

Styrelsen 14 mars 2005

Utrikesdepartementet
Rättssekretariatet för EU-frågor
Att: Anders Kruse

LOs yttrande över Departementspromemorian Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (Ds 2004:52)

LO har inbjudits att lämna synpunkter på rubricerade PM om ett byte från EUs nuvarande EG- och unionsfördrag till det s k Konstitutionella fördraget. Sammanfattningsvis rekommenderar LO ett sådant byte sett ur en facklig utgångspunkt. Vi kan även se fördelar med det föreslagna nya fördraget ur demokratisk synpunkt.

Detta yttrande har följande delar:

- sammanfattning,
- övergripande synpunkter,
- förslaget från regeringskonferensen jämfört med konventionsförslaget,
- skillnader mellan de nuvarande fördragen och det föreslagna fördraget,
- några tveksamheter i formuleringarna i den språkligt och juridiskt granskade versionen och
- tillämpningen av ett konstitutionellt fördrag i Sverige.

Sammanfattning

- LO säger ja till en bindande rättighetsstadga med de begränsningar som finns för dess omfattning, genom att del I om EU-kompetensen i den nationella tillämpningen av sociala frågor (arbetsrätt) avgörs av del III där artikel III-210 anger att EUs arbete med arbetsvillkor och arbetsrätt inte ska tillämpas på löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout, att artikel I-48 talar om respekt för nationella system, att det

uttryckligen anges att tolkningen ska ske i samstämmighet med de gemensamma konstitutionella traditionerna i medlemsstaterna, att nationella lagar och praxis ska beaktas fullt ut, att det i förklaringarna står att ”formerna och gränserna för kollektiva åtgärder, inbegripet strejk, faller under nationell lagstiftning och praxis, även frågan om huruvida de kan genomföras parallellt i flera medlemsstater”. LO anser också att ILO-konventionerna och tolkningen av dem inom ILO måste vara utgångspunkten för tolkningen av fackliga rättigheter inom både Europadomstolen och inom EU.

- LO uppskattar de initiativ som den svenska regeringen tog för att få in rätten till gränsöverskridande sympatiåtgärder i rättighetsstadgan under regeringskonferensen. Tyvärr blev resultatet även denna gång att stödet bland politikerna fortfarande är för litet för att få denna rätt inskriven.
- LO stöder starkt att begreppen full sysselsättning och social marknadsekonomi förs in i fördraget. Samtidigt beklagar vi att de inte även används i del III i fördraget men vill samtidigt peka på hur de inledande artiklarna till del III (inklusive socialklausulen) understryker den överordnade ställning som del I måste ha över del III.
- LO stöder de nya målformuleringarna om hållbar utveckling och dess tre delar, att miljö, jämställdhet, åtgärder mot diskriminering samt konsumentskyddet ska integreras i all politik och verksamhet samt att även solidaritet och jämställdhet finns bland unionens värden.
- LO beklagar att avsnitten om den ekonomiska politiken inte kunde förändras i enlighet med de idéer som bl a LO framfört.
- LO välkomnar att samordningen av den ekonomiska politiken och samordningen av sysselsättningspolitiken har blivit en egen form av kompetens.
- LO-kongressen i juni 2004 uttalade sig för att beslutet om det nya fördraget efter en allmän debatt i samhället bör tas av riksdagen.
- LO uppskattar regeringskonferensens komplettering med att de nationella parlamenten ska ha vetorätt mot de förenklade fördragsförändringarna.
- LO uppskattar regeringens insatser genom vilka regeringskonferensen justerade texterna så att även europeiska avtal kan fortsätta att införas genom kollektivavtal.
- LO pekar på betydelsen av att handlingar bl a om kollektivavtalens ställning i anknytning till anslutningsfördraget får fortsatt rättsverkan även då anslutningsfördraget upphävs.
- LO vill också peka på vikten av att konventionsmetoden används vid fördragsförändringar (förutom vid förenklade förändringar).

- LO anser att med den kontroll via subsidiaritetsprincipen, som ska göras av de nationella parlamenten, användningen av flexibilitetsklausulen blir acceptabel.
- LO anser att de offentliga rådsmötena vid beslut om lagstiftning är den främsta förändringen ur demokrati- och öppenhetssynpunkt.
- LO finner formuleringarna och förslagen inom utrikes- och säkerhetspolitiken mer heltäckande och konkreta jämfört med dagens formuleringar utan att ändra den gränsdragning mot den svenska alliansfriheten, som finns i de nu gällande fördragen.
- LO vill peka på några otydliga formuleringar och tolkningsproblem som kan uppkomma vad gäller begreppet gemensamma konstitutionella traditioner i stadgan, att socialpolitiska åtgärder kan grundas på flera artiklar, att kompetensvister kan uppstå mellan Europeiska rådets ordförande och utrikesministern, och det varierande innehållet i begreppet lagstiftningsakt och användningen av förordningar och beslut.
- LO stöder den vidgade roll som de nationella parlamenten ges i flera fall i förslaget till fördrag, såsom vid subsidiaritetskontrollen och vid förenklade förfaranden vid fördragsförändringar, och föreslår att detta blir utgångspunkt för en diskussion om hur riksdagens roll allmänt i EU-arbetet ska kunna utvidgas. Vi vill i det sammanhanget peka på att riksdagens roll i departementspromemorian tycks underskattas.
- LO anser att det bl a för riksdagens beslut om fördragsförändringen är absolut nödvändigt med en fullständig lista för alla förändringar som innebär en överföring av kompetens.
- För det mellanstatliga arbetet, i synnerhet i samband med den öppna samordningsmetoden, måste riksdagen, men även arbetsmarknadens parter, få en vidgad roll.

