. It will have to be addressed by a specific agency one day.

Finally: Are we running the risk of throwing away the baby with the water or even the water basin itself? Yes, of course. You were very clear in stating that you are a federalist and that you are not totally satisfied with this solution, but at least we should keep it. I understand that.

I am not a federalist. I have a different approach to the construction of Europe, but I think that the Convention gives us a solid compromise between those who have a more federalist view, those who have a more nationalist view, and those who are in the middle. Of course I believe that it can be improved on some specific topics, but we should resist the temptation of re-

opening the debate. Reopening the debate is going back to the Nice nightmare. If you recall the event at five o'clock in the morning in Nice, you will not want to go back there unless you are a masochist.

*Ordföranden:* Tack för det, kommissionär Vitorino. Därmed har vi gått igenom de frågor som har ställts – de som har ställts i tid, ska jag lägga till, för det kom någon alldeles på slutet.

Avslutningsvis vill jag säga några saker. En av dem är med adress till herr Vitorino, och det gäller riksdagens roll i den svenska processen vad gäller regeringskonferensen. När konventets förslag var klart i mitten av juni sändes det ut på remiss, vilket är en lång svensk tradition, till myndigheter och organisationer för att få in synpunkter. Det fick gå lite fort, för tiden var knapp. På den grundvalen har regeringen lagt fram ett förslag som nu finns här i riksdagen och som vi i riksdagen ska diskutera och behandla, och beslutet kommer den 20 november. Det kan tyckas något sent med hänsyn till att regeringskonferensen redan har påbörjats, men å andra sidan är det ett uttryck för att den svenska riksdagen tar sådana här frågor på allvar. Denna utfrågning är ett exempel på det, och vi har haft många tidigare utfrågningar om dessa ärenden.

I riksdagens partier försöker vi faktiskt sätta oss in i och arbeta igenom de olika frågorna. Vi är inte perfekta. Vi kan göra mycket bättre. Som vi sade inledningsvis är vi själva medvetna om det. Men vi strävar efter att den svenska riksdagen faktiskt fullt ut ska följa med i dessa saker. Låt mig ge ett exempel på det. Anslutningen av Europeiska unionen till konventionen om de mänskliga rättigheterna är en fråga som riksdagen i full enighet har drivit i många år. Det är ett exempel på att riksdagens rytande har hörts i regeringskonferens och EU-sammanhang.

Låt mig nu avsluta med riksdagens rytande. Här ska du få ett lejon, ett svenskt lejon, som symboliserar riksdagen. Tänk då på att ett lejon ryter och väntar sig att dess rytande ska bli hört.

Tack så mycket, herr Vitorino! Det var mycket uppskattat att ni är här, och vi önskar er lycka till i ert viktiga arbete i fortsättningen.

*Kommissionär António Vitorino:* Thank you.

I would like to thank you for your attention and say that it was an excellent opportunity to submit myself to this cross-examination. It is always very stimulating, but I must confess to you that for 15 years I have been a member of my own national parliament, so I know perfectly well what your concerns are. I believe that with such co-operation between the Commission and the national parliaments we can improve the European project. Thank you so much!

BILAGA 14**SfU:s utfrågning om asyl- och migrationspolitik i EU:s grundlag****Socialförsäkringsutskottets offentliga utfrågning om asyl- och migrationspolitik i EU:s kommande grundlag**

Datum: torsdagen den 23 oktober 2003

Tid : 09.00–10.30

Plats: Skandiasalen

**Utfrågade:** Statssekreterare Charlotte Svensson, Utrikesdepartementet och fil.dr Hans E. Andersson, statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet

*Ordföranden:* Hjärtligt välkomna till denna TV-sända utfrågning om asyl- och migrationspolitiken med anledning av det konventsförslag som just nu behandlas i det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet i riksdagen. Vi i socialförsäkringsutskottet har i uppdrag att yttra oss över konventsförslaget och regeringens skrivelse med anledning av detta.

Det vi nu ska göra är att lyssna på statssekreteraren Charlotte Svensson, som ska föredra regeringens skrivelse, närmare bestämt de frågeställningar som rör asyl- och migrationspolitiken. Vi har också inbjudit Hans E. Andersson från Göteborgs universitet, som får komplettera och ge sin bild av hur konventsförslaget kan tolkas, för att ytterligare belysa det hela för oss förtroendevalda i utskottet.

Först får statssekreteraren 15–20 minuter för en föredragning. Därefter går ordet till Hans E. Andersson. Därefter vidtar diskussion för utskottets ledamöter.

*Charlotte Svensson:* För bara några veckor sedan inleddes regeringskonferensen mellan EU:s medlemsstater, där man ska behandla frågan om EU ska ha ett nytt konstitutionellt fördrag. Som ni alla vet har denna fråga beretts av ett särskilt konvent där även riksdagsrepresentanter har deltagit. Konventet har presenterat ett förslag som dels bättre och tydligare ska uttrycka unionens mål och samarbetsformer, dels innebär förändringar som följer av att antalet medlemsstater ökar. Nästa år är det ju 25 medlemsstater som samlas kring förhandlingsborden.

Inledningsvis vill jag hänvisa till att frågan nu behandlas av er i riksdagen. För att förankra regeringens kommande agerande i regeringskonferensen har denna skrivelse överlämnats till er. Den kommer att slutbehandlas den 20 november. I avvaktan på det är det inte möjligt att göra några slutgiltiga ställ-

ningstaganden. Statsministern underströk också det vid Europeiska rådets möte i Rom den 4 oktober. I avvaktan på den pågående behandlingen i riksdagen kan Sverige inte binda sig vid några definitiva ståndpunkter, utan man måste inhämta ett förhandlingsmandat från riksdagen. Det jag i dag ska göra är att beskriva regeringens utgångspunkter avseende de förslag som konventet har lagt fram på asylområdet.

Redan i samband med de förändringar som utmynnade i det så kallade Amsterdamfördraget för mer än fem år sedan var det en klar svensk ståndpunkt att det överordnade målet om fri rörlighet för personer inom EU skulle innebära krav på harmonisering av asylpolitiken. Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 beslöt stats- och regeringscheferna att arbetet med harmoniseringen skulle snabbas upp. Man beslöt att medlemsstaterna skulle bidra till att skapa vad man kallade ett gemensamt europeiskt asylsystem, baserat på en fullständig tillämpning av Genèvekonventionen. Man uttryckte även att gemenskapsbestämmelserna på längre sikt bör leda till ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för dem som beviljas asyl, som är giltig i hela unionen.

Det är mot denna bakgrund som konventet har lagt fram sina förslag om hur den rättsliga grunden för framtida lagstiftning på EU-nivå skulle kunna utformas. Det är kanske viktigt att understryka vad begreppet rättslig grund innebär. Konventet föreslår ju ett lagstiftningsmandat för den gemenskapsrättsliga regleringen av flykting- och migrationspolitiken. Det är alltså lagstiftningskompetensen som vi diskuterar, inte de materiella reglerna i sig. Det handlar om lagstiftningskompetensen för rådet och parlamentet. De frågor som föreslås omfattas av gemenskapsrätten på det här området är kriterierna, procedurerna och normerna.

Det gäller alltså kriterierna för besluten om att ge asylsökande skydd i olika former – alltifrån konventionsstatus till tillfälligt skydd, procedurerna – så att alla medlemsstater på sikt ska ge de asylsökande samma behandling när asylansökningar prövas, och normerna för hur de enskilda asylsökandena ska tas om hand under den tid man avgör om de behöver skydd.

Redan i Amsterdamfördraget förutskickades att man skulle kunna komma att stifta gemensamma lagar på asyl- och migrationsområdet med kvalificerad majoritetsomröstning, till skillnad från dagens krav på enhällighet. I ett utvidgat EU med 25 medlemsstater kommer rena effektivitetsskäl att tala för en övergång till nya beslutsformer.

Enligt gällande fördrag har vi miniminormer när det gäller kriterier, procedurer och normer. I konventets förslag till nytt konstitutionellt fördrag har begreppet miniminormer inte använts. Det innebär att grunden läggs för en gemensam och enhetlig asylpolitik. Det är i två avseenden som förslaget till nytt fördrag skiljer sig från det som nu gäller och som vi är vana vid. Det ena är alltså att begreppet miniminormer inte längre finns med, och det andra är att rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

Regeringens utgångspunkt i skrivelsen är att stöd bör ges för en gemensam och enhetlig europeisk flyktingpolitik. Samtidigt vill regeringen vid tillskap-



andet av en sådan politik verka för en hög ambitionsnivå avseende humanitet, tillämpningen av asylrätten och internationella åtaganden samt att det ska vara möjligt för medlemsstaterna att nationellt tillämpa bättre villkor. Jag vill nu redogöra för hur man har resonerat.

