



Det konstitutionella fördraget i korthet



Innehåll

Inledning	5
Så utarbetades det konstitutionella fördraget	6
Kommer fördraget att träda i kraft?	7
En helhetsbild	8
Hur är fördraget uppbyggt?	8
Vad vill EU?	9
Vilka befogenheter har EU?	10
Vilka medel finns för att nå EU:s mål?	11
Vad är fördjupade samarbeten?	12
Unionens institutioner	13
Hur påverkas riksdagen?	15
Insyn och inflytande i EU	16
Hur finansieras EU och dess verksamhet?	17
Kan ett medlemsland gå ur EU?	18
Vad innebär stadgan om de grundläggande rättigheterna?	19
Politiken då?	20
Yttre åtgärder – vad innebär det?	23
Hur ändrar vi fördraget nästa gång?	25
Fördraget och den svenska grundlagen	26



Inledning

I EU:s konstitutionella fördrag finns alla bestämmelser för hur EU ska arbeta och hur unionens målsättningar och värderingar ser ut. Fördraget beskriver på ett tydligare sätt än hittillsvarande fördrag vilka befogenheter unionen har. Innan det kan träda i kraft måste det godkännas av medlemsländerna. I ett tiotal av EU:s 25 medlemsländer hålls folkomröstningar om fördraget. I Sverige lägger regeringen en proposition på riksdagens bord efter sommaren 2005. Det gör det möjligt för riksdagen att ta ställning till fördraget i slutet av 2005. EU:s regeringar är överens om målsättningen att fördraget bör träda i kraft 1 november 2006.

Det nya fördraget är en överenskommelse mellan självständiga länder.

Det nya fördraget är en överenskommelse mellan självständiga länder. Det är medlemsländerna som genom nationella demokratiska beslut ger unionen dess uppdrag. Det går alltså inte att genom unionens egna beslutsprocedurer förändra unionens befogenheter. Det är inte minst detta som skiljer nationella grundlagar från EU:s konstitutionella fördrag. Om fördragets bestämmelser ska ändras är det medlemsländerna som avgör hur och på vilket sätt.

Medlemsländerna har makten över EU. Den makten utgår helt och hållet från folkviljan i varje medlemsland.

Det är alltså viktigt att så många som möjligt får kunskap om fördragets innehåll och innebörd som en gemensam utgångspunkt för en livaktig offentlig debatt.

Genom det nya fördraget definieras EU på nytt utan att samarbetets grundkaraktär förändras. Denna skrift beskriver enkelt, kortfattat och konkret vad det handlar om.

En utförligare beskrivning finns i en departementspromemoria, utgiven av Utrikesdepartementet (Ds 2004:52 Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa).

Så utarbetades det konstitutionella fördraget

I december år 2000 enades EU-ländernas stats- och regeringschefer om det s.k. Nicefördraget. Det innebar framförallt en anpassning av unionen inför den kommande utvidgningen. Stats- och regeringscheferna tyckte dock att det behövdes mer *debatt om EU:s framtid* och såg fyra frågor som särskilt viktiga:

- hur ska EU:s och medlemsländernas befogenheter avgränsas (dvs. vad ska EU göra)?
- ska den politiskt antagna stadgan om de grundläggande rättigheterna vara juridiskt bindande?
- hur ska fördragen förenklas och göras tydligare?
- vilken roll ska ländernas nationella parlament spela i EU-arbetet?

Senare lade man till frågan om maktbalansen mellan institutionerna i EU och EU:s anslutning till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Man beslutade att en *regeringskonferens* skulle sammankallas. En regeringskonferens är en förhandling där regeringsrepresentanter från alla EU-länder deltar, t.ex. höga tjänstemän eller ländernas utrikesministrar. Konferensen är ett separat och mellanstatligt forum utanför de formella EU-strukturerna. Konferensen skulle förberedas av ett så kallat konvent.

Konventet bestod av 105 ledamöter och 102 ersättare. Varje lands regering fick utse en ledamot och varje parlament fick utse två ledamöter som skulle vara med i konventet. EU:s institutioner fick också utse ett antal konventsledamöter medan t.ex. EU-ombudsmannen och arbetsmarknadens parter i Europa fick delta som observatörer. Inom konventet anordnades också ett ungdomskonvent där sex ungdomar från varje land deltog.

I juni 2003 lade konventet om EU:s framtid fram ett utkast till ett nytt fördrag för EU. Stats- och regeringscheferna använde konventets förslag till fördrag som utgångspunkt när de inledde regeringskonferensen den 4 oktober 2003.

När EU-ländernas utrikesministrar kommit överens på de flesta punkterna fick stats- och regeringscheferna ta itu med de frågor ministrarna inte kunnat enas om. Det skedde vid toppmöten i december 2003 och i juni 2004.

Inför varje ministermöte i regeringskonferensen framträdde utrikesminister Laila Freivalds inför riksdagens EU-nämnd. Regeringen presen-

terade konventets förslag i en skrivelse till riksdagen den 2 oktober 2003 (skr. 2003/04:13). Riksdagen tog ställning den 20 november 2003 (bet. 2003/04:KUUI, rskr. 2003/04:57).

Vad är nytt?

Det nya med förberedelserna av det nya fördraget, i förhållande till tidigare fördragsändringar, var konventet. Metoden med ett konvent som forum för förberedelser av regeringskonferensen innebär att många fick möjlighet att ge synpunkter och komma med idéer om hur det nya fördraget skulle se ut. Genom att konventets möten var öppna för allmänheten och alla dess handlingar lades ut på internet blev processen mer öppen än när tidigare fördrag utarbetats.

Folkvalda från varje lands parlament och Europaparlamentet deltog tillsammans med representanter för regeringarna, men även representanter för t.ex. regioner, landsting, kommuner och olika ekonomiska och sociala intressen medverkade. Dessutom bjöds folkrörelser och intresseorganisationer in för att ge sin syn på olika delar av fördraget.

Metoden med ett konvent innebär att många fick möjlighet att ge synpunkter och komma med idéer om hur det nya fördraget skulle se ut.

Kommer fördraget att träda i kraft?

Målsättningen är att fördraget ska börja gälla den 1 november 2006. Detta förutsätter att alla EU-länder ratificerar, eller godkänner, fördraget före det datumet. Varje medlemsland bestämmer på egen hand om frågan avgörs genom ett *beslut i det egna parlamentet* (riksdagen) eller genom en *folkomröstning*.

Majoriteten av länderna kommer att ratificera fördraget genom en omröstning i sitt parlament. Ett tiotal länder kommer att folkomrösta.

I ett fåtal länder har man en lag som säger att en folkomröstning måste hållas om ändringar i EU:s fördrag. I andra länder är det tradition att folkomrösta, även om inte lagen kräver det. Länder som vanligen håller folkomröstning om nya fördrag är t.ex. Danmark och Irland. Länder som brukar fatta beslut i sitt parlament är t.ex. Finland och Tyskland.

Det finns inget krav i den svenska grundlagen på att folkomröstning ska hållas. Det nya fördraget innebär, enligt regeringens uppfattning, inte så stora förändringar att förutsättningarna för 1994 års folkomröstning om svenskt EU-medlemskap ändras. Det är därför riksdagen som bör ta ställning till om Sverige bör godkänna fördraget. Regeringen delar denna uppfattning med en bred majoritet i riksdagen.

