



Europeiska unionens framtidsfrågor – ett konstitutionellt fördrag för EU

Sammanfattning

I detta betänkande tar sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet upp ett antal frågor som diskuteras i Europeiska konventet, det särskilda forum som debatterar EU:s framtidsfrågor. I betänkandet behandlas också några motioner från allmänna motionstiden som alla anses besvarade med utskottets överväganden. På en punkt, avseende den tidtabell som skall gälla för den regeringskonferens som skall diskutera EU:s framtidsfrågor efter Europeiska konventet, föreslår utskottet ett tillkännagivande till regeringen av innebörd att tillräcklig tid måste förflyta mellan konventets avslutande och regeringskonferensens inledande.

Bland de institutionella EU-frågor som tas upp i betänkandet finns först fördragsstrukturen, där utskottet i huvudsak välkomnar de förslag som bereds i konventet. Vidare finns de grundläggande värderingarna och målen för EU samt principer och befogenheter, där utskottet uttalar stöd för svenskt agerande i konventet vad gäller frågor såsom öppenhet och jämställdhet. Utskottet välkomnar här ett förslag inom konventet om en särskild utträdesparagraf i EU:s grundfördrag. I ett avsnitt diskuteras möjligheterna att effektivisera EU:s institutioner. Dit hör också frågan om en vald ordförande i Europeiska rådet samt frågan om hur Europeiska kommissionens ordförande skall väljas. Ett särskilt avsnitt behandlar de nationella parlamentens roll inom EU-systemet, inklusive nya förslag om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Även i sistnämnda avseenden välkomnas förslagen inom Europeiska konventet.

Till betänkandet finns fogat 7 reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
1 Redogörelse för ärendet.....	6
1.1 Ärendet och dess beredning.....	6
1.2 Förslagen i konventet i huvuddrag.....	7
1.3 Motionerna	8
2 Utskottet	10
2.1 Fördragsstruktur	10
2.1.1 Bakgrund	10
2.1.2 Förslagen i konventet.....	11
2.1.3 Utskottets överväganden.....	11
2.2 Grundläggande värderingar och målformuleringar.....	12
2.2.1 Bakgrund	12
2.2.2 Förslagen i konventet.....	13
2.2.3 Utskottets överväganden.....	13
2.3 Principer, befogenheter.....	15
2.3.1 Bakgrund	15
2.3.2 Förslagen i konventet.....	16
2.3.3 Utskottets överväganden.....	17
2.4 EU:s institutioner.....	18
2.4.1 Bakgrund	18
Europeiska rådet	19
Europaparlamentet.....	19
Ministerrådet.....	19
Europeiska kommissionen	20
2.4.3 Utskottets överväganden.....	21
2.5 De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen	22
2.5.1 Bakgrund	22
2.5.2 Förslagen i konventet.....	23
2.5.3 Utskottets överväganden.....	23
2.6 Tidtabellen för konventet och regeringskonferensen.....	24
2.6.1 Bakgrund	24
2.6.2 Utskottets överväganden.....	25
2.7 Ställningstagande till motionerna	26
Reservationer.....	27
1. Fördragsstruktur (punkt 1, motiveringen) (v)	27
2. Fördragsstruktur (punkt 1, motiveringen) (mp).....	29
3. Grundläggande värderingar, m.m. (punkt 2, motiveringen) (s)	33
4. Grundläggande värderingar, m.m. (punkt 2, motiveringen) (m).....	34
5. Grundläggande värderingar, m.m. (punkt 2, motiveringen) (fp)	35
6. Grundläggande värderingar, m.m. (punkt 2, motiveringen) (kd).....	36
7. Grundläggande värderingar, m.m. (punkt 2, motiveringen) (c).....	39

Bilaga

Förteckning över behandlade förslag	41
Motioner från allmänna motionstiden 2002/03	41

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Fördragsstruktur

Riksdagen förklarar motionerna 2002/03:K288 yrkande 8 i denna del, 2002/03:K431 yrkande 1 och 2002/03:U326 yrkandena 15 (delvis) och 16 besvarade med vad utskottet anför.

Reservation 1 (v) – motiv, delvis.

Reservation 2 (mp) – motiv, delvis.

2. Ordförande i Europeiska rådet och ministerrådet

Riksdagen förklarar motion 2002/03:K432 yrkande 5 (delvis) besvarad med vad utskottet anför.

Reservation 3 (s) - motiv.

3. Grundläggande värderingar, m.m.

Riksdagen förklarar motionerna 2002/03:K288 yrkandena 8 i denna del och 9, 2002/03:K379 yrkande 6, 2002/03:K431 yrkandena 3–5, 2002/03:K432 yrkande 5 (delvis), 2002/03:U324 yrkande 2 och 2002/03:U326 yrkandena 18 och 22 besvarade med vad utskottet anför.

Reservation 4 (m) - motiv.

Reservation 5 (fp) - motiv.

Reservation 6 (kd) - motiv.

Reservation 1 (v) – motiv, delvis.

Reservation 7 (c) - motiv.

Reservation 2 (mp) – motiv, delvis

4. Tidtabell för regeringskonferensen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om tidtabellen och regeringskonferensen samt förklarar motion 2002/03:U326 yrkande 15 (delvis) besvarad med vad utskottet anför.

Stockholm den 27 mars 2003

På sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets vägnar

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Gunnar Hökmark (m), Göran Magnusson (s), Carl B Hamilton (fp), Pär Axel Sahlberg (s), Birgitta Ahlqvist (s), Ingvar Svensson (kd), Helene Petersson (s), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Anders Bengtsson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Gustav Fridolin (mp), Kenneth G Forslund (s), Mats Einarsson (v) och Göran Lindblad (m) och Kaj Nordquist (s).

1 Redogörelse för ärendet

1.1 Ärendet och dess beredning

Inom Europeiska unionen pågår sedan ett par år ett strukturerat arbete med att analysera EU:s framtidsfrågor. Målet, som slogs fast i en deklaration antagen i december 2000 i Nice av EU:s stats- och regeringschefer, är att en regeringskonferens skall sammankallas år 2004 för att diskutera sådana frågor. Riksdagen har vid tre tillfällen under de närmast föregående två riksmötena yttrat sig över de aktuella frågorna och slagit fast sina utgångspunkter inom området (betänkandena 2000/01:KUU1 EU:s framtidsfrågor; 2001/02:KUU1 Nicefördraget; 2001/02:KUU2 EU:s framtidsfrågor). För en mer utförlig bakgrundsbeskrivning om EU:s framtidsfrågor kan hänvisas till dessa betänkanden.

En central roll i förberedelserna inför regeringskonferensen spelas av det för ändamålet särskilt tillsatta Europeiska konventet. Detta består av 105 ordinarie ledamöter och 102 suppleanter, hämtade från samtliga EU:s 15 medlemsländer och 13 kandidatländer. Konventets sammansättning, mandat och arbetsmetod fastslogs av stats- och regeringscheferna i Laeken utanför Bryssel i december 2001. Riksdagen representeras i konventet av Sören Lekberg (s) och Göran Lenmarker (m), med Kenneth Kvist (v) och Ingvar Svensson (kd) som suppleanter. På regeringssidan är tidigare vice statsministern Lena Hjelm-Wallén (s) statsministerns personliga representant i konventet med ambassadör Sven-Olof Petersson som suppleant. Konventet och dess mandat beskrivs ingående i betänkande 2001/02:KUU2 EU:s framtidsfrågor med bilagor.

Europeiska konventet har satt upp som mål för sig att anta en text som utgör förslag till ett ”konstitutionellt fördrag” för EU.¹ Arbetet har fortskridit så långt att konventet bl.a. hunnit diskutera förslag från konventets presidium om en skiss till nytt konstitutionellt fördrag och förslag till artiklarna 1–16 i fördraget. Dessa artiklar presenterades i konventsdokumentet CONV 528/03². I detta betänkande behandlar utskottet motioner om författningsreglering inom EU. Utskottet tar i anslutning därtill upp flera konstitutionella och institutionella frågor som föranletts av arbetet i Europeiska konventet. Fokus i betänkandet ligger på principer, övergripande prioriteringar och allmän inriktning snarare än på detaljer.

¹ Termen ”konstitutionellt fördrag” har myntats av konventets ordförande, Valéry Giscard d’Estaing. De utkast till texter som hittills presenterats och debatterats har kallats ”konstitutionellt fördrag” i titeln medan termen ”konstitution” används i själva fördragstexten.

² <http://register.consilium.eu.int/pdf/su/03/cv00/cv00528sv03.pdf>

1.2 Förslagen i konventet i huvuddrag

Europeiska konventet har hittills hållit 19 plenimöten och ytterligare minst 5 planeras innan arbetet slutförs. Detta skall ske i tid för att resultatet skall kunna presenteras för Europeiska rådets möte i Thessaloniki den 20–21 juni 2003. Elva arbetsgrupper har under hösten 2002 tagit fram delrapporter som diskuterats i plenum. Ledamöterna har under hela tiden haft möjlighet att lämna in förslag till konventet. Hittills har över 600 sådana lämnats in. Under hösten 2002 presenterades en första skiss över hur ett konstitutionellt fördrag kan byggas upp (dokument CONV 369/02³). Den skissen välkomnades till sin struktur av en stor majoritet i konventet och ligger till grund för en serie mer fullgångna delförslag under våren, varav fem hunnit presenteras när detta betänkande justeras i utskott (dokumenten CONV 528/03, CONV 571/03, CONV 579/03, CONV 602/03 samt CONV 614/03). En stor mängd ändringsförslag från konventets ledamöter har också lämnats in rörande de enskilda fördragsartiklarna (sålunda t.ex. 1 187 stycken avseende de första 16 artiklarna).

En nyckelfråga för det kommande konstitutionella fördraget är tanken på att besluta att ge Europeiska unionen egen juridisk rättskapacitet, vilket är en förutsättning för att dels lämna systemet med tre skilda pelare i EU:s uppbyggnad, dels sammanföra dagens EG-fördrag och EU-fördrag till ett sammanhållet fördrag. Frågor som berör detta diskuteras nedan i avsnitt 2.1. I det avsnittet berörs också namnfrågor (benämningen av fördraget samt benämningen av EU självt) och frågor kring det kommande fördragets struktur och uppbyggnad i övrigt.

En annan viktig fråga är hur EU:s grundläggande värderingar beskrivs i fördraget. Nära förknippat med detta är dels hur EU:s stadga för grundläggande rättigheter kan infogas i fördraget, dels hur EU:s anslutning till Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter kan åstadkommas. Dessa frågor behandlas i avsnitt 2.2. I samma avsnitt behandlas EU:s mål såsom de skall formuleras i portalparagraferna till det nya fördraget.

Fördelningen av kompetens mellan EU och dess medlemsstater, inklusive frågan om en mekanism för kontroll av subsidiariteten ur ett principiellt EUperspektiv, behandlas i avsnitt 2.3. Där diskuteras också de grundläggande principer som skall anges för EU:s beslutsfattande, inklusive principen om öppenhet och insyn. Frågan om en särskild utträdesparagraf behandlas också här.

Avsnitt 2.4 behandlar de grundläggande institutionella frågorna, något som också berör maktbalansen mellan institutionerna. I tur och ordning diskuteras frågor som rör Europeiska rådet och ministerrådet, Europaparlamentet och Europeiska kommissionen. I sammanhanget behandlas även ledarskapet för dessa institutioner (typ av ordförande, metod för val av ordförande).

³ <http://register.consilium.eu.int/pdf/su/02/cv00/00369s2.pdf>

1***Riksdagen 2002/03. 20 saml. KUU1*

Rättelse: S. 7 rad 1–3, S. 26 rad 2, S. 28 rad 19, S.32 rad 13 nerifrån, S. 33 rad 14, S. 34 rad 1, S.35 rad 23, S. 38 rad 1

De nationella parlamentens roll i EU-systemet tas upp i avsnitt 2.5.

I ett avslutande avsnitt 2.6 slår utskottet fast vilken tidtabell som enligt utskottet bör gälla för det fortsatta arbetet efter konventets avslutande.

1.3 Motionerna

Under allmänna motionstiden 2002 har väckts ett antal motioner som avser författningsreglering inom EU.

Behovet av *ett konstitutionellt fördrag* tas upp bl.a. i motionerna K431 av Holger Gustafsson m.fl. (kd) yrkande 1 och U326 av Maud Olofsson m.fl. (c) yrkande 16. I den senare motionen tas också upp behovet av en bred debatt om EU:s beslutsstruktur (yrkande 15).

Enligt motionen från Holger Gustafsson m.fl. bör regeringen verka för ett konstitutionellt fördrag för EU. Målet för fördragsarbetet bör enligt motionärerna vara att förenkla fördragen, effektivisera beslutsfattandet, stärka demokratin och öppenheten samt tydligt definiera och avgränsa unionens uppgifter. Det konstitutionella fördraget, eller konstitutionen, bör göras kort och läsvänligt genom att de grundlagsmässiga delarna av nuvarande fördrag redigeras och förs ihop till en helhet och resterande bestämmelser förs samman till en regelrätt lagsamling. Unionens uppgifter bör definieras med hänsyn till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen, samtidigt som EU måste ha möjlighet att utvecklas. Unionens mål och befogenheter bör beskrivas och de principer som skall styra unionens verksamhet fastställas. De grundläggande rättigheterna bör införlivas i fördraget. Fördraget skall vidare innehålla beslutsregler samt den i Nicefördraget tillkomna varningsmekanismen för brott mot unionens grundläggande principer. Slutligen anser motionärerna att fördraget bör innehålla regler för hur tillägg och ändringar skall göras.

