

Grödinge 2008-10-28

Lissabonfördraget: Kritik av regeringens proposition 2007/08: 168. Folkomrösta om EU:s nya grundlag! Riksdagens behandling ska ske i den ordning som gäller för stiftande av grundlag!

Regeringen beslöt proposition 2007/08: 168 Lissabonfördraget den 3 juli i år efter en remiss av departementspromemorian Ds 2007:48 och lagrådsremissen daterad den 29 maj.

1. Bestämmelserna i regeringsformen för godkännande

Lissabonfördraget betraktas som en folkrättslig överenskommelse. Ett ikraftträdande av det kräver ett godkännande av samtliga medlemsländer enligt deras konstitutioner. En svensk ratificering kräver därför att de konstitutionella förutsättningarna ska vara uppfyllda.

De svenska bestämmelserna om sådana överenskommelser finns i regeringsformen (RF), som är en grundlag liksom tryckfrihetsförordningen (TF), yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och successionsordningen.

” Överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation ingås av regeringen” enl. 10 kap. 1 § RF. Men 2 § föreskriver: ” Regeringen får ej ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphäves eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta.

Är i fall som avses i första stycket särskild ordning föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsättes, skall samma ordning iakttagas vid godkännandet av överenskommelsen. ...”
10 kap. 2 § andra stycket RF betyder att om en internationell överenskommelse t.ex. förutsätter en grundlagsändring, ska också överenskommelsen godkännas genom två likabetydande riksdagsbeslut med mellanliggande val.

Lissabonfördraget innebär bl.a. överlåtelse av beslutanderätt från riksdagen och andra svenska organ till EU:s institutioner. Det kan handla om att överlåta befogenheter att meddela bindande föreskrifter, dvs. normgivningsmakt beträffande t ex straffrätt, eller traktatmakt.
10 kap. 5 § RF reglerar överlåtelser av beslutanderätt.

” Inom ramen för samarbete i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri-och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelserna sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enl. 2 §.”

Alltså krävs först beslut om överenskommelsen och sedan beslut om överlåtelse av beslutanderätt, men besluten kan fattas vid samma tillfällen. Konstitutionsutskottet uttalade vid den senaste ändringen av 10 kap. 5 § : ” Av bestämmelserna i 10 kap. 2 § RF

följer således att riksdagen senast i samband med att den godkänner en fördragsändring har att pröva om fördragsändringen förutsätter att grundlagen ändras. Riksdagen har därmed att ta ställning till om fördragsändringen förutsätter överlåtelse av beslutsbefogenheter som innebär att grundlagen till någon del behöver ändras, dvs. om överlåtelsen rör principerna för statsskicket eller av annat skäl påkallar en grundlagsändring. En fördragsändring kan också i något annat avseende förutsätta att en ändring av grundlagen görs. Om riksdagen konstaterar att fördragsändringen förutsätter att grundlagen ändras, skall alltså fördragsändringen godkännas av riksdagen i samma ordning som gäller för stiftande av grundlag.” 1)

2. Regeringens förslag till riksdagsbeslut

” Regeringen föreslår att riksdagen

1. Godkänner Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget,
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.” 2)

Den första att-satsen ska svara mot ett godkännande av den internationella överenskommelsen och den andra ska innehålla den ytterligare beslutanderätt som överförs från svenska folket till EU:s institutioner. Anslutningslagen ändras på flera sätt i 3 och 4 § §. Det sker först med ändringen av mottagaren av beslutanderätten från Europeiska gemenskaperna till Europeiska unionen eller Europeiska atomenergigemenskaperna, som inte längre kunde döljas under ” Europeiska gemenskaperna”. Sedan sker det genom att i 4 § läggs till: ” 20. Lissabonfördraget den 13 december 2007 om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskaperna” och för Europeiska unionen eller Europeiska atomenergigemenskaperna sägs oförändrat för mottagaren att den ” får fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §.”

Därmed framgår, som förut, inte i förslaget till riksdagsbeslut eller i förslaget till ändrad anslutningslag uttryckligen vilken ytterligare beslutanderätt som överläts från Sverige till EU. Detta är anmärkningsvärt, eftersom diskussionen försvåras om vad Lissabonfördraget innebär. Konstitutionsutskottet har framhållit; ” Frågan om grundlagen behöver ändras kan således aktualiseras i samband med en fördragsändring som innebär att ny överlåtelse av beslutanderätt behöver ske. Hur långt EU- samarbetets räckvidd kan sträcka sig utan att grundlagen behöver ändras går enligt utskottets mening inte att ange i några entydiga termer. Det är inte minst därför betydelsefullt att, som hittills varit fallet, en fördragsändrings eventuella krav på ny överlåtelse av beslutsbefogenheter blir föremål för analys och debatt innan fördragsändringen godkändes av riksdagen. ” 3)

När dessutom regeringens redogörelse i proposition 2007/08:168 för vilken specifik beslutanderätt som överläts i avsnitt ”7.2 Konstitutionella överväganden – överlåtelse av beslutanderätt” är bristfällig och felaktig, vilket jag återkommer till , saknas ett adekvat

- 1) KU:s syftande 2001/02:18 s 40f. Se Gunnar Persson: ” Gamla och nya lagstiftare- om EU och straffrätt”, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) 2005:2, s 76f.
- 2) Prop 2007/08: 168, s 8.
- 3) KU:s yttrande 2001/02:18 , s 40f. Se Gunnar Persson, a.a. , s 75.

underlag både för den offentliga debatten och riksdagens beslut.

3. Villkoren för överförande av beslutanderätt och andra förutsättningar för godkännande

I förarbetena till bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF diskuterades de rättsliga förutsättningarna för överförande av beslutanderätt från Sverige till EU. Överlåtelse av beslutanderätt innebär, som sagt, att befogenheter att fatta beslut som varit förbehållet svenska organ, t ex riksdagen eller regeringen överlämnas till ett överstatligt organ, t ex ministerrådet. Det kan exempelvis röra sig om att överföra befogenheten att meddela bindande föreskrifter, dvs. normgivningsmakt, eller befogenheten att ingå internationella avtal, dvs traktatmakt.

Regeringen har berört två av förutsättningarna som ska vara uppfyllda för att överlåtelse ska kunna ske till EU utan grundlagsändring, nämligen kraven att EU har ett fri- och rättighetskydd som motsvarar det som ges i regeringsformen och i den europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och att överlåtelsen inte rör principerna för statskicket. 4) Senare ska jag granska regeringens påstående om att förutsättningarna uppfylls av Lissabonfördraget. Här ska först påpekas, att ”principerna för statskicket” inte bara avser 1 kap. Statskickets grunder i regeringsformen, utan också riksdagens ställning som det främsta statsorganet som inte genom överlåtelse av normgivningsmakt får urholkas i väsentlig grad, och det område som omfattar bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. På detta område har konstitutionsutskottet särskilt pekat på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statskicket, den allmänna och lika rösträtten, offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, förbudet mot censur, skyddet för uppgiftslämnare samt andra viktiga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som har betydelse för den fria åsiktsbildningen. 5)

Villkoret att riksdagens normgivningsmakt inte får urholkas i väsentlig grad innebär t.ex. att det är de samlade effekterna av allt överförande av beslutanderätt i och med EU-medlemsskapet 1995, Amsterdamsfördraget 1999, Nicefördraget 2003 och Lissabonfördraget som ska granskas.

I samband med den senaste ändringen av regeringsformens 10 kap.5 § som trädde i kraft 1 januari 2003 uttalade, som Gunnar Persson återgivit och framgått tidigare, konstitutionsutskottet, att riksdagen behöver pröva om överlåtelsen av beslutanderätt ”innebär att grundlagen till någon del behöver ändras, dvs. om överlåtelsen rör principerna för statskicket eller av annat skäl påkallar en grundlagsändring.” 6) Andra skäl kan sägas utgöra en tredje förutsättning som kan påkalla grundlagsändringar.

Att grundlagen ska spegla verkligheten är ett allmänt krav som innebär behov av grundlagsändringar och kan sägas vara en fjärde förutsättning, som måste prövas i samband med Lissabonfördraget.

4) Prop. 2007/08: 168, s 42 f; Lagrådsremiss, s 42 f; Ds 2007:48, s 65 f

5) Bet. 1993/94: KU 21, s 27 f. Se också prop. 2007/08: 168, s 42f

6) KU:s yttrande 2001/02: 18, s 40 f. Se Gunnar Persson, a.a., s 76 f.

Konstitutionsutskottet uttryckte, som Gunnar Persson återgivit: ” En konsekvens av Sveriges anslutning till EU och den överlåtelse av beslutanderätt som därmed skett dels i samband med anslutningen, dels med anledning av Amsterdam- och Nicefördragen, är att det finns normer som gäller i vårt land som inte kan härledas ur de överordnade normerna i regeringsformen- utom såvitt avser deras regler om överlåtelse av beslutanderätt- utan vilka i stället har sin grund i EG- rättens principer. Detta förhållande klargjordes genom överlåtelserregeln i 10 kap. 5 § första stycket RF (prop. 1993/94: 114 s 23). Detta nya rättsläge medför dock ingen förändring i det allmänna krav som får anses gälla att grundlagens bestämmelser skall spegla verkligheten ...” 7)

De fyra förutsättningarna som gäller frågan om Lissabonfördraget kräver grundlagsändringar och som behöver granskas närmare handlar om: EU:s fri- och rättighetskydd, principerna för statskicket, ”andra skäl” och kravet att grundlagens bestämmelser ska spegla verkligheten.