En helhetsbild

Ett fördrag är ett avtal mellan självständiga stater. EU:s fördrag täcker in en stor mängd frågor. I det konstitutionella fördraget ingår t.ex. bestämmelser om hur EU:s institutioner ska fungera och vilken makt EU ska ha

Förhandlingen gick ut på att utforma fördraget på ett sådant sätt att samtliga regeringar kan godta helheten. Detta uppnåddes av stats- och regeringscheferna i juni 2004.

– och inte ha. Dessutom finns bestämmelser om så skilda saker som jordbruksfrågor, rymdpolitik och sport. Med ett sådant omfång är det självklart att det inte är möjligt för 25 regeringar att vara helt nöjda med varje enskild del i fördraget. Förhandlingen går ut på att utforma fördraget på ett sådant sätt att samtliga regeringar kan godta helheten. Detta uppnåddes av stats- och regeringscheferna i juni 2004.

Det nya fördraget innehåller en del nyheter. Samtidigt är mycket oförändrat, inte minst de viktiga bestämmelserna om den inre marknaden. En betydelsefull nyhet är att EU går från att ha flera fördrag till att ha ett enda (1957 års Euratomfördrag kvarstår som ett separat avtal). Det nya EU-fördraget är skrivet och uppbyggt på ett enklare och mer lättillgängligt sätt än tidigare.

En viktig ändring handlar om hur vi i EU ska fatta beslut. Fler beslut ska fattas med majoritetsomröstning (dvs. beslut med kvalificerad majoritet i rådet, se Unionens institutioner) när det nya fördraget träder i kraft. Det gäller t.ex. åtgärder mot internationell brottslighet, människohandel, olaglig narkotikahandel, penningtvätt och terrorism. Där behöver EU kunna agera med kraft och de nya reglerna för hur beslut ska fattas underlättar detta. Öppenheten stärks i det nya fördraget. Jämställdheten mellan kvinnor och män framhävs också mer än tidigare.

Samtidigt finns frågor där det varit bra om regeringskonferensen kunnat nå längre. T.ex. lämnades målen för EU:s jordbrukspolitik oförändrade. Däremot kunde man enas om att underlätta beslutsfattandet på detta och andra områden, vilken i sin tur kan göra det enklare att ändra i politiken senare.

Fördraget innebär ett förenklat regelverk.

Sammantaget innebär fördraget ett förenklat regelverk som också ger unionen större handlingskraft.

Hur är fördraget uppbyggt?

Det nya fördraget ersätter de nuvarande fördragen (fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska gemenskapen). Det nya fördraget har fyra delar.

I den första delen slås fast vilka *värden och mål* EU har och vilka mål unionen ska försöka uppnå i olika frågor. I denna del beskrivs också EU:s *institutioner*, t.ex. Europaparlamentet, kommissionen och ministerrådet (rådet). I den första delen framgår att EU blir en juridisk person. Det betyder att unionen kan ingå internationella avtal i de frågor som EU har fått ansvar för.

Den andra delen innehåller *stadgan om de grundläggande fri- och rättigheterna*. Stadgan har inte tidigare varit en del av EU:s fördrag. Däremot har stadgan antagits som ett politiskt dokument. Nu blir den juridiskt bindande. Stadgan slår fast att respekten för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheter ska vara central för EU.

Den tredje delen i fördraget behandlar olika *politikområden*, som t.ex. utrikespolitik, ekonomisk politik och polissamarbete. Där beskrivs bl.a. vilka beslutsregler som ska användas på de olika områdena.

I den fjärde delen finns *allmänna bestämmelser*, bl.a. om vilka metoder som kan användas för att ändra i fördragets innehåll.

Fördragets fyra delar

- Värden, mål och institutioner
- Grundläggande fri- och rättigheter
- Politikområden
- Allmänna bestämmelser

Vad är nytt?

Det blir lättare att hitta i fördraget. EU får ställning som juridisk person.

Fler av EU:s arbetsområden blir föremål för gemensamma beslut, framförallt i frågor om bekämpning av brott. I rådet ökar användningen av beslut med kvalificerad majoritet. Europaparlamentet blir medbestämmande i fler frågor.

Vad vill EU?

Det nya fördragets första avsnitt handlar om *EU:s värden*. Det handlar bl.a. om respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, mänskliga rättigheter. Samhället ska präglas av mångfald, icke-diskriminering, solidaritet och jämställdhet.

EU:s målsättningar beskriver vilken inriktning unionens arbete ska ha. Till dem hör att främja fred och folkens välfärd. Unionen ska arbeta för en hållbar utveckling med ekonomisk tillväxt. EU ska också baseras på en social marknadsekonomi och sträva efter full sysselsättning med en hög nivå av skydd för miljön. Till målsättningarna hör också att motarbeta social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa, jämställdhet och barnets rättigheter.

EU ska sträva efter full sysselsättning med en hög nivå av skydd för miljön och främja social rättvisa, jämställdhet och barnets rättigheter.

Vad är nytt?

Unionens mål och värden beskrivs redan i nuvarande fördrag. Vissa nya mål och värden läggs till. Ett exempel på det är barnets rättigheter. Andra frågor framhävs särskilt, exempelvis jämställdhet som får en mer framträdande plats i det nya fördraget.

Vilka befogenheter har EU?

De länder som tillsammans bildar EU beslutar gemensamt, genom fördraget, vilka frågor de vill hantera genom EU. Det betyder att EU-regler bara ska utarbetas i de frågor och i den omfattning som länderna bestämmer. Det här är en grundprincip som förtydligas i det nya fördraget genom att det där slås fast att varje befogenhet som inte uttryckligen har tilldelats unionen ska tillhöra medlemsländerna.

I fördraget görs klart att det finns tre kategorier av befogenheter. Denna indelning har funnits sedan länge utan att den uttryckligen angivits i fördraget.

Exklusiva befogenheter är sådana områden där beslut bara kan fattas inom EU. Exempel på det är tullfrågor, handelspolitiska frågor samt monetära frågor för de länder som är med i eurosamarbetet. Inom sådana områden kan länderna alltså inte stifta lagar på egen hand, utan måste följa vad som bestämts gemensamt.

Delade befogenheter har unionen och länderna på de områden där man delar rätten att lagstifta. Det innebär att länderna kan lagstifta nationellt på området så länge de inte gjort det genom EU-lagar eller om man på EU-nivå valt att inte längre utöva befogenheterna på området. EU-lagar ska bara fattas om den planerade åtgärden kan göras bättre på unionsnivå än på nationell nivå. Exempel på delade befogenheter är den inre marknaden, miljöfrågor och konsumentskydd.

Den tredje kategorin omfattar *stödjande befogenheter*. Det innebär att det på EU-nivå finns en möjlighet att stödja, samordna eller komplettera medlemsländernas åtgärder. De åtgärder som vidtas på EU-nivå ska inte ersätta det länderna själva gör och unionen kan inte heller besluta om harmonisering av ländernas politik på de områden det gäller. Exempel på sådana områden är kultur, turism, utbildning och skydd för människors hälsa.