Maud Olofsson m.fl. anser att en konstitution för EU måste ta sin grund i unionens historiska rötter och utveckling och långsiktigt sträva mot en union som bättre motsvarar medborgarnas krav. De framhåller också att en institutionell reformering är en utdragen process och måste få vara det. Tanken om ett medborgarnas Europa måste innebära att fler av unionens medborgare har möjlighet att läsa, förstå och ge synpunkter på unionens grundläggande dokument, att beslutsfattare är möjliga att identifiera och utkräva ansvar av. Regeringen bör initiera en bred debatt om EU:s beslutsstruktur när det gäller relationen mellan överstatlighet, mellanstatlighet och federalism.

I en annan motion, K288 av Gudrun Schyman m.fl. (v) yrkande 8, anförs i stället att regeringen i EU bör avvisa kravet på att upprätta en konstitution. Motionärerna anser dock att det är viktigt att genomföra en förenkling av fördragen.

I fyra motioner – K379 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkande 6, K431 av Holger Gustafsson m.fl. (kd) yrkandena 3 och 4, K288 av Gudrun Schyman m.fl. (v) yrkande 9 och U326 av Maud Olofsson m.fl. (c) yrkande 22 – tas specifikt upp de *grundläggande rättigheternas ställning* i unionen.

Bo Lundgren m.fl. framhåller i sin motion vikten av att EU inte har ett sämre skydd för fri- och rättigheter än vad medlemsstaterna har till följd av bestämmelserna i Europarådets konvention om mänskliga rättigheter. Ett sätt att säkerställa ett fullgott skydd är enligt motionärerna att EU ansluter sig till Europakonventionen, och regeringen bör verka för att så sker. Holger Gustafsson m.fl. anser att det bör göras möjligt för EU att tillträda Europarådets konvention om mänskliga rättigheter samt att grundläggande rättigheter behöver tas in i EU:s konstitutionella fördrag för att ge ett kompletterande rättighetsskydd inom unionen. Maud Olofsson m.fl. anser att EU:s stadga om grundläggande rättigheter bör införlivas i EU-fördragen eller i en framtida konstitution. Gudrun Schyman m.fl. önskar att regeringen i EU skall verka för att EU ansluts till Europakonventionen.

Frågan om *avgränsning av unionens kompetensområden* tas upp främst i motionerna K432 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkande 5, K431 av Holger Gustafsson m.fl. (kd) yrkande 5, K288 av Gudrun Schyman m.fl. (v) yrkande 8 och U326 av Maud Olofsson m.fl. (c) yrkande 18, där olika tillkännagivanden för regeringen begärs.

Lars Leijonborg m.fl. förordar i sin motion ett federalt system för EU där rätt frågor behandlas på rätt nivå samt där makt- och ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen tydligt regleras i en europeisk författning. Federalism i motionärernas mening bygger på principen att maktindelningen mellan unionen och medlemsstaterna klargörs på ett tydligt sätt i grundlag. Motionärerna framhåller också nödvändigheten av en gemensam författning för EU.

Holger Gustafsson m.fl. framhåller att det är svårgörigt att fastställa en s.k. kompetenskatalog för EU eftersom det skulle begränsa flexibiliteten i samarbetet men att det är önskvärt att EU avgränsar och fokuserar sin verksamhet, dvs. EU:s kompetensområden bör avgränsas tydligare.

I motionen från Gudrun Schyman m.fl. anser motionärerna att regeringen i EU bör avvisa förslaget till en kompetenskatalog. En kompetenskatalog skulle enligt dem vara ett led i en ytterligare federalisering av EU, och förslaget om en sådan katalog bör uppfattas som ett försök att vinna anklang för skapandet av en konstitution som anses nödvändig för att skapa en stat på EU-nivå. Förslaget måste därutöver enligt motionärerna anses som orealistiskt eftersom gränsdragningar mellan olika politikområden blir svåra att göra.

Maud Olofsson m.fl. anser att en diskussion bör föras dels om hur man skall tydliggöra unionens kompetenser, dels om vilka frågor som skall vara föremål för gemensamt agerande.

Frågan om *utträdesbestämmelser* tas upp i motion U324 av Ulf Holm m.fl. (mp) yrkande 2. Motionärerna begär ett tillkännagivande om att en utträdesparagraf bör införas, dvs. i fördraget bör regleras vad som skall hända om ett medlemsland vill lämna EU.

2 Utskottet

2.1 Fördragsstruktur

2.1.1 Bakgrund

Tanken på att renodla och förenkla den grundläggande strukturen hos de fördrag som bär upp EU-samarbetet är inte ny. Tidigare betänkanden från sammansatta konstitutions- och utrikesutskott har mer ingående behandlat de olika förslag som lagts fram, bl.a. från Europeiska kommissionen samt European University Institute i Florens. Vad som är nytt är dock att arbetet inom konventet nu skapat en förutsättning för en sådan renodling genom en serie slutsatser och principdiskussioner rörande EU:s status som juridisk person och pelarstrukturen. Slutsatserna från konventets arbetsgrupp III, juridisk person,⁴ är grundläggande härvidlag. Riksdagen har tidigare ställt sig positiv till tanken på en sådan renodling och förenkling av fördragsstrukturen. I betänkande 2000/01:KUU1 EU:s framtidsfrågor, uttalades:

Enkelt uppställda fördrag, som är lättlästa och begripliga, är enligt utskottets uppfattning till fördel för EU:s sätt att fungera. Det gäller särskilt i ett utvidgningsperspektiv. Enkla fördrag är emellertid också en demokratifråga. Liksom på det nationella planet har medborgarnas möjligheter att överblicka fördragen och själva tillägna sig texternas innehåll ett egenvärde och bidrar till unionens demokratiska legitimitet. En uppdelning i grundfördrag och andra bestämmelser kan ses som ett sätt att göra regelverket mera lättillgängligt.

Detta synsätt bekräftades i betänkande 2001/02:KUU2 EU:s framtidsfrågor:

Ett av de främsta syftena [med framtidsdebatten] är att försöka göra Europeiska unionen och dess beslutsfattande mer lättillgängliga för medborgarna. En nyckelfråga är då att göra själva grundtexterna lättförståeliga och överblickbara. Det finns därmed skäl att noga studera alla förslag som kan bidra till detta.

I det senare betänkandet togs även ställning till möjligheten av en längre gående uppdelning av fördraget i en första och en andra del, där den andra delen skulle underkastas en enklare metod för ändringar än krav på regeringskonferens och nationellt godkännande. Riksdagen var mycket skeptisk till sådana tankar. Utskottet uttalade bl.a.:

Utskottet har dock svårt att se att det över huvud taget kan tänkas finnas sådana regler som, å ena sidan, är såpass ingripande att de hör hemma i ett "grundfördrag", ett "konstitutionellt fördrag" eller en "konstitution" och, å andra sidan, samtidigt är av sådan natur att de bör kunna ändras utan riksdagens medverkan.

⁴ Dokument CONV 305/02.

2.1.2 Förslagen i konventet

Den skiss som presenterades i oktober 2002 (dokument CONV 369/02) är uppbyggd som ett sammanhållet konstitutionellt fördrag, där EU tilldelas status som juridisk person och pelarstrukturen avskaffas, i enlighet med slutsatserna från arbetsgrupp III, juridisk person. Detta grundläggande upplägg välkomnades av en stor majoritet i konventet, däribland samtliga svenska ledamöter. Dessutom har konventets ordförande uttalat målet att fördragets första – konstitutionella – del skulle vara utformat på ett sätt som gjorde det möjligt för ”varje gymnasieelev” att förstå det och ta det till sig. Det föreligger inte i dagsläget något realistiskt alternativ till detta upplägg. Sannolikheten får sägas vara mycket stor att detta blir en bärande del av konventets slutresultat.

2.1.3 Utskottets överväganden

Utskottet ser, i likhet med vad riksdagen tidigare uttalat, enbart fördelar med en förenkling av den grundläggande fördragsstrukturen inom EU. Sådana ansatser har vid tidigare fördragsrevisioner – inte minst inför Amsterdampfördraget – fallit på att det inte funnits tillräcklig förhandlingstid och att substansförändringar ansetts högre prioriterade. De frågeställningar från Nice och Laeken som ligger till grund för konventets arbete, tillsammans med konventets öppna och prestigelösa arbetsmetod, får anses vara delförklaringar till att tillräcklig uppslagsrikedom och politisk vilja för en sådan grundlig förenkling av fördragsstrukturen nu tycks finnas. Detta kan mycket väl visa sig bli det mest bestående och värdefulla resultatet av konventets arbete.

Utskottet har, i likhet med riksdagen i sitt tidigare ställningstagande, svårt att se att det över huvud taget kan tänkas finnas sådana regler som, å ena sidan, är såpass ingripande att de hör hemma i ett ”grundfördrag”, ett ”konstitutionellt fördrag” eller en ”konstitution” och, å andra sidan, samtidigt är av sådan natur att de bör kunna ändras utan riksdagens medverkan.

Vad beträffar namnet på fördraget är det utskottets uppfattning att beteckningen ”konstitutionellt fördrag” är att föredra framför alternativ såsom ”konstitution”. Detta är dock inte någon avgörande punkt så länge innehållet i fördraget klargör dess status av i grunden ett folkrättsligt fördrag. Sålunda är det en fördel om fördraget inleds med sedvanlig formulering som förtydligar att det är de ”höga fördragsslutande parterna”, dvs. EU:s medlemsstater, som är herrar över fördraget.

Att frånga strukturen med uppdelning i pelare är, enligt utskottet av godo eftersom det kan bidra till en mer överskådlig struktur. Detta i sig innebär inte någon tillämpning på nya områden, såsom utrikespolitik eller straffrättsarbete, av överstatliga beslutsformer som hämtas från dagens första pelare (EG-fördraget). Riksdagen bör bevaka den frågan i de fortsatta förhandlingarna i konventet. I sammanhanget vill utskottet framhålla sin positiva syn på att tilldela EU rättskapacitet, något som bl.a. banar väg för att EU som helhet kan

ansluta sig till Europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.

Till bilden hör de ändringar i regeringsformen som beslutades hösten 2002 och som innebär att ”beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket” numera kan överlåtas ”inom ramen för samarbete i Europeiska unionen”.

I förslagen till konventet från presidiet har en diskussion om EU-samarbetets beteckning förts fram. Det är olyckligt, eftersom det lett till spekulationer i huruvida detta skulle spegla planerade förändringar i samarbetets grundläggande karaktär. Utskottet förordar att dagens namn ”Europeiska unionen” behålls och i synnerhet att namnförslaget ”Europas förenta stater” avvisas, eftersom det leder tankarna till en statsbildning med en uppbyggnad liknande Förenta staternas.

2.2 Grundläggande värderingar och målformuleringar

2.2.1 Bakgrund

EU:s agerande härleds ur vad medlemsstaterna överlåtit i form av beslutskompetens. Både för att beskriva dessa tilldelade befogenheter och för att ge tolkningsdatum och ledning för EU:s egen lagstiftning och domstolspraxis innehåller dagens EG-fördrag och EU-fördrag av naturliga skäl allmänna principformuleringar som anger de värderingar och mål som beslutsbefogenheterna skall uppfylla. Dagens fördrag är resultatet av ett flertal beslut vid olika tillfällen och ger därför inte någon sammanhållen bild av vare sig kompetenser, värderingar eller mål. De förslag som konventet nu har att ta ställning till bygger i stället på att dessa värderingar, mål och kompetenser samlas i ett fåtal artiklar i inledningen av det kommande konstitutionella fördraget. Även här kan därför, liksom fallet är rörande den grundläggande fördragsstrukturen, hittillsvarande förslag inom konventet sägas utgöra en renodling och förenkling.

En nyhet i det publicerade förslaget till artiklarna 1–16 är att begreppet ”federal” för första gången figurerar i officiellt sammanhang som beteckning på en del av karaktären hos EU-systemet. I föreslagna artikel 1 sägs nämligen att EU ”på federalt sätt skall förvalta vissa gemensamma befogenheter”.

Inom EU-debatten föreligger viss förvirring när det gäller de begrepp som används. Olika debattörer lägger in olika tolkningar. Orden ”federal” och ”federalism” är typiska för detta problem. Dessa begrepp har, för att anföra ett exempel, helt olika betydelse i tysk debatt på delstatsnivå och i brittisk EU-debatt. I tysk debatt står federalism regelmässigt för en balans i makt och kompetens mellan tre lagstiftningsnivåer (EU-nivå, nationell, delstatlig). En decentralisering av makt ned till delstatsnivå ses ofta som den praktiska konsekvensen. I Storbritannien används begreppet federalism, särskilt av EU-skeptiker, för att beskriva en extrem integration, med en centraliserad superstat som mål, alltså i praktiken motsatsen till den förstnämnda tolkningen.