För det första startar vi inte från noll. Utifrån gällande fördrag har vi beslutat och håller på att besluta om en rad direktiv som ger en grund för det fortsatta arbetet. För det andra regleras inte allt av EU. Fördraget hindrar inte att vi nationellt utvecklar politiken på det här området. Jag kan nämna ett exempel: antalet kvotflyktingar som Sverige tar emot. Ett annat exempel är beslut där personer som söker asyl i Sverige får stanna på grund av humanitära skäl om beslutet inte går att verkställa, medan man i en del andra länder inte tar hänsyn till verkställighetsfrågan när man fattar beslut i ett asylärende. Så det finns en hel del saker man kan göra.

Jag tror också att det är viktigt att se till syftet med den gemensamma asylpolitiken. Det handlar om att lägga grunden för en solidarisk politik, det vill säga att undvika att ett land eller en grupp av länder vältrar över ansvaret på andra genom att driva en mer restriktiv asylpolitik. Med andra ord kommer det inte i första hand att vara kontroversiellt om man nationellt vill ha bättre villkor. Det är snarare det omvända som man vill komma åt.

Att medlemsstaterna tillämpar samma kriterier för att bedöma skyddsvärdet hos en sökande är också viktigt för att man ska kunna erkänna varandras beslut och för att man ska kunna fatta beslut om att överlämna ansvaret för en asylansökan till ett annat land i enlighet med principen om första asylland, alltså det som inom EU är reglerat i den så kallade Dublinförordningen. Här har vi en gemensam grund i Genèvekonventionen och andra internationella åtaganden.

En harmoniserad asylpolitik i unionen ska också ses ur flyktingens perspektiv. Först med en status som erkänns av alla medlemsstater kan flyktingar omfattas av rätten till fri rörlighet. En annan fördel med en gemensam politik är att man vidgar kretsen av länder som kan ta emot dem som behöver få skydd. Vår övertygelse är också att den samlade flyktingpolitiken i hela EU blir mer generös med det förslag som presenteras i konventet än om varje land självt skulle besluta om sin egen politik på detta område.

När det gäller miniminormer finns det problem, och det måste vi se. En politik med miniminormer riskerar att innebära mycket låga normer, samtidigt som fördelarna med enhetliga regler går förlorade. Erfarenheterna av förhandlingarna i ministerrådet hittills visar att det finns en risk för att miniminormerna innebär att man rör sig kring en minsta gemensam nämnare och att förhandlingsresultat kan bli urvattnade. I ett perspektiv med 25 länder vid förhandlingsbordet blir den risken alltmer uppenbar.

Regeringen avvaktar givetvis riksdagens behandling av frågan innan slutlig ställning tas till det fortsatta agerandet vid regeringskonferensen. I de preliminära underhandssynpunkter som det italienska ordförandeskapet har bett om har den svenska regeringen anmält att vi under regeringskonferensen kommer att driva att det kommande fördraget ska uttrycka höga ambitioner i

fråga om humanitet, asylrätt och internationella åtaganden och att den lagstiftning som ministerrådet och EU-parlamentet kan anta under ett nytt fördrag inte ska innebära lägre normer än de som framgår av medlemsstaternas nationella lagar.

Jag tror att vi alla känner att vi har ett politiskt problem. Situationen i Europa kan inge viss oro. I ett Europa där vi märker av främlingsfientlighet och bristande solidaritet blir dessa utgångspunkter för arbetet i regeringskonferensen ännu viktigare.

*Hans E. Andersson:* Anledningen till att jag har blivit inbjuden är att jag i våras skrev en rapport om flyktingpolitiken i framtidens EU. Den rapporten baserades på konventspresidiets utkast om asyl i EU, och det överensstämmer i stort med det som blev konventets förslag till regeringskonferensen. I andra delar är kanske mina mer politiska resonemang i rapporten delvis överspelade.

I huvudsak kommer jag att ta upp tre huvudpunkter:

Vad fattas från Tammerfors? Slutsatserna från Tammerfors betraktar vi ofta som väldigt viktiga, men det fattas en del skrivningar i konventionsförslaget.

Andra skrivningar där man skulle önska större tydlighet i konventionsförslaget. Jag tar upp detta i mån av tid.

Dilemmat: Ska vi ha en gemensam asyl- och flyktingpolitik, eller ska det vara fortsatta miniminormer?

Jag är inbjuden för att ge något av en allsidig belysning av de här frågorna. Det hoppas jag att jag ska kunna göra. Jag gör det kanske framför allt när det gäller miniminormerna. Det blir ett lite akademiskt vägande för och emot. I sådana sammanhang är jag väldigt glad att jag inte är politiker och behöver fatta beslut utan bara kan studera. I andra sammanhang har jag dock även en mer personlig, politisk agenda. Det handlar om att peka på de delar av konventets förslag som jag själv ser som besvärliga. I praktiken tror jag inte att det är något problem, eftersom jag har uppfattat att alla riksdagspartierna till exempel är för att Genèvekonventionen ska tillämpas fullt ut. Hade riksdagen sett ut på ett annat sätt hade det kanske varit ett större politiskt problem.

Jag kommer i huvudsak att fästa uppmärksamheten på det som kan ses som problematiskt i konventets förslag. Många flyktingorganisationer och organisationer som jobbar med dessa frågor ser emellertid även en hel del saker som positiva. Det tenderar vi att glömma bort. Bland annat ser man det som positivt att Europaparlamentet kommer att få ett inflytande i de här frågorna. Det beror sannolikt på att man har uppmärksammat att Europaparlamentet protesterar mot en del av de ministerrådets beslut som kan uppfattas som mer repressiva.

Organisationerna har också tyckt att öppenheten har varit positiv. Man upplever att processen kommer att gå något långsammare, och man kommer att få möjlighet att reagera på de förslag som kommer genom att Europaparlamentet involveras. Man är också positiv till involverandet av EG-

domstolen. Man hoppas att den ska fungera som en vakthund mot medlemsstater som försöker inskränka FN-konventionen.

Jag ska inte ta upp sådant som jag uppfattar som kanske helt orimligt att driva politiskt, utan jag ska begränsa mig till sådant jag tycker vore rimligt att ta med.

Statssekreteraren hänvisade till slutsatserna från Tammerfors. De slutsatser som stats- och regeringscheferna antog i oktober 1999 har fått en stor vikt. Det refereras ofta till dem i EU:s skrivelser.

Det som fattas i den nu föreslagna artikel III:167 – den inledande, som handlar om asylfrågorna – framgår av den här stordian. Jag har petat in med fetstil det som borde stå enligt slutsatserna från Tammerfors men som har utelämnats i konventionsförslaget. Nu står det att politiken ska ”överensstämma med” Genèvekonventionen. Tidigare har man sagt att den ska ”grundas på en fullständig och absolut tillämpning av Genèvekonventionen”. Jag tycker inte att det finns någon anledning att ta bort den skrivningen. Likaså har man i Tammerfors sagt att det ska vara en absolut respekt för rätten att söka asyl, och den formuleringen har också fallit bort i konventionsförslaget.

Det är viktigt att skrivningarna från Tammerfors finns kvar, att det ska vara en fullständig absolut tillämpning av Genèvekonventionen och att det ska vara en absolut respekt för rätten att söka asyl.

Något annat som också har fallit bort, och som den svenska regeringen också har uppmärksammat, gäller artikel III:168 som behandlar invandringsfrågor. En svensk kypphäst är att tredjelandsmedborgare ska ha en rättslig ställning som ligger så nära EU-medborgarnas som möjligt. Det fanns också med i Tammerfors. Även här har jag föreslagit att skrivningen från Tammerfors får finnas kvar. Detta fanns med både i departementsskrivelsen och i regeringens skrivelse till riksdagen. Det är något som jag menar att Sverige bör fortsätta driva.

Jag vill också uppmärksamma två andra problem.

Jag hade inte reagerat själv på artikel III:167 punkt 2. Det beror, tro jag, på att man i svensk lagstiftning tänker att asyl är något som beviljas en person som är flykting, och flykting är man om man uppfyller Genèvekonventionen. Så tänker vi som svenskar. Men så är det inte på engelska, i internationella sammanhang. Där är asyl ett mer oklart begrepp.