Slutligen finns den s.k. *flexibilitetsklausulen*. Klausulen finns även i nuvarande fördrag, men nu breddas dess användning så att den kan tillämpas på fler områden. Den kan användas när en viss åtgärd måste vidtas för att unionen ska kunna uppnå sina målsättningar men där frågan det gäller inte är uttryckligen reglerad i fördraget. Ett ovillkorligt krav är att frågan täcks av unionens övergripande mål och politik. Flexibilitetsklausulen får inte användas för att ge EU nya befogenheter. EU kan alltså

inte ge sig självt nya befogenheter eller fler uppgifter genom att använda klausulen. Beslut med stöd av klausulen fattas alltid enhälligt.

Genom att det blir tydligare vilka uppgifter EU har – och vilka uppgifter unionen inte har – blir det också tydligt vem som har ansvar för en viss fråga. På det sättet blir det lättare att utkräva ansvar om man tycker att ett beslut är fel.

Vad är nytt?

Indelningen av EU:s uppgifter i exklusiva, delade och stödjande befogenheter klargörs för första gången i fördraget. Att de tre kategorierna av befogenheter fördragsfästs underlättar utkrävandet av ansvar för de beslut som fattas.

Det nya fördraget klargör att unionen bara har de befogenheter som länderna har gett den.

Det nya fördraget klargör att unionen bara har de befogenheter som länderna har gett den. Det betyder att unionen kan få nya uppgifter bara genom att EU-länderna enhälligt ställer sig bakom en överflyttning av befogenheter till EU från den nationella nivån. Detta är i och för sig inte nytt, men uttrycks tydligare än i nuvarande fördrag.

Vilka medel finns för att nå EU:s mål?

Arbetet med att försöka uppnå EU:s målsättningar kräver *lagar och förordningar*. I nuvarande fördrag finns hela femton sådana s.k. rättsliga instrument. I det nya fördraget minskas dessa till sex instrument. De rättsliga instrumenten döps om och kallas bl.a. lagar och ramlagar. Lagar motsvarar nuvarande "förordning", som gäller direkt i medlemsländerna. Ramlagar ersätter "direktiv", som medlemsländerna måste genomföra nationellt men själva kan avgöra formerna för.

Idag finns olika regler för vad som krävs för att EU ska kunna fatta ett beslut. I vissa frågor krävs enhällighet, dvs. att alla i ministerrådet röstar för ett förslag. I andra frågor räcker det med att en viss majoritet i rådet ställer sig bakom ett förslag. Vid vissa beslut krävs att Europaparlamentet är med och beslutar. Det betyder att rådet inte kan godkänna en ny lag utan att den först blivit godkänd av parlamentet. Vid andra beslut krävs endast ett yttrande från parlamentet innan rådet fattar sitt beslut.

Det finns fler exempel på beslutsförfaranden. I det nya fördraget minskas antalet sådana beslutsförfaranden. Framförallt ska fler beslut fattas med det s.k. *ordinarie lagstiftningsförfarandet*, som innebär att ministerrådet fattar beslut med kvalificerad majoritet (se mer under Institutionerna) och med medbeslutande för Europaparlamentet.

Ett annat av EU:s verktyg är den *öppna samordningsmetoden*. Den innebär att man på unionsnivå sätter upp gemensamma mål, som länderna

själva väljer hur de ska uppnå, utan att EU fattar formellt bindande beslut. I det nya fördraget finns ingen allmän skrivning om den öppna samordningsmetoden, men metoder som påminner om den skrivs in för fyra olika områden (socialpolitik; forskning, teknisk utveckling och rymden; folkhälsa samt industri).

Vad är nytt?

Med det nya fördraget får EU färre rättsliga instrument. Detta bidrar till att förenkla strukturen i EU:s beslutsfattande. Att de rättsliga instrumenten ges namn som anknyter till de uttryck som vi använder på nationell nivå ökar förståelsen av deras syfte och

Fler beslut i rådet ska fattas med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet ska vara medbeslutande i fler frågor.

innebörd. De regler som gäller för att fatta beslut blir färre och enklare.

Fler beslut i rådet ska fattas med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet ska vara medbeslutande.

Hänvisningar till former av den öppna samordningsmetoden görs på fler områden än idag. Samordningsmetoden har fungerat väl på sysselsättningsområdet och kan med fördel användas på andra områden där det är viktigt att de nationella regeringarna har ansvaret för utformningen av politiken.

Vad är fördjupade samarbeten?

Fördjupade samarbeten innebär att en grupp av EU-länder ingår en överenskommelse om att gå vidare i en viss fråga själva, om inte alla länder kan enas om att gå i samma riktning. I nuvarande fördrag finns redan denna möjlighet. Reglerna i det nya fördraget anpassas så att fördjupade samarbeten kan införas på alla fördragets områden. Förut var utrikes- och säkerhetspolitiken i huvudsak undantagen. Man sätter upp vissa villkor för den som ska få delta i samarbetet, men det görs klart att villkoren ska vara desamma för de länder som ansluter sig senare som för dem som deltar från början. Reglerna säger också att minst en tredjedel av alla EU-länder måste delta för att ett fördjupat samarbete ska kunna inrättas. Beslutet kan fattas med kvalificerad majoritet i rådet (se mer under Institutionerna) med godkännande av Europaparlamentet. Vid beslut om fördjupade samarbeten inom utrikes- och säkerhetspolitiken har varje EU-land vetorätt.

Vad är nytt?

De nya reglerna för fördjupade samarbeten gör det möjligt att använda sådana samarbeten på fler områden än nuvarande fördrag tillåter. Det ger en större flexibilitet, som enligt fördraget ska användas som en sista

utväg. Fördraget anger därmed att man i första hand bör försöka gå vidare med en viss fråga inom hela medlemskretsen.

Unionens institutioner

Europaparlamentet, ministerrådet, kommissionen och domstolen är de fyra centrala institutioner som genomgår förändringar genom det nya fördraget.

Europaparlamentet får en starkare roll på framför allt två sätt. För det första blir parlamentet medbeslutare tillsammans med rådet på fler områden än tidigare. Det betyder att både rådet och parlamentet måste säga ja till ett förslag för att det ska antas. För det andra får parlamentet ökat inflytande över unionens budget. När det gäller parlamentets sammansättning sätts ett tak på 750 ledamöter. Som minst kan ett land ha sex ledamöter, medan de största länderna kan ha som flest 96 ledamöter. Ett beslut om hur de 750 platserna ska fördelas mellan länderna ska fattas av Europeiska rådet inför valet till Europaparlamentet 2009.

Europaparlamentet får en starkare roll.
Röstning med kvalificerad majoritet
görs till huvudregel i ministerrådet.

Ministerrådet leds idag av ett land i taget under sex månader. I det nya fördraget består formerna för *ordförandeskapet* i stort. Rådet för utrikes frågor ska dock ledas av unionens utrikesminister (se nedan). Samordningen ska stärkas mellan de tre medlemsländer som har ordförandeskapet under en 18-månadersperiod.

Ministerrådet fattar beslut om lagstiftning. Idag fattas beslut antingen med enhällighet (alla ska rösta ja för att ett förslag ska gå igenom) eller med kvalificerad majoritet. I det nya fördraget görs röstning med *kvalificerad majoritet* till *huvudregel*. Rättsliga och inrikes frågor är ett område där röstning med kvalificerad majoritet framöver ska tillämpas som huvudregel. De områden som undantas, dvs. där enhällighet fortsatt gäller, är bl.a. utrikes- och säkerhetspolitik och skattepolitik.