Övergripande synpunkter

LOs remissyttrande på konventets förslag lämnades under helt andra förutsättningar än den nu aktuella remissen. Det hade inte bara till syfte att se på de förändringar som konventet föreslog jämfört med de nuvarande fördragen utan också att se om ytterligare förändringar behövde göras. Med det förslag, som stats- och regeringscheferna slutgiltigt godkände 29

oktober 2004, finns inga ytterligare möjligheter till justeringar i samband med den pågående fördragsförändringen.

Rättighetsstadgan

LO välkomnar att en rättighetsstadga förs in i fördraget eftersom EUs verksamhet ställer krav på att genomförandet och utvecklingen av den inre marknaden balanseras av en social dimension. LO har dock oroats för att detta steg skulle leda till att EUs institutioner erhåller kompetens så att ytterst domstolen kan få inflytande över den nationella tillämpningen av sådana rättigheter. Efter utvidgningen till 25 medlemsstater finns det en rad olika förhandlingsmodeller och arbetsrättssystem, vilket omöjliggör en modell för den nationella tillämpningen av sådana rättigheter.

Vår inställning är att rättigheter, fackliga och andra, i första hand grundar sig på politiska avgöranden och inte i grunden ska bedömas ur juridisk utgångspunkt. Det talar å ena sidan mot att låta EG-domstolen få ett inflytande genom att införa en rättighetsstadga och å andra sidan mot att låta nuvarande situation råda där EG-domstolen skulle kunna göra sådana avgöranden utan ledning av en rättighetsstadga.

Vi ser ett mycket viktigt förtydligande som framkommer genom samspelet mellan del I och del III i förslaget till nytt fördrag. Det eliminerar en teknisk oklarhet som finns i de nuvarande fördragen och som har påverkat hela diskussionen om EUs kompetens. I del III finns en text i artikeln om EUs arbete med arbetsvillkor och arbetsrätt kvar från det nuvarande fördraget: "Denna artikel ska inte tillämpas på löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout". (III-210.) Detta kan nu kopplas till artikel I-14 om delade befogenheter. Delade befogenheter inom socialpolitik finns "i fråga om aspekter som anges i del III". Därigenom kommer utslutningen av ovanstående områden inte bara att gälla "denna artikel" utan det blir en utslutning av dem från de delade befogenheterna, dvs EU har ingen kompetens för den nationella tillämpningen.

Ytterligare stöd för denna kombinerade effekt av del I och del III finns i den fackligt centrala artikel I-48 där fördraget tydligt talar om respekt för nationella system.

Det skrivs också uttryckligen att tolkningen av EUs stadga ska ske i samstämmighet med hur de gemensamma konstitutionella traditionerna i medlemsstaterna tolkas. Nationella lagar och praxis ska beaktas fullt ut.

Den förklaring som är fogad till rättighetsstadgan har visserligen inte samma rättsliga status som fördraget i sig men LO vill påpeka att det där står att den utgör "ett värdefullt tolkningsverktyg avsett att klargöra stadgans bestämmelser". I den del av förklaringen som avser artikeln om förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder står det: "Formerna och gränserna för kollektiva åtgärder, inbegripet strejk, faller under nationell lagstiftning och praxis, även frågan om huruvida de kan genomföras parallellt i flera medlemsstater." Vi anser det självklart att alla EUs institutioner, inklusive domstolen fullt ut beaktar den förklaringen. Då finns det inte heller utifrån detta någon tvekan om att våra regler och praxis om t ex strejkrätten även med en bindande stadga kommer att fortsätta att gälla.

I LOs remissvar över konventionsförslaget stod: "För att stadgan ska fungera i Sverige måste det juridiskt klargöras att det är ett nationellt val vilken av metoderna kollektiva eller individuella rättigheter som används." Det står inte i själva rättighetsstadgan men ovanstående vägledning ger ett tydligt stöd för nationella val.

Även om det bara är vid tillämpning av EU-bestämmelser som stadgan gäller i Sverige måste det med alla dessa exempel vara garanterat att våra nationella system är accepterade. Eftersom stadgan kan komma att åberopas i många sammanhang är det viktigt att känna till dessa skrivningar.

Om EUs stadga om de grundläggande rättigheterna förs in i fördraget och blir bindande för EUs institutioner, organ och myndigheter och för medlemsstaterna när de inför de regler som har beslutats inom EU, ska detta också bedömas utifrån det faktum att medlemsstaterna själva är bundna av flera andra stadgor med liknande innehåll – FN, Europarådet och ILOs konventioner. De olika formuleringarna om rättigheter kompletterar varandra. För den nationella lagstiftningen skulle precis som nu de stadgor och konventioner gälla, som medlemsstaterna redan har ställt sig bakom. Det skrivs uttryckligen att EUs rättighetsstadga inte utökar EUs kompetensområde.

LO anser att ILO-konventionerna och tolkningen av dem inom ILO måste vara utgångspunkten för tolkningen av fackliga rättigheter inom både Europadomstolen och inom EU. Ett tydligare omnämnande av ILO hade varit önskvärt. Det finns

tyvärr varken i det nuvarande eller i det föreslagna fördraget någon sådan "rangordning" av texterna. Redan vid regeringskonferensen i Nice påstods dessa konventioner ingå i begreppet "internationella förpliktelser". Det blev inte tydligare denna gång, varför LOs krav på större tydlighet kvarstår.