Användningen i det nya fördragsutkastet av begreppet ”federal” är förmodligen avsedd att läsas neutralt, mellan de olika möjliga extremtolkningar av detta begrepp som kan göras. Samtidigt har orden ”allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken”, som tidigare ofta tolkats som en grund för planer på kraftigt ökad integration, strukits från portalparagraferna.

EU:s stadga för grundläggande rättigheter antogs i december 2000 i Nice som en politisk deklaration. Tanken på att göra denna rättsligt bindande har diskuterats sedan antagandet, och sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet tog upp denna fråga i betänkande 2001/02:KUU2 EU:s framtidsfrågor. Riksdagen har vid flera tillfällen också förordat möjligheten att EU ansluter sig till Europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.

2.2.2 Förslagen i konventet

De förslag inom konventet som är aktuella i denna del ingår i det paket som lades fram den 20 januari (artiklarna 1–16 i det planerade konstitutionella fördraget, dokument CONV 528/03). I dessa artiklar finns värderingar och mål beskrivna på ett flertal ställen och med en i sammanhanget tydlig nivåstruktur. Värderingar i en eller annan form finns beskrivna i artiklarna 1–3 och 5–7. Målformuleringar återfinns i artiklarna 3 och 5, samt implicit också genom beskrivningen av befogenheter i artiklarna 11–13 samt artikel 15.

Först skall konstateras att de utkast som diskuteras i konventet inte innebär någon förändring i EU:s grundläggande uppbyggnad. EU bygger alltjämt på principen att befogenheter tilldelats unionen genom mellanstatliga fördrag. Såväl den skiss till hela fördragsstrukturen som presenterades i oktober 2002 som de mer detaljerade förslag som presenterats under våren 2003 bygger på detta synsätt. I dokument CONV 528/03 av den 6 februari 2003 föreslås utformning för de första 16 artiklarna i det planerade konstitutionella fördraget. Bland dessa artiklar kan nämnas artiklarna 1 och 2, som anger unionens övergripande mål och syfte, artiklarna 3 och 6, som anger en uppsättning värderingar och allmänna målsättningar i övrigt, artikel 5 som behandlar dels frågan om EU:s stadga för grundläggande rättigheter, dels EU:s relation till Europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt slutligen artiklarna 8 och 9 som slår fast några grundläggande principer på ett sätt som anger ytterligare värderingar.

De svenska ledamöterna i konventet har lämnat in ändringsförslag till dessa föreslagna fördragsartiklar. Ändringsförslagen återfinns på konventets hemsida <http://european-convention.eu.int>.

2.2.3 Utskottets överväganden

Riksdagen har tidigare, vid Sveriges inträde i EU och vid senare godkännanden av ändringar genom Amsterdamfördraget och Nicefördraget, ställt sig bakom de grundläggande värderingar som bär upp dagens EG-fördrag och EU-fördrag. Utskottet är därför à priori öppet inställt till sådana formuleringar

i nya fördragsutkast som kan sägas på ett mer sammanhållet och pregnant sätt framhålla dessa redan knäsatte värderingar.

Utskottet noterar att frågorna om EU:s värderingar och mål blivit föremål för en stor mängd ändringsförslag från de svenska ledamöterna, liksom från ledamöter från andra länder. Sådana ändringsförslag som syftar till att betona öppenhet, jämställdhet och frihandel får anses naturliga från svenska utgångspunkter. Med detta sagt kan det dock även konstateras att de ursprungliga förslagen från konventets presidium är en god grund för de fortsatta diskussionerna. De förhandlingar inom konventet som kommer att följa kan från svensk sida med fördel inriktas på ett fortsatt arbete för att betona de nämnda frågorna.

I sammanhanget vill utskottet särskilt peka på behovet av ett aktivt svenskt agerande för öppenhet. Dagens EU-fördrag, artikel 1, talar om skapandet av "en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt." I texten nämns alltså öppenhetsprincipen redan i artikel 1, således mycket högt prioriterad, och jämställd med subsidiaritetsprincipen.

Det förslag som nu föreligger i konventet har däremot helt förbiset öppenhetsprincipen i de 16 inledande artiklarna, medan subsidiariteten nämns i artiklarna 8.1, 8.3 och 9.2. En befarad negativ effekt av detta är att det kan tolkas som om öppenheten tar ett steg tillbaka i förhållande till gällande regler.

Utskottet är tveksamt till värdet av att i portalparagraferna skriva in att EU förvaltar vissa befogenheter "på federalt sätt". Såsom framgår av resonemanget om begreppet "federal" ovan är detta ett begrepp som kan leda till vitt skilda tolkningar. Det är därför inte oproblematiskt när det förekommer i fördragstext. Å andra sidan kan en kompromiss skyntas, där termen "på federalt sätt" ersätter den tidigare använda frasen "allt fastare sammanslutning". I ett sådant scenario, där begreppet "på federalt sätt" inte av andra aktörer tolkas som grunden för en ökad överstatlighet i sig, är det dock en acceptabel formulering i ett kommande fördrag.

Utskottet kan ställa sig bakom konventsförslagen om ett införlivande i EU:s grundfördrag av stadgan för grundläggande rättigheter. Ett sådant införlivande kan innebära ett stärkt rättsskydd för enskilda gentemot EU:s institutioner eller beslutsfattande grundat på EU-bestämmelser, men det får inte i sig innebära tillskapandet av nya kompetenser för EU. Utskottet välkomnar att möjligheten för EU att ansöka om anslutning till Europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter nu tycks kunna förverkligas. Det är, enligt utskottets uppfattning, av stor vikt att dessa båda frågor kopplas till varandra. Ett sätt att uppnå sådan koppling vore att ett de-facto-beslut om att ansöka om anslutning till Europarådskonventionen, t.ex. i form av en politisk viljeförklaring, antas av stats- och regeringscheferna samtidigt med ett beslut om nytt fördrag med införlivad rättighetsstadga.

2.3 Principer, befogenheter

2.3.1 Bakgrund

EU:s beslutsfattande vägleds som ovan nämnts redan i dag av ett antal principer. Principen om tilldelade befogenheter är grundläggande för hela systemets legitimitet och uppbyggnad. Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen, som båda har till funktion att avgränsa EU:s makt i förhållande till medlemsstaternas, är båda erkända genom formuleringar i EU:s grundfördrag. Proportionalitetsprincipen har dessutom fått riklig uttolkning i domstolspraxis. Principen om lojalt samarbete härleds även den ur såväl dagens fördrag som domstolspraxis. Till dessa fyra principer kommer principen om EU-rättens företräde framför nationell rätt, som följer av domstolspraxis. Den sistnämnda principen skall dock ses som ena sidan av en problematik, vars andra sida utgörs av hur medlemsstaterna betraktar sin bindning till EU-rätten. Den tyska författningsdomstolens dom rörande Maastrichtfördraget innehåller nyckelformuleringen att Tyskland bara kan anses rättsligt förpliktigt att underkasta sig EU:s rättssystem så länge detta EU-system uppfyller samma krav på grundläggande fri- och rättigheter som den tyska författningen ställer upp. Denna s.k. ”so-lange-als-princip” gäller även för Sveriges del.

Frågan om avgränsningen av befogenheter mellan EU och medlemsstaterna är central i framtidsdebatten inom EU. Inte minst efter tyska förslag ingår som en av de fyra övergripande frågorna som formulerades i Nice-deklarationen den om ”hur man skall upprätta och därefter upprätthålla en mer exakt avgränsning av Europeiska unionens och medlemsstaternas befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen”. I Laekenförklaringen har frågor kring kompetensfördelning utvecklats än mer i detalj. Från tysk sida har ofta hörts krav på en fullfjädrad kompetenskatalog, något som av andra kritiserats såsom en alltför rigid metod. Dagens fördrag kan sägas innehålla något av en katalog över kompetenser, men det finns två viktiga skillnader mellan detta och vad som ligger i det tyska tänkandet. För det första är fördragens befintliga katalog inte en komplett motsvarighet till det tyska systemet i det att den endast tar upp vad som skall ligga på EU-nivå och alltså inte berör vare sig sådant som skall ligga på medlemsstatsnivå eller, än mindre, vad som inom medlemsstaterna skall ligga på regional eller lokal nivå. För det andra är den tyska metoden baserad på en grundläggande konstitutionell ”uppgörelse en gång för alla” mellan olika nivåer i en flernivådemokrati. Någon sådan orubblig uppgörelse har inte bedömts som aktuell eller ens möjlig för ett EU som från tid till annan är precis så mäktigt eller maktlöst som medlemsstaterna vill att det skall vara.

Sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet yttrade i betänkande 2001/02:KUU2 EU:s framtidsfrågor att det finns både för- och nackdelar med att inrätta en särskild kompetenskatalog:

Dagens system – där befogenheterna anges i fördraget, men på ett flexibelt sätt som tillåter en försiktig utveckling och som garanterar det nationella valet av beslutsnivå inom egna landet – är enligt utskottets mening rimligt. Det får också stöd av debatten i konventet. Subsidiaritetsprincipen är en bidragande orsak till denna utskottets slutsats och bör värnas.

Utskottet står fast vid sin bedömning att arbetet med att tydliggöra kompetensfördelningen kan bidra till större klarhet, men att det arbetet främst bör ske som ett led i arbetet med att förenkla fördragen. I likhet med regeringen vill utskottet understryka behovet av att, om förändringar skall ske i systemet, noga se till att bevara dynamik och flexibilitet. Utskottet står också fast vid att beslutsnivån för olika frågor inom medlemsstaterna är en helt nationell angelägenhet som berör statskicket i respektive land.

Dagens EG-fördrag och EU-fördrag innehåller inte någon regel om utträde ur unionen. Det är dock fullt möjligt för en medlemsstat som så önskar att initiera en process om utträde. I riksdagen har vid olika tillfällen motioner väckts med yrkanden om att Sverige skall verka för att det i EU:s grundfördrag skall införas en uttrycklig rätt till utträde. Konstitutionsutskottet har behandlat flera sådana yrkanden, första gången bara drygt ett år efter Sveriges inträde i EU och senast i sitt yttrande 1999/2000:KU7y. Utskottet har därvid anfört bl.a. att det inte låg i linje med Sveriges intressen att, drygt ett år efter inträdet i unionen, driva en fråga som måste uppfattas som att Sverige avsåg att lämna unionen. Utrikesutskottet delade i betänkande 1999/2000:UU10 konstitutionsutskottets bedömningar i denna fråga. Riksdagen bekräftade senast under förra riksmötet detta synsätt (bet. 2001/02:KUU2 EU:s framtidsfrågor). Subsidiaritetsprincipen inom EU får sin viktigaste effekt i form av att EU-institutionerna, främst Europeiska kommissionen, måste motivera varför beslut som föreslås behöver fattas på EU-nivå och inte hanteras bättre på medlemsstatsnivå. Konventets arbetsgrupp I, om subsidiaritet, lade i sin slutrapport i september 2002 (CONV 286/02) fram förslag om en politisk mekanism för tidig varning ("early warning system") som även direkt involverar de nationella parlamenten för kontroll av subsidiaritetsprincipens efterlevnad.

2.3.2 Förslagen i konventet

Artiklarna 8 och 9 i det paket som lades fram den 20 januari i år utvecklar de ovan nämnda principerna och presenterar dem på ett sätt som nära ansluter till vad som gäller redan i dag men mer sammanhållet och i viss mån med kodifiering i fördragsform av vad som tidigare härletts ur domstolspraxis. Förutom dessa textförslag finns det ett stort antal ändringsförslag från konventets ledamöter.

I den skiss till konstitutionellt fördrag som presenterades den 28 oktober 2002 finns förslag om en ny artikel 46 som reglerar rätten till utträde ur unionen.

Konventets presidium har följt grundtankarna i rapporten från arbetsgrupp I, subsidiaritet, och föreslår att varje nationellt parlament skall kunna avge ett motiverat yttrande över lagförslag från kommissionen avseende lagförslagets

överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Europaparlamentet, rådet och kommissionen skall ta hänsyn till sådana motiverade yttranden från de nationella parlamenten. Om minst en tredjedel av de nationella parlamenten anför att kommissionens förslag inte respekterar subsidiaritetsprincipen skall kommissionen ompröva sitt förslag. Efter omprövningen kan kommissionen besluta att antingen stå fast vid sitt förslag, ändra det eller dra tillbaka det. Presidiets förslag innebär vidare möjligheter för parlamenten att avge yttranden under förlikningsförfarandet. Möjligheten till domstolsprövning av subsidiaritetsprincipen tas också upp i förslaget.