En annan förändring är att definitionen av vad som är kvalificerad majoritet – *röstviktningen* – ändras. I det nya fördraget krävs att minst 55% av länderna i rådet ska rösta ja och att dessa länder ska representera minst 65% av befolkningen i EU för att ett beslut ska fattas. Idag har varje land ett visst antal röster där större medlemsländer har fler röster än de mindre. Detta system upphör den 1 november 2009.

För kvalificerad majoritet krävs
att minst 55% av länderna i rådet
ska rösta ja och att dessa länder
ska representera minst 65%
av befolkningen i EU.

Den nya modellen är mer överskådlig än den nuvarande och behöver inte omförhandlas vid varje ny utvidgning av EU. Det är viktigt att komma ihåg dels att det är ganska sällan som man har en formell omröst-

ning i EU (ofta försöker man hitta en kompromiss som alla kan acceptera), dels att länderna som regel bildar breda allianser med varandra, vilket begränsar betydelsen av det enskilda landets formella röstvikt.

Två nya poster inrättas när det nya fördraget träder i kraft – posten som EU:s utrikesminister och posten som *vald ordförande i Europeiska rådet*.

Två nya poster inrättas:
posten som EU:s utrikesminister och
posten som vald ordförande
i Europeiska rådet.

Utrikesministern ska vara ordförande i rådet för utrikes frågor och samtidigt en av de vice ordförandena i kommissionen. Han eller hon får också ett särskilt ansvar för unionens utrikes- och säkerhetspolitik och ska samordna unionens politik gentemot omvärlden.

Europeiska rådet är det forum där ländernas stats- och regeringschefer träffas ca fyra gånger per år. Europeiska rådet ska enligt nuvarande fördrag ge unionen allmänna politiska riktlinjer. Till skillnad från idag får Europeiska rådet i det nya fördraget status som egen institution. Tidigare har ordförandeskapslandets stats- eller regeringschef varit ordförande i Europeiska rådet. Det nya fördraget innebär att en person väljs till ordförande i Europeiska rådet för en mandatperiod på 2,5 år. Ordföranden får inte samtidigt ha ett nationellt politiskt uppdrag.

Idag utser varje medlemsland en ledamot i kommissionen. Det nya fördraget förutser att kommissionen ska minskas, så att två tredjedelar av medlemsländerna kommer att utse en ledamot. Syftet med minskningen är att bevara kommissionens handlingskraft. Efter en mandatperiod byts en del ut, så att den resterande tredjedelen får utse en ledamot. Det nya

Kommissionen minskas så att
två tredjedelar av medlems-
länderna får utse en ledamot.

systemet införs när den andra kommissionen tillträder efter att fördraget börjar gälla, dvs. sannolikt år 2014. Därmed har varje land i den utvidgade unionen under en övergångsperiod en ledamot i kommissionen.

När kommission utses är det viktigt att länderna behandlas lika. Posterna i kommissionen ska därför rotera på strikt jämlik grund mellan ledamöter från medlemsländerna.

Vissa nya regler fastställs för *domstolen*. Det görs klart att domstolens behörighet ska gälla alla de områden som ingår i det nya fördraget, utom de där det finns särskilda undantag. Till de områden som är undantagna hör utrikes- och säkerhetspolitiken. På området frihet, säkerhet och rättvisa kan domstolen t.ex. inte fatta beslut som gäller vad polisen i ett medlemsland gör för att upprätthålla ordningen.

Vad är nytt?

Europaparlamentet får mer inflytande genom att det ordinarie lagstiftningsförfarandet blir huvudregel. Detta innebär att parlamentet är

medbeslutande tillsammans med ministerrådet.

Vad som utgör kvalificerad majoritet vid omröstning i rådet ska räknas ut på ett annat sätt än tidigare. Den nya modellen behöver inte omförhandlas när unionen i framtiden får fler medlemsländer. Ordförandeskapet ändras något så att arbetet i rådet ska bli effektivare och präglas av kontinuitet.

Att en EU-utrikesminister ska tillsättas är helt nytt. Idag finns en hög representant för utrikespolitiska frågor i rådet och en kommissionsledamot med ett likartat uppdrag. I och med den nya posten slås dessa två funktioner samman. Utrikesministern får ett samordnande ansvar för unionens internationella politik och ger EU ett tydligare ansikte utåt. Utrikespolitiken på EU-nivå blir alltså tydligare och bättre samordnad, samtidigt som medlemsländerna, genom sina beslut i rådet, behåller sista ordet (se Yttre åtgärder).

Europeiska rådet får en vald ordförande som ska leda dess arbete. Även här syftar förändringen till att öka effektiviteten och kontinuiteten i arbetet. Det har blivit allt tyngre för ordförandeskapslandets stats- eller regeringschef att samtidigt leda EU-arbetet och sin egen regering. En person som på heltid planerar och förbereder Europeiska rådets arbete bör bidra till ett snabbare och smidigare arbete inom EU.

Antalet ledamöter i kommissionen ska på sikt minskas till två tredjedelar av antalet medlemsländer. Nyheten ligger inte i att kommissionen minskas, det beslutades redan i Nicefördraget år 2000, utan att antalet ledamöter fastställs och att principerna läggs fast för hur rotationen ska gå till.

EG-domstolen blir behörig över alla delar av fördraget, utom i fråga om dem som särskilt har undantagits. Domstolens namn ändras till Europeiska unionens domstol och förstainstansrätten byter namn till tribunalen.

Hur påverkas riksdagen?

En ny process införs som ger riksdagen och de andra ländernas nationella parlament en möjlighet att delta i det som kallas *subsidiaritetsprövning*.

Subsidiaritetsprincipen innebär att beslut inte ska fattas på högre nivå än nödvändigt för att det ska nå sitt syfte. Om en åtgärd på ett visst område får bättre effekt om den genomförs på EU-nivå än på nationell nivå ska den vidtas på EU-nivå. Om den däremot får bättre effekt om den utformas och genomförs på nationell eller lokal nivå ska den genomföras där.

I det nya fördraget får de nationella parlamenten en direkt roll i arbetet

Subsidiaritetsprincipen innebär att beslut inte ska fattas på högre nivå än nödvändigt för att det ska nå sitt syfte.

med att granska att subsidiaritetsprincipen följs. Om ett nationellt parlament anser att ett förslag bryter mot subsidiaritetsprincipen kan det göra detta klart i ett yttrande. Om en tredjedel av parlamenten motsätter sig förslaget genom yttranden ska förslaget omprövas.

Redan idag finns det regler i fördraget som innebär att de nationella parlamenten i EU-länderna ska hållas *informerade* om kommande EU-beslut. Det finns t.ex. krav på att det ska gå minst sex veckor mellan det att dokument om förslag till beslut offentliggörs till dess frågan sätts upp på rådets dagordning för beslut. Det ger parlamenten en tid att gå igenom förslaget och påverka sin regering.

I det nya fördraget sätts tidsgränserna så att det ska gå minst sex veckor från det att parlamenten får dokumenten skickade till sig till det att de sätts upp på rådets dagordning för beslut. Därmed får parlamenten längre tid på sig att reagera på de underlag för beslut som skickas till dem.

Parlamenten ska också delges information om vad som står på rådets dagordningar och vad som sagts och beslutats vid rådets möten. En annan ny regel innebär att Europeiska rådet ska informera de nationella parlamenten om det planerar att på ett visst område införa majoritetsomröstning, där det tidigare krävts enhällighet. Ett nationellt parlament kan lägga in veto mot en sådan förändring.