Följande formulering från rättighetsstadgan anser LO vara viktig: "Ingen bestämmelse i denna stadga får tolkas som att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som inom respektive tillämpningsområde erkänns i unionsrätten, internationell rätt och de internationella konventioner i vilka unionen eller samtliga medlemsstater är parter."

I och med att det sägs att samtliga av dagens 25 medlemsstater ska ha antagit dem så bör det undersökas om några av de grundläggande ILO-konventionerna hamnar utanför detta skydd. LO anser, även om alla medlemsstater inte har antagit alla 8 grundläggande ILO-konventionerna, att det inte är rimligt och inte kan vara avsett att medlemsstaterna ska förpliktas att bryta mot internationella överenskommelser som de redan är bundna av om kravet på samtliga medlemsstater inte är uppfyllt.

Allt detta sammantaget gör att den tidigare oron för en bindande stadga har kraftigt reducerats även om det alltid finns en risk för att domstolen utöver en juridisk bedömning även gör politiska överväganden. EUs stadga ger rättigheterna en mycket starkare ställning i EUs interna arbete, där EU har kompetens. EUs institutioner måste om det nya fördraget antas alltid beakta de rättigheter som finns i stadgan. Det gör förslaget till fördrag mer balanserat än de nuvarande fördragen.

Vi vill till slut peka på tre artiklar som fackligt särskilt viktiga, kanske speciellt i ett land med så stark betoning på kollektivavtalens betydelse som Sverige – II-87, II-88 och II-90. Att nationell lagstiftning och praxis nämns genomgående, att kollektivavtal nämns utan att de behöver bli allmängiltigförklarade (som i vissa länder) och att konfliktåtgärderna uttryckligen ska vara kollektiva är viktigt att konstatera.

En av huvudfrågorna för LO i diskussionerna om ett nytt fördrag var denna gång, liksom redan vid fördragsförändringen i Nice, att rättigheterna på den inre marknaden behöver kompletteras med

rätten till gränsöverskridande fackliga sympatiåtgärder. LO gav förslag på exakt text att ta in i fördraget. Vi uppskattar det numera totala stödet från Europafacket och de initiativ som den svenska regeringen tog för att få in det under regeringskonferensen. Tyvärr blev resultatet även denna gång att stödet bland politikerna fortfarande är för litet för att få denna rätt inskriven. Rätten till gränsöverskridande fackliga sympatiåtgärder saknas därför både i de befintliga fördragen och i förslaget till nytt fördrag.

Full sysselsättning, social marknadsekonomi, parternas roll

LO har starkt understött att begreppen full sysselsättning och social marknadsekonomi förs in i fördraget. Med begreppet full sysselsättning får fördraget en starkare grund för en aktiv politik för sysselsättningsfrämjande åtgärder. Det var tack vare både fackliga och politiska insatser som detta nu står i förslaget. LO har genom olika kanaler försökt få till ändringar så att motsvarande begrepp också används i del III. Även om detta inte lyckades denna gång vill vi peka på den grund för tolkning av del I respektive del III som beskrivs nedan utifrån de första artiklarna i del III.

När det nu föreslås "social marknadsekonomi" redan i unionens målsättningar är det en stor politisk seger. Därmed anges det att man måste göra avvägningar med tanke på sociala effekter när man formar det ekonomiska systemet. Detta är något av Europas särdrag sett ur ett globalt perspektiv.

Parternas roll i EU-arbetet och deras självständighet, som redan finns i fördraget, kvarstår. Det har på ett utmärkt sätt formulerats i Artikel I-48. Där fördragsfästs nu också det trepartsmöte som under flera år har hållits före EUs vårtoppmöte. Den kompletterande beskrivningen av hur parternas delaktighet kan gå till har också kunnat bibehållas i del III med framför allt möjligheterna till förhandlingar om europeiska avtal.

Ekonomi

Ett område där LOs åsikter om viktiga förändringar i fördraget inte fick något stöd, även om diskussioner fördes i konventet, gäller den ekonomiska politiken. Konstitutionen borde reglera att det är finansministerrådet som fastställer EUs prisstabilitetsmål och inte som idag överlämnas till ECB att både fastställa målet och se till att det upprätthålls. Målet bör dessutom sättas som ett intervall och inte bara en övre gräns (2%). Relationen borde

också ändras mellan prisstabilitetsmålet och andra ekonomisk-politiska mål i anvisningarna för ECB så att hänsynen till mål som full sysselsättning och tillväxt kunde få en större tyngd.

Till sist så anser LO att reglerna i konstitutionen på skatteområdet, för att hindra skattedumping, borde ha ändrats till beslut med kvalificerad majoritet för minimiregler för företags-, sparande- och miljöbeskattning.

Demokrati

Så länge som förslaget juridiskt fortfarande är ett fördrag, dvs måste skrivas under av varje enskild medlemsstat för att bli giltigt, har inte LO några invändningar mot att använda begreppet konstitutionellt fördrag.

LO framförde i remissvaret över konventionsförslaget sina bekymmer över de förluster i demokratiskt inflytande som håller på att utveckla sig inom det mellanstatliga samarbetet. Inom t ex den "tredje pelaren" diskuterar och beslutar regeringarna i frågor där riksdagen borde delta och i många frågor samhället i övrigt genom remissförfarandet. Regler för hur arbetsmarknadens parter, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén ska kunna framföra synpunkter i dessa fall och när den "öppna samordningsmetoden" används borde också ha införts i fördraget. Vi återkommer till dessa frågor.