2.3.3 Utskottets överväganden

Analogt med vad utskottet uttalade i avsnitt 2.2.3 ovan kan det konstateras att riksdagen tidigare ställt sig bakom de grundläggande principer som bär upp dagens EG-fördrag och EU-fördrag. Utskottet ser fördelar med att försöka framhålla dessa principer mer sammanhållet. Däremot ser utskottet inga skäl till att försöka i fördragsform kodifiera principer som hittills härletts ur domstolspraxis. En sådan kodifiering medför inte ökad juridisk förutsägbarhet eller klarhet, utan kan tvärtom skapa osäkerhet om huruvida alla de ofta omfattande och nyanserade resonemang som EG-domstolen fört i sina vägledande domslut fortfarande skall anses gälla när de överförs till en formulering om blott ett par meningar i en fördragsartikel. Utskottet vill särskilt ifrågasätta tanken på att fördragsfästa principen om EU-rättens företräde framför all nationell lagstiftning. All EU-lagstiftning måste bygga på respekt för medlemsstaternas konstitutionella principer. EG-domstolens praxis balanseras här i ett känsligt samspel av nationella principer liknande den tyska ”so-lange-als”.

Utskottet vill även här uppmärksamma öppenheten. För det fall konventets förhandlingar visar att det inte finns acceptans för att skriva in öppenhet som en grundläggande värdering – vilket utskottet förordar som förstahandslösning – kan ett alternativ vara att formulera detta som en grundläggande princip, jämställd med de övriga som nämns i utkastet till konstitutionellt fördrag, artikel 8. Till skillnad från jämställdhet mellan könen, likabehandling oberoende av andra faktorer såsom etnicitet eller sexuell läggning samt en god miljö kvalitet, som alla är värderingar men inte kan räknas som institutionella principer, kan öppenhet presenteras antingen som en princip eller som en värdering.

Riksdagen har tidigare tagit ställning till frågan om en kompetenskatalog. Utskottet vidhåller att det finns både för- och nackdelar med en sådan katalog. Förslaget till artiklar 11–14 från presidiet har emellertid visat att det är möjligt att på ett tydligare sätt än i dag – men lika flexibelt inför framtida förändringar – slå fast kompetenserna för EU. Detta förslag kommer sedan att behöva kompletteras med mer specificerade regler längre fram i fördragstexten.

Utskottet noterar att planer nu finns på att i EU:s grundfördrag reglera rätten till utträde ur unionen. Riksdagens tidigare avvisande ställningstaganden med anledning av motioner om utträdesparagraf utgick från en situation som

skiljer sig från vad som nu är för handen. Sverige förutsätts nu inte, i oträngt mål och som ny medlemsstat, själv ta initiativ till en utträdesparagraf. Utskottet kan därför välkomna förslaget.

Utskottet stöder strävandena efter att ge subsidiaritetsprincipen och de nationella parlamenten en mer central roll i EU. Riksdagen kan naturligtvis redan i dag ta upp subsidiaritetsprincipen i kontakterna – i kammare, utskott och EU-nämnd – med regeringen. Detta hindrar inte att det kan finnas skäl att i enlighet med vad som diskuterats i konventet utveckla mekanismerna för subsidiaritetskontrollen. Utan att ta ställning i detalj välkomnar utskottet en tydligare roll för de nationella parlamenten i granskningen av subsidiariteten. En ordning med yttranden direkt från de nationella parlamenten kan vara ett sådant inslag. Utskottet vidhåller den uppfattning riksdagen tidigare uttalat att domstolskontroll av subsidiaritetsprincipen redan är möjlig och att behovet av en regeländring på den punkten kan ifrågasättas.

2.4 EU:s institutioner

2.4.1 Bakgrund

EU-samarbetet har sedan bildandet av kol- och stålunionen 1951 haft tre centrala beslutsinstitutioner: ett parlament, ett ministerråd och en kommission. Dagens EU har även Europeiska rådet som skall ”ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och fastställa allmänna politiska riktlinjer för denna utveckling” (EU-fördragets artikel 4). Lagstiftningsmetoden har förändrats genom åren, men i centrum står i dag vad som brukar kallas gemenskapsmetoden, baserad på exklusiv initiativrätt för kommissionen samt beslutsrätt för ministerrådet i samspel med Europaparlamentet. Den vanligaste lagstiftningsproceduren är i dag medbeslutandeförfarandet, fastslaget i artikel 251 i gällande EG-fördrag. Alla tre institutionerna har utvecklats, inte minst Europaparlamentet som i dag har avsevärt mer verkligt inflytande än i EU-samarbetets barndom. Varje förändring i institutionernas arbetssätt och inflytande har beslutats i sedvanlig ordning via regeringskonferens, så den institutionella balans som i dag råder får sägas spegla fullt ut vad fördragsfäderna, dvs. medlemsstaterna, i dag anser vara en lämplig ordning.

Inom ramen för framtidsdebatten och arbetet i konventet har ett flertal förslag väckts som rör institutionernas inflytande och funktionssätt. Dit hör frågor såsom en utökning av sfären för medbeslutandeförfarandet eller sfären för omröstning med kvalificerad majoritet i rådet, men även metoden för val av ordförande samt mandatperioden för ordföranden i ministerrådet/Europeiska rådet samt Europeiska kommissionen. Till bilden hör också ett par förslag som synes skapa – eller åtminstone ligger mycket nära ett skapande av – nya institutioner såsom t.ex. en särskild ”kongress”.

Riksdagen har tidigare uttalat sig i frågor som rör den institutionella balansen mellan EU:s institutioner. I betänkande 2001/02:KUU2 EU:s framtidsfrågor sägs i denna fråga:

Det är naturligt att frågor om EU-institutionernas uppbyggnad och inbördes maktbalans ingår i det som diskuteras inom framtidsdebatten. Hur denna uppbyggnad och maktbalans bör se ut är i hög grad en funktion av vilken framtida inriktning man vill se för EU. Utskottet är av uppfattningen att den nuvarande institutionella strukturen är lämplig som grund även för framtiden.

Utskottet stöder därvid regeringens utgångspunkt såsom den framställs i skrivelse 2001/02:115. Förbättringar behöver ske, men det är utskottets mening att diskussioner om sådana förbättringar bör ta avstamp i de nuvarande institutionerna och deras inbördes maktbalans.

Riksdagens hittillsvarande inställning kan med en samlande fras betecknas som positiv till möjligheter att stärka de centrala institutionerna men obenägen att därvid rubba den rådande institutionella balansen.

Europeiska rådet

Två frågor har aktualiserats rörande Europeiska rådet. För det första: hur skall dess ordförande utses – med dagens automatiskt roterande system eller via val för en längre period (fem år eller två och ett halvt år har nämnts)? För det andra: skall dess roll i att ange den allmänna färdriktningen manifesteras på annat sätt än genom dagens politiska slutsatstexter? Tanken på ett mer konkret lagstiftningsprogram – något som i dag får anses åvila kommissionen – har väckts av bl.a. Storbritanniens premiärminister. Ett gemensamt förslag till konventet från Frankrikes och Tysklands respektive stats- och regeringschefs personliga representanter (utrikesministrarna de Villepin och Fischer) har fått stor uppmärksamhet. I detta förslag ingår just dessa tankar, men det är inte klart hur långt de båda länderna önskar gå i att ge ordföranden en mer politiskt aktiv roll.

Europaparlamentet

De viktigaste frågorna rörande Europaparlamentet som är under diskussion i konventet rör ökad användning av medbeslutande samt ökat inflytande över flexibilitetsregeln i föreslagna artikel 16 i konstitutionella fördraget, som motsvarar dagens artikel 308 EG. Andra frågor, vilka tidigare varit aktuella, är det inte längre. Sålunda förordas inte i dagsläget någon ny, andra kammare av Europaparlamentet.

Ministerrådet

Frågan om ordföranderollen i ministerrådet är nära sammanbunden med motsvarande fråga för Europeiska rådet. Dagens system med ordföranderotation har ifrågasatts även här, men förslagen till alternativ lösning är mer varierande. Flera sådana förslag innefattar en ny roll för rådets särskilde höge representant för utrikes- och säkerhetspolitik som ordförande för utrikesmi-

nistrarnas rådsmöten. Till det förslaget kopplas ofta en tudelning av dagens ministerråd för allmänna frågor och yttre förbindelser.⁵

Diskussionerna om ministerrådet har också fokuserat på möjligheterna att på nya områden använda omröstning med kvalificerad majoritet. Konventets arbetsgrupp VI, ekonomisk styrning, föreslog övergång till beslut med kvalificerad majoritet på skatteområdet.

Till bilden hör också en allmän önskan om ökad öppenhet i ministerrådets beslutsformer. Dagens situation, sedan ändringar beslutats vid toppmötet i Sevilla förra året, är att ministerrådet skall mötas i offentlighet vid lagstiftningsärenden, men endast vid första och sista sammanträdet i varje lagstiftningsfråga. Den regeln är införd i rådets interna arbetsordning. Två möjligheter finns därför att förstärka kravet på offentlighet: dels att skriva in regler i frågan direkt i fördraget och därmed göra det till en fråga för hela EU och inte för rådet internt, dels att utöka kravet på offentlighet till, vilket föreslagits, samtliga möten då rådet agerar lagstiftare.

Europeiska kommissionen

Europeiska kommissionens roll och ledning är föremål för diskussion inom konventet. Kommissionen har i ett par bidrag till konventet föreslagit en utökad roll för sig själv, inte minst på utrikesområdet.⁶ En fråga som förts in i debatten är metoden för val av kommissionsordförande. I dagsläget väljs denne av Europeiska rådet, och valet bekräftas därefter av Europaparlamentet. Några av de alternativa förslag som nu föreligger i konventet skall presenteras nedan. Statsministern uttryckte sig inför riksdagens kammare den 19 februari till försvar för nuvarande beslutsordning men uttryckte viss öppenhet för att i framtiden välja kommissionsordföranden genom en kombination av Europaparlamentariker och nationella parlamentariker.

2.4.2 Förslagen i konventet

I konventet har förslag förts fram om en direkt folkvald president, som skulle vara ordförande för kommissionen. Vidare har föreslagits att Europaparlamentet skall välja en kommissionsordförande som sedan bekräftas av Europeiska rådet. Tankar om att valet skulle ske av en europeisk kongress bestående av ledamöter från Europaparlamentet och nationella parlament har också väckts. Sören Lekberg, en av ledamöterna från riksdagen i konventet, har lämnat in ett bidrag till konventet enligt vilket kommissionsordföranden skulle väljas av de nationella parlamenten (dok. CONV 500/03). Ett ökat engagemang från de nationella parlamenten i EU-frågor skulle enligt moti-

⁵ Det fransk-tyska förslaget (CONV 489/03) innehåller t.ex. inte mindre än fem olika metoder för olika ordföranderoller inom ramen för Europeiska rådet och ministerrådet: vald ordförande på två och ett halvt eller fem år i Europeiska rådet; rådets generalsekreterare är ordförande för allmänna rådet; den person som innehar den nya funktionen som europeisk utrikesminister är ordförande för utrikesministerrådet; valda ordföranden på två år i Ekofin, Eurogruppen och RIF-rådet samt roterande ordförandeskap i någon form för övriga rådskonstellationer.

⁶ Jfr dok. CONV 229/02 samt dok. CONV 481/03.

veringen till bidraget stärka EU:s demokratiska legitimitet. Valproceduren skulle inledas med att Europeiska rådet med kvalificerad majoritet nominerar tre eller fyra kandidater. Därefter håller Europaparlament utfrågningar med kandidaterna och genomför en indikativ omröstning mellan kandidaterna. Avslutningsvis, efter att möjlighet skapats för kandidaterna att söka stöd för sina kandidaturer, håller de nationella parlamenten omröstningar vid samma tidpunkt i syfte att undvika taktiskt röstande. Varje parlament har lika många röster som antalet ledamöter i Europaparlamentet från det landet. Rösterna från varje parlament skall fördelas proportionellt mellan kandidaternas röstetal i det parlamentet.

2.4.3 Utskottets överväganden

Utskottet är, liksom riksdagen tidigare, öppet inställt till möjligheter att förstärka effektiviteten hos var och en av de centrala institutionerna i EU, inklusive Europeiska rådet och ministerrådet. På samma sätt som kommissionen och Europaparlamentet med bibehållen legitimitet kan presentera förslag till bättre funktionssätt för sin egen del måste det vara ministerrådet obetaget att göra detsamma. Frågan om en reform av ministerrådet måste alltså kunna diskuteras.

Om en *vald ordförande för Europeiska rådet* och ministerrådet är rätt väg att gå är en fråga som det råder delade meningar om. Utskottet har vägt för- och nackdelarna med en sådan vald ordförande och funnit att nackdelarna överväger. EU behöver reformer som tydliggör beslutsformer och institutioner. Förenklingen och konsolideringen av fördragen – som utskottet välkomnar – är en del av den processen. Även i övrigt syftar många av förslagen i Europeiska konventet till förenkling och ökad samverkan. Tanken på att tillskapa en vald ordförande i Europeiska rådet går emot dessa strävanden efter förenkling. Det har varit avgörande för EU:s framgångar hittills att små medlemsstater tillåts få väl så mycket inflytande i många frågor som stora medlemsstater. Ett system med en vald ordförande i Europeiska rådet skulle med största sannolikhet i praktiken komma att gynna stora stater. Enligt utskottets mening skall samarbetet i rådet präglas av att alla medlemsstater har likaberättigande till inflytande och rätt att utöva ordförandeskapet. Ett rotationssystem för ordförandeskapet i Europeiska rådet och i ministerrådet har den mycket stora fördelen att det är helt rättvist och ger alla stater den unika inblick i EU:s inre verksamhet som ordförandeskapet ger.