I artikel III:167 har man från punkt 1 till punkt 2 tappat något. I stället för att tala om flyktingstatus enligt Genèvekonventionen börjar man tala om asyl. Särskild förvirring utbryter när man börjar tala om europeisk asyl, som man inte vet vad det är för begrepp. Detta är inte bara en teknisk förändring. Amnesty International i Bryssel, som jag har varit i kontakt med, har försökt påpeka för rättssekretariatet att detta måste ändras. Rättssekretariatet har sagt att man inte kan det, för detta är inte bara en teknisk fråga, utan den är mer långtgående än så. Här vore det önskvärt med skrivningar om flyktingstatus och tydliga hänvisningar till Genèvekonventionen i stället för att använda det ute i Europa mer oklara begreppet asyl.

Så till ytterligare en specifik sak om konventstexten.

Många organisationer har reagerat på artikel III:168, den artikel som följer efter asylfrågorna. Där skriver man: ”Unionen får med tredje land ingå avtal med syftet att medborgare i tredje land som vistas utan tillstånd skall återtas i sina ursprungsländer.” Man är rädd för att den satsen ska upphäva vad man i artikeln innan har skrivit om asyl- och flyktingfrågorna. Därför vore det bra med ett tydliggörande om att satserna om invandringsfrågor inte ska få upphäva vad som stadgas om vad man har förbundit sig i flyktingfrågor. Det är ett klargörande som man från många håll ser som väldigt viktigt.

Statssekreteraren har redan varit inne på frågan om miniminormer och konventets förslag att stryka ordet miniminormer.

Med miniminormer är givetvis avsikten att man ska skapa något slags lägsta nivå för hur medlemsstaternas lagstiftning ska se ut. Sedan är det upp till staterna att ha mer generösa regler. Detta har varit en fantastisk situation för Sverige, måste man säga. Tanken har ju varit att man ska kunna påverka utan att bli påverkad. Sverige har oftast mer generösa regler och därför har vi gärna arbetat för att höja den lägsta nivån

Sverige har under många år drivit på för att vi ska ha en gemensam flykting- och invandringspolitik i EU. Problemet är att man nu helt enkelt har tagit oss på orden. En gemensam flykting- och invandringspolitik innebär att staterna inte ska skilja sig från varandra genom att ha olika standard i vissa avseenden. Det är uppenbart ett dilemma. Jag vill understryka det. Jag är statsvetare, och jag förstår att det är god politik att försöka sopa undan detta genom olika semantiska försök. Huvudsaken är att ni själva är medvetna om det, och det vet jag att ni är. Har man en gemensam politik kan man inte ha olika regler.

Ska man göra någon form av analys av detta dilemma ska jag börja med att säga något om hur miniminormerna har fungerat i dag. Vi vet väldigt lite empiriskt. Mycket av detta är kontrafaktiska spekulationer. Med kontrafaktiska resonemang menar vi alltså resonemang av typen ”om inte om vore hade jag varit kejsare av Rom”. Men jag ska försöka göra något av det hela.

Den fråga man utgår från blir ofta felställd. Utgångspunkt för den analys jag gör är inte frågan vad detta betyder för svensk flyktingpolitik, utan jag utgår från frågan: Vad betyder detta för människor som är i behov av en fristad? Då tittar jag främst på europeisk nivå. Jag är inte så intresserad av vad som skulle ske just i Sverige. Det intressanta är vad som sker rent generellt.

Apropå de kontrafaktiska resonemangen vill jag säga att vi får lite bättre jämförelsematerial i och med att det ju finns ett antal europeiska stater som inte är med i EU, liksom det finns några EU-stater som inte deltar fullt ut i samarbetet i flyktingfrågorna. En utgångspunkt är att utan EU är staterna som kommunicerande kärl. Detta är återigen något som det inte finns så mycket forskning om, men det är min bestämda uppfattning att om man inte samarbetar om dessa frågor över huvud taget riskerar man att hamna i en situation där staterna börjar konkurrera om att *inte* ta emot flyktingar. Det är en risk för att man hamnar i en nedåtgående spiral, där olika stater turas om att skärpa sin nationella lagstiftning.

Det är alldeles tydligt att EU inte har en särskilt gemensam flyktinglagstiftning i dag. Det ser vi av att antalet asylsökande i Sverige under 2002 ökade med 40 % samtidigt som antalet asylsökande i Holland gick ned med 43 %.

Vilken effekt har då miniminormer? Det som har varit den svenska regeringens skäl att acceptera mycket låga miniminormer har varit att de inför en standard i länder som inte har haft någon standard alls. Framför allt tänker vi då inför utvidgningen på att det finns länder som inte har några regleringar över huvud taget. Det skall dock noteras att ute i Europa har man varit ganska oförstående till att Sverige inte har använt sitt veto utan accepterat direktiv med väldigt låga miniminivåer.

En annan fråga är: Blir miniminormen en norm? Tanken med miniminormen är ju att den ska utgöra ett golv och att staterna ska kunna ha en mer generös lagstiftning ovanför det. Risken funderade en del av oss på redan när Amsterdamfördraget kom. Risken var att en del stater skulle börja betrakta miniminormen som en standard, det vill säga som något man skulle hålla sig till och inte lägga sig ovanför. Finns det några empiriska fakta som stöder att det skulle gå i den riktningen? Under förra veckan fick jag kontakt med på en holländsk kollega som berättade att man i den inomnationella debatten i Holland och Frankrike använder det nyss antagna direktivet om familjeåterförening som slagträ i debatten. De nationella regeringarna menar att de kan skärpa sin lagstiftning eftersom det nyss antagna EU-direktivet tillåter det. Möjligen kan man säga att det bara är ytterligare ett argument för något som de skulle ha gjort ändå, men det är uppenbart att man kan använda EU-direktiv i den inomnationella debatten. Om man nu börjar betrakta miniminormerna som en norm får vi faktiskt en gemensam politik ändå.

Vad är det då som är bra med en gemensam politik? Det är också en mycket grundläggande fråga. Statssekreteraren var inne på en del av det. En poäng är naturligtvis att det över tiden skapar en mer jämn ström. Man får inte de stora kantringarna. Jag nämnde att det förra året var 40 % fler asylsökande i Sverige medan det var 43 % färre i Holland, motsvarande 52 % färre i Danmark, 108 % fler i Finland, men där var utgångssiffran inte så hög. Det blir alltså väldigt stora kantringar som givetvis utsätter de statliga systemen för påfrestningar. Det oroar mig i sig inte så mycket, men med den typen av påfrestningar för systemen riskerar man att staterna skärper sin lagstiftning.

Något annat som är bra med en gemensam politik, och som är ett argument som jag tycker saknas, är att det tar bort inslaget av tur i det asylsystem som vi har i dag. I någon mån har vi ju satt vagnen framför hästen när vi införde Dublinkonventionen. Dublinkonventionen slår fast principen om första asyl-land. Den asylsökande ska söka asyl i det land personen kommer till först. Det innebär ju att han eller hon bör komma till det land som har mest generösa regler. Jag är medveten om att vissa enskilda medlemsstater kan säga: Vi vet att ni har fått er ansökan prövad i Tyskland, men vi gör en annan bedömning i det här landet. Men poängen med Dublinkonventionen är att man bara ska pröva en asylansökan en gång. Då finns det ett inslag av tur, och det kan

också betraktas som bristande rättssäkerhet. Det är en stor fördel med en gemensam flyktingpolitik, och det håller flyktingorganisationer med om.

Jag har fått frågan som är omöjlig att besvara, nämligen vilken nivå en ny gemensam lagstiftning hamnar på. Gissningsvis kommer det att ta lång tid innan vi fyller på detta materiellt. Om regeringskonferensen antar konventets förslag som det är kommer det att ta mycket lång tid. Man håller nu på att under stor möda mangla igenom ett antal minimidirektiv. Det är så pass stora motsättningar mellan staterna att det kommer att ta lång tid innan man materiellt fyller på med konkreta gemensamma regler.

Slutligen en mer banal iakttagelse, men jag har upplevt att den måste göras. Jag har ett flertal gånger fått frågan vilken nivå hamnar detta på? Svaret är givetvis att det beror på vilka parlament de europeiska befolkningarna väljer att rösta fram. Det ser mycket dystert ut över Europa just nu.

Jag tar mig friheten att skicka runt mina tillägg i fråga om de två artiklarna om flyktingpolitik respektive invandringspolitik. En del finns det inte några som helst politiska möjligheter att driva igenom, men andra saker, t.ex. att ha en absolut och fullständig tillämpning av Genèvekonventionen, borde inte vara helt orimligt att stå för.

*Sven Brus (kd):* Inte så överraskande vill jag ta upp frågan om miniminormerna. Jag vill ställa frågan till i första hand statssekreteraren.