Folkomröstning

Riksdagen kan utan grundlagsändring överlåta beslutanderätt till EU med tre fjärdedels majoritet alternativt med samma tillvägagångssätt som vid grundlagsändring. Mot bakgrund av detta och debatten i Sverige diskuterade LO-kongressen i juni 2004 frågan om det behövs en folkomröstning. LO-kongressens svar blev nej. Grundfrågan var om det finns någon principiell förändring i förslaget till nytt fördrag jämfört med de nuvarande fördragen som det svenska folket inte tog ställning till i folkomröstningen 1994. Förändringarna vad avser nya frågor på EUs dagordning ansågs inte vara av principiell karaktär, förändringarna speciellt vad avser arbetsrätten går dessutom i rätt riktning. Det ansågs till sist också omöjligt att säga ett enkelt ja eller nej till två så komplicerade regelverk utan att gå in på en mängd detaljer varför det inte är lämpligt med en folkomröstning.

Där beslutsfattandet ändras från enhällighet till kvalificerad majoritet accepterade redan den förra folkomröstningen att EU ska syssla med dessa frågor. En övergång till kvalificerad majoritet för EU-beslut blir för allt fler frågor en nödvändighet för ett effektivt beslutsfattande med ett allt större antal medlemsstater. LO och den europeiska fackföreningsrörelsen har dessutom utan framgång krävt kvalificerad majoritet för fler frågor inom miljöområdet och det sociala området, betydligt mer omfattande än de nu föreslagna förändringarna. Kongressen ansåg alltså att riksdagen – efter en allmän debatt i samhället – ska ta ställning till frågan om det nya fördraget.

Regeringskonferensen

Konstitutionellt

LO var kritisk mot konventets förslag om hur Europeiska rådet skulle kunna ändra i konstitutionen utan att man sammankallar en regeringskonferens, bl a för att gå från enhällighet till kvalificerad majoritet. När regeringskonferensen förändrade förslaget så att de nationella parlamenten fick vetorätt fick detta den utformning som LO önskar. Vi återkommer till det nedan.

LO uppskattar vissa förändringar som tycks ha drivits fram av den svenska regeringen under regeringskonferensen. Det gäller först att jämlikhet ska anses som ett värde och inte bara som ett mål.

Det gäller för det andra något som är speciellt viktigt för fackföreningsrörelsen. Det fanns i förslaget till fördrag, helt korrekt, en tydlig markering om att (såsom idag för direktiv och förordningar) ramlagar eller de nya typerna av förordningar och beslut kan införas i respektive land genom avtal mellan arbetsmarknadens parter. Men konventet hade i det sammanhanget glömt att skriva in förordningar och beslut framförhandlade via europeiska avtal. Det absurda skulle ha inträffat att det när det var just avtal skulle de inte kunna införas via avtal i respektive land. Man hade dessutom glömt att ta med de ramlagar som fastställs via enhällighet i rådet. Ett påpekande om dessa fel ledde till att den svenska regeringen med framgång agerade under regeringskonferensen. Huruvida fler hade upptäckt detta vet vi inte men vi uppskattar särskilt, vilket rapporterades till oss, hur regeringen verkligen fick arbeta för att

övertyga de övriga om att det var en teknisk förändring (för att inte ändra dagens regler) och inte en politisk förändring.

De nya formuleringarna "full sysselsättning" och "social marknadsekonomi" i målparagrafen artikel 3 ville LO, den svenska regeringen m fl ha införda även i de artiklar som behandlar dessa frågor i del III. Om konventet även hade hunnit med en grundlig genomgång av formuleringarna i del III så hade de med stor sannolikhet gjort sådana förändringar. Det är för oss oförståeligt att det fanns politiker i regeringskonferensen som motsatte sig dessa förändringar.

Regeringskonferensen införde en artikel i del III som kallas "socialklausul". Där klargörs det att all politik och verksamhet också ska beakta främjandet av hög sysselsättning, garantier för ett fullgott socialt skydd, kampen mot social utestängning, hög utbildningsnivå samt hög hälsoskyddsnivå för människor. Det väsentliga i denna artikel är påpekandet av "all politik och verksamhet" för att bemöta eventuella försök till inskränkningar för en sådan politisk inriktning. Det beklagliga är att "full sysselsättning" också i denna nyformulerade artikel så fort som det är fråga om text i del III i stället har den gamla formuleringen "hög sysselsättning".

Här kan man också påpeka att regeringens önskan att även få in försiktighets- och substitutionsprinciperna bland kraven på miljöpolitiken tyvärr inte lyckades.

Institutionellt

LO tog i sitt remissyttrande över konventets förslag utöver de fackliga frågorna även upp några mer institutionella frågor. Dels uttalade sig LO mot en särskilt vald ordförande för Europeiska rådet och för att de olika ministerråden även fortsättningsvis bör växla. Regeringskonferensen valde att föreslå en sådan vald ordförande, visserligen med en tämligen begränsad "makt". Detta kan komma att leda till konflikter om kompetensfördelningen mellan ordförandena i de olika institutionerna. Jämfört med övriga institutionella förändringar har dock denna förändring i praktiken troligen mindre betydelse.

Det föreslagna systemet för rotation för ordförandeskapen med en fördelning av de olika ministerråden på flera medlemsstater och under längre perioder än för närvarande tycks vara en bra lösning.

LO riktade en betydligt skarpare kritik mot konventets förslag om att samla all lagstiftning i ett ministerråd, vilket dessutom skulle ha samordningsansvaret (allmänna rådet). Denna idé togs lyckligtvis bort av regeringskonferensen så att sakministrarna får behålla rätten att fatta besluten om lagstiftningen inom sina respektive områden.