3.1 Kravet på fri- och rättighetskyddet

En förutsättning för överlåtelse av beslutanderätt utan grundlagsändring är ju att EU har ett fri- och rättighetskydd som ”motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna”. Det är framför allt tre nya aspekter som måste beaktas som en följd av Lissabonfördraget.

Den första är en följd av att EU:s beslutanderätt utvidgas till att i princip omfatta båda fördragen, dvs även unionsfördraget och EG-rätten som utsträcks till unionsrätt med motsvarande utvidgning av EG-domstolens behörighet att fälla avgöranden med undantag för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. EG-domstolen byter därför namn till Europeiska unionens domstol. Det är en kvalitativ förändring.

Den andra nya aspekten är, att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna 8) blir rättsligt bindande enligt artikel 6 EU. 9) Villkoren framgår både av stadgan och nämnda artikel, och som framgått ovan, får unionsdomstolen behörighet över stadgan. Och regeringen medger: ” Utvidgningen av EU- domstolens behörighet till att också omfatta stadgans område förutsätter, som ovan har nämnts, att beslutsbefogenheter förs över till unionen.” 10)

Den tredje nya aspekten utgör EG-domstolens nya domar, rättsfall som kan belysa vad unionsrätten innebär för de mänskliga fri-och rättigheterna och kravet på ett skydd som ges i regeringsformen. Slutligen tar jag upp det undantag som Storbritannien och Polen fått.

7) KU:s yttrande 2001/02 s 40f. Se Gunnar Persson, a. a., s 75

8) Bilaga 7 i departementspromemorian Ds 2007:48

9) Förkortningarna EU och EUF kopplade till en artikel i ”Lissabonfördraget Konsoliderad version av EU:s fördrag”, Sieps den 11 december 2007 betyder unionsfördraget resp. fördraget om europeiska unionens funktionssätt, som är det nya namnet på EG-fördraget. Se ”Lissabonfördraget ”, s 9. Observera att i propositionen är det en äldre artikelnumrering. Med hjälp av ”Jämförelsetabeller”, som hör till fördragets bilagor, i t ex bilaga 2 till Ds 2007:48 kan den nya numreringen härledas.

10) Prop. 2007/08:168, s 61

3.1.1 Unionsdomstolens överhöghet och stadgan

Den nya unionsdomstolen får med Lissabonfördraget generell behörighet på detta område. EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller inte bara en uppräknig av en rad fri-rättigheter enligt artiklarna 1-50 utan också ” Allmänna bestämmelser om tolkning och tillämpning av stadgan” i avdelning VII, artiklarna 51-54. Det sägs uttryckligen enligt artikel 51.2: ” Denna stadga innebär inte någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter, medför varken någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och ändrar heller inte de befogenheter och uppgifter som fastställs i fördragen,” 11) Det klargörs i artikel 52.2: ” De rättigheter som erkänns i denna stadga för vilka bestämmelser återfinns i fördragen ska utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa. ” Stadgan blir en del av unionens primärrätt enligt artikel 6.2 EU. De grundläggande rättigheterna blir inte absoluta utan kan inskränkas. ” De grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer.” enligt artikel 6.3 EU. 12) Det är EU:s domstol som med Lissabonfördraget ges beslutanderätt och därmed rätt att inskränka våra fri- och rättigheter vid tolkning av unionsrätten. Detta är en kvalitativ förändring som måste granskas ytterligare i ljuset av nyliga rättsfall och regeringsformens bestämmelser. Regeringen medger: ”Sannolikt kommer framtida praxis från EU-domstolen att påverka innehållet i vissa av stadgans rättigheter och därigenom få betydelse för tillämpningen av unionsrätten i Sverige. I detta hänseende skiljer sig inte stadgans bestämmelser från bestämmelserna i fördragen.” 13) Regeringsrättens ledamöter framhöll också i sina yttranden över promemorierna Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (Ds 2004:52) och Lissabonfördraget (Ds 2007:48) : ” Konsekvenserna av att stadgan om de grundläggande rättigheterna **tagits in i konstitutionen/ görs rättsligt bindande** är svåröverblickbara. ” 14) Högsta domstolens ledamöter hänvisade i sina yttranden till en rad frågor som inte uppmärksammats i det fortsatta arbetet med fördraget alltsedan departementspromemorian om det s. k. konventsförslaget (Ds 2003:36). 15) ”I det tidigare av de bägge yttrandena pekade ledamöterna på ett antal frågor som borde bli föremål för uppmärksamhet i det fortsatta arbetet på ett fördrag. Det gällde främst olika frågor med anledning av att stadgan om de grundläggande rättigheterna föreslogs bli omvandlad från ett politiskt dokument till fördragstext, att unionen avsågs ansöka om anslutning till Europakonventionen samt unionsdomstolens vidgade kompetens i bl. a. straffrättsliga frågor.” 16) I sitt yttrande över departementspromemorian Lissabonfördraget konstaterade Högsta domstolens ledamöter också: ” I den nu remitterade promemorian finns i likhet med i promemorian från år 2004 inte någon närmare redovisning av åtgärder eller överväganden som kan ha gjorts med anledning av vad ledamöterna anfört i sina tidigare remissyttranden. ” 17) Det kan tilläggas att någon sådan redovisning finns inte heller i lagrådsremissen eller i propositionen. Det centrala i sammanhanget är följande.

11) Ds 2007:48, Bilaga 7, s 28

12) Lissabonfördraget, s 9

13) Prop. 2007/08: 168, s 59

14) Regeringsrättens yttranden 2005-03-17, s 4 resp 2008-03-17, s 2.

15) Högsta domstolens yttranden 2003-09-03, 2005-03-17 och 2008-03-27

16) Yttrandet 2008-03-27, s 1

17) a.a., s 2

Genom att stadgan för de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande, pelarstrukturen avskaffas och domstolens behörighet utsträcks till båda fördragen med specifika undantag kan unionsdomstolens tolkningar av unionsrätten innebära inskränningar av våra fri- och rättigheter. Det har nyligen skett på ett delområde, arbetsmarknaden. Rättsfallen visar, att det finns ” en i fördraget garanterad grundläggande frihet, såsom den fria rörligheten för varor” eller friheten att tillhandahålla tjänster som är överordnade de grundläggande rättigheterna. Sedan är det möjligt att jämföra med det fri- och rättighetsskydd som finns i regeringsformen och besvara frågan om EU har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som finns i regeringsformen. Först ska rättsfallen gås igenom.

3.1.2 Rättsfall

Regeringsrättens ledamöter gav i sitt yttrande 2005-03-17 en lämplig inledning om EG-domstolens avgörande roll för rättsutvecklingen inom EU.

” Det är genom domstolens tolkning av fördraget som bl.a. principerna om EG-rättens företräde och direkt effekt av såväl fördragsbestämmelser som direktiv utmejslats liksom att medlemsstaterna – för att EG-rättens effektiva verkan skall tillgodoses - kan dra på sig skadeståndsskyldighet vid brister i genomförandet av EG-rätten. Domstolen har vidare i flera fall framhållit att medlemsstaterna vid utövandet av befogenheter på områden som tillhör medlemsstaternas kompetens ändå är skyldiga att respektera gemenskapsrätten, varvid domstolen särskilt åberopat de fyra friheterna samt principerna om icke-diskriminering och likabehandling. Mot bakgrund härav har domstolen därför på områden där EG getts ingen eller endast begränsad kompetens ändå ansett sig kunna ingripa. Sålunda har EG-domstolen uttalat sig om t ex nationella processrättsliga reglers bristande förenlighet med EG- rätten och underkänt nationella regler om inkomstbeskattning.”¹⁸⁾

Det ska nämnas, att med de ”fyra friheterna” menas fri rörlighet för varor, arbetstagare, tjänster och kapital enligt avdelning I och III i tredje delen av EG- fördraget. ¹⁹⁾ Icke-diskriminering ska hänföras till artikel 12 EG. ²⁰⁾

På arbetsmarknadens område har förra året och i år fällt domar bl.a. i Laval-, Viking- och Rüffertmålen som visar att de fyra friheterna (fri rörlighet för varor, arbetstagare, tjänster och kapital) har en överordnad betydelse även framför våra fri-och rättigheter på arbetsmarknaden.

18) Regeringsrättens yttrande 2005-03-17, s 3.

19) Europeiska unionens grundlagar - efter Nice, mars 2003, ”Nicesfördraget”, s 35 f.

20) a.a., s 32.