Frågan om *ökat medbeslutande för Europaparlamentet* är inte av sådan karaktär att den lämpar sig för generella regler. I stället bör, som hittills, saken avgöras från fall till fall.

När det gäller frågan *huruvida beslut på skatteområdet skall kunna fattas med kvalificerad majoritet i rådet* vill utskottet framhålla riksdagens centrala roll i skattefrågor; den svenska riksdagen beskattar det svenska folket. Så länge beslut kring de skattefrågor som hanteras på EU-nivå fattas enhälligt i rådet kan riksdag och regering fullt ut kontrollera de beslut som fattas. En övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet ligger inte i Sveriges

intresse på ett område som är så centralt som skattepolitikens. Utskottet tar också avstånd från tankar på en så kallad EU-skatt som direkt skulle finansiera unionens verksamhet. Dagens ordning med avgifter från medlemsstaterna bör bestå.

I fråga om *valet av ordförande i kommissionen* noterar utskottet att ett flertal möjliga procedurer diskuterats. Det är enligt utskottets synsätt en fördel om Europeiska kommissionen – liksom i dag – har en bred politisk sammansättning som speglar den politiska mångfalden i medlemsländerna, inte bara den rådande majoriteten i Europaparlamentet. En ordning där kommissionsordföranden har stöd av bara en del av det politiska spektrumet kan dessutom anses principiellt tveksam med tanke på kommissionens starka ställning som ensam initiativtagare inom EU. Detta är de främsta argumenten emot en ordning där kommissionsordföranden skall väljas av Europaparlamentet.

Utskottet ser inte några avgörande motiv till att ändra dagens ordning – att Europeiska rådet med kvalificerad majoritet nominerar kommissionens ordförande och Europaparlamentet därefter godkänner nomineringen. Utskottet vill dock hålla öppet för riksdagen att framöver studera andra lösningar som konventet kan komma att föreslå och som innebär ett bredare och mer offentligt beslutsunderlag för valet av kommissionsordförande. En möjlighet, som den svenske ledamoten av konventet Sören Lekberg föreslagit, och som kontrasterar till förslaget om att kommissionens ordförande skulle väljas av Europaparlamentet, vore att låta denne väljas av de nationella parlamenten.

2.5 De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen

2.5.1 Bakgrund

De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen var en av fyra frågor som särskilt nämndes i Niceförklaringen om unionens framtid. De nationella parlamenten har spelat en viktig roll i beslutsfattandet inom EU och dess föregångare ända sedan EKSG-fördragets tillkomst 1951. Konstitutionellt har de nationella parlamenten stått för den yttersta garantin för hela systemets demokratiska förankring och legitimitet, genom sin roll att godkänna grundfördragen. Utöver detta finns de nationella parlamenten bakom medlemsstaternas regeringars agerande inom ministerrådet och i regeringskonferenser. Men trots denna nyckelroll i beslutsfattandet som de nationella parlamenten spelat så har de varit osynliga i fördragen. De omnämns i primärrätten första gången i en deklaration som bifogades slutakten till Maastrichtfördraget 1991 och senare i ett protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Detta protokoll antogs i anslutning till Amsterdamfördraget 1997.

2.5.2 Förslagen i konventet

Av konventets totalt 105 ledamöter är 56 utsedda genom de nationella parlamenten. Arbetsgrupp IV om de nationella parlamentens roll lämnade sin slutrapport i oktober 2002 (dok. CONV 353/02) och tog där särskilt upp

- de nationella parlamentens roll vid granskningen av regeringarna (nationella granskningssystem),
- de nationella parlamentens roll när det gäller att kontrollera tillämpningen av subsidiaritetsprincipen samt
- roll och funktion för multilaterala nätverk eller mekanismer på EU-nivå som kan involvera de nationella parlamenten.

Arbetsgruppen diskuterade om de nationella parlamenten och Europaparlamentet bör ingå i ett nytt forum, eventuellt benämnt kongress, men hade delade meningar i denna fråga.

Presidiets förslag till protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen (CONV 579/03) tar sin utgångspunkt i det protokoll som antogs i samband med förhandlingarna om Amsterdamfördraget. Kraven på information till de nationella parlamenten skärps, t.ex. genom att det explicit sägs att kommissionen skall skicka samtliga lagstiftningsförslag direkt till medlemsstaternas nationella parlament samtidigt som de tillställs Europaparlamentet och rådet.

Flera ledamöter från de nationella parlamenten, bland dem de fyra svenska ledamöterna, har lämnat in ett ändringsförslag där de föreslår ytterligare skärpta krav, inte minst när det gäller tidsgränser i rådets arbete som skall skapa utrymme för de nationella parlamenten att hinna granska frågorna. Vidare har de fyra svenska konventsledamöterna som utsetts genom riksdagen lämnat in ett ändringsförslag där värdet av interparlamentariskt samarbete, bilateralt eller multilateralt, särskilt framhålls.

2.5.3 Utskottets överväganden

Utskottet vill i enlighet med riksdagens tidigare ställningstaganden framhålla vikten av att de nationella parlamenten kan spela en aktiv roll i hanteringen av EU-frågor. Utskottet välkomnar förslag som innebär att goda tidsmarginaler skapas på EU-nivå i syfte att underlätta för parlamenten att följa frågorna. Därmed skapas utrymme för påverkan av den egna regeringen.

I frågan om en andra kammare inom Europaparlamentet bestående av ledamöter från de nationella parlamenten ser utskottet ingen anledning till att ha någon annan uppfattning än sammansatta utskottet våren 2002 (bet. 2001/02:KUU2 s. 49) som uttryckte tveksamhet till värdet av en sådan institution.

Utskottet betonar vikten av kontakter mellan olika EU-medlemsländers nationella parlament, såväl bilateralt som mellan samtliga parlament. Erfarenheterna, bl.a. av de informella nätverk som förekommit utskottsvis, har i allt väsentligt varit goda.

2.6 Tidtabellen för konventet och regeringskonferensen

2.6.1 Bakgrund

Regeringskonferenser är den metod som i EU:s grundfördrag anges som den enda möjliga proceduren för förhandlingar om ändringar i fördragen. Proceduren anges i EU-fördragets artikel 48. Förutsättningarna är:

- ett förslag från ministerrådet
- yttrande från Europaparlamentet och, i förekommande fall, kommissionen
- beslut av ministerrådet
- formellt sammankallande av ministerrådets ordförandeland.

I praktiken är det på högsta politiska nivå, dvs. på stats- och regeringschefsnivå, som beslut om att sammankalla regeringskonferens brukar fattas. Enhällighet söks regelmässigt, även om den formella beslutsregeln är enkel majoritet, dvs. minst hälften av dagens 15 medlemmar (utan tillämpning av röstviktning).

Samman kallandet av en regeringskonferens förbereds traditionellt mycket noga och i god tid. Europeiska konventet är, som framhållits tidigare i detta betänkande, ett led i förberedelsearbetet för den regeringskonferens år 2004 som överenskoms redan i Nice i december 2000.

Både i Nice och i Laeken ett år senare var alltså grundförutsättningen att en regeringskonferens skulle hållas år 2004. I Nice blev detta uttalat i en förklaring som alla stats- och regeringschefer stod bakom; i Laeken kan det sägas ha varit underförstått genom tidtabellen för konventets arbete och den allmänna överenskommelsen om behovet av en förankringsperiod mellan konventets avslutande och regeringskonferensens början. Både riksdagen och regeringen har arbetat med denna tidsplanering som utgångspunkt. Det är mot den bakgrunden man skall se riksdagens tidigare tillkännagivanden till regeringen om behovet av en särskild regeringsskrivelse efter konventets slutförande (bet. 2000/01:KUU1, s. 63 samt bet. 2001/02:KUU2, s. 27) liksom regeringens löfte om en sådan skrivelse (skrivelse 2001/02:115, s. 8).

Inom EU har nu vissa röster höjts för att sammankalla regeringskonferensen tidigare än förutsett, redan under hösten 2003. Ett skäl som har angivits är att det skulle ligga en extra symbolik i att den stora fördragsrevision som nu planeras skulle krönas med ett fördrag som undertecknas under det italienska ordförandeskapet hösten 2003, och därmed i Rom, vilket ju var platsen för EG-fördragets undertecknande år 1958. "Från Rom till Rom" kallas den tanken. Flera länder stöder öppet det synsättet, bl.a. Frankrike och Tyskland inom ramen för den politiska uppgörelse som utrikesministrarna de Villepin och Fischer sänt in till konventet (dok. CONV 489/03).

Frågan om tidtabellen är inte direkt en fråga för konventet, utan för stats- och regeringscheferna. Den hör dock till paketet av framtidsfrågor och utskottet väljer därför att ta upp den i detta sammanhang. Det kan noteras att flera av stats- och regeringscheferna tidigare uttalat sig starkt för ett bibehållande av tågorordningen från Niceförklaringen. Såvitt bekant för utskottet är det i dagsläget minst två av dagens EU-medlemmar – Sverige och Finland – som uttalat sig entydigt för en bibehållen tidtabell. Inom konventet har – på initiativ från svenske ledamoten Sören Lekberg – en skrivelse lämnats in med 29 undertecknare som alla kräver att tidtabellen från Nice och Laeken skall bestå (dok. CONV 599/03).

2.6.2 Utskottets överväganden

Utskottet betonar, liksom riksdagen tidigare, vikten av att en regeringskrivelse läggs fram för riksdagen efter konventets avslutande, men innan det att regeringskonferensen inleds. Syftet är att ge tillfälle till en gedigen debatt om konventets utfall, både bland de folkvalda i riksdagen och hos allmänheten, innan regeringen inleder förhandlingarna inom ramen för den kommande regeringskonferensen. Från konstitutionell synpunkt är det av största betydelse att riksdagen ges möjlighet att på grundval av den debatten slå fast det mandat som skall gälla för regeringens agerande inom ramen för en sådan regeringskonferens. Med denna utgångspunkt förordar utskottet att den i Nice förutsedda tidtabellen bibehålls och att regeringskonferensen sammankallas först år 2004.

En tidtabell som den förutsedda torde ligga även i de blivande nya medlemsstaternas intresse. Visserligen har uttalats att de nya medlemsstaterna bör beredas tillfälle att fullt ut delta i den kommande regeringskonferensen, oavsett när denna inkallas. Men om en regeringskonferens skulle inledas redan under tidiga hösten år 2003 innebär detta att många av dessa nya medlemmar ändå inte kan fullt ut ta till vara sina intressen. De kommer att successivt bygga upp sin förhandlingskapacitet i Bryssel men kan inte förväntas ha nått full potential redan så långt före sitt egentliga medlemskap. Vidare torde det vara konstitutionellt betänkligt för en del av de nya staterna att börja förhandla och bygga upp full styrka på plats i Bryssel redan innan de har haft sin respektive folkomröstning.

Tanken har framlagts att ett direkt veto från Sverige mot att kalla in regeringskonferensen redan till hösten skulle vara verkningslöst, eftersom beslut om att sammankalla regeringskonferens formellt kan fattas med enkel majoritet. Utskottet ser det likväl som utmanande att ett så viktigt beslut skulle fattas i direkt strid med ett starkt intresse hos minst ett par av medlemsländerna.

Slutligen vill utskottet understryka det faktum att det hittills rådande beslutet, från Nice i december år 2000, har fattats av EU:s stats- och regeringschefer i enhällighet och att knäsat praxis ger vid handen att beslut på så hög nivå inte ändras med mindre än att mycket tungt bärande, nya skäl framkommer. Det argument som framförts till stöd för en forcerad tidtabell bygger inte på några nya, tidigare icke kända faktorer. Det argument som framförts och som

utgår ifrån symboliken i att ett nytt fördrag kan slutas just i staden Rom är enligt utskottets mening inte heller särskilt tungt vägande.

Utskottet välkomnar att såväl statsministern som de svenska ledamöterna i konventet så tydligt tagit ställning för en bevarad tidtabell. Likväl vill utskottet ta detta naturliga tillfälle till att för regeringen kraftigt understryka frågans vikt. Detta riksdagens synsätt bör ges regeringen till känna.

2.7 Ställningstagande till motionerna

Utskottet har ovan diskuterat frågor om ett konstitutionellt fördrag för EU och därmed frågor som berör de grundläggande rättigheternas ställning i unionen, en avgränsning av unionens kompetensområden och behovet av att reglera en medlemsstats utträde ur unionen. De nämnda frågorna har tagits upp i de motioner som angivits inledningsvis i betänkandet. Motionerna bör enligt utskottets mening anses besvarade med vad utskottet i olika avsnitt anfört ovan. Motionerna 2002/03:K288 (v) yrkandena 8 och 9, 2002/03:K379 (m) yrkande 6, 2002/03:K431 (kd) yrkandena 1 och 3–5, 2002/03:K432 (fp) yrkande 5, 2002/03:U324 (mp) yrkande 2 samt 2002/03:U326 (c) yrkandena 15, 16, 18 och 22 avstyrks följaktligen.