Viktiga skillnader jämfört med de nuvarande fördragen

Egen kompetens för samordning av ekonomisk politik och sysselsättning

Placeringen av samordning av den ekonomiska politiken och sysselsättningsstrategin i en egen form av kompetens i del I anser LO vara en väsentlig förbättring. Sysselsättningsstrategin ska då inte underordnas den ekonomiska politiken. I sysselsättningsavsnittet i del III har man dock behållit formuleringen att sysselsättningspolitiken ska "stämma överens" med de ekonomiska riktlinjerna. Detta är troligen också ett utslag av att del III mer eller mindre lämnades över oförändrad till regeringskonferensen och ger i den praktiska politiken enligt del III de ekonomiska riktlinjerna en överhöghet över sysselsättningspolitiken. Precis som med "full sysselsättning" så borde det ha skett en förändring även här. Om den ekonomiska politiken är överordnad finns det en risk att sysselsättningspolitiken blir mer beroende av den ekonomiska politiken, vilket ofta innebär en betoning på inflationsbekämpning. Att kraven på samordning är något skarpare formulerade för den ekonomiska politiken jämfört med sysselsättningspolitiken motsvarar de olika nivåerna för krav på gemensam politik.

Rättsverkan från anslutningsfördraget kvar

Formellt upphävs de befintliga fördragen inklusive anslutningsfördragen om det konstitutionella fördraget träder i kraft. Genom ett protokoll till fördraget anges att den rättsverkan som finns utifrån anslutningsfördragen ska fortsätta att gälla. Detta är viktigt att poängtera med tanke på de skrivningar och dokument som finns om kollektivavtal i anknytning till anslutningsfördraget för Sverige.

Konventsmetoden

Metoden med ett konvent användes första gången för att utarbeta den rättighetsstadga, som stats- och regeringscheferna ställde sig bakom som en högtidlig deklaration i Nice. Alla förändringar i fördragen inom EU har tidigare utarbetats inom regeringskanslierna. Arbetet har då skett i slutna rum och kommit ut som ett färdigt dokument efter de sista justeringarna av stats- och regeringscheferna. Att metoden nu i och med det föreslagna nya fördraget görs till standardmodell för framtida fördragsförändringar, bortsett från mycket små förändringar, är ett mycket viktigt steg mot en mer öppen och demokratisk union.

Mål och värden

Artikel I-3 fick till slut en formulering som innebär en förbättring för hållbar utveckling med dess tre delar, social, ekonomisk och ekologisk utveckling. Målformuleringarna för miljö, jämställdhet samt att dessa och konsumentskydd enligt del III ska "mainstreamas" hör till de positiva delarna i förslaget. Det var om artikel I-3 som de mest omfattande diskussionerna ägde rum och där som vi ser några av de största fackliga och politiska framstegen med de nya formuleringarna.

Att det bland unionens värden i förslaget till fördrag nu införs begreppen solidaritet och jämställdhet är framsteg som är lika viktiga ur facklig som allmän politisk utgångspunkt.

EU-rättens företräde

Att "konstitutionen och den rätt som antas av unionens institutioner ... ska ha företräde framför medlemsstaternas rätt" står inte i nuvarande fördrag. Med tanke på att EG-domstolen redan 1964 slog fast att det är just detta som gäller utifrån det existerande rättssystemet inom EU innebär det i praktiken ingen skillnad. När frågorna har en sådan dignitet bör de skrivas in i fördraget eftersom det då blir tydligare vad som gäller.

Relationen mellan del I och del III

De första allmänna bestämmelserna som inleder del III är en slags fortsättning på del I. Här framförs att målen i del I ska följas i all politik och verksamhet. Det är en självklarhet som kan visa sig vara nog så viktig att på detta sätt ha i del III vid tolkningar av skillnader i formuleringar i del I och del III. Att del I och del II har en högre rang än del III måste anses vara inskrivet i och med dessa inledningsartiklar i del III. Ett viktigt exempel där en sådan

tolkning kan bli aktuell är full sysselsättning respektive hög sysselsättning.

Efterföljande artiklar klargör att integrering av jämställdhet ska ske inom all EUs verksamhet. Motsvarande inriktning på politiken ska dessutom bli mer konsekvent formulerad än i nuvarande fördrag även vad gäller bekämpning av diskriminering samt integrering av miljöskydds krav och konsumentskydds krav i all politik och verksamhet. Att dessa fyra områden får en överordnad betydelse framför andra politiska mål anser LO vara ett viktigt framsteg även ur rent fackliga aspekter.

Det blir viktigt att bevaka att dessa nya inledande artiklar inte bara blir tomma ord utan påverkar EUs förslag och beslut.

Flexibilitetsklausul

Genom artikel 308 finns det redan en flexibilitetsprincip i nuvarande fördrag. Förslaget till nytt fördrag vidgar omfattningen. Från att gälla den inre marknaden ska det gälla hela Del III. Eftersom kravet på enhälliga beslut kvarstår samtidigt som parlamentets inflytande förstärks från att höras till att ge godkännande finns det inga skäl att inte godkänna en sådan ordning. Förtydligandet att beslut enligt denna artikel inte får vidga möjligheten till harmonisering av lagar eller andra författningar är viktigt.

LO anser att den ytterligare kontroll av subsidiaritetsprincipen, som införs genom att alla nationella parlament i sin kontroll ska uppmärksammas på att förslaget grundar sig på den här artikeln, är särskilt viktig ur demokratisk synpunkt. Med alla dessa säkerhetsåtgärder verkar det bli omöjligt för EU att via den här artikeln tilldela sig själv befogenheter som någon instans kan motsätta sig.