3.1.2.1 Lavaldomen den 18 dec. 2007.

I Lavaldomen hävisades beträffande en i fördraget garanterad frihet, såsom den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster till Schmidbergerdomen 2003 resp. Omegadomen 2004. ”94. I domarna i de ovannämnda målen Schmidberger och Omega fastslog domstolen att utövandet av de i dessa mål aktuella grundläggande rättigheterna, det vill säga yttrande- och mötesfriheten respektive skyddet för mänsklig värdighet, inte undgår tillämpningsområdet för bestämmelserna i fördraget. Dessa rättigheter måste utövas i samklang med de krav som följer av de i fördraget skyddade rättigheterna och i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Schmidberger, punkt 77, och Omega, punkt 36)” 21)

Inför domstolens prövning utifrån artikel 49 EG av de fackliga stridsåtgärderna för att förmå ett företag att ansluta sig till ett kollektivavtal och genomföra löneförhandlingar, ”har svarandena i målet vid Arbetsdomstolen samt den danska och svenska regeringen gjort gällande att artikel 49 EG inte är tillämplig på rätten att vidta fackliga stridsåtgärder i samband med förhandlingar med en arbetsgivare, eftersom gemenskapen enligt artikel 137.5 EG, i dess lydelse enligt Nicefördraget, inte är behörig att reglera denna rättighet.” 22) Artikeln 137.5 EG rör de s.k. sociala bestämmelserna och säger uttryckligen: ”Bestämmelserna i denna artikel skall inte tillämpas på löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout.” 23) Bl.a. den svenska regeringen hade alltså den uppfattningen att grundläggande fri- och rättigheter som stridsåtgärder på arbetsmarkanden var helt och hållet en fråga för nationell rätt. Men domstolen slog fast något annat, vilket ställer frågan om vilket fri- och rättighetsskydd EU har jämfört med regeringsformen i helt ny dager. ” 87. Domstolen anser att det i detta hänseende är tillräckligt att erinra om att även om det är riktigt att medlemsstaterna på områden som inte omfattas av gemenskapens behörighet har frihet att reglera förekomsten av ifrågavarande rättigheter och villkoren för att utöva dessa, är medlemsstaterna inte desto mindre skyldiga att iaktta gemenskapsrätten vid utövandet av denna behörighet...” Domstolen kom till slutsatsen: ”88. Det förhållandet att artikel 137 EG inte är tillämplig på strejkrätten och rätten till lockout innebär således inte att sådana fackliga stridsåtgärder som de som är föremål för prövning i målet vid Arbetsdomstolen faller utanför området för friheten att tillhandha tjänster.” Alltså oavsett bestämmelserna i svensk grundlag och lag gäller EU:s rätt.

Den svenska regeringen betraktade, som sagt, stridsåtgärderna som grundläggande rättigheter som inte omfattades av EG-rätten. ”89. Enligt den danska och svenska regeringen utgör rätten att vidta fackliga stridsåtgärder en grundläggande rättighet som i sig inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 49 EG och direktiv 96/71.” (utstationeringsdirektivet) Trots att domstolen i punkt 90 räknade upp olika internationella rättsakter som erkänner rätten att vidta fackliga stridsåtgärder och som medlemsstaterna medverkat och anslutit sig till, konstaterade domstolen: ”91. Även om rätten att vidta fackliga stridsåtgärder således skall erkännas som en grundläggande rättighet som utgör en integrerad del av de allmänna principerna för gemenskapsrätten, vars efterlevnad säkerställs av domstolen, kan det för utövandet av denna rättighet inte desto mindre gälla vissa begränsningar.”

21) Lavaldomen den 18 dec. 2007 i mål C-341/05, s 22.

22) a. a., s 20 f.

23) Nicefördraget, s 77. Artikel 137.5 EG betyder artikel 137.5 i EG-fördraget. Förkortningen EU i samband med en artikel betyder unionsfördraget.

Sedan hänvisade domstolen till de tidigare refererade målen Schmidberger och Omega angående de grundläggande rättigheterna, dvs yttrande- och mötesfriheten respektive skyddet för mänsklig värdighet som ”inte undgår tillämpningsområdet för bestämmelserna i fördraget.” Och domstolen drog slutsatsen: ”95. Av det ovanstående följer att det förhållandet att rätten att vidta fackliga stridsåtgärder är av grundläggande karaktär, inte medför att sådana åtgärder faller utanför gemenskapsrättens tillämpningsområde, när de vidtas mot ett fördrag som är etablerat i en annan medlemsstat och som utstationerar arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster över gränserna.”

Det framgår också, att friheten att tillhandahålla tjänster innehåller en annan dimension.

”114. Det följer av fast rättspraxis, att friheten att tillhandahålla tjänster bland annat innebär krav på avskaffande av all diskriminering av en tjänsteleverantör på grund av dennes nationalitet eller den omständigheten att denne är etablerad i en annan medlemsstat än den där tjänsten skall utföras.”

Diskriminering ges en definition. ”115. Enligt en likaså fast rättspraxis föreligger diskriminering endast när olika regler tillämpas på lika situationer eller när samma regler tillämpas på olika situationer...” Och domstolen kom till slutsatsen: ”116. Sådana nationella bestämmelser som de som är tillämpliga i målet vid Arbetsdomstolen, enligt vilka hänsyn inte tas till kollektivavtal, oavsett innehållet i dessa avtal, som företag som utstationerar arbetstagare i Sverige redan är bundna av i den medlemsstat där de är etablerade, innebär en diskriminering av dessa företag, eftersom de behandlas på samma sätt som inhemska företag som inte har tecknat något kollektivavtal.” Med de diskriminerande nationella bestämmelserna menas Lex Britannia, dvs. 25 a §, 31 a § och 42 tredje stycket medbestämmandelagen (MBL). Och inget av undantagen enligt artikel 46 EG är tillämpligt enligt domstolen och slutsatsen blev: ”119. Inga av de i föregående punkt nämnda övervägandena avser hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa i den mening som avses i artikel 46 EG, jämförd med artikel 55 EG. En sådan diskriminering som den som är för handen i målet vid Arbetsdomstolen kan därför inte vara motiverad.” 24) Observera vad som enligt domen inte är diskriminering, nämligen att utstationerade arbetstagare från ett annat medlemsland som utför lika arbete som arbetstagarna i värdlandet inte får lika lön för lika arbete. Blockaden mot det lettiska företaget som hade lettiskt kollektivavtal med löner som inte underskred kravet på minimiskydd var inte tillåten enligt EG-domstolen, trots att den var laglig enligt svensk rätt, vilket polisen tidigare meddelat Laval efter deras kontakt. Lavaldomen visar, att grundläggande fri- och rättigheter på arbetsmarknaden är underordnade EU:s rätt och de fyra friheterna, den fria rörligheten för varor, arbetstagare, tjänster och kapital som inte alls har den rollen i regeringsformen, vilket jag återkommer till.

24) För citaten se Lavaldomen, s 20 f.

3.1.2.2 Ruffertdomen den 3 april 2008

Ruffertdomen rör också tolkningen av artikel 49 EG, som alltså handlar om den fria rörligheten av tjänster, och innebär, att delstaten Niedersachsens lag om offentlig upphandling med krav på kollektivavtalslöner underkändes. Utstationeringsdirektivet 96/71 fick samma tolkning mot bakgrund av artikel 49 EG som i Lavaldomen. ”Direktivet syftar nämligen bland annat till att förverkliga friheten att tillhandahålla tjänster, vilken utgör en av de grundläggande friheterna i fördraget.” Domstolen kom till slutsatsen: ”43. På grund av det anförda skall tolkningsfrågan besvaras så, att direktiv 96/71, tolkat mot bakgrund av artikel 49 EG, utgör hinder för att en myndighet i en medlemsstat vidtar en åtgärd av lagstiftningskaraktär enligt vilken en upphandlande myndighet vid offentlig upphandling av bygg- och anläggningsarbeten endast får anta anbud från företag som i sina anbud skriftligen

åtar sig att för utförandet av tjänsterna i fråga betala sina arbetstagare minst den lön som fastställs i det kollektivavtal som är tillämpligt på den ort där tjänsterna tillhandahålls.” 25)

3.1.3 Sammanfattning av fri-och rättighetsskyddet i EU

De senaste årens domar av EG-domstolen på arbetsmarknadens område visar EG-rättens begränsningar av fri- och rättighetsskyddet på detta område som inte var kända ens av den svenska regeringen, vilket visats tidigare. Som också berörts ovan görs med Lissabonfördraget EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna rättsligt bindande utan att ändra EG-rätten, som utvidgas till unionsrätt med generell behörighet för domstolen över båda fördragen och därmed över stagan. 26)

Stadgan innehåller fri-och rättigheter inte bara på arbetsmarknadens område, t.ex. egendomsrätt. Se bilaga 7 till Ds 2007:48.

Unionsdomstolen får alltså vidgade befogenheter.

Det framgår tydligt av författningsdomstolens domar vad som är grundläggande och därmed överordnat på stadgans område. ” Av domstolens rättspraxis framgår att friheten att tillhandahålla tjänster är en av gemenskapens grundläggande principer.” 27)

I Lavaldomen talas också om: ” en i fördraget garanterad grundläggande frihet, såsom den fria rörligheten för varor...eller friheten att tillhandahålla tjänster.” 28)

I Ruffertdomen sägs, som sagt, om utstationeringsdirektivet: ”36. Denna tolkning av direktiv 96/71 bekräftas genom en läsning av direktivet mot bakgrund av artikel 49 EG. Direktivet syftar nämligen bland annat till att förverkliga friheten att tillhandahålla tjänster, vilken utgör en av de grundläggande friheterna enligt fördraget.” 29)

Bestämmelserna om fria rörligheten för varor, arbetstagare, tjänster och kapital utgör alltså begränsningar på området för EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och med Lissabonfördraget överförs beslutanderätt till EU och unionsdomstolen, som alltså får rätt att begränsa våra fri-och rättigheter. 30)

Dessa begränsningar i fri- och rättigheterna som rättspraxis innebär visar också vilket fri-och rättighetsskydd EU har och gör det möjligt att jämföra det med regeringsformens och besvara frågan om det motsvarar det som ges i regeringsformen.