Flera av remissinstanserna till skrivelsen kommenterar resonemanget om minimistandarder. Samtliga gör det med stor oro, bland annat Amnesty som understryker att det finns risker att Sveriges möjligheter att bedriva en generös asylpolitik inskränks. Det som förvånar mig är att när regeringen sedan anger sina utgångspunkter går man på något sätt förbi problemen och tar inte upp något resonemang om riskerna. Regeringen säger avslutningsvis att vid skapandet av denna politik ska det vara möjligt för medlemsstaterna att nationellt tillämpa bättre villkor. Det känns som om den möjligheten är aningen osäker.

På vilket sätt tänker regeringen driva möjligheterna för Sverige att bedriva en generös asylpolitik som de flesta av oss är överens om vidare? Varför tar inte regeringen i sin skrivelse upp det mer grundläggande resonemanget om minimistandarder?

*Charlotte Svensson:* Regeringen har förståelse för oron som remissinstanserna uttrycker. Vi delar till viss del den oron. Samtidigt ser vi inte lösningen i att man har miniminormer. Det är inte det som löser problemen. Lösningen handlar om att få en mer ambitiös asyl- och migrationspolitik i EU. Vi har gjort ett sådant övervägande, att titta på de två delarna, precis som jag redogjorde för. Vi vill att golvet inte blir för lågt. Det är vad vi pratar om, nämligen att ha en ambitiös flyktingpolitik. Genèvekonventionen ska gälla, och andra internationella åtaganden ska gälla. På det sättet svarar vi mot oron och försöker säga att vi ska driva dessa frågor i förhandlingarna med det ambitiösa utgångsläget. Samtidigt ska länder inte behöva försäkra sina nationella regler, de måste utgöra grund. Det är på det sättet vi har försökt att möta oron som finns och som vi också själva känner.

*Ronny Olander (s):* Jag skulle vilja ställa en kompletterande fråga till Hans E. Andersson. Han sade ungefär: Utan gemensam politik finns det stor risk att länderna inom EU utgör en konkurrens nedåt.

Har du funderat på detta också ur ett perspektiv att det den 1 maj 2004 kommer tio nya länder till? Du nämnde ett par länder som exempel med en konkurrenssituation nedåt. Finns det anledning att fundera på det i ett utvidningsperspektiv?

*Hans E. Andersson:* Jag vill vara tydlig på att jag inte har sett några empiriska studier om en sådan här konkurrens nedåt. Det är snarare en bestämd uppfattning jag har efter att ha sysslat med dessa frågor, men någon tydlig vetenskaplig forskning om frågorna finns inte till grund för det jag säger nu.

Min uppfattning är att detta gäller EU förutan. Det är någonting som vi har att hantera när vi inte har samarbete över huvud taget. I och med att vi i EU inte har en särskilt utvecklad gemensam politik, konkurrerar de enskilda staterna redan i dag sinsemellan. Vi kan uppfatta skärpta signaler om flyktinglagstiftning i Danmark och Holland just som en del i att vältra över ansvaret för människor på flykt på andra stater som Sverige, Norge och så vidare. Redan nu ser vi reaktioner från Norge att man anser att antalet asylsökande är för högt. I Storbritannien, som inte deltar i EU-samarbetet, är det rent hysteriska tongångar när det gäller antalet asylsökande. De tittar givetvis på antalet asylsökande, som är stort, men i förhållande till befolkningen på 60 miljoner är det inte särskilt många asylsökande. Risken med negativ konkurrens är helt utanför EU-samarbetet. Det är något som gäller internationellt.

*Anita Jönsson (s):* Hans E. Andersson började med att tala om att vi som förtroendevalda, det fina uppdrag vi har, kan sätta ned foten i dessa frågor. Jag vill relatera till vad Charlotte Svensson sade om att det här handlar om kriterier, procedurer och normer. Det innebär att vi egentligen inte kan se i substans vad detta kan innebära. Det handlar om hur vi på bästa sätt kan använda vårt politiska arbete i den fortsatta processen. Det kan kanske göra det lite svårt när det gäller miniminormer. Å ena sidan kan man tycka att vi ska behöva vår ambitionsnivå. Men å andra sidan kan det göra det sämre för dem som söker sig till Europa genom att det blir en för låg nivå.

Det finns en fråga som hänger samman med detta. Charlotte pratar om att det inte går att se vad det här ger i förlängningen. Vilka normer och rättigheter ska man ha som flykting? Du sade att vi ska uttrycka höga ambitioner i fördraget. Kan normerna innebära att vi måste förändra våra rättigheter för asylsökande som vi har i dag?

Jag vill bara kolla så att jag har uppfattat rätt i skrivelsen och i era presentationer. Vilken lagstiftning gäller de gemensamma reglerna? De gäller konventionsflyktingar, flyktingar enligt Genèvekonventionen, flyktingar som har subsidiärt skydd. Däremot gäller de inte de flyktingar som får stanna på grund av humanitära skäl. Är det så man ska tolka det ni har sagt?

*Charlotte Svensson:* Regeringen har framfört att vi vill ha kvar de nationella regler vi har. Det ska vara en utgångspunkt att vi inte ska behöva försämra.

Det är ett svar på frågan om de rättigheter de asylsökande har. Dit vi har kommit i dag ska vi inte behöva gå tillbaka från. Det är en ambition vi har.

När det gäller flyktingar och subsidiärt skydd stämmer det du säger precis. De som har humanitära skäl omfattas inte av detta. Det är någonting vi råder över själva.

*Hans E. Andersson:* Humanitära skäl betyder olika i olika länder. Det är frågan om det kommer att falla in under artikel III-167, asylfrågorna, eller artikel III-168, övriga invandringsfrågor.

I III-168 stipuleras en gemensam invandringspolitik. Vi vet inte vad som händer med gruppen humanitära skäl eller vad som händer med våra regler för anhöriga.

I III-168 lyckades Tyskland i sista stunden under konventsarbetet foga in en att-sats där det framgår att denna artikel inte ska inverka på medlemsstaternas rätt att fastställa hur många tredjelandsmedborgare som får beviljas inresa till deras territorium för att söka sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare. Allt annat i fördragen går mot något gemensamt. Där är miniminormerna borttagna. Det handlar om att ha gemensamma regler för villkor för inresa och bosättning. Humanitära skäl betraktas då som en invandringsfråga. Då ska det vara gemensam politik. Det enda undantaget från nationell lagstiftning gäller arbetstagare och egenföretagare.

Det är därför en oerhört viktig fråga som du reser eftersom utskottet är väl medvetet om att meddelade uppehållstillstånd i Sverige förra året avsåg 482 flyktingar enligt Genèvekonventionen, drygt 900 med skyddsbehov, drygt 1 000 kvotflyktingar och drygt 6 000 med humanitära skäl. Det är en stor grupp. Det är en bra fråga.

*Erik Ullenhag (fp):* Jag har några frågor till statssekreteraren. I huvudsak rör frågorna miniminormer.

Sveriges position i förhandlingsprocessen har hittills glidit lite grann. Lena Hjelm-Wallén, regeringens representant, reserverade sig i konventsarbetet. I den första departementsskrivelsen som kom till riksdagen var man ganska tydlig och sade att det fortsatta arbetet ska inriktas på att varje land ska ha möjlighet att ha mer generösa regler. Nu har man mjukat upp lite ytterligare i nästa steg.

Jag har en konkret fråga. I den skrivelse som kom till riksdagen sist hade man lyft ut Migrationsverkets remissvar, som påpekar det som Hans E. Andersson påtalade att en del är oroliga för, nämligen att det här riskerar att leda till att vi inte kan ha lika generösa regler i Sverige som tidigare. Varför gjorde man det? Det är rimligtvis den tyngsta remissinstansen. Ska vi blanda in riksdagen i arbetet är det bra om vi på ett lättfattligt sätt får ta del av svaren från alla remissinstanserna.

Den andra frågan rör – och det är därför jag och Folkpartiet är motståndare till fullständigt gemensamma regler – hur realistiskt det är att komma framåt om man inte jobbar med miniminormer. Migrantströmmarna till Europa ser olika ut. Vi har oerhört olika flyktingpolitik. Vi riskerar att hamna i en situat-



ion där vi tillsammans med länder som är mer restriktiva säger nej till att gå framåt, och vi får skärpa vår flyktingpolitik med ett nytt direktiv.