Beslutsregler

Parlamentets medbeslutande finns redan idag i de flesta frågor men i det nuvarande fördraget anges det varje gång parlamentet ska vara inblandat. Enligt förslaget ska i stället de fall då parlamentet enbart ska höras eller kanske inte alls vara inblandat markeras. Detta är en välkommen förenkling av fördragets regler.

Den ur demokratisk synvinkel viktigaste förändringen anser LO vara att rådets möten blir offentliga när de diskuterar och röstar i frågor om lagstiftning. Med det förslaget försvinner en viktig del

av den slutenhet som EU kritiseras för. För all lagstiftning som beslutas av rådet ska därmed alla kunna höra argumentationen och se hur röstningen utfaller.

Förändringen av beräkningen av kvalificerad majoritet med två procenttal (minst 55 % av medlemsstaterna motsvarande minst 65 % av unionens befolkning) är en bättre metod att göra EU till en union av stater och människor än den nuvarande metoden. Att man inte behöver ändra röstetalen varje gång ett nytt land blir medlem är naturligtvis ytterligare en fördel. Den särskilda spärren för att inte de största länderna alltid ska kunna blockera beslut i kraft av sin stora befolkning är också viktig.

Val av kommissionen

Den kommande reduceringen av antalet kommissionsledamöter till två tredjedelar av antalet medlemsstater anser LO vara nödvändig när medlemsantalet utökas ytterligare.

Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

Det är svårt att utröna vad som faktiskt är nytt inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Denna politik ska enligt förslaget grundas på en ömsesidig politisk solidaritet och en ständigt ökande grad av samstämmighet. Enhällighet är det generella kravet inom utrikes- och säkerhetspolitiken. För genomförandet av beslut och när de grundar sig på de strategiska intressen som beslutats enhälligt av Europeiska rådet kan rådet emellertid besluta med kvalificerad majoritet. Detta kan knappast vara "farligt" i och med den spärr mot den beslutsordningen som finns, där en medlemsstat som anser att det rör nationell politik kan föra tillbaka frågan till Europeiska rådet där det då åter gäller enhällighet.

Inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik benämns i nuvarande fördrag den typ av insatser som kan ske inom unionen: "humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering inklusive fredsskapande åtgärder". I förslaget till ny text står det: "avrustning, humanitära resurser och räddningsinsatser, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande och fredsbevarande insatser, insatser med stridande förband vid krishantering inklusive fredsskapande åtgärder och stabiliseringsinsatser efter konflikter". LO finner formuleringarna mer heltäckande och konkreta jämfört med

dagens formuleringar utan att ändra den gränsdragning mot den svenska alliansfriheten, som finns i de nu gällande fördragen.

Förändringarna i formuleringarna inom försvarspolitiken (skulle kunna leda till ett gemensamt försvar ändrat till kommer att leda till) innebär en starkare viljeinriktning men med det fortsatta kravet på enhällighet har sannolikheten för ett gemensamt försvar knappast ändrats.

LO har ingen invändning mot att det nuvarande fördragets text om samarbete på krigsmaterielområdet ändras till att det ska skapas en Europeisk försvarsbyrå för utveckling av försvarskapacitet, forskning och anskaffning av försvarsmateriel. Denna konkretisering av samarbetet är redan på gång utifrån det nuvarande fördraget. Vi förutsätter att tolkningen av "utvecklingen av försvarskapaciteten" innebär en effektivisering och inte en ökad försvarskapacitet.

Rättsliga och inrikes frågor

Mycket av det som finns inom detta avsnitt håller redan på att förverkligas genom beslut enligt det nuvarande fördraget. Det skulle närmast kunna kallas för en kodifiering och precis som för utrikes- och säkerhetspolitiken är det utan en noggrann granskning möjligt att se vad förändringarna i sak faktiskt är.

Inom det straffrättsliga området föreslås en möjlighet, såsom under utrikes- och säkerhetspolitiken, att ett land som anser att ett förslag till ramlag skulle påverka grunderna för det straffrättsliga systemet kan kräva att det överlämnas till det Europeiska rådet för beslut.

Tjänster av allmänt intresse

I de inledande artiklarna för del III föreslås nu också EU få en tydligare roll för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Principer och villkor för dessa ska fastställas i europeiska lagar. Detta ska dock ske utan att påverka medlemsstaternas befogenheter att tillhandahålla, beställa och finansiera dessa tjänster. Detta klagörande är avgörande för att acceptera den här utvidgningen av EU-kompetensen.

Man kan peka på en detalj, nämligen att det står lagar i pluralis. Det kan vara viktigt eftersom det då kan bli olika lagar beroende på vilken typ av tjänst det rör sig om. Villkoren för att

tillhandahålla dricksvatten bör t ex skilja sig från dem att tillhandahålla telekommunikationer.

I samband med diskussionen om offentliga tjänster kan man ta upp avsnittet om internationella avtal vid handel. Dessa tycks enligt LO inte innebära några principiella problem genom spärren för beslut med kvalificerad majoritet – om motsvarande område kräver enhällighet inom den inre marknaden ska det också vara enhällighet för de internationella avtalen. Att de mest känsliga områdena för internationella avtal – sociala tjänster, utbildning, hälso- och sjukvård, immaterialrätt och audiovisuella frågor – har fått krav på enhällighet är också enligt LO nödvändigt för den typen av tjänster.