- 25) Ruffertdomen den 3 april 2008, s 7 f. Precis som i Lavalmålet överskred ifrågavarande löner det miniskydd som utstationeringsdirektivet värnar och uppfyllde inte heller övriga villkor för godkännande.
- 26) Av Lavaldomen framgår också att EG-domstolen tagit hänsyn till stadgan: ” Såsom bekräftas i artikel 28 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är denna rättighet skyddad enligt gemenskapsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. ”(s 21) Men , som tidigare visats, den artikeln hindrar inte att fri-och rättigheterna fick sina begränsningar av EG-domstolen.
- 27) Lavaldomen, s 23.
- 28) a.a., s 22.
- 29) Ruffertdomen, s 7.
- 30) I Lissabonfördraget finns bestämmelserna om den fria rörligheten av varor, arbetstagare, tjänster och kapital i artiklarna i avdelning I och III och IV i tredje delen av EUF fördraget, s 26 f.

3.1.4 Fri-och rättighetsskyddet i regeringsformen

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna och med hänvisning till bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I 2 kap. 12 § RF anges bestämmelser om begränsningar: ” 12 § De fri- och rättigheter som avses i 1 § 1-5 samt i 6 och 8 §§ och i 11 § andra stycket får, i den utsträckning som 13-16 §§ medger, begränsas genom lag. Efter bemyndigande i lag får de begränsas genom annan författning i de fall som anges i 8 kap. 7 § första stycket 7 och 10 §. I samma ordning får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas även i de fall som anges i 14 § första stycket andra meningen.

Begränsning som avses i första stycket får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Förslag till lag som avses i första stycket eller till lag om ändring eller upphävande av sådan lag skall, om det ej förkastas av riksdagen, på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytttrandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare. Utan hinder härav kan riksdagen antaga förslaget, om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om beslutet.

Tredje stycket gäller icke förslag till lag om fortsatt giltighet i högst två år av lag. Det gäller ej heller förslag till lag som enbart angår

1. förbud att röja sådant, som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt och vars hemlighållande är påkallat av hänsyn till intresse som anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen,
2. husrannsakan eller liknande intrång eller
3. frihetsstraff som påföljd för viss gärning.

Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens vidkommande huruvida tredje stycket är tillgängligt i fråga om visst lagförslag.”

Enligt regeringsformen kan våra fri-och rättigheter bara begränsas genom lag, eller som gäller för fackliga stridsåtgärder, genom avtal, vilket framgår av ” 17 § Förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om annat ej följer av lag eller avtal.” Och förutsättningarna för begränsningarna anges särskilt och har inte alls med fri rörlighet för varor, arbetstagare, tjänster och kapital att göra. Fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen omfattar också, som framgått av 12 §, möjligheten för tio riksdagsledamöter att få ett förslag till begränsning av fri-och rättigheterna vilande i minst tolv månader, om inte minst fem sjättedelar röstar för förslaget.

Beträffande egendomsrätten stadgas i 18 § RF beträffande tillgång till naturen i sista stycket: ” Alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.”, vilket är ett unikt skydd för en rättighet för allmänheten.

3.1.5 Jämförelse mellan fri-och rättighetsskyddet genom Lissabonfördraget och regeringsformen

I samband med det s.k. Europeiska konventet 2002-2003 och regeringskonferensen 2003-2004 fick dåvarande regeringen inte gehör för att EU skulle införa meddelarfrihet och meddelarskydd (källskydd) i det nya fördraget och så blev det inte heller med Lissabonfördraget. EU får alltså inte meddelarfrihet och meddelarskydd, som Sverige haft grundlagsskyddade som grundläggande principer för den fria åsiktsbildningen.

Som framgått tidigare har nyligen avkunnade domar av EG-domstolen visat ”att även om det är riktigt att medlemsstaterna på områden som inte omfattas av gemenskapens behörighet har frihet att reglera förekomsten av ifrågavarande rättigheter och villkoren för att utöva dessa, är medlemsstaterna inte desto mindre skyldiga att iakttä gemenskapsrätten vid utövandet av denna behörighet ” 31) - tvärtemot vad regeringen hävdade i Laval-målet. Genom utvidgningen av EU-domstolens behörighet till att också gälla EU:s stadgan för de grundläggande rättigheterna förs, som tidigare berörts, beslutanderätt över till EU. Sammantaget blir detta något kvalitativt nytt. Domstolens rättspraxis visar enligt ovan, att fri och rättigheter begränsas av EU:s grundläggande principer om den fria rörligheten av varor, arbetstagare, tjänster och kapital, vilket inte är fallet i regeringsformen.

I sammanhanget har också begrepp som diskriminering och lika behandling en speciell tolkning enligt EG:s rättspraxis.

Därmed får inte EU ett fri-och rättighetsskydd inom det samarbetsråde till vilket överlåtelsen sker som motsvarar det som ges i regeringsformen och förutsättningen för överlåtelsen av beslutanderätt är inte uppfylld enligt 10 kap. 5 § RF och ett tillträde till Lissabonfördraget kräver en grundlagsändring.

Regeringen hävdar motsatsen och hänvisar till att: ” Vid Sveriges anslutning till EU och vid tillträdet till Amsterdam-och Nicefördragen gjorde riksdagen bedömningen att fri-och rättighetsskyddet inom EG ligger i nivå med det som gäller i Sverige.” 32) Men sedan Nicefördraget från 2001 har sentida rättspraxis av EG-domstolen visat de begränsningar av fri-och rättigheterna som EG-rätten innebär – tvärtemot den uppfattning regeringen haft i Laval-målet, som jag tidigare redogjort för. Fri- och rättighetsskyddet i EU är något annat än regeringen/riksdagen tidigare föreställt sig. Regeringen hänvisar också i sin samlade konstitutionella bedömning till artikel 6.3 EU ” De grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer.” Men enligt rättspraxis finns som berörts ovan andra, grundläggande principer som är överordnade sådana allmänna principer. Vidare anförs, att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande enligt artikel 6.1 EU. 33)

31) Lavaldomen, s 21

32) Prop.2007/08:168, s 63

33) a.a., s 63

Men artikel 6.1 EU har ett tredje stycke som handlar om att ” Rättigheterna, friheterna och principerna i stadgan ska tolkas i enlighet med de allmänna bestämmelserna i avdelning VII i stadgan om dess tolkning och tillämpning och med vederbörlig hänsyn till de förklaringar som det hänvisas till i stadgan, där källorna till dessa bestämmelser ges.” 34) I stadgan sägs

uttryckligen i artikel 51.2 ” Denna stadga innebär inte någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter, medför varken någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och ändrar heller inte de befogenheter och uppgifter som fastställs i fördragen. ”De rättigheter som erkänns i denna stadga för vilka bestämmelser återfinns i fördragen ska utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa.” 35) Tala om Kejsarens nya kläder! Men regeringen påstår i sin samlade konstitutionella bedömning: Beträffande Lissabonfördraget kan det konstateras att fri- och rättighetskyddet stärks genom att det kommer till tydligare uttryck.” 36) Men i avsnittet om stadgan säger regeringen: ”Stadgan kan alltså inte användas som rättslig grund för nya rättsakter utan dess huvudsyfte är att i ett dokument samla de rättigheter, friheter och principer som enligt existerande regler och praxis redan erkänns av EU i ett dokument, så att de blir överskådliga och lättförståeliga för unionens medborgare och myndigheter.” 37)

Stadgan i sig betyder alltså ingen utvidgning av fri-och rättigheterna, som däremot inte blir tydligare, eftersom begränsningarna håller man tyst om. Sådan tydlighet kan inte, som regeringen påstår, innebära att, fri-och rättighetskyddet stärks. Då är det mer substans i yttrandet av regeringsrättens ledamoter över Ds 2007:48 att: ”Konsekvenserna av att stadgan om de grundläggande rättigheterna görs rättsligt bindande är svåröverblickbara.” 38)

Avgörande är att beslutanderätten, makten över de mänskliga fri-och rättigheterna flyttas från Sverige till EU:s domstol Det är en kvalitativ förändring av sådan betydelse att en folkomröstning är livsnödvändig. Stadgans införlivande i unionsrätten, som har företräde framför nationell rätt, innebär att regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen degraderas. Regeringen får göra ett medgivande: ”Sannolikt kommer framtida praxis från EU-domstolen att påverka innehållet i vissa av stadgans rättigheter och därigenom få betydelse för tillämpningen av unionsrätten i Sverige.” 39) Det är inte otänkbart, att domstolen förklarar i en dom, att vår tillgång till naturen i överenskommelse med allemansrätten enligt 2 kap. 18 § regeringsformen är oförenlig med stadgans artikel 17 om ”Rätt till egendom” och unionsrätten. Då står vi där med mössan i hand och får rätta oss.

Det är inte konstigt att Storbritannien och Polen skaffat sig undantag i ett särskilt protokoll.40) Med Lissabonfördraget får inte EU ett fri-och rättighetskydd som motsvarar det som ges i regeringsformen och ett tillträde kräver en grundlagsändring.

34) Lissabonfördraget, s 9

35) Ds 2007:48, Bilaga 7, s 28 f

36) Prop. 2007/08:168, s 63

37) a.a., s 59

38) Regeringsrätten, ”Yttrande över promemorian Lissabonfördraget (Ds 2007:48) s 2.

39) Prop. 2007/08:168, s 59

40) Ds 2007:48, bilaga 2, ”Protokoll om Polens och Förenade kungarikets tillämpning av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,” s 17 f.