Vad är nytt?

De nationella parlamenten får en möjlighet att granska att subsidiariteten följs.

Det blir lättare för de nationella parlamenten att delta aktivt i EU:s beslutsprocess.

Förhållandet mellan riksdag och regering påverkas inte. Idag äger ett samråd rum mellan regering och riksdag innan regeringen deltar i ministerrådets möten i Bryssel. Så kommer det att förbli även med det nya fördraget. Hur man på nationell nivå vill organisera samrådet mellan regering och parlament bestämmer medlemslandet, inte EU.

Sammantaget innebär det nya fördraget att det blir lättare för de nationella parlamenten att delta aktivt i EU:s beslutsprocess.

Insyn och inflytande i EU

Öppenhet är särskilt viktigt i en organisation som kan upplevas som komplicerad och svår att förstå sig på. Därför är det ett viktigt framsteg att det nya fördraget på flera sätt innebär att öppenheten stärks.

Idag har alla medborgare rätt att ta del av Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. I de flesta fall kan det enkelt ske genom

hemsidan www.europa.eu.int. Med det nya fördraget utvidgas *offentlighetsprincipen* till att gälla alla institutioner, organ och myndigheter i EU (med vissa begränsningar beträffande Europeiska centralbanken, Europeiska investeringsbanken och EU-domstolen). Dessutom slår det nya fördraget fast att rådets sammanträden ska vara öppna när det diskuterar lagförslag och fattar beslut om sådana.

Det nya fördraget innehåller också regler som säger att institutionerna ska föra en öppen och regelbunden *dialog med det civila samhället*. Där ingår alla former av organisationer, även kyrkor och andra religiösa samfund. Kommissionen ska, innan den lägger fram ett visst förslag, samråda med dem som berörs av det. Kommissionen har redan idag liknande samråd.

En artikel i det nya fördraget handlar om hur viktigt det är att ha en öppen, effektiv och självständig *förvaltning*, för att det ska bli tydligt vilka krav som kan ställas på EU och EU-tjänstemännen.

Sedan tidigare finns en *europaisk ombudsman* som medborgarna kan vända sig till med klagomål. Det är en central funktion som i det nya fördraget framhävs ytterligare.

Genom det nya fördraget införs s.k. *medborgarinitiativ*. Bestämmelsen om medborgarinitiativ innebär att kommissionen kan uppmanas att lägga fram ett visst förslag, inom ramen för sina befogenheter, om minst en miljon medborgare från ett betydande antal medlemsländer skrivit under en begäran om detta.

Vad är nytt?

Det nya fördraget innebär att offentlighetsprincipen ska tillämpas bredare än är fallet idag. Det slås också fast att rådets möten ska vara öppna när lagar stiftas. Att unionen ska upprätthålla en nära dialog med det civila samhället fördragsfästs. Det ges nya möjligheter till regler som tydliggör vilka krav EU:s medborgare kan ställa på institutionerna och dess tjänstemän. Helt nytt är att medborgarinitiativ införs.

Sammantaget blir fördraget mer lättillgängligt och öppenheten stärks.

Med det nya fördraget utvidgas offentlighetsprincipen till att gälla alla institutioner, organ och myndigheter i EU.

Rådets möten ska vara öppna när lagar stiftas.

Hur finansieras EU och dess verksamhet?

I det nya fördraget skrivs *EU:s långtidsbudget* – den fleråriga finansieringsramen – in i fördraget. Beslut om finansieringsramen ska fattas med enhällighet i rådet efter godkännande i Europaparlamentet. Även

idag fattar rådet beslut med enhällighet på detta område, men i det nya fördraget framgår det att Europeiska rådet kan besluta att gå över till majoritetsomröstning om alla i Europeiska rådet är överens om att göra så.

EU har också en *årsbudget*. Idag delas utgifterna i årsbudgeten in i två grupper: obligatoriska utgifter och icke obligatoriska utgifter. Beslut fattas inte på samma sätt för de här kategorierna. Europaparlamentet har sista ordet beträffande alla icke obligatoriska utgifter, vilket i princip är alla utgifter utom jordbruksutgifterna, som det faller på rådet att bestämma slutligt om.

I och med det nya fördraget ska en och samma beslutsprocedur användas för alla utgifter. Uppdelningen i olika kategorier tas bort. Därmed får Europaparlamentet mer inflytande över jordbruksutgifterna, medan rådet får mer inflytande över de andra utgifterna. Om rådet och parlamentet inte kan enas om ett förslag till årsbudget ska kommissionen lägga ett nytt budgetförslag.

Vad är nytt?

Arbetet med unionens finanser förenklas. Uppdelningen i olika katego-

Arbetet med unionens
finanser förenklas.

rier av utgifter försvinner och rådet och parlamentet blir jämbördiga parter i förhandlingen om årsbudgeten. De regler som gäller i de fall rådet och parlamentet inte kan enas, bör leda till

att budgetdisciplinen stärks. Om den fleråriga finansieringsramen i framtiden antas med majoritetsomröstning stärks sannolikt möjligheten att hålla utgiftsnivåerna nere.

Kan ett medlemsland gå ur EU?

I nuvarande fördrag finns inga juridiska bestämmelser som reglerar hur ett land ska göra som vill lämna EU. Det betyder inte att det idag är omöjligt att gå ur EU. Om något medlemsland skulle begära det är det svårt att tro att övriga länder skulle förhindra det.

Det blir möjligt att utträda ur
unionen, även utan övriga medlems-
länders samtycke.

Om ett medlemsland vill lämna EU ska landet enligt det nya fördraget anmäla det till Europeiska rådet. Europeiska rådet får då i uppdrag att ta fram riktlinjer för hur ett *utträdesavtal* ska se

ut. Om det när två år har gått inte finns ett utträdesavtal som alla i unionen kunnat enas om upphör fördraget automatiskt att gälla för landet som begärt utträde, såvida det inte dragit tillbaka sin utträdesansökan.

Vad är nytt?

Reglerna om vilket förfarande som ska gälla om ett land vill lämna EU är helt nya. Härmed klargörs att det är möjligt att utträda ur unionen, även utan övriga medlemsländers samtycke.

Vad innebär stadgan om de grundläggande rättigheterna?

Stadgan utgör andra delen i fördraget och anger vilka *grundläggande friheter och rättigheter* som ska gälla i EU. Den har sedan tidigare status som politisk deklaration, antagen av Europeiska rådet. Genom det nya fördraget blir stadgan juridiskt bindande.

Stadgan har till stor del formats efter liknande rättighetsförklaringar i medlemsländerna eller andra internationella organisationer och i nära anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

I stadgan slås det fast att dödsstraff och tortyr inte är tillåtet i EU, att var och en har rätt till tankefrihet, religionsfrihet och yttrandefrihet och rätt att arbeta. Stadgan förbjuder också alla former av diskriminering på grund av nationalitet, kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, språk, religion, politisk övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Andra bestämmelser rör exempelvis arbetslivet, arbetstgares rättigheter, rösträtt, valbarhet och rättskipning.

Stadgan ger ett starkt skydd för grundläggande friheter och rättigheter i unionen.