Solidaritetsklausul

I en särskild artikel med namnet solidaritetsklausul ska medlemsstaterna handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattacker eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof orsakad av människor. I detta ingår även att försöka förhindra terroristattacker. LO har ingen invändning mot detta men vill peka på att det, speciellt ur informationssynpunkt, är viktigt att skilja denna artikel från det som sägs om stöd vid militära angrepp.

Öppenhet, medborgarinitiativ

Att öppenhet och insyn ska gälla alla unionens institutioner, organ och myndigheter är en viktig förändring. I några fall anges när det inte kan tillämpas (t ex viss del av ECBs arbete) men kretsen för öppenhet vidgas jämfört med de nuvarande fördragen.

EUs institutioner ska enligt förslaget ha en öppen dialog med det civila samhället. En nyhet i det sammanhanget är medborgarinitiativen. Om denna förändring kommer att kunna användas positivt är svårt att uttala sig om i förväg.

Utträdesparagraf

Att en artikel om möjligheten till utträde fogas till fördraget är en naturlig del av de demokratiska reglerna. Mindre uppmärksammas är artikeln om att man med fyra-femtedelsmajoritet kan upphäva en medlemsstats rättigheter tillfälligt. Ur demokratisk synpunkt kan det vara lämpligt med sådana regler och att en av dessa rättigheter är rösträtten i Rådet.

Nya områden

Energi föreslås få ett eget avsnitt bland de områden där befogenheterna är delade. Detta är positivt då EU ska kunna behandla frågor om att energimarknaderna ska fungera, liksom energiförsörjningen och främjande av energieffektivitet och energibesparingar. Tydliga begränsningar finns så att EU inte inkräktar på de nationella områdena inom energipolitiken.

Bland de områden som EU kan stödja föreslås att turism samt skydd och beredskap läggs till. Det sistnämnda är ett område som säkerligen kommer att bli viktigare framöver.

Kvarvarande tveksamheter i formuleringar

Stadgan

Den koppling till medlemstaternas konstitutionella traditioner som görs i samband med skrivningarna om rättighetsstadgan är viktig men den har fått en utformning som inte är helt tydlig. ”I den mån som grundläggande rättigheter enligt medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner erkänns i denna stadga ska rättigheterna tolkas i samstämmighet med dessa traditioner.” Frågan är var i stadgan de nationella traditionerna erkänns och i vilken mån som de kan karakteriseras som gemensamma. Eftersom hänvisningen till de nationella traditionerna är viktig blir det desto besvärligare då det är oklart hur den kan användas.

Om socialpolitiken

I artikeln om ekonomisk politik och sysselsättningspolitik finns en ny punkt om socialpolitik. Fördraget ger här en möjlighet till att gå vidare med samordningen inom det socialpolitiska området genom att unionen ska få ta initiativ för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas socialpolitik. Eftersom socialpolitiken också finns inom kategorin ”delade befogenheter” kan dessa formuleringar i olika artiklar öppna för tvister om på vilken artikel i fördraget som kommissionens eventuella förslag ska grundas.

Vald ordförande för Europeiska rådet

Den särskilt valda ordföranden i Europeiska rådet ska bl a representera unionen utåt utan att den s k utrikesministerns befogenheter åsidosätts. Denna regel kan komma att leda till många kompetenstvister.

Beslutsformer

I artikel I-34 regleras lagstiftningsakter. Här finns tre alternativ. Alternativ 1 med kvalificerad majoritet i rådet kombinerat med medbeslutande för parlamentet är huvudregeln. Det anges inte tydligt när i fördraget de andra två formerna ska användas eller på vilket sätt de avviker från huvudregeln. De avviker på flera olika sätt. För att kunna bedöma om avvikelserna gäller rätt områden och om skillnaden mot huvudregeln är befogad behövs en fullständig uppräknings av var avvikelserna förekommer och på vilka sätt.

Utöver lagar och ramlagar föreslås ytterligare två typer av bindande beslut – förordningar respektive ”beslut”. Det blir ytterligare förvirring då det i de fall då parlamentet inte har medbeslutande antingen kan vara ett särfall av lagstiftningsakter (lagar eller ramlagar) eller beslut som kallas förordningar eller beslut. Det finns fall då rådet enbart ska höras. Det gäller t ex artikel III-333. Varför dessa regler då ska kallas lagar är svårt att förstå.

Förordningar och beslut används när parterna kommer överens om europeiska avtal som ska omvandlas till bindande beslut av rådet. Detta har redan förorsakat en del missförstånd, dels för att man använder en befintlig beteckning (förordning) på något nytt, dels för att man kan blanda samman begreppen rättsakt och lagstiftningsakt. Det måste göras tydligt att alla förordningar som kommer ut av parternas europeiska avtal efter beslut i rådet också ska bli bindande för medlemsländerna att införa (via lag eller avtal).

Ett konstitutionellt fördrags tillämpning i Sverige

Riksdagens vidgade roll

De nationella parlamentens vidgade roll enligt de föreslagna förändringarna i fördraget anser LO höra till de viktigaste förändringarna.

En del i detta är att subsidiaritetskontrollen skulle förstärkas genom att de nationella parlamenten ska kontrollera att EU verkligen har kompetens att lägga fram lagförslagen. Om en tredjedel av dessa parlament säger stopp måste kommissionen dra tillbaka förslaget. En sådan förändring innebär inte bara en demokratisk utveckling av EU utan den måste också leda till att översynen av riksdagens behandling av EU-frågor påskyndas. Det blir nödvändigt att alla utskott blir direkt inblandade i denna prövning inom sina respektive sakområden. Utöver EUs demokratiska utveckling innebär det alltså också att EU-frågorna på ett genomgripande och naturligt sätt kommer in i den svenska riksdagsbehandlingen.