3.2 Kritik av regeringens genomgång av överlåtelsen av beslutandrätt

3.2.1 Inledning

I avsnittet ”7.2 Konstitutionella överväganden - överlåtelse av beslutanderätt” gör regeringen genomgång av olika förändringar som följer av Lissabonfördraget jämfört med Nicefördraget. Genomgången är bara partiell med svar på frågan om förändringen i sig innebär någon överlåtelse av beslutanderätt. Sådana svar ger en första uppfattning om överlåtelsen av beslutanderätt men ger inte besked om den verkliga omfattningen och betydelsen av överlåtelsen, vilket bara kan åstadkommas genom en koppling till ändrade beslutsregler och de EU-institutioner som samtidigt förstärks och byggs ut och får mer makt genom överlåtelsen av beslutanderätt från Sverige till EU. Någon sådan samlad analys görs inte av regeringen.

Om man ska kunna bedöma hur t.ex. riksdagens beslutanderätt påverkas av Lissabonfördraget räcker det inte med att bara studera den direkta överlåtelsen av beslutanderätt och dess effekter i verkligheten på hur riksdagens ställning som det främsta statsorganet urholkas. För inskränkningarna av den svenska beslutanderätten påverkas på två sätt, dels direkt genom överförandet av beslutanderätt på ett visst område och dels genom att handlingsfriheten på olika områden inskränks genom bestämmelser i fördragen, t.ex. enligt artikel 42.3 EU.

” I syfte att genomföra den gemensamma säkerhets-och försvarspolitikerna ska medlemsstaterna ställa civil och militär kapacitet till unionens förfogande för att bidra till de mål som fastställs av rådet. De medlemsstater som tillsammans upprättar multinationella styrkor får även ställa dem till förfogande för den gemensamma säkerhets-och försvarspolitikerna. Medlemsstaterna förbinder sig att gradvis förbättra sin militära kapacitet. Byrån för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel (nedan kallad *Europeiska försvarsbyrån*) ska identifiera de operativa behoven, främja åtgärder för att tillgodose dessa bidra till att identifiera och i förekommande fall genomföra varje åtgärd som behövs för att förstärka försvarssektorns industriella och tekniska bas, delta i utformningen av en europeisk politik för kapacitet och försvarsmateriel samt hjälpa rådet att utvärdera om den militära kapaciteten har förbättrats.” 41) Detta är exempel på bestämmelser som i väsentlig grad urholkar riksdagens ställning som det främsta statsorganet på annat sätt.

Lissabonfördraget innebär inte bara att beslutanderätt överförs på nya områden och andra bestämmelser införs som begränsar vår handlingsfrihet, utan också att ytterligare beslutanderätt överförs på områden där viss beslutanderätt redan överlåtits.

Denna ytterligare beslutanderätt hör till vad som överläts och ska redovisas men saknas i regeringens redogörelse i avsnitt ”7.2 Konstitutionella överväganden – överlåtelse av beslutanderätt”, vilket är oacceptabelt med tanke på att det inte finns någon som helst redovisning i anslutningslagen av vilken beslutanderätt som överförs.

3.2.2 Asyl-och invandringsplikt samt energipolitik

Detta senare gäller den gemensamma asyl-och invandringspolitik som införs. T.ex. i stället för miniminormer införs enhetliga regler, vilket innebär, att utrymmet för generösare regler är borta. Enligt artikel 63 EG i Nicefördraget gäller för närvarande mininormer: ”för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna”, ”för när medborgare i tredje land skall betraktas som flyktingar”, ”för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus” och ”för att ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland och för personer som av andra skäl behöver internationellt skydd”.

41) Lissabonfördraget, s 30

Lissabonfördragets enhetliga regler finns i avdelning V kap.2 ”Politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring”, artikel 77-80 EUF, jämför med artikel 78 EUF. 42)

I regeringens avsnitt 7.2.5. ”Ändringar gällande den nuvarande gemenskapsrätten m.m” hävdas, att energifrågan, som får en uttrycklig rättslig grund, inte förutsätter ytterligare överlåtelse av beslutanderätt till EU, utan bestämmelserna är endast förtydliganden av vad som redan gäller idag. ”Unionen har dock redan enligt det nuvarande EG-fördraget beslutat om åtgärder på energiområdet, bl.a. inom ramen för den inre marknaden och skyddet av miljön och ett råd för energifrågan har exempelvis funnits sedan länge.” 43)

Men i Lissabonfördragets nya avdelning XXI, Energi, artikel 194 EUF finns specifika mål och ges rätt för rådet och EU-parlamentet att i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet föreskriva nödvändiga åtgärder för att uppnå målen, som inte återfinns i de nuvarande bestämmelserna om den inre marknaden. 44) Det är fråga om införande av en överstatlig, övergripande energipolitik. Detta accentuerades av EU:s stats- och regeringschefer i bilaga 1 till ”Ordförandeskapets slutsatser, Bryssel den 23 juni 2007” genom ändringen av artikel 122 EG i Lissabonfördraget. 45) Artikel 122.1 EG lyder nämligen: ”1. Utan att det påverkar tillämpningen av övriga förfaranden som föreskrivs i fördragen får rådet på förslag av kommissionen *i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna* besluta om lämpliga åtgärder med hänsyn till det ekonomiska läget, särskilt om det uppstår allvarliga försörjningsproblem i fråga om vissa varor, *särskilt på energiområdet.*” 46) Det som tillkommit är kursiverat.

Det är fråga om ytterligare beslutanderätt som överförs till EU på ett viktigt område, nämligen övergripande energipolitik.

3.2.3 Tjänster av allmänt intresse resp av allmänt ekonomiskt intresse

I avsnittet 7.2.5 ”Ändringar gällande den nuvarande gemenskapsrätten m.m”. tas inte upp ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”, trots att EU:s kompetens utvidgas för dessa och så medges i avsnitt 21.2 47) Av tjänster i allmänhetens intresse är det bara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som omfattas av reglerna för den inre marknaden, konkurrens och statsstöd. EG-domstolen har slagit fast i flertal fall vilka tjänster av allmänt intresse som ska vara sådana tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Och regeringen skrev: ”Under de senaste åren har tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, såsom post, el, vatten och kommunikationer i stor utsträckning avreglerats av medlemsstaterna. 48)

42) Se Nicefördraget, s 46 och Lissabonfördraget, s 70 f. Se också remissvaren på Ds 2007:48 från Kammarrätten i Stockholm, s 4f. och Migrationsverket, s 3 f. Längre fram säger regeringen i avsnitt 23.4.2: ”En skillnad är dock att det i nuvarande regelverk främst handlar om miniminormer men att det i nya fördraget handlar om en gemensam invandringspolitik”. Men regeringen redovisar inte att ytterligare beslutanderätt överförs. Se prop. 2007/08:168, s 213.

43) Prop. 2007/08:168, s 52

44) Lissabonfördraget, s 127

45) Se Kaj Lidén: ”Myglet med EU:s konstitutionsförslag fortsätter: Folkomrösta om EU:s nya grundlag, s 5.

46) Lissabonfördraget, s 92.

47) Prop.2007/08:168, s 164 f.

48) a.a., s 165

Det är artikel 16 EG i Nicefördraget som ändras till artikel 14 EUF, som regeringen bl.a. skriver följande om: ”I bestämmelsen betonas att unionen och medlemsstaterna ska sörja för att dessa tjänster utförs på grundval av principer och villkor, ’särskilt ekonomiska och finansiella’, som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter.

Artikeln är i denna del oförändrad, förutom att tillägget ’särskilt ekonomiska och finansiella’ införs.

Genom Lissabonfördraget införs en särskild rättslig grund på detta område enligt vilken Europaparlamentet och rådet genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska fastställa principer och villkor, utan att det påverkar medlemsstaternas befogenheter att i överensstämmelse med fördragen tillhandahålla, beställa och finansiera sådana tjänster.” 49)

Men EU:s utvidgade beslutanderätt att fastställa principer och villkor, där ekonomiska och finansiella ingår, för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse påverkar deras karaktär.

Definitionen av vad som är tjänster av allmänt intresse som inte behöver avregleras och vad som är tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som avregleras fortsätter att vara en fråga för EU att avgöra och då i sista hand av unionsdomstolen. Detta rör en central, nationell välfärdsfråga som alltmer underställs unionsrätten beträffande principer och villkor genom Lissabonfördraget. Att medlemsländerna har kvar befogenheterna att tillhandahålla, beställa och finansiera tjänsterna ändrar inte det faktum att EU får möjlighet att bestämma ekonomiska och finansiella villkor.

Sveriges kommuner och landsting kritiserade behandlingen av dessa tjänster i departementspromemorian, Ds 2007:48 i sitt remissvar 2008-03-14.

”Frågans behandling i promemorian

Det är en fråga om demokrati att regeringen ger beslutsfattarna i ratificeringsprocessen ett så exakt och tydligt underlag som möjligt om de verkliga ändringar som Lissabonfördraget introducerar. Det avsnitt som berör tjänster av allmänt intresse i Ds 2007:48 ger inte ett underlag av den karaktären utan bidrar till att öka den osäkerhet som sedan råder om definitionen och regleringen av dessa tjänster. I den proposition som kommer att läggas fram måste avsnittet förbättras genom att:

- ...
- 2 Även vård, äldreomsorg, handikappomsorg, utbildning, socialförsäkring, arbetsförmedling, avfallshantering m.m. måste nämnas som exempel på tjänster av allmänt intresse. Då klargör man vilken central välfärdsfråga gemenskapsrätten om dessa tjänster utgör.