Du har lite luddigt, som det står i regeringens utgångspunkter, sagt att vi ska ha en gemensam politik, men varje land ska kunna föra sin egen flyktingpolitik med generösa regler. Det är regeringens utgångspunkt. Har då Göran Persson, kommissionär Vitorino, Hans E. Andersson och Migrationsverket fel när de säger att en gemensam politik på sikt leder till att vi inte kan föra en mer generös politik i Sverige?

Det är klart att det är bra att säga att man lyssnar på riksdagen för att sedan inta en ståndpunkt, men det vore bra att veta vad regeringens ståndpunkt i dagsläget är. I andra frågor är det inget problem för regeringen att driva en fullständigt egen ståndpunkt mot riksdagen vad gäller EU-president, men just på det här området passar man.

De fem stora EU-länderna träffades i söndags. Det var inte kul att läsa om vad som skedde där. Statssekreteraren sade inledningsvis att syftet och det intressanta med en gemensam politik är att komma framåt.

Flyktingkatastrofen utanför Italien där ett antal personer tragiskt dog kommenterade den italienske inrikesministern med följande: Denna tragedi tynger Europas samvete, men den pekar också ut de afrikanska regeringar som inte kontrollerar flyktingströmmarna. Han hänvisar bland annat till Libyen, det vill säga ett antal afrikanska diktaturer som folk behöver fly från kontrollerar inte att människor inte kan fly. Jag skulle gärna vilja höra en reflexion från statssekreteraren. Det här är en allmän trend. Det sluts inte återtagandeavtal med bara demokratiska och trevliga stater, utan rätt många av de större länder som man sluter återtagandeavtal med är stater som folk flyr från. Man vill att Marocko och andra länder kontrollerar sina flyktingströmmar. Instämmer du i bilden att orsaken till tragedin häromdagen är regeringar i Liberia och andra länder, eller instämmer du i min bild att det har blivit svårare att komma lagligt till Europa?

*Ordföranden:* Jag vill på förekommen anledning påminna om att denna utfrågning rör konventionsförslaget och de delar vi har att behandla i utskottet, inte en allmänpolitisk debatt eller påpekande om vad som har sagts från det italienska ministeriets presidium.

*Charlotte Svensson:* Först var det frågan om vad som står eller inte står i skrivelsen. Jag kan medge att den är oerhört kortfattad. Det är omfånget. Vi har ändå tagit oss mer utrymme än vad vi var tilldelade för området i skrivelsen. Alla remissvar finns på departementet. Det är inte någon tanke med varför vissa inte finns med och andra finns med. Vi har gjort det hela kortfattat. Vi har en rad om huvudlinjen som framförs i remissvaren. Det är klart att man hade kunnat ta med en rad olika remissinstanser om det hade funnits utrymme för det. Det är inte något särskilt skäl till att de inte finns med.

Hur realistiskt är det att komma framåt utan miniminormer? Vi har draglat med en rad direktiv. Vi har på dessa områden i konventet tagit fram direktiv, som ändå är ett positivt steg. Visst har det blivit urvattnat, bland annat på grund av miniminormerna. Det är ett övervägande. Det finns skäl för och

emot miniminormer. Vi har gjort en samlad bedömning, det vill säga vad som är bäst för flyktingpolitiken på sikt. Vi har hamnat på den positionen. Det finns så många negativa saker med miniminormer.

Det handlar om att ha en ambitiös ingång till dessa frågor. Det har vi använt i skapandet av denna politik. Vi ser problemen. Vi är medvetna om problemen. Vi tror att man måste ha en hög ambitionsnivå och utgå från Genèvekonventionen och få fler länder att förstå att de solidariskt måste dela ansvaret att ta emot människor som behöver skydd.

Vi kommer inte alltid att kunna ha mer generösa regler. Det beror inte bara på EU. Det beror inte minst på den negativa spiralen. Har vi för generösa regler blir det bara Sverige som tar emot flyktingar i Europa. Det klarar inte vår allmänna opinion. Då öppnar vi för främlingsfientliga krafter. Det är också någonting vi måste ta med. Vi måste ta ansvar för att vi driver en flyktingpolitik som håller, som det finns ett medborgerligt förtroende för. Då blir det en balansgång. Då måste det bli fler länder som tar emot flyktingar i världen. Sverige kan inte lösa problemet ensamt.

*Kalle Larsson (v):* Låt mig börja med en kommentar och sedan tre frågor till statssekreteraren.

Kommentaren gäller utvecklingslinjen i den europeiska integrationen. Jag läste en delkurs i europeisk integration på en B-kurs i statsvetenskap vid Göteborgs universitet en gång i tiden, strax efter det att Sverige blivit medlem i EU. Då var det uppenbart i kurslitteraturen – som visserligen var tendentiöst, vilket jag visade i en B-uppsats, för ett medlemskap – att det var en samordning och diskussion som gällde mellan medlemsstaterna på området asylpolitik. Därefter har vi gått till en rationell samordning med miniminormer och nu i riktning mot harmonisering.

Vi varnade från vårt partis sida, några övriga partier insåg det och andra inte, för den risk som ligger i en sådan utveckling. Nu är vi där vi är. Vi i Sverige kommer, även enligt statssekreterarens senaste uttalande, inte att kunna behålla våra mera generösa regler i de lägen vi vill det i framtiden. Det är problematiskt. Visserligen kommunicerar vi med de länder som finns. Samtidigt hade man kunnat tänka sig ett fullt ut mellanstatligt samarbete där man försöker med hjälp av diplomatiska och andra påtryckningar ta ett gemensamt ansvar för flyktingströmmar. Det hade varit en möjlig utvecklingsväg.

Först tänkte jag ställa en fråga om det spanska asylprotokollet i fördraget. Det här är tillfället att förändra de delar som ligger till grund i övrigt. Där står bland annat att en ansökan från en EU-medborgare ska anses i alla sammanhang uppenbart ogrundad. När vi nu får nya medlemsländer ska vi minnas att från tolv av dessa tretton länder genereras fortfarande asylsökande till Sverige. Är Sverige berett att i det läget verka för att ta bort skrivningen om att samtliga EU-medborgares ansökningar ska anses uppenbart ogrundade? Det vore rimligt i det läget.

Den andra frågan handlar om invandring. Vi fick på en overhead för en stund sedan en beskrivning av artikel 168 b, där man har strukit det som stod i

Europeiska rådets beslut i Tammerfors att tredjelandsmedborgares rättigheter ska göras så lika EU-medborgarnas som möjligt. Jag skulle gärna vilja ha en kommentar. Det är en viktig fråga. Det är ett exempel på att en gemensam politik snarare ger utrymme för främlingsfientliga krafter att tydligt påverka det som än så länge ligger som ett förslag. Detta är uppenbart ett sådant exempel. Är den svenska regeringen beredd att kraftfullt agera för att den skrivningen tas tillbaka in i förslaget igen?

Den tredje frågan anknyter till den fråga Erik Ullenhag just ställde och ordförandens kommentar till den. Det tas upp i konventionsförslaget att hantera flyktingströmmar från tredjeländer. Av artikel 167 g framgår följande: Det gemensamma europeiska asylsystemet ska omfatta partnerskap och samarbete med tredjeland för att hantera flöden av personer som söker asyl eller subsidiärt skydd.

Vad betyder detta? Det skulle kunna betyda att man ska ingå partnerskap för att människor ska förhindras möjligheten att söka asyl. Det kanske är en konspiratorisk uppfattning, men samtidigt har man strukit möjligheten att fullt ut tillämpa Genèvekonventionen i det förslag som nu anges. Kanske finns det fog för den farhågan. Jag är orolig på den punkten, och jag vill gärna bli stiltad i min oro.

*Charlotte Svensson:* När det gäller asylprotokollet har Sverige, precis som i stort sett alla länder utom ett land, deklarerat att presumptionen inte gör att man inte prövar asylansökningar. Vi prövar en asylansökan från alla länder. Så fungerar det. Det finns en presumption, men varje ansökan om asyl ska prövas.

Jag fick inte riktigt klart för mig hur den andra frågan var. Kan du upprepa den?

*Kalle Larsson (v):* Det var den kommentar vi fick se på en overhead tidigare. Det handlade om att i Europeiska rådets slutsatser från Tammerfors anges att tredjelandsmedborgares rättigheter ska göras så lika EU-medborgarnas som möjligt. Är vi beredda att från svensk sida verka för att den skrivningen återtas? Den är struken i förslaget.

*Charlotte Svensson:* Den finns med i den skrivelse som regeringen har presenterat.

Artikel 167 g har vi tolkat som ett förslag till bördefördelning och rättigheter mellan medlemsstaterna och de allmänna behov som EU har att samarbeta med andra länder i olika former av partnerskap. Det är så vi har tolkat det. Vi tror att det behövs.