Reservationer

1. Fördragsstruktur och grundläggande värderingar, m.m. (punkterna 1 och 3, motiveringen) (v)

av Mats Einarsson (v).

Ställningstagande

Detta betänkande har tagits fram i ett läge då Europeiska konventet ännu pågår. Vänsterpartiets motion 2002/03:K288 avser att få till stånd tillkännagivande till regeringen. Regeringen som sådan är emellertid inte någon direkt aktör i konventet. Jag avser därför att återkomma då en regeringskonferens senare inleds. Utan att jag för den skull frånträder min ståndpunkt, kan jag på det här stadiet därför acceptera att motionen anses besvarad.

Vänsterpartiet förespråkar internationell politisk samverkan. Samarbete och överenskommelser mellan stater om gemensamma och gränsöverskridande samhällsproblem – miljöförstöring, kapitalets internationellt samordnade angrepp på arbetsrätt och sociala rättigheter, människohandel, prostitution och narkotika, undergrävande av mänskliga rättigheter osv. – är i vår tid en absolut nödvändighet. Denna samverkan kan och måste ske i former som respekterar och stärker demokratin i stället för att urholka den.

EU:s fördrag gör i praktiken kapitalets frihet till överordnad princip och dess beslutsstrukturer innebär en inskränkning av demokratin. Mellanstatliga överenskommelser ersätts alltmer av överstatliga majoritetsbeslut. Folkets möjlighet att utkräva ansvar blir alltmer illusorisk, såväl reellt som formellt. Europaparlamentets demokratiska legitimitet är svag. EU uppfyller inte minimikraven på en demokrati.

Vänsterpartiet motsatte sig mot denna bakgrund Sveriges medlemskap i EU. Skälen för vårt ställningstagande har inte förlorat i styrka. Vi respekterar resultatet i folkomröstningen men har inte ändrat vår principiella ståndpunkt. Vi verkar för en demokratisering av Europas politiska institutioner. Vårt mål är att ersätta EU:s odemokratiska beslutsformer och fördragsbundna högerpolitik med fri, alleuropeisk samverkan grundad på demokratiska ideal, social rättvisa och respekt för mänskliga rättigheter.

Starka krafter verkar dock för att EU utvecklas i riktning mot en federal statsbildning. Skapandet av EMU och den gemensamma valutan, euron, är tillsammans med de uttalade militära ambitionerna det främsta uttrycket för denna strävan. Även i framtidskonventets arbete har de federalistiska ambitionerna gjort sig gällande, även om de också mött motstånd.

Vänsterpartiet har på ett antal punkter en annan uppfattning än utskottsmajoriteten. Enligt vår mening borde utskottets betänkande ha givit uttryck för nedanstående ståndpunkter. I övrigt delar vi i princip utskottets bedömningar.

Fördragsstruktur

En förenkling av EU:s fördrag är visserligen i sig önskvärd, men det är svårt att se att denna förenkling kan åstadkommas utan att också fördragens substantiella innebörd påverkas. Sannolikt kommer detta att framstå tydligare när slutresultatet av konventets arbete analyseras närmare. Det snabba och närmast formella stadfästade av konventets resultat som ställts i utsikt torde inte vara möjligt. Kravet på att alla fördragsändringar beslutas med konsensus, det vill säga att medlemsländerna även framgent förblir fördragets herrar, kommer att kräva fortsatta förhandlingar innan beslut kan fattas.

Beteckningen ”konstitutionellt fördrag” är förvisso att föredra framför ”konstitution”, men det sätt som dessa och liknande begrepp används på i förslaget till nytt fördrag är ägnat att skapa oklarhet om dess reella innebörd och skapar ett olyckligt utrymme för att tolka det i federalistisk riktning.

Grundläggande värderingar och målformuleringar

Användandet av begreppet federal som beteckning för en del av karaktären av EU-systemet är olyckligt. Visserligen kan det tolkas som en neutral karakterisering av de överstatliga elementen i EU, men detta begrepps ideologiska laddning i EU-sammanhang är svår att överskatta. Dess funktion kan komma att bli att legitimera ytterligare utveckling i överstatlig riktning och därmed ha samma funktion som den tidigare formuleringen om en ”allt fastare sammanlutning mellan de europeiska folken” och är därför inte acceptabel i fördragstexten.

EU bör ansluta sig till Europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Detta innebär att EU:s status som juridisk person måste accepteras. EU:s egen stadga för grundläggande rättigheter bör dock inte införlivas i fördraget utan förbli en politisk deklaration. Även innan EU är formellt bundet av Europakonventionen kommer detta att skapa en situation där två legala dokument och två domstolar – EG-domstolen i Luxemburg och Europadomstolen i Strasbourg – riskerar att komma i konflikt med varandra eller i varje fall skapa betydande oklarhet om det legala skyddet för mänskliga rättigheter på alleuropeisk nivå.

Principer, befogenheter

Skälen mot att i fördraget införa en kompetenscatalog efter mönster av federala statsbildningar som t.ex. Tyskland är alltså starka. Den uppräknade av politiska områden med exklusiva och delade befogenheter som görs i utkastet till nytt fördrag är flexibel uppåt men restriktiv nedåt. Inga hinder läggs för framtida kompetensöverföring uppåt, från medlemsländerna till EU:s institutioner, medan ett återförande av beslutskompetens till medlemsländerna knappast förutses över huvud taget.

De nationella parlamentens ställning i förhållande till EU:s institutioner bör stärkas och de överstatliga inslagen i beslutsfattandet reduceras. Därför kan det synas positivt att de nationella parlamenten föreslås få en tydligare

och mer formaliserad roll i kontrollen av subsidiaritetsprincipen. Dock får inte denna funktion utformas på ett sådant sätt att EU:s karaktär av i grunden mellanstatlig samverkan – där medlemsländerna företräds av sina regeringar – eroderas.

EU:s institutioner

En generell förstärkning av EU:s institutioner vad gäller kompetens och beslutsmyndighet i förhållande till medlemsländerna och de nationella parlamenten kan inte accepteras. Tvärtom bör de mellanstatliga samverkansformerna förstärkas och utvecklas.

Den politiskt starka kommissionen utgör ur demokratisk synpunkt ett av de mest diskutabla inslagen i EU:s maktstruktur. Kommissionen är en tjänstemannainstans som genom bland annat sitt initiativmonopol givits en politisk roll som saknar demokratisk legitimitet. Denna konflikt löses inte genom att på konstlad väg omvandla kommissionen till en EU-regering med hjälp av pseudoparlamentariska arrangemang (t.ex. att kommissionens ordförande skulle utses av Europaparlamentet eller av de nationella parlamenten). Kommissionen bör i stället fråntas sin initiativrätt och göras till ett kansliorgan under Rådet.

2. Fördragsstruktur och grundläggande värderingar, m.m. (punkterna 1 och 3, motiveringen) (mp)

av Gustav Fridolin (mp).

Ställningstagande

Detta betänkande har tagits fram i ett läge då Europeiska konventet ännu pågår. Miljöpartiets motion 2002/03:U324 avser att få till stånd tillkännagivande till regeringen. Regeringen som sådan är emellertid inte någon direkt aktör i konventet. Jag avser därför att återkomma då en regeringskonferens senare inleds. Utan att jag för den skull frånträder min ståndpunkt, kan jag på det här stadiet därför acceptera att motionen anses besvarad.

Miljöpartiet de grönas demokratiska dröm är att makten skall vara så nära människor som det över huvud taget är möjligt. Vår politik är att varje individ skall kunna påverka varje beslut som de själva blir påverkade av, inte bara indirekt utan också direkt. Det kräver såväl långtgående decentralisering som ett globalt beslutsfattande i de frågor som inte känner några gränser. Det kräver vidare ett ökat internationellt samarbete, något som Miljöpartiet alltid förordat och ställt sig bakom.

Den grundsyn vi nu presenterat gör oss skeptiska till Europeiska unionen och dess utveckling då vi ser att man flyttar makt allt längre ifrån människor och att det inte heller blir en optimal beslutsnivå för gränsöverskridande frågor. De principer EU vilar på går dessutom stick i stäv med de principer vi gröna bygger vår politik på och författar våra politiska program utifrån; det gäller såväl miljö kontra ohämmad ekonomisk tillväxt, rättvisa kontra oin-

skränkt frihandel som decentralisering kontra centralisering. EU:s väg från Maastrichtfördraget via Amsterdam och Nice till det som nu förhandlas fram i det s.k. framtidskonventet och sedermera på en ny regeringskonferens går allt tydligare mot att mer makt centraliseras till EU:s institutioner, och vi ser en federal statsbildning ta form. Miljöpartiet godkänner inte denna statsbildning, som vi menar saknar folklig förankring, legitimitet och skäl och godkänner därför inte heller den utveckling som framtidskonventet skissar på.

Så länge Sverige är medlem i EU agerar vi dock med kraft, tillsammans med gröna partier från alla EU:s medlemsländer, för att göra EU så grönt som möjligt. Detta innebär att vi hade stora förväntningar på det framtidskonvent som riksdagen nu har att debattera. Vi hoppades att konventet skulle präglas av verklig, deltagande demokrati, av folkligt inflytande och av en känsla av att EU, för att få legitimitet, måste flytta makt närmare människor. Vi såg i konventet en möjlighet att arbeta för att EU:s befogenheter renodlades till att omfatta de områden som verkligen är överstatliga och där ett offensivt och progressivt EU skulle kunna göra skillnad. Vi hoppades t.ex. att positionerna på det miljöpolitiska området skulle flyttas fram. Det vi har sett hittills har tyvärr inte infriat detta.

Miljöpartiet hade, som konstaterats, stora förväntningar på framtidskonventet som arbetsform, men är skeptiskt till den form som det kommit att få. Den utveckling konventet fått nämligen som en förhandlingsarena snarare än en kreativ diskussionsklubb för nya idéer är olycklig. Att EU:s stora länder utsett ministrar på höga poster inom sina regeringar att ingå i framtidskonventet har skapat en oklarhet kring vilken ställning den kommande regeringskonferensen kommer att få. Detta borde den svenska regeringen med kraft borde reagera emot.

Fördragsstruktur

Miljöpartiet delar inte utskottsmajoritetens uppfattning att "en förenkling av den grundläggande fördragsstrukturen inom EU" innebär "enbart fördelar" eftersom varje nytt fördrag inom EU, och varje ny förhandling, har inneburit att EU har fått mer makt på medlemsländernas, och därmed medborgarnas, bekostnad. EU:s allra mest grundläggande problem, det demokratiska underskottet, löses inte genom att man fortsätter att göra EU till en ständigt expanderande union. Miljöpartiet är inga anhängare av pelarstrukturen som grund men att frångå den strukturen kan mycket väl komma att leda till ökad överstatlighet och ökad kompetens för unionen inom områden såsom utrikespolitik och straffrättsamarbete, vilket vi bestämt motsätter oss. Miljöpartiet anser att det s.k. "skelett till konstitutionellt fördrag" och det förslag på skrivningar till framför allt de första 16 punkterna i fördraget tyvärr ger oss rätt på denna punkt och tycker inte att utskottsmajoriteten tydligt nog tagit detta i beaktande. Jag delar dock utskottsmajoritetens bedömning att riksdagen bör bevaka att de överstatliga beslutsformer som i dag används inom första pelaren inte skall komma att användas oftare i framtiden.

Miljöpartiet delar likväl utskottsmajoritetens åsikt att det inte å ena sidan kan finnas regler som är så pass ingripande att de hör hemma i ett fördrag som det som det skissas på och å andra sidan inte är av sådan natur att riksdagen måste kopplas in vid en eventuell förändring. Jag vill dock, till skillnad mot utskottsmajoriteten, tydligt klargöra vår inställning att såväl ett ”konstitutionellt fördrag” som en ”konstitution”, eller för den delen ett ”grundfördrag”, är ett led i en federaliseringsprocess och ett led i att omvandla EU till en renodlad statsbildning.

Miljöpartiet motsätter sig vidare att EU tilldelas rättskapacitet och blir ett juridiskt subjekt. Det finns argument som talar för att EU skall ansluta sig till Europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, men detta får inte göras till priset av att EU blir en fördragsslutande part. Också detta innebär enligt vårt sätt att se det ett led i en ökad federalisering och är en del i byggandet av en EU-stat.

Slutligen så konstaterar jag med tillfredsställelse att utskottet förkastar förslaget att EU byter namn till ”Europas förenta stater”, men kan samtidigt inte avstå från anmärkningen att det faktum att diskussionen över huvud taget kommer upp ger Miljöpartiet rätt i de farhågor kring unionens utveckling som vi enligt ovan länge varnat för.