-
4. De kommande bostadsföretagen ska kunna utgöra ett redskap för kommunerna att utföra lagstadgade uppgifter. De särskilda uppdrag kommuner väljer att ge företagen kan ses som tjänster av allmänt intresse. För att tydliggöra detta bör kommunala företags verksamhet nämnas i den proportion som kommer att läggas fram som exempel på tjänsten av allmänt intresse.” 50)

49) a.a., s 165 f. Se artikel 14 EUF i Lissabonfördraget, s 49

50) Sveriges Kommuner och landsting, Yttrande 2008-03-14. ”EU:s Lissabonfördrag (Ds 2007:48)”, s 8

Och beträffande upphandling framhåller Sveriges kommuner och landsting:
”SKL framhåller vikten av att bestämmelserna rörande offentlig upphandling inte försvårar tillhandahållandet av tjänster. Nya former för samverkan inom offentlig sektor eller mellan offentlig sektor, näringsliv och civilsamhälle möts inte sällan i dag av regelverk av försvårande karaktär när det gäller upphandling. Det är t.ex. viktigt att kommuner, landsting och regioner ska kunna använda sig av de helägda kommunala företagens tjänster utan att detta ska föregås av en offentlig upphandling.” 51)

Något sådant försök till säkerställande av dessa kommunala tjänster och de kommunala bostadsföretagens lagstadgade uppgifter som exempel på tjänster av allmänt intresse som Sveriges Kommuner och Landsting efterlyst görs inte av regeringen i propositionen. Beträffande ett nytt ”protokoll om tjänster av allmänt intresse” 52) framhåller regeringen: ”Protokollet syftar främst till att klarlägga rådande rättsläge. Frågan om protokollet här utöver tillför något nytt, kommer ytterst att få klargöras genom praxis från EU-domstolen.” 53)

Om avreglering av offentliga tjänster ska ske eller inte göras borde avgöras av kommunerna själva genom vederbörliga beslut av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, då följs den kommunala självstyrelsen som är skyddad i portalparagrafen i 1 kap. Statsskicketets grunder, regeringsformen. Kommer t.ex. kravet på avreglering eller principerna och villkoren däremot genom påbud utifrån, av EU och unionsrätten, som Lissabonfördraget öppnar för, urholkas den kommunala självstyrelsen, den kommunala demokratin och därmed principerna för statsskicket.

Lägger man till den utvidgade, överstatliga handelspolitiken på detta område förstår man hur missvisande en partiell redogörelse är för förståelsen av vad Lissabonfördraget innebär. Regeringen medger: Artikel 207 EUF ”innehåller ett antal viktiga ändringar. Unionen ges uttryckligen en befogenhet att förhandla och ingå avtal på områdena handel med tjänster, immateriella rättigheter och utländska direktinvesteringar. Det har även införts en ny bestämmelse med innebörden att den gemensamma handelspolitiken ska föras inom ramen för principerna och målen för unionens yttre åtgärder.” 54) På så sätt urholkas den kommunala självstyrelsen ytterligare.

Det är därför anmärkningsvärt, att regeringen inte tar upp EU:s utökade makt på området för tjänster av allmänt intresse och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i avsnitt 7, som gäller ”De konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget” Att unionsdomstolen även fortsättningsvis kan ta sig rätten att definiera vad som är allmänna tjänster av ekonomisk art gör inte saken bättre.

51) a.a., s 9

52) Se 2007:48, bilaga 2, s 20.

53) Prop 2007/08:168, s 166

54) Prop 2007/08:168, s 254

3.2.4 Överförande av beslutanderätt beträffande straffrätt m. m.

Regeringen redogör för överlåtandet av beslutanderätt på vissa områden. Beslutanderätt överläts på det juridiska området för förutom straffrätten (bl. a. miniminormer) och polissamarbetet, inklusive rätt att ingå internationella avtal, också inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet och rätt för EU att fastställa på vilka villkor och inom vilka gränser som de nationella myndigheterna, som är ansvariga för straffrättsligt och polissamarbete, får agera på en annan medlemsstats territorium i samverkan och i samförstånd med myndigheterna i denna medlemsstat. 55) På så sätt överförs också förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till EU. EG-rättens utvidgning till att omfatta förutom EG-fördraget också unionsfördraget med angivet undantag och därmed EG-domstolens motsvarande utökning av sin behörighet över hela tillämpningsområdet befäster överstatligheten.

Tillämpningsområdet för den s.k. flexibilitetsklausulen utökas också när pelarstrukturen avskaffas och EG-rätten vidgas till unionsrätt över det politiska området, utom för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Men tillämpningsmöjligheterna ökar också med antalet mål. Enligt artikel 352 EUF kan EU således vidta åtgärder även om de nödvändiga befogenheterna inte finns i fördragen: ”1. Om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att inom ramen för den politik som fastställs i fördragen, nå något av de mål som avses i fördragen, och dessa inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta, ska rådet med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, anta lämpliga bestämmelser...” 56) Flexibilitetsklausulen är en sorts konstitutionell ”carte blanche”, en konstitutionell gummiparagraf. Som kammarrätten i Stockholm påpekat: ”Likväl framstår bestämmelsen redan i sin tidigare lydelse och än mer i sin lydelse enligt Lissabonfördraget som problematisk med hänsyn till frågan om var gränsen går för unionens kompetens.” 57)

3.2.5 Internationella avtal

Som tidigare påpekats utökas EU:s beslutanderätt i fråga om handelsavtal genom artikel 207 EUF. En sorts flexibilitetsklausul införs med artikel 216 EUF för internationella avtal överhuvudtaget med bindande verkan för både unionens institutioner och medlemsländerna på hela unionsrättens område. ”1. Unionen får ingå avtal med ett eller flera tredjeländer eller internationella organisationer, om fördragen föreskriver att sådana avtal ska ingås eller om ingåendet av ett avtal är nödvändigt antingen för att inom ramen för unionens politik förverkliga något av de mål som avses i fördragen, eller föreskrivs i någon av unionens rättsligt bindande akter eller kan komma att inverka på gemensamma regler eller räckvidden för dessa.

55) Se Lissabonfördraget om straffrätten (inkl europeisk åklagarmyndighet) artiklarna 82-86 EUF, s 74f, polissamarbetet (inbegripet polisen, tullen och andra brottsbekämpandeorgan) artiklarna 87-88 EUF, s 78 f, internationella avtal artikel 218 EUF, s 138f. med förklaring 36 i Ds 2007:48, bilaga 3 och myndighetsutövning på annat lands territorium artikel 89 EUF, s 79

56) Lissabonfördraget, s 186f.

57) Kammarrätten i Stockholm, Remissyttrande 2008-03-20, s 2.

- 2 Avtal som ingås av unionen ska vara bindande för unionens institutioner och medlemsstaterna.” 58)

Detta är möjligt i och med att EU får status som juridisk person och pelarstrukturen avskaffas och innebär att ytterligare beslutanderätt, traktatmakt överläts till EU, vilket inte framgår av propositionen.

3.2.6. Sammanfattning

Sammanfattningsvis den redogörelse som finns i proposition 2007/08:168 för överlåtelsen av beslutanderätt som Lissabonfördraget innebär är så ofullständig och felaktig att den borde inte kunna bilda underlag för något riksdagsbeslut. Det är rimligt demokratiskt krav att allmänheten och riksdagsledamöterna inför särskilda beslut om överlåtelse av beslutanderätt till EU, dolt i anslutningslagen, får ett korrekt underlag, annars vet inte riksdagsledamöterna vad de beslutar om. För det handlar om att svenska folket och riksdagen förlorar makt till EU och inte som i regeringens pressmeddelande den 13 dec. 2007 där det uppgavs att en av de viktigaste punkterna i Lissabonfördraget är ”Mer makt åt nationella parlamentet”.

58) Lissabonfördraget, s 137

3.3 Principerna för statsskicket berörs

Lagrådet skriver i sina yttranden 2005-06-28 över konstitutionsfördraget och 2008-06-13 över Lissabonfördraget, som motsvarar i princip det konstitutionella fördraget, om Sverige kan ansluta sig till fördraget utan grundlagsändring och den föreslagna ändringen i den s.k. anslutningslagen blivit ändamålsenligt formulerad. Här ska granskas lagrådets resonemang om att Lissabonfördraget inte rör principerna för statsskicket. Sedan tillförs andra argument från föregående analys av regeringens proposition som har betydelse för resonemanget om fördraget rör principerna för statsskicket eller ej.

I sitt yttrande 2005-06-28 gör lagrådet en bedömning om Sverige kan ansluta sig till fördraget utan grundlagsändring och konstaterade i början: ”De nu nämnda överlåtelseerna av normgivningskompetens och traktatmakt är så omfattande och betydelsefulla att riksdagens ställning reelt sett urholkas i väsentlig grad.

Förekomsten av majoritetsbeslut leder till att varken de svenska väljarna eller riksdagen kan ställa någon till ansvar i de fall där den svenska representanten blivit nedröstad i ministerrådet. Detta innebär att vad som är en fundamental princip för den svenska statsstyrelsen inte får genomslag inom det område där överlåtelse av beslutanderätt sker” Och lagrådet säger, att ”synes det därför väl kunna hävdas att principerna för statsskicket påverkas enligt det nya fördraget.”