*Sten Tolgfors (m):* Det här är delvis en diskussion om fördrag och formalia, delvis om innehåll. Vi tror att det är bra med en gemensam politik eftersom det är bra för asylsökande till Europa totalt sett. Man tillför möjliga asylländer för människor som kommer utifrån.

Vi anger tydligt i vår motion hur vi vill att den gemensamma politiken ska se ut när den väl är på plats. Vi säger att den ska vara generös och öppen. Vi avvisar förslag till undantag för länder, det vill säga att kunna begränsa till

exempel arbetskraftsinvandring. Vi tycker att det ska vara en gemensam politik även för det.

Gemensam är gemensam politik, om man bestämmer sig för att välja den vägen. Nu är ni inte vare sig mer restriktiva eller generösa.

Jag skulle vilja ställa några frågor till statssekreteraren som gäller formuleringarna i skrivelsen. Man har inte gjort valet fullt ut tydligt mellan gemensam eller nationell. Först skriver man att ett gemensamt asylsystem med gemensamma regler torde förutsätta att medlemsstaterna tillämpar i huvudsak överensstämmande bestämmelser. Man möjliggör en bättre och mer samordnad asyl- och migrationspolitik. Sedan kommer inkastat på slutet en mening som säger motsatsen. Vid tillskapandet av denna politik ska det vara möjligt för medlemsländerna att nationellt tillämpa bättre villkor. Här är det frågan om antingen gemensam politik eller inte. Här säger regeringen både – och. Jag förstår inte hur det ska fungera.

Vi har fått några olika tänkbara förklaringar. Några partier säger att det ska vara gemensam politik och miniminormer. Det tror jag inte är förenligt med att välja väg. Statssekreteraren sade, om jag förstod henne rätt, att det handlade om andra delar av flyktingpolitiken, det vill säga flyktingar enligt Genèvekonventionen, övriga skyddsbehövande – gemensam politik. Sedan är det kvotflyktingar, verställighetshinder och humanitära skäl – nationell politik. Det avvisade Hans E. Andersson. Därför förstår jag inte den skrivning som finns i regeringens skrivelse. Antingen är regeringen för eller emot att ha en gemensam politik. Nu står man för bägge åsikterna samtidigt. Jag skulle vilja att statssekreteraren reder ut vad som gäller egentligen.

Ska restpostmeningen syfta på andra områden än det som ska vara gemensamt? Syftar den på miniminormer eller vad? Om regeringen får som den vill därvidlag, innebär det att de personerna ska undantas från den fria rörligheten inom unionen och gå på något slags nationell variant?

Väljer man linjen med gemensam politik inom EU blir det upp till Sverige att kunna påverka andra länder att hitta en tillräckligt hög standard. Det är väl där det hamnar. Kan regeringen klara ut vad man menar egentligen? Det är en inkonsekvens i den skrivning som finns nu.

*Charlotte Svensson:* Vi försöker vara tydliga. Det är inte lätt. Det finns naturligtvis med beroende på i vilket tidsperspektiv man ser frågorna. Den gemensamma enhetliga politiken måste skapas. Det har vi inte gjort än. Det är en lång process. Det sade Hans tidigare. Det här är ingenting som börjar gälla när konventet har tagit beslutet. Man har fått en rättslig grund som man ska arbeta utifrån. Då säger regeringen att vid skapandet av den politiken måste det här gälla. Men visionen är det du säger, nämligen att vi har en gemensam enhetlig politik där alla flyktingar kan röra sig fritt i Europa, man har samma status, man erkänner varandras beslut och så vidare. Det är en lång process. I den processen tycker regeringen att det är oerhört viktigt att vi har nationella regler, att vi inte behöver försämra dem, att vi har de höga ambitionsnivåerna.

Jag tror att man kan förena detta utifrån vilket tidsperspektiv vi ser detta. Vi ser inte den gemensamma enhetliga asyl- och migrationspolitiken ännu.

Vår ambition är att EU behöver en sådan politik. Vi i Sverige behöver en sådan politik för att vi ska kunna behålla vårt sätt att se på frågorna och vår generösa flyktingpolitik. Det är en lång process. I den processen är det viktigt att värna den generösa flyktingpolitik vi har. Det är så regeringen har resonerat.

När det gäller de andra delarna, alltså kriterier, procedurer och normer, omfattar dessa ännu inte det som jag nämnde om verkställighet. Det finns ett utrymme där vi också parallellt kan utveckla vår politik. Det är alltså inte så att det bara är EU som styr hur vi arbetar med det här politikområdet framöver. Det var egentligen det som jag ville poängtera.

*Mona Jönsson (mp):* Vi har ju FN-dagen i morgon. Vi hörde tidigare om Genèvekonventionen, men flera länder inom EU har också skrivit på andra konventioner — barnkonventioner, kvinnokonventioner, konventionen om mänskliga rättigheter och så vidare. Hur har man tagit hänsyn till detta i fråga om gemensam politik, minimiregler och annat? Jag tycker att man glömt bort en del i debatten när det gäller konventionerna.

*Charlotte Svensson:* I skrivelsen säger vi ”andra internationella åtaganden”, och det täcker in alla dessa saker. De är också en del av EU-akin. Att vi nämner Genèvekonventionen beror på att vi tycker att den är så viktig i just detta sammanhang. Men alla finns med bland de internationella åtaganden som Sverige och EU har. Vi har alltså inte glömt bort dem.

*Erik Ullenhag (fp):* Ordföranden får protestera igen mot den fråga jag ställer, men som ordföranden säkert känner till möttes inrikesministrarna för de fem stora EU-länderna i söndags för att diskutera den gemensamma asylpolitiken framöver. Om riksdagen ska vara inblandad i den diskussionen är det bra om vi också anpassar oss till vad andra länder säger. De som i söndags diskuterade den framtida asylpolitiken representerar trots allt 377 miljoner invånare i Europa.

Du får gärna förbjuda mig att ställa frågan igen, men jag skulle ändå vilja att statssekreteraren kommenterade det faktum att Italien, Frankrike, Storbritannien sammanfattar – åtminstone den italienske inrikesministern – den flyktingtragedi som vi såg häromdagen som beroende på att stater som Libyen inte ser till att kontrollera sina migrationsströmmar.

Vi är väl alla oroade över en förvärrad europeisk trend, och då är det viktigt att Sverige håller emot och faktiskt beskriver vad som händer. Det som händer är nämligen att om man gör det svårare att komma till Europa kommer fler att vara hänvisade till människosmugglare. Det är min verklighetsbild. Den italienske inrikesministern tror något helt annat, och det vore därför intressant att höra statssekreteraren kommentera detta.

Sedan har jag en uppföljningsfråga till det som vi hört om fördraget. Kommissionen har ju stått för en human och liberal politik i arbetet med att försöka ta fram en gemensam asylpolitik. Kommissionsär Vitorino sade i samband med att han var i Sverige att det skulle vara olyckligt ifall fördraget tolkas så att enskilda stater inte kan gå före. Han befarar att så är fallet. Jag

skulle vilja ha en kort sammanfattning av vad han sade. Gör han en feltolkning?

*Ordföranden:* Jag gjorde bara ett påpekande om att de frågor vi generellt ställer bör handla om det som rör konventsskrivelsen. Jag tänker absolut inte förbjuda någon ledamot av riksdagen att ställa frågor.

*Charlotte Svensson:* När det gäller vad Vitorino menar eller inte kan bara han svara på det. Men i förhandlingsarbetet i EU – vilket ni också är medvetna om – handlar det om att ge och ta. Sverige kommer inte alltid att få igenom det som vi vill, och det måste vi vara medvetna om. Det gäller inte bara det här området utan alla frågor.

Det är därför regeringen så kraftfullt understryker den höga ambition vi har. Vitorino sade också att han hade ett sådant politiskt åtagande, och att han inser behovet av det. Ju fler vi kan göra medvetna om det desto bättre. Jag vet inte om det är ett svar på frågan, men jag kan nog inte svara bättre på den. Jag var inte själv närvarande, eftersom jag var utomlands, och hörde därför inte exakt hur han uttryckte sig.

När det sedan gäller uttalanden från andra länder är det svårt att kommentera dem om man inte hört dem direkt. Självklart har vi inte samma politiska bedömningar i alla frågor som andra länder. Beträffande de länder som nämndes handlar det, vad jag förstår, inte om människor som kommer från de länderna utan om människor som reser igenom dem. Så har jag uppfattat frågan, men vi får ta den diskussionen i ett annat sammanhang när jag är uppdaterad på vad som hänt och vad exakt dessa inrikesministrar sagt. Jag återkommer gärna till en sådan diskussion i ett annat sammanhang.