Grundläggande värderingar och målformuleringar

I det liggande skrivningsförslaget på de första 16 inledande artiklarna (främst i artiklarna 2 och 3) fastslås unionens grundläggande värderingar. Dessa formuleringar bygger på en tanke om en enhetlig sammanslutning och för tankarna till skrivningar i många europeiska länders konstitutioner. Även om jag givetvis inte på minsta sätt vill propagera mot att EU bör sträva efter fred, social rättvisa eller jämställdhet mellan könen – vilket är värderingar som kommit upp i diskussionen och som jag gärna skulle se mer kraftfullt betonades – så motsätter jag mig tanken på att man inom EU, ovanifrån, skall fastslå vissa grundläggande värderingar. Miljöpartiet vill dock, i sammanhanget, understryka vikten av ett aktivt svenskt agerande för öppenhet. Detta är en av de värderingar som försvunnit i de skrivningsförslag som föreligger framtidskonventet.

Miljöpartiet kan aldrig acceptera att förslaget till fördrag ger utrymme för en ökad federalism. Sverige borde kraftfullt markera mot förslaget att det redan i portalparagrafen skall slås fast att vissa av EU:s befogenheter skall förvaltas ”på ett federalt sätt”. Miljöpartiet motsätter sig varje sådan skrivning och anser inte denna på något sätt vara bättre än dagens lydelse om en ”allt fastare sammanslutning”. Båda dessa fraser är menade att försvara en union med stark centralmakt, vilket jag och Miljöpartiet motsätter oss. Några hållbara garantier kommer aldrig att kunna ges för att begreppet ”på ett federalt sätt” inte kommer användas och tolkas för att skapa ökad överstatlighet.

Att stadgan för grundläggande rättigheter förs in i fördraget förefaller sympatiskt, men ifrågasätts starkt av Miljöpartiet, då anledningen till stadgan uppenbarligen har varit att skapa ytterligare en byggsten för den författning vi

nu ser i vardande. De rättigheter som stadgan föreskriver finns redan nedtecknade i varje enskilt medlemslands nationella konstitution. Detta senare ger inte bara att stadgan är onödig i sig, utan väcker också frågan om vilken juridisk status EU:s stadga kommer att få efter ett eventuellt införlivande i fördraget i förhållande till medlemsländernas, ofta hårdare, grundlagsskrivningar. Denna fråga anser jag ännu inte vara tillräckligt utredd. Då jag inte anser att EU skall ha rättslig status att underteckna avtal, säger jag också nej till varje form av beslut som handlar om att unionen som helhet skall ansluta sig till Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, hur vällovliga dessa friheter och rättigheter än må vara.

Principer, befogenheter

Miljöpartiet de gröna delar utskottsmajoritetens tveksamhet inför att kodifiera principer som härleder tillbaka till domstolspraxis. Denna tveksamhet borde dock uttryckas snarare som ett rent avståndstagande då sådana kodifieringar i de flesta fall oundvikligen kommer att innebära att det kommande fördraget går att använda för att legitimera mer makt till EU. Att fördragsfästa principen om EG-rättens företräde är att på ett mycket tydligt sätt visa upp unionen som den statsbildning den är på väg att bli. Ur en demokratisk och decentralistisk synvinkel är det givetvis fullständigt uteslutet med en sådan fördragsfästning som också kommer att innebära stora problem då den krockar med flera nationella principer. Miljöpartiet delar utskottets bedömning om vikten av att föra in principen om öppenhet i fördragsarbetet.

De gröna ser klara poänger i upprättandet av en kompetenscatalog. Det hade varit välkommet om EU klart och tydligt definierade ett fåtal, i sanning gränsöverskridande, kompetenser, men dagens majoritetsförhållande och utveckling ger att vi befarar att varje sådant arbete innebär att EU får ökade befogenheter, snarare än minskade. Att inom EU upprätta en katalog som inskränker medlemsländerna får bygga upp sin inbördes struktur är något som vi är helt emot.

Miljöpartiet välkomnar riksdagens uppvaknande angående behovet av en utträdesparagraf inom EU:s regelverk. Jag kan emellertid inte förstå betänkandets argumentation för att förklara förkastandet av detta förslag, då det väckts tidigare år. Antingen är man för att reglerna för ett utträde ur unionen klarläggs eller så är man mot detsamma. Skälen är, enligt vår mening, tidsberoende.

Miljöpartiet välkomnar vidare framtidskonventets tankar om nya mekanismer för att hävda subsidiaritetsprincipen. Att ge de nationella parlamenten en ökad betydelse och möjlighet att påpeka övertramp från EU och dess institutioner är självklart bra. Denna mekanism är dock alltför svag och borde kompletteras med tydliga regler som ger rätt till åternationalisering av en rad kompetenser. Dessutom borde principen kunna domstolskontrolleras i den mån att domstolsbeslut skall kunna avgöra om en viss fråga lämpligare avgörs på lägre nivå, närmare människorna, inom EU.

EU:s institutioner

Miljöpartiet delar utskottsmajoritetens uppfattning rörande ordförandeskapet för EU:s ministerråd.

Miljöpartiet har en delvis annan syn på hur man utser av kommissionens ordförande än utskottsmajoriteten. De som förespråkar att kommissionsordföranden väljs direkt av EU-parlamentet bygger otvivelaktigt upp en struktur som efterliknar den som finns i de olika medlemsstaterna. Man får ett parlament och en regering. Medborgarna i EU har inte godkänt att EU på detta sätt utvecklas till en stat där medlemsländerna mer får rollen som län än länder, och därför kan inte heller vi acceptera en sådan ordning. Vi saknar förståelse för utskottsmajoritetens vilja att hålla öppet för att studera nya lösningar inom detta område. Det innebär att vi också förkastar förslag som de om att kommissionsordföranden skall väljas av de nationella parlamenten eller av ett elektorskollegium.

Miljöpartiet instämmer i principen att den svenska riksdagen är den nivå som äger rätt att beskatta det svenska folket, och vi motsätter oss, liksom utskottsmajoriteten, varje förslag om en fiskal EU-beskattnings. Vi är däremot inte lika kategoriska motståndare till varje övergång till beslut med kvalificerad majoritet, i stället för enhällighet, rörande miljöskatter. Skall EU fungera som ett kraftfullt verktyg för miljön kan inte enskilda medlemsländer blockera varje beslut om miljöstyrande skatter. Detta gör att vi kan tänka oss majoritetsbeslut inom EU om miniminivåer på till exempel koldioxidskatter.

De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen

Miljöpartiet delar i detta stycke utskottsmajoritetens bedömning.

Tidtabellen för konventet och regeringskonferensen

Miljöpartiet delar i detta stycke utskottsmajoritetens bedömning.

3. Ordförande i Europeiska rådet och ministerrådet (punkt 2, motiveringen) (s)

av Urban Ahlin, Göran Magnusson, Pär Axel Sahlberg, Birgitta Ahlqvist, Helene Petersson, Anders Bengtsson, Kenneth G Forslund och Kaj Nordquist (alla s).

Ställningstagande

Vi socialdemokratiska ledamöter av sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet har en från majoriteten avvikande motivering i den del som rör frågan om en vald ordförande i Europeiska rådet och ministerrådet.

Utskottsmajoriteten konstaterar, helt riktigt, att det finns delade meningar i frågan om en vald ordförande för Europeiska rådet och ministerrådet. Vi finner tanken på en sådan vald ordförande intressant men anser det angeläget att diskutera gränserna för den roll en sådan vald ordförande skall ha. Denna

roll bör t.ex. inte konkurrera med den som åvilar kommissionens ordförande när det gäller att stå för drivkraften i det dagliga arbetet på de områden som är gemenskapskompetens. Tanken på en vald ordförande i Europeiska rådet bör därför under alla omständigheter kombineras med ett roterande gruppordförandeskap i ministerrådets olika konstellationer.

Det är önskvärt med en tydlig struktur för ordförandeskapet i ministerrådet. De förslag som innebär att ett flertal olika principer skall gälla för olika rådskonstellationer riskerar att ge ett svåröverskådligt resultat. Vi förordar i stället att ett fåtal principer skall vara vägledande. En sådan möjlighet är en kombination av vald ordförande för Europeiska rådet och ett roterande teamordförandeskap för ministerrådets olika konstellationer. En fördel med att på så sätt behålla en del av ordföranderotationen är att det för ett nytt medlemsland ger helt unika möjligheter att delta i gemenskapsmetoden. Rotationen måste baseras på jämlikhet mellan medlemsländerna.

4. Grundläggande värderingar, m.m. (punkt 3, motiveringen) (m)

av Gunnar Hökmark, Nils Fredrik Aurelius och Göran Lindblad (alla m).

Ställningstagande

Detta betänkande har tagits fram i ett läge då Europeiska konventet ännu pågår. Moderata samlingspartiets motion 2002/03:K379 avser att få till stånd tillkännagivande till regeringen. Regeringen som sådan är emellertid inte någon direkt aktör i konventet. Vi avser därför att återkomma då en regeringskonferens senare inleds. Utan att vi för den skull frånträder vår ståndpunkt, kan vi på det här stadiet därför acceptera att vår motion anses besvarad.

I fråga om metod för val av ordförande i Europeiska kommissionen ser Moderata samlingspartiet inte några avgörande motiv till att ändra dagens ordning – att Europeiska rådet med kvalificerad majoritet nominerar kommissionens ordförande och Europaparlamentet därefter godkänner nomineringen. Vi vill därmed avvisa tanken på att kommissionens ordförande skall väljas enbart av parlamentet.

I fråga om kompetenskatalog är det vår uppfattning att syftet med det konstitutionella fördraget är att tydliggöra unionens kompetens inom olika områden. Det förslag som presenterats inom ramen för konventets arbete i form av artiklarna 11–14 är otillräckliga för att uppnå detta syfte och ger anledning till ytterligare preciseringar av kompetensfördelningen.

5. Grundläggande värderingar, m.m. (punkt 3, motiveringen) (fp)

av Carl B Hamilton och Tobias Krantz (båda fp).

Ställningstagande

Detta betänkande har tagits fram i ett läge då Europeiska konventet ännu pågår. Folkpartiets motion 2002/03:K432 avser att få till stånd tillkännagivande till regeringen. Regeringen som sådan är emellertid inte någon direkt aktör i konventet. Vi avser därför att återkomma då en regeringskonferens senare inleds. Utan att vi för den skull frånträder vår ståndpunkt, kan vi på det här stadiet därför acceptera att vår motion anses besvarad.

Europatanken är i grunden liberal. Tanken på ett samarbete där européer tillsammans, över och oberoende av nationsgränser, kan lösa problem är ett utslag av den internationalism som är en fundamental del av liberalismen. Europeiska unionen är ett samarbete mellan länder som ytterst syftar till ett samarbete mellan människor. Folkpartiet strävar efter ett medborgarnas Europa.

Européernas direkta insyn och inflytande i Europeiska unionen bör utvidgas och bl.a. därigenom nå en ökad legitimitet hos européerna. Folkpartiets vision är att EU utvecklas till en form av federalt system – en överstatlig demokratisk arena med enkla, öppna och effektiva modeller att fatta beslut.

Ett federalt system för oss innebär, för det första, en ständig strävan efter tydlig maktindelning mellan europeisk nivå och nationell nivå. Kompetensfördelningen bör ta sin utgångspunkt i närhetsprincipen, det vill säga idén att besluten skall fattas så nära den enskilde medborgaren som möjligt. I den aktuella debatten ligger vår vision därför närmast den tyska innebörden av begreppet federalism (på federalt sätt). En, i en europeisk författning, reglerad kompetensfördelning utgör ett värn mot centralistiska tendenser.

För det andra betyder den federala principen att besluten på europeisk nivå skall tas i öppna, lättbegripliga och demokratiska former. Det innebär att vi välkomnar förenklingar som gör EU:s sätt att fatta beslut lättare att förstå för medborgarna. Det indirekt valda och slutna ministerrådet – som representerar medlemsstaternas regeringar – bör ges mindre makt till förmån för det direktvalda Europaparlamentet. Grundregeln bör vara att Europaparlamentet skall vara medbeslutande på alla områden där ministerrådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. På sikt bör ministerrådet och Europaparlamentet omvandlas till ett slags tvåkammerssystem med en första kammare som representerar medlemsstaterna (motsvarande dagens ministerråd) och en andra kammare som representerar unionens befolkning i sin helhet (motsvarande dagens Europaparlament).

Kommissionens demokratiska legitimitet bör stärkas. Det kan bl.a. ske genom att kommissionens ordförande väljs av Europaparlamentet efter att Europeiska rådet har nominerat ett antal kandidater. Tanken bakom att ge de nationella parlamenten en utvidgad roll i valproceduren är sympatisk. Men den bör inte ta sig uttryck i ett elektorsförfarande av det slag som har skisse-

rats. De nationella parlamentens primära uppgift är att kontrollera och granska respektive regerings agerande inom EU. Förfarandet svarar knappast heller mot de berättigade kraven på enkelhet, ökad begriplighet och färre antal beslutformer i EU.