Detta skulle innebära, att riksdagens normgivningsmakt påverkas i väsentligt grad och möjligheterna för de svenska väljarna och riksdagen att utkräva ansvar äventyras vid slopad vetorätt och att överlåtelsen därför rör principerna för statsskicket. Därmed skulle en grundlagsändring krävas för ett tillträde till Lissabonfördraget.

Men sedan gör lagrådet en helomvändning. ”Det måste förutsättas att lagstiftaren vid antagandet av den nu gällande grundlagstexten år 2002 ansåg att de då överlåtna beslutsbefogenheterna inte rörde principerna för statsskicket. De nu tillkommande

kompetenserna rör betydelsefulla frågor men kan inte anses väsensfrämmande från de kompetenser som redan har överlåtits. Fastän utrymmet för majoritetsbeslut vidgas i det nya fördraget, sker det knappast i sådan omfattning att förutsättningarna för riksdagens bedömning år 2002 skall anses rubbade.

Det anförda leder till slutsatsen att urholkningen av riksdagens ställning som normgivare och det partiella avskaffandet av möjligheten till ansvarsutkrävande, som för övrigt är en nödvändig följd vid överlåtelse av beslutanderätt utan veto, inte torde vara tillräckliga för att principerna för statsskicket skall anses rörda i den mening som avsetts med 10 kap.5§” 59) Ulf Öberg har på europaportalen.se/2008-04-14 kullkastat lagrådets uppfattning:

”Främmande metafysiska argument

Jag kan inte heller dela lagrådets uppfattning. att de nu tillkommande kompetenserna ’rör betydelsefulla frågor men kan inte anses väsensfrämmande från de kompetenser som redan överlåtits’.

Detta är ett i grunden metafysiskt argument, som inte hör hemma i den konstitutionella debatten. Det kan nämligen över huvud taget inte förutsättas att lagstiftaren, vid antagandet av den nu gällande grundlagstexten, ansåg att de då överlåtna beslutsbefogenheterna inte rörde principerna för statsskicket. Eventuell konstitutionell praxis angående tidigare överlåtna beslutsbefogenheter är irrelevant vid bedömningen av 2001/2002 års grundlagsändringar av 10 kap. 5 § RF, eftersom rekvisitet att överlåtelsen inte får röra principerna för statsskicket sänkades i tidigare grundlagstext.

Därtill kommer att den förslagna överlåtelsen av straffrättslig kompetens till Europeiska unionen rör ett område vilket, till skillnad från tidigare överlåtelser av bland annat begränsad civilrättslig normgivningskompetens, rör statens kärnområde. Dessa beslutsbefogenheter kan innebära åligganden och frihetsberövande för enskilda medborgare, och förutsätter därför att EU erhållit nödvändig demokratisk legitimitet för utövandet av dessa beslutsbefogenheter.

Även av det skälet bör riksdagens godkännande av Lissabonfördraget enligt kap. 10 kap. 2 § RF, samt i förekommande fall, riksdagens eventuella separata riksdagsbeslut om överlåtelse av beslutanderätt till EU enligt 10 kap. 5 § RF, fattas med två beslut med mellanliggande val.” 60)

Till detta kan fogas, att det är primärt inte fråga om att jämföra de tillkommande kompetenserna med de som redan överlåtits vid någon tidpunkt, utan om den samlade effekten som lagrådet tidigare i remissen anammat. ”Regeringen framhåller i lagrådsremissen att man vid en bedömning av om en överlåtelse rör principerna för statsskicket bör beakta inte bara den nya överlåtelsen utan också den samlade effekten av denna och tidigare överlåtelser.” 61)

59) Lagrådets yttrande 2005-06-28. Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, s 7 f.

60) Ulf Öberg: Anta Lissabonfördraget men följ grundlagen,” s 6 f. på www.europaportalen.se den 28 april 2008.

61) Lagrådets yttrande 2005-06-28, s 6.

Lagrådets påstående om utrymmet för majoritetsbeslut är också felaktigt. Genom Lissabonfördraget införs en ny huvudregel att ”rådet ska besluta med kvalificerad majoritet om inte annat föreskrivs i fördragen” enligt 16.3 EU. 62) Enligt den danska EU-parlamentarikern Jens-Peter Bonde innebär Lissabonfördraget att vetorätten avskaffas på 68 olika politikområden. Adderas de 24 områden som försvann med Amsterdamfördraget och de 46 som försvann med Nicefördraget till de 68, avskaffas vetorätten på 138 områden sedan Sverige anslöts till EU. 63) Till dessa ska fogas de områden med slopad vetorätt som redan fanns då vid en bedömning av de samlade effekterna.

Dessutom införs med Lissabonfördraget förenklade ändringsförfaranden så att EU kan t.ex. besluta att bemyndiga rådet att besluta med kvalificerad majoritet, när fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller avdelning V i fördraget om Europeiska unionen föreskriver att rådet ska besluta med enhällighet på ett visst område eller i visst fall, om ingen invändning har meddelats från något parlament inom sex månader, enligt artikel 48.7 EU. 64)

Sammantaget innebär detta en kvalitativ förändring av EU:s beslutsfattande från en huvudregel med vetorätt till en med kvalificerad majoritet samtidigt som området för det överstatliga beslutsfattandet utsträcks till att gälla båda fördragen, dvs. i princip även unionsfördraget. Detta motsäger helt lagrådets slutsats.

Lagrådets yttrande 2005-06-28 angående principerna för statsskicket slutar med att Lagrådet ”inte kan se att de befogenheter som Europeiska unionen tilldelas genom fördraget, vare sig kvantitativt eller kvalitativt, rör principerna för det svenska statsskicket i den mening som avses i 10 kap. 5 § regeringsformen” och att ett godkännande av fördraget och den därav föranledda överlåtelsen av beslutanderätt kan ske utan grundlagsändring. Yttrandet gällde det s.k. konstitutionsförslaget.

När det gäller Lagrådets yttrande 2008-06-13 över Lissabonfördraget och ändringen av anslutningslagen konstaterade Lagrådet: ”Lissabonfördraget motsvarar i princip det konstitutionella fördraget. I förhållande till sistnämnda fördrag är enligt Lagrådets uppfattning de ändringar som har gjorts i Lissabonfördraget inte av det slaget att de är av någon betydelse vid bedömningen av om förutsättningarna i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen för överlåtelse av beslutanderätt är uppfyllda eller inte. Lagrådet finner inte att några nya omständigheter har tillkommit som kan ändra den uppfattning som Lagrådet redovisade i det tidigare yttrandet.” Lagrådets yttrande 2008-06-13 Lissabonfördraget, s 2f.

Därmed har lagrådet givit sin välsignelse till Lissabonfördraget på felaktiga premisser.

62) Lissabonfördraget, s 15

63) Gösta Torstensson, ”Mer eller mindre demokrati?”, 2008, s 23 f

64) Lissabonfördraget, s 35.

I avsnitt 3.2 Kritik av regeringens genomgång av överlåtelsen av beslutande rätt redogjorde jag för en rad områden där ny eller förstärkt beslutsrätt överförs från Sverige till EU med Lissabonfördraget så att beslutanderätten omfattar de båda, utökade fördragen, dvs i princip också unionsfördraget med påföljd att riksdagens ställning som det främsta statsorganet urholkas i väsentlig grad. Principerna för statsskicket rörs på så sätt, men också genom att den kommunala självstyrelsen fortsätter att kringskäras och med förstärkt kraft som tidigare redogjorts för.

Sammantaget innebär detta, att principerna för statsskicket rörs och att det således krävs grundlagsändring för en ratificering av Lissabonfördraget.

3.4 Andra skäl och kravet att grundlagens bestämmelser ska spegla verkligheten

Som framgått tidigare av avsnitt 3 återstår frågan om Lissabonfördraget kräver grundlagsändringar p.g.a. förutsättningarna om ”andra skäl” och kravet på att grundlagens bestämmelser ska spegla verkligheten.

När överlåtelsena av beslutanderätt inte bara omfattar EG-fördraget med EG som juridisk person utan också i princip, unionsfördraget med EU juridisk person som en följd av Lissabonfördraget, speglar portalparagrafen i regeringsformen inte alls verkligheten. 1 kap. 1§ RF lyder: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.”

I sitt remissvar 2008-03-20 på Ds 2007:48, Lissabonfördraget uttryckte kammarrätten i Stockholm: ”Det kan dock ifrågasättas om den föreslagna ordningen innebär att formuleringen i RF 1:1 att all makt utgår ifrån folket fortfarande kan anses helt rättvisande. Det bör övervägas om det omfattande internationella samarbete som Sverige numera deltar i också bör komma till uttryck i regeringsformens stadgande om statsskickets grunder. Vårt grannland Finland har i sin nya grundlag valt en sådan lösning.” 65) Svenska institutet för europeiska studier, Sieps, påpekade också i sitt remissvar den 25 mars 2008: ”Mot bakgrund av konstaterandet att EU:s kapacitet är – och framförallt har varit – föremål för förändringar anser Sieps det angeläget att peka på ett kvarstående och nu påträngande behov att de konstitutionella följderna av vårt medlemskap i EU återspeglas i regeringsformen, på ett mer ändamålsenligt sätt än det som följer av RF 10:5. Sieps anser därför att detta stadgande bör kompletteras med någon slags förtydligande i regeringsformens första kapitel.”

65) Kammarrätten i Stockholm, Remissyttrande 2008-03-20, s 2.