Stadgan riktar sig till unionens institutioner, organ och myndigheter. Den gäller också medlemsländerna, men bara på de områden där medlemsländerna tillämpar unionsrätten. Domstolen kan pröva om EU:s lagstiftning stämmer överens med stadgan. Det ger ett starkt skydd för grundläggande friheter och rättigheter i unionen. Det görs vidare klart i det nya fördraget att domstolens prövning inte får leda till att EU får nya befogenheter.

I det nya fördraget slås det också fast att unionen ska ansöka om att ansluta sig till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Medlemsländerna är själva redan anslutna till konventionen.

Vad är nytt?

När rättighetsstadgan nu skrivs in i fördraget får den juridisk verkan, vilket den som politisk deklaration inte har. Stadgans stärkta roll och

domstolens jurisdiktion ger ett gott skydd för grundläggande friheter och rättigheter i unionen. En framtida anslutning av EU till Europakonventionen stärker respekten för detta skydd ytterligare.

Politiken då?

Fördraget handlar inte bara om hur och med vilka verktyg unionen ska styras. Det handlar också om reglerna för sakpolitiken. På de allra flesta politikområden är förändringarna små eller inga alls, t.ex. ändras inte unionens

I utformningen av all EU-politik ska jämställdhet, miljöskydd och konsumentskydd vägas in.

uppgifter beträffande den *inre marknaden*. Där emot införs att särskild hänsyn i utformningen av all EU-politik ska tas till bl.a. *jämställdhet*, *miljöskydd* och *konsumentskydd*. Bestämmelserna om *valutasamarbetet* består i stort sett oförändrade.

I vissa fall innebär det nya fördraget egentligen bara att fördraget förtydligar hur politikområdet i praktiken redan behandlas med stöd av gällande bestämmelser. Ett exempel på det är *energiområdet*, där arbetet hittills baserat sig på fördragsbestämmelser som gäller bl.a. inre marknaden och miljö. I det nya fördraget samlas bestämmelserna om energi i en egen rättslig grund (artikel i fördraget). Även *immaterialrätt*, t.ex. patent, är en fråga som får en egen rättslig grund. Tidigare har viss lagstiftning på området antagits med andra rättsliga grunder som bas (bl.a. art. 308, den s.k. flexibilitetsklausulen).

På en del områden ändras beslutsreglerna, så att man istället för att fatta beslut med enhällighet ska besluta med majoritetsomröstning och därmed också i de flesta fall medbeslutande för Europaparlamentet. Viktigt är att kompetensfördelningen mellan länderna och unionen inte påverkas för att beslutsreglerna ändras. Exempel på områden med nya beslutsregler är *kulturområdet*, där unionen ska kunna fatta majoritetsbeslut i vissa frågor. Det finns dock fortsatt starka begränsningar för vad unionen kan göra på kulturområdet, t.ex. får det inte handla om harmonisering av politiken. Beslut om *social trygghet* för migrerande arbetstagare ska fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. genom majoritetsomröstning i rådet och medbeslutande för Europaparlamentet. Idag beslutar rådet med enhällighet i enlighet med medbeslutandeförfarandet. Även fortsättningsvis handlar det endast om att underlätta samordningen mellan länderna. Lagstiftning som gäller *jordbruks- och fiskepolitiken* ska också fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, med vissa undantag. Det ger Europaparlamentet en större roll att påverka politiken eftersom det ges medbeslutande (idag behöver rådet endast höra parlamentet).

Nya rättsliga grunder inrättas för ett fåtal frågor. *Idrott* hör till dessa. Unionen ska på olika sätt främja europeisk idrott och utveckla idrottens europeiska dimension. Rådet kan på detta område anta stimulans-åtgärder med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det får dock inte handla om någon harmonisering av ländernas lagstiftning.

Stöd till medlemsländernas insatser inom *turistsektorn* får också en egen rättslig grund, vilket det inte har i nuvarande fördrag. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet gäller för beslut om åtgärder som syftar till att komplettera medlemsländernas åtgärder. Liksom på idrottsområdet får åtgärderna inte omfatta harmonisering av ländernas lagstiftning.

Rymdpolitik har ingen särskild rättslig grund i nuvarande fördrag, utan bedrivs inom ramen för det europeiska rymdorganet, European Space Agency (ESA). I det nya fördraget inrättas en rättslig grund som ger unionen i uppgift att utarbeta en europeisk rymdpolitik, genom att t.ex. främja gemensamma initiativ och stödja forskning. Åtgärder ska antas med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Folkhälsoområdet är medlemsländernas ansvar, men genom det nya fördraget skapas en möjlighet att på unionsnivå främja samarbete mellan medlemsländerna. Unionen kan också

hjälpa till att bekämpa allvarliga gränsöverskridande hot på hälsoområdet. Dessutom får unionen stödja medlemsländernas arbete med skydd av folkhälsan vad gäller tobak och alkoholmissbruk. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet gäller. Däremot gör fördraget klart att det är länderna själva som har ansvaret för hälso- och sjukvårdspolitik.

Skydd och beredskap (som tidigare kallats räddningstjänst) skrivs in i fördraget som ett område där unionen får stödja medlemsländerna. Skydd och beredskap rör övergripande frågor om god beredskap för och förebyggande åtgärder vid olyckor och kriser. Gemensamma insatser på EU-nivå för att förebygga kriser och olyckor stärks på detta sätt. Vissa liknande åtgärder har varit möjliga med nuvarande fördrag.

På ett fåtal områden innebär det nya fördraget att mer genomgripande förändringar görs på ett politikområde. Dit hör *rättsliga och inrikes frågor*, som omfattar straffrättsligt samarbete, polissamarbete, civilrättsligt samarbete samt samarbete om asyl, migration och gränskontroll. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet kommer att tillämpas som huvudregel vid beslut i dessa frågor.

Eftersom detta är frågor som hör till de nationella regeringarnas kärnuppgifter finns också ett antal särregler. Till exempel betonas inom det *straffrättsliga området* att de olika

Unionen kan medverka i att bekämpa allvarliga gränsöverskridande hot på hälsoområdet.

På det straffrättsliga området ska de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsländerna respekteras.

rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsländerna ska respekteras. Här finns också en särskild bestämmelse som ger möjlighet att kräva att ett kontroversiellt lagförslag överlämnas till Europeiska rådet, så att stats- och regeringscheferna enhälligt får fatta beslut om det.

Genom att det blir enklare att fatta gemensamma beslut på EU-nivå kan länderna lättare bekämpa internationell brottslighet tillsammans. Flera bestämmelser gäller hur EU-länderna tillsammans ska verka för att brott förebyggs, upptäcks och utreds. Det nya fördraget skapar förutsättningar för att fastställa gemensamma definitioner av allvarliga brott som

ofta är gränsöverskridande, t.ex. narkotikahandel, korruption och människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn. Även t.ex. erkännande av domar och beslut, regler om bevisning och brottsoffers rättigheter omfattas av fördraget.

Genom att det blir enklare att fatta
gemensamma beslut på EU-nivå
kan länderna lättare bekämpa
internationell brottslighet tillsammans.

En rättslig grund skapas för att *utveckla samarbetet mellan polismyndigheterna* i olika medlemsländer när det gäller ländernas ansvar för att upprätthålla lag och ordning. En permanent kommitté i rådet inrättas, som ska stödja och stärka operativt samarbete i dessa frågor. Någon förändring av vem som t.ex. får göra polisingripanden på svensk mark blir det inte. Inget EU-organ får ta till tvångsåtgärder mot enskilda på svenskt territorium. Fördraget skapar också en möjlighet att efter enhälligt beslut i rådet och godkännande av parlamentet inrätta en europeisk åklagarmyndighet. Åklagarmyndigheten ska, om den inrättas, vara behörig att utreda och väcka åtal i frågor om brott mot EU:s finansiella intressen (EU-bedrägerier).