Ett annat område där riksdagen blir inblandad är vid fördragsförändringar. Hur en fördragsförändring ska gå till beskrivs enligt förslaget i själva fördraget, vilket är en tydlig

förbättring. Fortfarande ska en fördragsförändring endast träda i kraft om samtliga medlemsstater godkänner den.

Förenklat förfarande kan ske under vissa villkor utan att man sammankallar konvent och regeringskonferens. Förändringen sker då inom det existerande fördraget inom hela del III och gäller ändringar från enhällighet till kvalificerad majoritet inom utrikes- och säkerhetspolitiken, säkerhets- och försvarspolitiken och politiken för frihet, säkerhet och rättvisa. Att, som i förslaget, allt som kan ha militära eller försvarsmässiga konsekvenser är undantaget från dessa möjligheter till förändringar är nödvändigt för alliansfriheten. LO uppfattar spärren mot förändringar med en demokratisk kontroll genom de nationella parlamenten som en mycket viktig del i detta. Denna vetorätt för de nationella parlamenten som las till av regeringskonferensen har gjort dessa möjligheter till förändringar acceptabla.

Det andra särskilda förfarandet för förändringar som var ett tillägg från regeringskonferensen, begränsat till avdelningen om unionens inre politik och inre åtgärder gäller även annat än beslutsformerna. För förändring fordras ett enhälligt beslut i Europeiska rådet efter att samtliga nationella parlament godkänt förändringen, vilket enligt LO också var nödvändigt att ha som "spärr".

Många inklusive LO ifrågasatte de förslag som konventet la fram för förenklade förfaranden. Regeringskonferensen skärpte reglerna genom att ge de nationella parlamenten vetorätt. Med den spärren mot att ändra konstitutionen utan en regeringskonferens, anser LO att kontrollerna uppfyller alla demokratiska krav.

Om någon framtida förändring innebär att principerna för statskicket ändras skulle fortfarande en folkomröstning vara möjlig, eftersom det innebär en grundlagsförändring.

I den departementspromemoria som detta är ett remissvar på kan man ibland se ett snävt regeringsperspektiv. Riksdagens subsidiaritetskontroll beskrivs t ex på följande sätt: "Den delvis nya roll på EU-nivå som riksdagen får genom subsidiaritetsmekanismen påverkar inte relationen mellan riksdag och regering i EU-frågor. Regeringen skall även framdeles informera och samråda med riksdagen. Ett yttrande enligt den nya mekanismen kommer att ta formen av ett

uttalande av riksdagen.” Man får inte en känsla av att riksdagen tillsammans med andra parlament faktiskt kan stoppa kommissionsförslag på detta sätt. När det på ett annat ställe (Sidan 48) beskrivs om möjligheten att inom utrikes- och säkerhetspolitiken vidga användningen av kvalificerad majoritet nämns inte ens att riksdagen har vetorätt mot sådana förändringar. Departementspromemorian kan också uppfattas som en prioritering av vissa områden. När den artikel beskrivs som handlar om både ekonomisk-politisk samordning och sysselsättningspolitisk samordning nämns inte ens den senare. Dessa är olika exempel på att det är viktigt att poängtera de positiva förändringar som kan komma för riksdagens delaktighet i EU-arbetet. Vi har redan påpekat det, men vill ändå understryka att riksdagens vidgade inflytande måste användas för att se över riksdagens roll i allmänhet i EU-frågor.

Nya tilldelade befogenheter

Även utan att förändringarna har en principiell betydelse är det nödvändigt att ha en fullkomlig lista på vilka beslut det är som förs över till beslutanderätt inom EU från medlemsstaterna. I regeringens remiss finns ingen sådan lista. Det anges där olika exempel på förändringar men helheten beskrivs inte. Området för rättsliga och inrikes frågor tycks särskilt svårt att överblicka vad avser ny EU-kompetens. Bland exemplen i departementspromemorian finns skydd för personuppgifter och åtgärder mot diskriminering. Det är då snarast fråga om att förstärka det skydd för friheter och rättigheter som enligt grundlagen ska vara ett krav för anslutningen till EU. I övrigt tycks det vara frågor där det är ett ”enkelt” beslut av riksdagen om det är OK att lämna över den typen av beslutsbefogenhet eller ej. LO anser ändå att det bl a för riksdagens beslut om fördragsförändringen är absolut nödvändigt med en fullständig lista eftersom det är fråga om överföring av kompetens.

Öppna samordningsmetoden

Regler för hur arbetsmarknadens parter, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén ska kunna framföra synpunkter i det mellanstatliga samarbetet och då särskilt när den ”öppna samordningsmetoden” används blev inte infört i fördraget. Detta leder till att det måste bli en intern svensk diskussion om hur vi ska förbättra det demokratiska inflytandet över allt som kan kallas mellanstatligt samarbete inom EU.

Riksdagen måste bli helt involverad i processerna med sysselsättningsstrategin, Lissabonstrategin, där förslag redan finns om hur det kan gå till, och de övriga områdena för den öppna samordningsmetoden. På liknande sätt måste arbetsmarknadens parter kunna delta i förberedelser och genomförande av dessa olika processer där ett deltagande ligger i parternas intresse.

Med hälsning
LANDSORGANISATIONEN I SVERIGE

Wanja Lundby/Wedin

Lars Nyberg