*Anita Jönsson (s):* Jag har först en fråga till Charlotte Svensson med anledning av vad Hans E. Andersson sade. Det handlar om de skrivningar som finns i konventets förslag. Bland annat kunde ordet "asyl" tolkas på olika sätt, och det behövde därför förtydligas så att det verkligen blir enligt Genèvekonventionen.

Därför undrar jag: Finns det i det fortsatta arbetet utrymme för att göra ändringar i texten enligt det som Hans E. Andersson gav uttryck för så att det inte blir några missuppfattningar på grund av den engelska texten? Det var det ena.

Det andra är en fråga till Hans E. Andersson. Egentligen är det en politisk fråga, men utifrån din akademiska bakgrund kan du väl ändå försöka ge någon form av svar.

Mycket av den här diskussionen kretsar ju kring miniminormer. Samtidigt handlar det om att blicka in i framtiden, vilket vi ofta gör. Vi har inget facit, utan vi tror på vår egen politiska förmåga att göra vägen så bra som möjligt för just de människor vi nu talar om, nämligen de som söker en fristad i Europa.

Min fråga är: Hur ser du på möjligheten att i framtiden få en gemensam flyktingpolitik utifrån de grunder och värderingar som vi i dag har i den svenska flyktingpolitiken med tanke på den förändring som gjorts? Tidigare gällde miniminormer och enhällighet. Nu föreslår man inga miniminormer,

men däremot kvalificerad majoritet när man lägger fast de gemensamma lagarna. Vad tror du om detta i ett långsiktigt perspektiv? Vi vill ju att människor mer och mer ska kunna röra sig över gränserna.

*Charlotte Svensson:* Svaret på din fråga är att det inte tidigare förts någon diskussion om dessa begrepp. Jag blev uppmärksammad på det nu. Men det är samma begreppsapparat som används i det gällande fördraget. Vi har alltså inte haft den diskussionen, men vi får naturligtvis titta på det. Hittills har det dock inte orsakat problem i tolkningshänseende.

*Hans E. Andersson:* Jag har inte reagerat över skrivningarna när jag läst den svenska texten. Det som däremot oroar mig är att när Amnesty International försökt påverka rättssekretariatet svarar de att de inte kan ändra skrivningar eftersom det inte bara är en fråga om teknikalitet. Därför vill jag fästa uppmärksamheten på detta.

Som du säger är det en mycket svår fråga. En sak man kan fundera på är den förhoppning som många flyktingorganisationer fäster till att Europaparlamentet blir involverat. Europaparlamentet har i många fall reagerat starkt på de direktiv och det arbete som bedrivits i ministerrådet.

Men vi vet ingenting om den framtida politiska sammansättningen i Europaparlamentet. Europaparlamentet får nu inflytande över ytterligare ett antal politikområden och kommer därmed att bli en tyngre politisk organisation. Det är möjligt att – om jag tar i lite med tanke på goda vänner som är parlamentariker i Europaparlamentet – de mest idealistiska, och därmed de som starkast drivit de humanitära frågorna, blir utpetade. Det kanske blir viktigare nationellt för länderna att sätta upp en annan typ av politiker, med andra ideal, på valsedlarna till Europaparlamentet. Hittills har ju Europaparlamentet stått för en mer liberal linje. Men detta är alltså spekulativt.

Det handlar om att se var vi kan hamna i fråga om normer i det fall man skulle anta en lagstiftning. Då får man börja undersöka möjligheten att skapa blockerande minoriteter. Alltså: Vilka andra länder finns som vi kan ha med oss på vår sida? Jag måste säga att där är jag dåligt påläst, men jag har i alla fall tänkt på Tyskland som en traditionell partner. Tyskland är dessutom viktigt eftersom det är ett tungt medlemsland med en stor befolkning. Men som sagt, det blir olika för olika frågor när det gäller vilka möjligheter man har att skapa en blockerande minoritet.

Om någon för fem år sedan frågat mig om dansk utlänningspolitik och integrationspolitik av i dag hade jag aldrig trott att det skulle bli som det blev. Det är alltså fullständigt omöjligt att kunna veta. Utvecklingen i vissa länder är fruktansvärd, och därför går det inte att svara på frågan.

*Kalle Larsson (v):* Jag ska inte citera då jag inte minns exakt, protokollet får visa exakt vad som sades, men statssekreteraren gav kommentaren att det är självklart att vi inte har samma bedömning i politiska frågor som andra länder.

Det är riktigt. Men nu diskuterar vi en gemensam politik, och däri ligger kärnan i problemet. Den förutsätter att man har någorlunda gemensamma politiska bedömningar med de länder som man diskuterar asylströmmar från.

Man kommer därför inte riktigt undan den fråga som Erik Ullenhag tidigare ställde genom att säga att det är klart att vi i olika länder gör olika politiska bedömningar över läget. Nu handlar det om att vi i så fall inte längre ska göra det, utan ha gemensamma bedömningar som ligger till grund för en gemensam politik. Precis i det uttalandet fanns, tycker jag, en del av kärnan i problemet.

Sedan gäller det den gemensamma, som statssekreteraren uttryckte det, bördefördelningen. Många av oss ser det möjligen som ett i första hand gemensamt ansvar, och det är också det uttryck som statssekreteraren i huvudsak har använt, så jag antar att det var en felsägning.

När det gäller den fråga som jag ställde om artikel III-167 g har den svenska regeringen tolkat det hela så att det handlar om just den gemensamma bördefördelningen. Den måste också diskuteras med tredjeland.

Vad handlar då sådana diskussioner om? Många andra länder kan ju göra en annan tolkning. Flera länder inom EU-systemet har fört fram krav på flyktingläger utanför Europeiska unionens gränser. Det har, också med den svenska regeringens indirekta medverkan, bedrivits kampanjer och skrämpropaganda i tredjeland för att få dem att undvika att söka asyl just i Sverige. Vi har också ett antal exempel där man gjort det svårare för människor att få sin konventionsgrundade rätt att söka asyl. Jag tänker på transportöransvar och annat som försvårar möjligheterna att söka asyl.

Jag skulle vilja ha en liten utveckling av vad det kan innebära att ta det gemensamma ansvaret tillsammans med tredjeland och vilka positiva sätt man kan använda sig av.

Detta är en komplicerad fråga. Jag kan ibland låta säker, och det är jag också i många av frågorna, men visst är detta komplicerat. Vi hör statssekreteraren säga å ena sidan att vi i Sverige behöver ett gemensamt asylsystem för att bibehålla vår generösa flyktingpolitik, och något tidigare sade hon att vi i alla fall inte kommer att kunna behålla våra mer generösa regler.

Låt mig därför fråga: Ska man tolka det som att för att kunna behålla vår generösa flyktingpolitik är det nödvändigt för oss att försämra vår generösa flyktingpolitik? Är det en riktig tolkning, eller hur ska jag sätta ihop dessa två uttalanden?

*Charlotte Svensson:* Jag ber om ursäkt om jag varit så otydlig som frågan tyder på. Vad jag menade var att vi inte i varje detalj, i varje direktiv, kommer att få exakt som vi vill. Så är det inte, och så kommer det nog inte heller att bli eftersom EU är ett samarbete där vi förhandlar och ger och tar. Jag hoppas att det var tydligt.

När det gäller artikel III-167 g har vi bestämt satt oss emot det brittiska förslaget om skyddszoner, och vi fortsätter att göra det. Vi har fått stöd från andra länder, och om frågan dyker upp igen kommer vi att motsätta oss det. Vi tycker oss också se att vi har ett stöd för detta. Beträffande samarbete med tredjeland finns många frågor att diskutera. Ett tydligt exempel är kvoterna. Vi vill att fler länder ska använda sig av kvotsystem.



EU är inte isolerat, utan detta är också en del av en global fråga. Även om vi prövar alla asylansökningar vet vi samtidigt att flyktingarna ju inte kommer från EU-länderna. Vi måste ha diskussioner med alla länder som berörs. De flesta flyktingar kommer till mycket fattiga länder. EU måste också kunna gå in och hjälpa till vid akuta flyktingströmmar när det gäller de flyktingar som kommer till det närmaste landet.

Det finns alltså många områden där EU skulle kunna spela en roll i framtiden, och de kan vara viktiga för att utveckla det här politikområdet.

Jag tror att jag därmed svarat på frågorna.