En särskild rättslig grund skapas för att uppmuntra och stödja medlemsländernas åtgärder för att *förebygga brottslighet*. Bestämmelsen har en begränsad omfattning, eftersom brottsförebyggande främst bör skötas nationellt. På EU-nivå utgör dock utbyte av erfarenheter och goda exempel ett viktigt komplement till nationellt brottsförebyggande.

På det *asyl- och migrationspolitiska området* bekräftas att målsättningen är en gemensam asyl- och invandringspolitik, med en hög nivå vad avser humanitet. En nyhet är att enhetliga regler för asylstatus och prövning av asylansökningar ska införas.

På invandringsområdet betonas att unionen ska vidta åtgärder för att förebygga och bekämpa människohandel, särskilt handel med kvinnor och barn. Nytt är att ett avsnitt ägnas åt åtgärder för att främja integration, utan att det får leda till harmonisering av ländernas lagar eller författningar.

I det nya fördraget finns också bestämmelser om att unionen ska bygga ut samarbetet kring *kontroll av sina gränser* mot tredje land.

Vad är nytt?

Det blir lättare att fatta beslut inom viktiga politikområden. Detta gäller inte minst de rättsliga och inrikes frågorna.

Nytt är också att ett fåtal nya rättsliga grunder införs, t.ex. för idrott och rymdpolitik. Fördraget anpassas på vissa politikområden, exempelvis energiområdet, till hur dessa områden i praktiken redan behandlas. Detta utgör ingen stor förändring, men det ger en ökad tydlighet om vilka regler som gäller. Nytt är också att unionen får till uppgift att stödja länderna i arbetet med skydd för folkhälsan, framför allt vad gäller tobak och missbruk av alkohol.

Målsättningen om en gemensam asylpolitik är inte ny, men den bekräftas och förstärks i det nya fördraget. En gemensam asylpolitik innebär bättre ordning och en rättvisare fördelning av det ansvar som medlemsländerna har enligt internationell rätt.

Yttre åtgärder – vad innebär det?

EU agerar internationellt genom bl.a. utrikes- och säkerhetspolitiken, handelspolitiken, utvecklingspolitiken och internationella avtal. Enligt det nya fördraget har kommissionen relativt självständigt, på rådets uppdrag, hand om genomförande av vissa delar av politiken medan rådet självt svarar för andra. De olika så kallade yttre åtgärderna samlas under *gemensamma övergripande mål*, utan att ansvarsfördelningen mellan kommissionen och rådet ändras. Syftet är att åstadkomma en mer konsekvent politik. Den europeiska utrikesministern är ett uttryck för denna målsättning.

De yttre åtgärderna samlas under gemensamma övergripande mål för att åstadkomma en mer konsekvent politik.

I utrikes- och säkerhetspolitiken gäller enhällighet som *beslutsregel* i det nuvarande fördraget, utom för genomförande av bl.a. strategier som Europeiska rådet redan enhälligt lagt fast. Detta ändras inte i det nya fördraget. En nyhet är att majoritetsbeslut kan användas när den europeiska utrikesministern lägger fram ett förslag i rådet på särskild uppmaning av Europeiska rådet. En säkerhetsspärr finns som gör att ett medlemsland kan sätta stopp för majoritetsbeslut om det anser att beslutet rör viktiga nationella intressen.

I utrikes- och säkerhetspolitiken gäller enhällighet som beslutsregel.

Ett absolut krav på enhällighet gäller för *försvarspolitiken* och frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Så är det både i nuvarande fördrag och i det nya fördraget. Varje land har alltså veto i försvarsfrågor.

Varje land har veto i försvarsfrågor.

Krishanteringsfrågorna blir
en större uppgift för unionen än idag.

I det nya fördraget blir *krishanteringsfrågorna* en större uppgift för unionen än idag. Både konfliktförebyggande och fredsfrämjande insatser, med såväl civila som militära medel, ska vidareutvecklas och effektiviseras. Två viktiga principer slås fast. För det första klargörs att EU:s militära krishanteringsinsatser inte ska genomföras av en EU-armé, utan med nationella resurser som länderna frivilligt kan välja att ställa till unionens förfogande. För det andra får varje land självt avgöra om det vill bidra aktivt, med civila eller militära resurser. Det anges också i fördraget att krishanteringsinsatser utanför unionen ska genomföras för att bevara freden, förebygga konflikter och stärka den internationella säkerheten, i enlighet med FN-stadgan.

Det är i detta perspektiv fördragets bestämmelser om försvarskapacitet ska ses, bl.a. skrivningen att medlemsländerna ska åta sig att förbättra sin militära förmåga. Redan idag finns en europeisk byrå för utveckling av försvarskapacitet och forskning, anskaffning och försvarsmateriel. Den europeiska försvarsbyrån inrättades med stöd av de möjligheter som finns i nuvarande fördrag. I det nya fördraget skrivs den på ett tydligt sätt in i fördraget som ett EU-organ. En form av fördjupat samarbete, kallat strukturerat samarbete, skapas för alla medlemsländer som vill förbättra sina militära resurser för krishantering samt kunna bidra med militära snabbinsatsstyrkor.

Om ett medlemsland skulle utsättas för ett väpnat angrepp säger fördraget att de övriga medlemsländerna är skyldiga att ge landet stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med FN-stadgans artikel 51. Samtidigt klargörs att detta inte ska påverka de medlemsländer som vill föra en militärt alliansfri politik. I det nya fördraget klargörs också att Nato ska fortsätta att sköta Nato-medlemmarnas kollektiva försvar. Sammantaget betyder detta att EU inte förvandlas till en militär allians med tvingande försvarsförpliktelser.

I det nya fördraget tydliggörs vilka uppgifter unionen har på det *handelspolitiska området*. Majoritetsomröstning ska användas på fler delområden och Europaparlamentet får en större roll. Länderna behåller dock under vissa förutsättningar sin möjlighet till veto vad gäller avtal som rör handel med sociala tjänster samt tjänster som avser utbildning, hälso- och sjukvård samt kulturella och audiovisuella tjänster. Det är frågor som nära anknyter till nationell politik.

En s.k. *solidaritetsklausul* införs i det nya fördraget. I den visar länderna sin politiska vilja att hjälpa varandra om ett medlemsland skulle utsättas för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof orsakad av människor. Det är upp till de enskilda medlemsländerna att välja på vilket sätt de i handling vill uttrycka denna solidaritet.

Restriktiva åtgärder, så som frysning av tillgångar, får en egen rättslig grund i det nya fördraget. Härigenom förtydligas de möjligheter till sådana åtgärder mot misstänkta terrorister som redan finns i nuvarande fördrag. Viktigt är också att rättssäkerheten starkt betonas i detta sammanhang.

Vad är nytt?

Alla unionens yttre åtgärder samlas under en rubrik i fördraget och övergripande målsättningar sätts för unionens internationella agerande. EU får en utrikesminister med uppgift att samordna alla de utrikespolitiska instrumenten.