66) Sieps, Dnr 19/2008, Yttrande den 25 mars 2008, s 9.

Lissabonfördraget påkallar en grundlagsändring av 1 kap. 1 § RF, men regeringen hänvisar till Grundlagsutredningen för att nu undvika grundlagsändringar och kunna med ett enkelt riksdagsbeslut med tre fjärdedels majoritet ratificera Lissabonfördraget den 20 november i år och då kringgå den ordning som gäller för stiftande av grundlag, nämligen två beslut och mellanliggande val. ”I sammanhanget bör, med anledning av vad Svenska institutet för europolitiska studier (Sieps), Sveriges advokatsamfund och Kammarrätten i Stockholm anfört om att EU-medlemsskapet inte på ett korrekt sätt återspeglas i regeringsformen, nämnas att Grundlagsutredningen (dir 2004:96) har i uppdrag att göra en samlad översyn av regeringsformen. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 dec. 2008.” 67)

Det finns inget i sammanhanget som hindrar att riksdagens beslut skjuts upp, så att förslag till grundlagsändring hinner tas fram, med tanke på att det irländska folket röstade nej till Lissabonfördraget den 12 juni i år och allt i övrigt blir förskjutet. Regeringens direktiv beslutade den 1 juli 2004 bör också beaktas vad gäller grundlagsändring beträffande 1 kap. 8 och 9 §§ RF och 11 kap. Rättsskipning och förvaltning RF: ”Frågorna om lagprövning och författningsdomstol väcker även frågan om behovet av att tydligare i regeringsformen lyfta fram domstolarnas roll i det konstitutionella systemet. En översyn av regeringsformen i det här avseendet är önskvärd särskilt mot bakgrund av att domstolarna genom EU-medlemsskapet har fått en delvis förändrad ställning som värnare av det EG-rättsliga systemet.” 68) Lissabonfördraget påkallar en sådan grundlagsändring i ännu högre grad, eftersom EG-rätten utsträcks till unionsrätt och EG-domstolens behörighet utvidgas i motsvarande utsträckning. Att gömma undan sådana grundlagsfrågor som rör Lissabonfördraget från tillämpningen av 10 kap. 2 och 5 §§ RF är otillständigt. Till varje pris vill EU-eliten undvika den ordning som gäller för stiftande av grundlag för att riksdagen med ett enkelt beslut med tre fjärdedels majoritet ska ratificera Lissabonfördraget den 20 november i år.

4. Den gemensamma utrikes-och säkerhetspolitiken (GUSP)

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), som också inbegriper en gemensam försvarspolitik skiljer sig i beslutsfattandet från övrig EU-politik genom att lagstiftningsakter undantas och unionsdomstolens behörighet i princip är undantagen. Men beslut tas likväl som är bindande enligt artikel 288 EUF. Att i vissa fall regeringen och riksdagen i efterhand måste bekräfta beslut som en internationell överenskommelse för konstitutionell giltighet ändrar inte det faktum att befogenheter överförs från Sverige till EU och att Sverige får en rad förpliktelser. ”1. Unionens befogenhet i fråga om den gemensamma utrikes-och säkerhetspolitiken ska omfatta alla utrikespolitiska områden och alla frågor som rör unionens säkerhet, inbegripet den gradvis utformningen av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, omfattas av särskilda regler och förfaranden.” 69)

Regelverket för GUSP i unionsfördraget får en överstatlig karaktär när det blir ratificerat, för fördraget innebär en rad förpliktelser för medlemsländerna och befogenheter för EU enligt artiklarna 23-46. 70)

67) Prop 2007/08:168, s 66.

68) Grundlagsutredningen: En samlad översyn av regeringsformen, Dir. 2004:96 Beslut vid regeringssammanträde 1 juli 2004, s 4.

69) Lissabonfördraget, artikel 24.1 EU, s 22.

70) a.a., s 22-33.

EU:s institutioner ska fastställa och tillsammans med medlemsländerna genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inbegripet den gemensamma försvarspolitiken med utnyttjande av medlemsländernas och unionens resurser.

De nya överstatliga befattningshavarna Europeiska rådets ordförande/president och den höga representanten för utrikesfrågor och säkerhetspolitik ("utrikesministern") får centrala uppgifter att representera unionen utåt resp att leda, genom sina förslag bidra till utformningen av och att verkställa unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inbegripet den gemensamma försvarspolitiken, enligt artiklarna 15 och 18 EU. 71) "När unionens höga representant uppfyller sitt mandat, ska han eller hon stödja sig på en europeisk avdelning för yttre åtgärder. Denna avdelning ska samarbeta med medlemsstaternas diplomattjänster och ska bestå av tjänstemän från berörda avdelningar inom rådets generalsekretariat och kommissionen samt utsänd personal från medlemsstaternas nationella diplomattjänster. Hur den europeiska avdelningen för yttre åtgärder ska organiseras och arbeta ska anges i ett beslut som antas av rådet. Rådet ska besluta på förslag av den höga representanten efter att ha hört Europaparlamentet och efter kommissionens godkännande." 72) Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik ska avge yttranden och övervaka genomförandet av den beslutade politiken. Inrättandet av en europeisk försvarsbyrå för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel 73) är ytterligare exempel på hur GUSP permanentas. Finansiella muskler utöver budgeten skapas genom en startfond, som medlemsländerna får betala, för förberedande verksamhet, för de uppgifter som avses i artikel 42.1 och 43 EU, i vilka unionen kan använda civila och militära resurser. 74) En militärunion skapas.

Ömsesidiga försvarspliktelse införs enligt artikel 42.7 EU: "Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Åtagandena och samarbetet på detta område ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det." 75) Men regeringen framhärdar att den med Lissabonfördraget kan föra en militärt alliansfri politik: "Denna bestämmelse /artikel 42.7 EU/ klagör att inget i den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken ska hindra de medlemsstater som vill föra t.ex. en militärt alliansfri politik. Regeringen anser således att denna bestämmelse inte innebär några former av försvarsförpliktelser för militärt alliansfria medlemsstater som Sverige." 76)

71) a.a., s 14 resp. 17 f.

72) a.a., artikel 27.3 EU, s 24.

73) a.a., artikel 42.3 och 45 EU, s 30 f.

74) a.a., artikel 41.3 EU, s 29.

75) Lissabonfördraget, s 30

76) Prop. 2007/08:168, s 252.

Men bestämmelsen ger inget undantag för en militärt alliansfri politik, som utesluter ömsesidiga försvarsförpliktelser. Förarbetet är den säkerhetsstrategi som EU:s statsregeringschefer antog den 12 dec. 2003. Det italienska ordförandeskapets förslag om införande av ömsesidiga säkerhetsgarantier, som den svenska regeringen tidigare haft invändningar mot men inte stoppat med sitt veto, är i stort inskrivet i Lissabonfördraget. I utrikesdeklarationen den 13 februari 2008 lättade regeringen på förlåten efter en bekännelse till den militära alliansfriheten, som man inte uttryckligen kan överge på en gång, eftersom den har en bred förankring hos svenska folket. ”Utvecklingen av vår säkerhetspolitik måste även fortsatt ske i brett nationellt nationellt samförstånd. Sverige är militärt alliansfritt.

Det råder bred enighet om att vårt lands framtida säkerhet bygger på gemenskap och samverkan med andra länder. Det råder också bred enighet om att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat nordiskt land. I detta ligger också en förväntan om att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas.

Europiska unionens nya fördrag innebär att medlemsländerna tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet.” 77)

Det är fråga om ett systemskifte.

5. Avslutning

Det irländska folket röstade Nej till Lissabonfördraget den 12 juni i år. EU:s nya grundlag skulle därmed ha fallit, eftersom enhällighet krävs för godkännande. Lissabonfördraget är inget annat än ett kosmetiskt ändrat konstitutionsförslag, som skulle ha fallit redan 2005 sedan de franska och holländska folken röstat Nej i folkomröstningarna den 29 maj resp 2 juni 2005. Men EU-eliten respekterar inte folkviljan, vilket är helt odemokratiskt.

EU:s nya grundlag måste underställas svenska folket i en avgörande folkomröstning. För statsskickets regler ska inte bestämmas av politikerna själva utan av folket som berörs och 7 miljoner röstberättigade i Sverige är fler än 349 i riksdagen!

Riksdagens behandling ska ske i den ordning som gäller för skiftande av grundlag. Något annat är otillständigt.

Sedan det irländska folket röstat Nej till Lissabonfördraget i folkomröstningen den 12 juni i år kan fördraget inte träda i kraft den 1 januari 2009 och riksdagsbehandlingen kan skjutas upp tills de nya förutsättningarna för ratificeringen föreligger, varvid även Sverige borde få ett ord med i laget.

Lissabonfördraget får inte ratificeras av riksdagen med ett enkelt beslut med tre fjärdedels majoritet den 20 november! Proposition 2007/08:168 och förslaget till lag om ändring i anslutningslagen redovisar inte riktigt den omfattande överlåtelsen av beslutanderätt som sker på många områden. Regeringens analys av frågorna om vilka grundlagsändringar som Lissabonfördraget påkallar är inte godtagbar.

Folkomrösta om EU:s nya grundlag!

Kaj Lidén, ordf.

Nätverket för folkomröstning om EU:s nya grundlag - Botkyrka

77) Regeringens deklaration vid 2008 års utrikespolitiska debatt i Riksdagen onsdagen den 13 februari 2008, s 3 f.