Utskottsmajoritetens inställning till hur beslutsfattandet i ministerrådet inom skattepolitiken skall gå till är alltför rigid och verklighetsfrämmande. Det gäller exempelvis vissa regler inom företags- och kapitalbeskattningen och s.k. miljöskatter. De bör, enligt Folkpartiets mening, lyftas över till den typ av beslut som blir överstatliga och bindande genom majoritetsbeslut i ministerrådet. Ett skäl till att länder inte vill skärpa koldioxidskatterna på enbart nationell nivå är att det riskerar att försämra konkurrenskraften för den inhemska industrin. Det är därför angeläget att EU beslutar om en lägsta nivå för en koldioxidavgift i EU-länderna.

På flera punkter – synen på federalism, vikten av en strikt kompetensfördelning inom unionen, inställningen till Europaparlamentets roll, hur EG-kommissionens ordförande skall utses och betydelsen av att exempelvis när det gäller s.k. miljöskatter kunna fatta majoritetsbeslut – har vi en, helt eller delvis, annorlunda uppfattning än utskottsmajoriteten. I flera andra avseenden delar vi majoritetens inställning. Låt oss särskilt framhålla de positiva skrivningarna kring subsidiaritetskontroll, avståndstagandet från tanken på en vald ordförande för Europeiska rådet och ministerrådet och att värden som jämställdhet och global frihandel ges framskjutna platser i det nya fördraget.

6. Grundläggande värderingar, m.m. (punkt 3, motiveringen) (kd)

av Ingvar Svensson (kd).

Ställningstagande

Detta betänkande har tagits fram i ett läge då Europeiska konventet ännu pågår. Kristdemokraternas motion 2002/03:K431 avser att få till stånd tillkännagivande till regeringen. Regeringen som sådan är emellertid inte någon direkt aktör i konventet. Jag avser därför att återkomma då en regeringskonferens senare inleds. Utan att jag för den skull frånträder min ståndpunkt, kan jag på det här stadiet därför acceptera att motionen anses besvarad.

Det som i dag kallas Europeiska unionen (EU) skapades för att förhindra återkommande förödande krig i Europa. Fredstanken är det bärande argumentet för EU även om samarbete inom olika områden är av värde i sig. Genom att integrera de europeiska länderna i ekonomiskt avseende skapas ett ömsesidigt beroende, vilket i sig då utgör en fredsbevarande uppgift. En titt i bakspeglarna klargör att denna idé har visat sig hållbar.

EU/EG är till sin konstruktion en maktpolitisk hybrid. Den makt och kompetens som detta samarbetsorgan kan utöva bygger på tilldelade befogenheter. Befogenheterna tilldelas av unionens medlemsstater. Unionen byggs upp genom fördrag, som ratificeras av medlemsstaterna. Därmed överlämnas befogenheter vars utövande sedan medlemsstaterna får underordna sig. Un-

ionen har alltså ingen autonom rättskompetens, det som man ibland brukar kalla kompetens-kompetens. Kristdemokraterna anser att denna typ av konstruktion bör gälla även i framtiden.

Kristdemokraterna har länge arbetat för ett förtydligande av unionens befogenheter. I likhet med utskottet välkomnar vi arbetet med att konventet nu arbetar fram ett konstitutionellt fördrag som tydligare och något förenklat ger en god bild av unionens funktionalitet. Vi har inga problem att benämna ett sådant fördrag som EU:s konstitution. Utgångspunkten är ju att denna konstitution bygger på tilldelad makt.

Vi delar också utskottets uppfattning om en enhetlig uppbyggnad av unionen så att man slipper tudelningen mellan EG och EU och därmed också avvecklar pelarsystemet. Det är därför rimligt att EU blir den juridiska personen för samarbetet.

Kristdemokraterna ser det som viktigt att unionen har sin utgångspunkt i grundläggande värden och i de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna. Vi har länge arbetat för att EU skall kunna ansluta sig till Europakonventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna. Vi ser också att det är rimligt att den politiska deklarationen – antagen vid EU-toppmöte i Nice – om de mänskliga rättigheterna inom unionen nu görs juridiskt bindande. Denna stadga tillför inga nya kompetenser till EU men tillför medborgarna rätt att hävda sina intressen i förhållande till EU:s institutioner. Att det finns ett fri- och rättighetskapitel i EU:s framtida konstitution samtidigt som unionen bör kunna ansluta sig till Europakonventionen är inte märkligare än att det i Sveriges regeringsform finns ett sådant kapitel samtidigt som Sverige har inkorporerat Europakonventionen.

Enligt Kristdemokraternas syn skall EU inte utvecklas till en federation av typ Tyskland eller Förenta staterna. Däremot är det för oss en självklarhet att EU skall kunna utöva de befogenheter som medlemsstaterna har avstått ifrån genom fördragen. Att dessa då utövas på ett "federalt sätt", dvs. EU-lag gäller i dessa fall över nationell lag, utgör inte något problem ur kristdemokratisk synvinkel.

De överstatliga momenten utövas inom sina begränsade områden på ett federalt sätt.

Vi delar utskottets resonemang kring öppenhetsfrågorna.

Subsidiaritetsprincipen har varit programmatisk fastslagen hos Kristdemokraterna sedan 1989. Principen bör tillämpas vid all diskussion kring maktfördelning.

Subsidiaritetsprincipen har sin utgångspunkt i ett gemenskapstänkande. En gemenskap definieras som en stabil förening av två eller flera personer sammanhållen av ömsesidiga etiska band, och genom samverkan strävande efter ett gemensamt gott ändamål. Det sistnämnda om ändamål är ett nyckelbegrepp för principen.

Subsidiaritetsprincipen har två ben:

1. Det en gemenskap på ett ändamålsenligt sätt kan sköta skall den också få sköta.
2. De överordnade gemenskaperna (staten, m.fl.) har en skyldighet att stödja där så behövs, och detta stöd måste respektera de enskilda människornas rättigheter och gemenskapernas eget kompetensområde.

Om en överordnad gemenskap vill överta en funktion från en underordnad så ligger alltså bevisbördan för bättre ändamålsenlighet på den överordnade gemenskapen.

Subsidiaritetsprincipen är enbart ett tankeverktyg. Den säger inte något om hur något faktiskt skall vara, men den ger en hjälp vid en analys då man skall fördela kompetens mellan olika gemenskaper och/eller nivåer. Kristdemokraterna välkomnar förslaget för ett tidigt varningssystem, där de nationella parlamenten får en möjlighet att agera utifrån principen. Förslaget om domstolskontroll i efterhand bör dock avvisas eftersom subsidiaritetsprincipen har den utformning den har och därmed inte kan anses vara en juridisk tillämpbar regel.

Enligt Kristdemokraterna bör huvudprinciperna för beslut inom unionen vara den s.k. gemenskapsmetoden. Kommissionen tar initiativ för olika beslut. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet, och Europaparlamentet ger sitt samtycke med enkel majoritet. Sedan skall det finnas undantag från denna huvudregel, t.ex. fastställande av medlemsstaternas ekonomiska bidrag till unionen bör ske med enhällighet i rådet och endast med yttrande från Europaparlamentet.

Enligt vårt synsätt bör kommissionen ha en central ställning i balansen mellan unionens institutioner. Den skall garantera oberoendet och ha det strategiska ansvaret för långsiktigt hållbara lösningar. Alltför stor maktkoncentration till rådet eller Europeiska rådet leder till minskat handlingsutrymme för detta ansvar. Rådet riskerar alltsomoftast att hamna i dagsaktuella politiska situationer som kan äventyra systematiken och det långsiktiga arbetet inom unionen. En god utveckling för unionen förutsätter en kompetent och stark kommission.

Enligt vår mening bör Nicefördragets regel för utnämnannde av kommissionen och kommissionens ordförande gälla även i fortsättningen, dvs. där Europeiska rådet med kvalificerad majoritet nominerar kommissionsordförande och Europaparlamentet sedan godkänner nomineringen.

Vad avser synen på nationella parlament och tidtabellen för regeringskonferensen delar vi utskottets uppfattning.

7. Grundläggande värderingar, m.m. (punkt 3, motiveringen) (c) av Kerstin Lundgren (c).

Ställningstagande

Centerpartiets vision om ett enat Europa handlar om ett smalare men effektivare EU som värnar fred och frihet, mänskliga rättigheter, rörlighet och utbyte – men som också slår vakt om mångfalden och olikheterna i vår världsdelen. Det är ett EU där makten byggs underifrån och delegeras uppåt. Var beslutet skall fattas måste avgöras av närheten till dem som berörs, men också av om det går att fatta beslutet på just den nivån. Unionens huvudsakliga ämnesområden skall vara frågor som inte kan hanteras lokalt, regionalt eller nationellt.

Till de frågor som löses bättre på nationell eller regional nivå hör bl.a. form och val av utbildning, kultur och socialpolitik. Detta innebär självfallet att medlemsländerna kan samarbeta. När det gäller fred och rättssäkerhet, miljö och hållbar utveckling, främjandet av välbefinnande och ekonomisk utveckling skall EU vara ett offensivt arbetsforum.

De fördrag som bygger upp Europeiska unionen återspeglar i många avseenden våra utgångspunkter. Samtidigt återstår mycket för att trygga människors delaktighet och möjlighet att utkräva ansvar av de europeiska institutionerna och deras makthavare. Det behövs delvis en ny balans mellan institutionerna för att utveckla medborgarnas Europa. Tyngdpunkten bör förskjutas i riktning mot de folkvalda institutionerna.

En utgångspunkt skall vara att bygga vidare på EU:s unika karaktär av mellanstatlighet och överstatlighet. För att detta arbete skall bli framgångsrikt är det angeläget att eftersträva en ännu tydligare kompetensfördelning mellan unionen och medlemsländerna och tydligt avgränsa de områden som EU har kompetens på, såväl när det gäller exklusiva som delade kompetenser. Även här måste subsidiaritetsprincipen och delegation underifrån vara vägledande. Centerpartiet förordar skapandet av en kompetenskatalog. Den kan mycket väl ingå som en del av en tvådelad konstitution, med en hård kärna.

Genom en tydligare och avgränsad kompetensfördelning minskas utrymmet för en flexibilitetsklausul. Om en sådan ändå skulle införas i konstitutionen måste den ges en snäv och tydlig formulering, samtidigt som det skapas särskilda rättsliga grunder för denna.

Kommissionens roll i ett framtida EU måste förtydligas och renodlas. Dess viktigaste uppgift är att vara en verkställande kraft, att övervaka fördragen och deras tillämpning. Såväl ministerråd som parlament bör ha initiativrätt, och de förändringar som görs i dessa institutioner bör inte underställas kommissionen. Inom områden där unionen har exklusiv kompetens bör beslut fattas genom majoritetsbeslut i de båda beslutande organen. I frågor som rör mellanstatlighet skall beslutet tas med enhällighet inom rådet, och parlamentet ges endast begränsat inflytande.

De nationella parlamentens roll i EU-samarbetet behöver stärkas. Ytterst är det de som direkt företräder medborgarna. Genom att bilda en andra kammare

i Europaparlamentet, bestående av ledamöter från de nationella parlamenten, skulle den direkt folkvalda nivåns ställning i EU stärkas. Centerpartiet anser att detta bör vara den långsiktiga målsättningen.

Detta betänkande har tagits fram i ett läge då Europeiska konventet ännu pågår. Centerpartiets yrkanden i motion 2002/03:U326 avser att få till stånd tillkännagivanden till regeringen. Regeringen som sådan är emellertid inte någon direkt aktör i konventet. Vi avser därför att återkomma till dessa frågor då en regeringskonferens senare inleds. Utan att vi för den skull frånträder vår ståndpunkt kan vi på det här stadiet acceptera att vårt motionsyrkande anses besvarat.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden 2002/03

2002/03:K288 av Gudrun Schyman m.fl. (v):

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen i EU avvisar såväl förslaget till en kompetenskalog som upprättandet av en konstitution.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen i EU bör verka för att EU ansluts till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

2002/03:K379 av Bo Lundgren m.fl. (m):

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om EU och Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

2002/03:K431 av Holger Gustafsson m.fl. (kd):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att verka för ett konstitutionellt fördrag för EU.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att göra det möjligt för EU att tillträda Europarådets konvention om mänskliga rättigheter.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att skriva in rättighetsstadgan i EU:s fördrag.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att EU:s kompetensområden bör avgränsas tydligare.

2002/03:K432 av Lars Leijonborg m.fl. (fp):

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ett federalt system för EU där rätt frågor behandlas på rätt nivå samt där makt- och ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen tydligt regleras i en europeisk författning.

2002/03:U324 av Ulf Holm m.fl. (mp):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att införa en utträdesparagraf, dvs. fördragsfästa vad som skall hända om ett land vill lämna EU.

2002/03:U326 av Maud Olofsson m.fl. (c):

15. Riksdagen begär att regeringen initierar en bred debatt om EU:s beslutsstruktur.
16. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en europeisk konstitution som underlättar relationen mellan medborgarna och institutionerna.
18. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om skapandet av en kompetenscatalog.
22. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om införlivandet av stadgan för de mänskliga rättigheterna i en framtida konstitution.