Unionens krishanteringsuppgifter vidareutvecklas så att de täcker konfliktförebyggande och fredsfrämjande med både civila och militära medel. Ingen ändring sker beträffande hur länderna deltar i detta arbete; de väljer även i fortsättningen själva om och hur de vill bidra. Möjligheten att skapa ett s.k. strukturerat samarbete införs.

På några områden övergår man till majoritetsomröstning, vilket underlättar beslutsfattandet och gör unionens arbete mer effektivt. Samtidigt bevaras det nationella vetot på områden där det är viktigt att varje land själv har sista ordet – så som på försvarsområdet och inom vissa delar av handelspolitiken. I utrikes- och säkerhetspolitiken ska som hittills grundläggande beslut fattas med enhällighet.

Hur ändrar vi fördraget nästa gång?

Fördragets fjärde och sista del innehåller bl.a. allmänna bestämmelser för hur fördraget ska kunna ändras.

Om en *fördragsändring* ska genomföras är det egentligen ingen skillnad mellan det gamla och det nuvarande fördraget vad gäller beslutsregeln – varje land har veto.

Om Europeiska rådet skulle föreslå ändringar av unionens befogenheter måste varje land enligt det nya fördraget godkänna det på nationell nivå, precis som man gör idag.

Enligt det nya fördraget kan det Europeiska rådet med enhällighet och efter godkännande av Europaparlamentet besluta att övergå till majoritetsomröstning på ett visst område som redan regleras i fördraget. Undantag gäller för frågor som har militära eller försvarsmässiga följder. De nationella parlamenten ska granska förslag om att gå över till majoritetsbeslut. Om ett nationellt parlament motsätter sig förslaget faller det.

De nationella parlamenten ska granska förslag om att gå över till majoritetsbeslut. Om ett parlament motsätter sig förslaget faller det.

Vad är nytt?

Liksom idag föreskriver det nya fördraget att varje ändring i unionens uppgifter och befogenheter ska godkännas av medlemsländerna nationellt. Enligt det nya fördraget ska övergång till majoritetsomröstning, där fördraget föreskriver enhällighet, kräva samtycke av nationella parlament.

Fördraget och den svenska grundlagen

Regler om hur Sverige ska ingå internationella överenskommelser finns i 10 kap. regeringsformen. En viktig fråga är om det nya EU-fördraget förutsätter att *beslutanderätt* förs över från svenska organ och myndigheter till EU och i vilken omfattning det i så fall sker. Om fördraget förutsätter överlåtelse av beslutanderätt måste riksdagen godkänna fördraget med tre fjärdedels majoritet, eller enligt de regler som gäller för att stifta grundlag, dvs. genom två beslut med mellanliggande val.

En förutsättning för att Sverige ska kunna överlåta beslutanderätt till EU är att unionen har ett *skydd för fri- och rättigheter* som motsvarar det som ges i den svenska regeringsformen och i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Den svenska grundlagen tillåter inte heller överlåtelse av beslutanderätt som rör *principerna för statsskicket*.

Överlåtelse av beslutanderätt innebär gemensamt beslutsfattande i vilket Sverige deltar.

Överlåtelse av beslutanderätt innebär inte att Sverige förlorar motsvarande beslutsmyndighet. Sverige deltar alltid i beslutsfattandet inom unionen och kan då också påverka övriga medlemsländer i den riktning vi vill. Att Sverige har överlåtit beslutanderätt till EU innebär att vi i vissa avseenden väljer att avstå från att ensidigt fatta nationella beslut för att istället tillsammans med övriga medlemsländer fatta gemensamma beslut eftersom vi har något att vinna på det.

Det är också viktigt att skilja mellan uppgifter för unionen som förutsätter överlåtelse av beslutanderätt, respektive uppgifter där unionen kan vara verksam utan att beslutanderätt förs över från medlemsländerna. Unionen kan i viktiga frågor som t.ex. folkhälsa fatta beslut om kompletterande och stödjande åtgärder utan att det begränsar medlemsländernas beslutanderätt.

I det följande ges exempel på bestämmelser och områden som förutsätter att ytterligare *beslutanderätt förs över till unionen*.

Som ett första exempel kan nämnas flexibilitetsklausulen, vars tillämpningsområde utvidgas. Klausulen gör det möjligt att anta lagstiftning även när det inte är direkt angivet i fördraget men åtgärden ligger

inom ramen för EU:s målsättningar och den politik som förutses. Det får dock inte handla om harmonisering av medlemsländernas lagstiftning.

Andra exempel på bestämmelser som får ett bredare tillämpningsområde och som förutsätter viss överlåtelse av beslutanderätt är reglerna om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet samt beslut om åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet blir genom det nya fördraget föremål för gemensamt beslutsfattande, vilket förutsätter att beslutanderätt i motsvarande mån förs över till unionen. Här är det viktigt att komma ihåg att den speciella karaktären på frågorna har motiverat en rad specialbestämmelser. Bland annat kan ett medlemsland begära att särskilt kontroversiella lagförslag överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande.

Ytterligare ett exempel på en ändring som förutsätter överlåtelse gäller EU-domstolen, vars behörighet utvidgas till att gälla samtliga områden i det nya fördraget. Vissa områden har dock särskilt undantagits från domstolens behörighet, t.ex. den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och vissa frågor på det polisiära området.

Principen om unionsrättens företrädare förutsätter inte någon överlåtelse av beslutanderätt.

Som exempel på ett område som *inte* förutsätter någon överlåtelse av beslutanderätt kan nämnas den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Ytterligare ett exempel på en bestämmelse som inte förutsätter någon överlåtelse av beslutanderätt är den som fördragsfäster principen om *unionsrättens företrädare*. Enligt EG-domstolens praxis gäller sedan länge – långt innan Sverige blev medlem i unionen – att gemenskapsrätten har företrädare framför nationell rätt. När principen nu skrivs in i fördraget bekräftas endast denna rättspraxis. Någon ny beslutanderätt förs därmed inte över till EU.

Att *majoritetsomröstning* införs på områden där beslutanderätt redan har överlåtits förutsätter inte heller någon ytterligare överlåtelse.

På några punkter skapas nya, *rättsliga grunder* för frågor som EG redan idag anses vara behörig att fatta beslut om. Det gäller t.ex. energipolitik och immaterialrätt. Dessa nya rättsliga grunder förutsätter inte någon ytterligare överlåtelse av beslutanderätt till EU utan är endast ett förtydligande av vad som redan gäller idag.

Genom det nya fördraget införs också ett antal *nya befogenheter* för unionen t.ex. i fråga om turism, idrott, skydd och beredskap samt administrativt samarbete. Beträffande dessa områden skall dock unionens

verksamhet inte ersätta utan endast komplettera medlemsländernas åtgärder. I denna del förutsätter det nya fördraget inte någon ytterligare överlåtelse av lagstiftande befogenheter till unionen.

Vad är nytt?

Det nya fördraget förutsätter att viss ytterligare beslutanderätt förs över till unionen. Genom det nya fördraget stärks fri- och rättighetsskyddet genom att det kommer till tydligare uttryck. Överlåtelsen bedöms varken i sak eller i omfattning vara av sådant slag att den rör principerna för statsskicket. Det bedöms således inte föreligga några konstitutionella hinder för att Sverige ska kunna tillträda det nya fördraget. Någon grundlagsändring behövs inte.