*Sten Tolgfors (m):* Först trodde jag att statssekreteraren hade gjort ett klargörande på en punkt där jag ställde en fråga, men när jag funderar på det är jag inte alls lika säker längre. Det handlade om huruvida Sverige kan tillämpa nationellt bättre regler eller inte. I sitt anförande sade statssekreteraren att under uppbyggnaden av den gemensamma politiken skulle vi kunna tillämpa egna och bättre normer. "Under uppbyggnaden av", alltså innan den etableras.

När jag läser texten står det inte alls så. Det står "vid tillskapandet av" ska Sverige kunna tillämpa egna och nationellt bättre regler. "Vid tillskapandet av" är inte samma sak. Möjligen har detta bidragit till den förvirring som funnits i debatten då man varit i tron att man ska kunna ha både en gemensam politik i EU och en politik som bygger på minimiregler. Regeringen har inte varit tydlig på den punkten.

Det som statssekreteraren i dag säger är någonting annat än det som står i skrivelsen – som jag tolkar det i alla fall. Det sägs "under uppbyggnaden av", alltså innan denna politik tillkommer, och i skrivelsen står "vid tillskapandet av" den.

Det andra som jag verkligen vill ha ett klargörande kring, och som jag tycker är alldeles centralt för det som regeringen sagt, är att Charlotte Svensson hävdar att delar av svensk flyktingpolitik kommer att kunna förbli nationell. Exempelen har varit kvotflyktingar och verkställighetshinder av humanitära skäl, som regeringen tolkar ligger vid sidan av, men som forskarvärlden – Hans E. Andersson – tolkar inte alls kommer att vara nationell utan kommer att ingå i en annan paragraf, det vill säga i den gemensamma invandringspolitiken, om jag förstod det hela rätt.

Det vore väsentligt för oss att få ett klargörande av hur det egentligen förhåller sig. Tycker ni de facto olika? Anser ni olika? I så fall faller hela regeringens argumentation på den punkten. Eller är det möjligen så att Hans skulle ha misstolkat detta? Den avgörande punkten är att ni sagt olika saker, och det är därför viktigt att klara ut vad som gäller.

*Charlotte Svensson:* Det är viktigt att vi fortsätter och försöker klara ut vad som gäller. Det är en förhandling som vi går in i, och där handlar det om att skapa klarhet om vad som ska gälla i framtiden. Det som står i skrivelsen är regeringens ambitioner. Det är våra utgångspunkter. Sedan kommer vi att få riksdagens bedömning av dem, och de går in i ett förhandlingsarbete. Det är hur vi tolkar konventet i dagsläget, delar av de förslag som ligger till grund för förhandlingarna, och sedan sker förhandlingar.

Jag förstod inte att det var någon skillnad mellan uttrycken. Det jag menar är precis det som står i skrivelsen, ”vid tillskapandet av”. Jag har svårt att se skillnaden mellan uttrycken ”under uppbyggnad av” och ”vid tillskapandet av”. Därför menar jag att jag uttryckt det som står i skrivelsen och det som är regeringens utgångspunkt.

*Hans E. Andersson:* Jag kan inte se annat än att huvudparten av kvotflyktingarna, det vill säga de i organiserad form överförda flyktingarna, hamnar under artikel III-167. Däremot är frågan om humanitära skäl mer öppen.

När vi i Sverige tänker på människor med humanitära skäl tänker vi på dem som flyktingar. Det ingår i vårt språkbruk, alltså i vårt vardagsspråk. Men jag uppfattar inte att man är beredd att säga så i andra länder. Det gäller särskilt när någon kan få stanna av humanitära skäl för att man inte kan verkställa avvisningen.

Hittills har det inte varit särskilt mycket samarbete beträffande personer som får uppehållstillstånd av humanitära skäl. Det verkar inte heller just nu finnas ett intresse av att samordna politiken för denna grupp. Frågan är alltså öppen, och det är upp till en politisk förhandling ifall den hamnar i 167 eller 168, det vill säga om det är fråga om asyl eller invandring. Men det spelar ingen roll, för oavsett hur det blir är miniminormer borttagna i båda artiklarna.

I artikel III-168 finns ett undantag som gäller arbetstagare och egenföretagare. Jag har i min önskelista laborerat med att lägga till humanitära skäl. Kanske vore det något för Sverige. Vi talar om stora mängder människor, och om det nu är så att tyskarna i sista skedet fick in avsnitt 5 i konventsförslaget kan man fråga sig om de inte därmed i någon mån öppnade Pandoras ask och samtidigt öppnade upp även för andra kategorier. I och med att de stoppat in den satsen kan vi säga att invandrapolitiken ändå inte är fullt ut gemensam. Och att ytterligare kategorier därför kan föras in.

*Charlotte Svensson:* Jag vill bara göra ett kort tillägg. Jag har oerhört svårt att se att något annat EU-land skulle ha invändningar mot att vi tog emot fler kvotflyktingar. Problemet har varit de som inte tar sitt ansvar. Det gäller att sätta tryck på dem, vilket jag också tror att de andra medlemsländerna inser.

*Mona Jönsson (mp):* Jag kanske uttryckte mig lite oklart tidigare när jag ställde frågan om FN-konventionernas ställning. Statssekreteraren sade att vi kan se på andra internationella åtaganden. Men vad jag ville veta var vilken dignitet FN-konventionerna haft när man diskuterat inför arbetet med en gemensam politik eller minimiregler, kvalificerad majoritet och annat. Vi är ju många länder som är medlemmar i FN och har skrivit under konventionerna.

*Charlotte Svensson:* I konventets förslag finns de olika konventionerna med som portalparagrafer. De finns alltså med i EU:s aki, vilket är positivt och alltså inget som vi behövt bråka om. Jag har fortfarande svårt att förstå vad som är problemet.

*Mona Jönsson (mp):* Då kanske det vore dags för Sverige att sätta till exempel humanitära skäl på dagordningen, precis som Hans E. Andersson tidigare sade. Det var därför jag undrade om man diskuterat detta. Du säger att de står som portalparagrafer.

*Ronny Olander (s):* Ett stort antal människor utanför EU:s yttre gräns vill av olika skäl komma till EU. Jag vill därför ställa följande fråga till statssekreteraren: Finns där inom framtidskonventets ram någon diskussion om ekonomiska immigranter?

En sådan diskussion kan man möta i den europeiska politiken. Det handlar om människor som inte av asylskäl utan av andra fullt godtagbara skäl vill söka en bättre framtid för sig och sin familj. I den svenska debatten talar vi – som jag uppfattar det – om asylsökande, flyktingar, gömda flyktingar, arbetskraftsinvandring, kvotflyktingar, anhöriginvandring.

Ibland har man känslan av att vi blandar samman saker, eller också är det svårt att hålla isär just terminologin. Finns det en diskussion om att man skulle kunna ta sig hit på ett sätt och sedan bli prövad på ett annat sätt, till exempel som ekonomisk immigrant?

Nästa fråga är samma som den jag ställde till Hans E. Andersson där jag skulle vilja höra statssekreterarens tankegångar. Om vi inte har en gemensam flyktingpolitik, och spiralen går nedåt, finns det då anledning att känna oro inför det med tanke på utvidgningen med tio nya länder?

Låt mig också ge en liten kommentar. Jag har tillsammans med flera andra här varit i Genève och besökt FN:s flyktingorgan UNHCR. Jag tror inte att det var av enbart artighet som de sade till oss att om alla hade agerat som Sverige skulle deras arbete ha varit betydligt enklare.

*Charlotte Svensson:* Det pågår ett arbete där man börjat uppmärksamma den demografiska utvecklingen i EU. Man följer den frågan. I konventets förslag finns en rättslig grund för inresa och bosättning, och den kan mycket väl användas för att så småningom börja diskutera den här typen av frågor. Sedan har vi det tyska förslaget, som också nämnts tidigare, och det får vi titta närmare på. Men vad jag förstår handlar det mer om antal och sådant.

Globalt är det precis det som Jan O. Karlsson ska titta på. Vi har ett system för flyktingpolitik och ett internationellt regelverk, men vi har det inte för migration. Det är en sådan framtidsfråga som vi måste hitta lösningar till. Globaliseringen leder till migrationsströmmar och har egentligen inte med flyktingfrågor att göra. I stället handlar det om att människor vill leva någon annanstans där de kan få en bättre framtid. Här behöver vi naturligtvis hitta internationella regelverk, men det kommer nog att ta lång tid innan vi har dem på plats.

*Ordföranden:* Med detta vill jag å utskottets vägnar tacka de båda inbjudna, statssekreterare Charlotte Svensson och Hans E. Andersson från Göteborgs universitet, för bra föredragningar och bra svar på svåra frågor.