

# Svart på vitt om EU

## Nej till EU-stat

En kritisk kommentar till EU:s konstitution  
med krav på folkomröstning



Nej till EU:s skriftserie Nr 1-2, 2004

## **Nej till EU:s skriftserie nr 1-2, 2004**

Första upplagan, december 2004

Text: Hans Lindqvist och Håkan Larsson

Omslagsbild: Lars-Erik (lehån) Håkansson

Grafisk form: Linda Andersson

Tryck: Litorapid Media, Göteborg 2004

# Förord 1

I början av sommaren 2004 fick jag och Jan-Erik Gustafsson, ordförande i Folkrörelsen Nej till EU, i uppdrag att skriva en skrift om EU:s nya grundlag. Det arbetet har vi påbörjat, men innan vi hann slutföra det fick vi erbjudande av två välkända EU-motståndare att publicera texter om konstitutionen som de författat. Det var Hans Lindqvist, kommunpolitiker i Värmdö, tidigare EU-parlamentariker (c) och ordförande i Nej till EU, samt Håkan Larsson, riksdagsledamot för Centerpartiet i Jämtlands län, tidigare chefredaktör för Östersundsposten. Vi kunde naturligtvis inte motstå detta generösa erbjudande. Så istället för att Jan-Erik och jag fortsätter att lägga ned tid och kraft på vad Håkan och Hans redan presterat, publicerar Folkrörelsen Nej till EU deras texter i form av denna utgåva av skriftserien Svart på Vitt om EU. Det betyder inte att mina och Jan-Eriks vedermödor har varit förgäves. Det kommer förhoppningsvis att visa sig i andra sammanhang, såsom Kritiska EU-fakta, Folkrörelsen Nej till EU:s tidning.

Skogås i november 2004

Gösta Torstensson

Andre vice ordförande i Folkrörelsen Nej till EU och  
redaktör för Kritiska EU-fakta



## Förord 2

Vid toppmötet i Laeken den 14-15 december 2001 antogs den så kallade Laekendeklarationen. För att undanröja EU:s problem med låg demokratisk legitimitet, centralisering och detaljstyrning föreslogs en tydligare kompetensfördelning mellan EU och medlemsländerna. Stats- och regeringscheferna uttalade att man ville ha förslag om hur besluten skulle bli mer effektiva och på hur EU skulle komma närmare folken.

Ett konvent med ungefär 100 personer tillsattes år 2002 med förre franske presidenten Valéry Giscard d'Estaing som ordförande för att utarbeta ett förslag till en grundlag, en konstitution för EU. Konventet fick kritik för att det inte följt Laekendeklarationens uppdrag och för att inte tillåta röstning om ändringsförslag. Förslaget till EU-konstitution presenterades i Thessaloniki i juni 2003 och antogs av EU:s stats- och regeringschefer den 18 juni 2004 i Bryssel med vissa mindre förändringar. Den 29 oktober 2004 undertecknades den slutgiltiga texten vid en ceremoni i Rom.

Vad som i dagsläget återstår är att de 25 medlemsstaterna ska ta ställning till, ratificera, konstitutionen. Ska konstitutionen antas eller förkastas? Inför detta viktiga ställningstagande är en bred debatt bland medborgarna om innehållet i konstitutionen av stor betydelse.

Konstitutionen för över mer makt till EU. Viktiga, kanske avgörande, steg tas mot att omvandla Unionen till en statsbildning. Konstitutionen går mycket längre när det gäller överförande av makt till Unionen än vad vi folkomröstade om i Sverige 1994.

Närmare hälften av EU:s medlemsländer har bestämt sig för att folkomrösta om förslaget. Ytterligare ett antal länder överväger också att folkomrösta. Det mesta tyder på att en klar majoritet invånarna i Unionen kommer att få ta ställning till konstitutionen i folkomröstningar.

Vi anser att en folkomröstning av demokratiska skäl är naturlig även i Sverige. Vi anser att det är viktigt att innehållet i konstitutionen granskas och diskuteras. Därför har vi skrivit den här skriften.

Värmdö och Rödön i oktober 2004

**Hans Lindqvist**

**Håkan Larsson**

# Innehåll

## Inledning

Ett mer centraliserat EU .....	8
--------------------------------	---

## Granskning av EU-konstitutionen

EU-lag tar över svensk lag och grundlag .....	10
EU skall samordna ekonomisk politik och socialpolitik .....	11
EU-lagar och ramlagar som i andra stater .....	11
EU blir en egen internationell aktör .....	12
De stora ländernas makt ökar .....	13
Kommissionens och EU-parlamentets makt ökar .....	13
Ökad EU-makt genom fler EU-regler .....	14
Medlemsstaternas veto försvinner på 20-talet nya områden .....	15
EU-domstolens makt ökar .....	16
EU får en egen president .....	16
EU-makt eller nationell makt – EU avgör .....	17
Konstitutionen kan ändras utan fördragsändringar .....	18
Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken stärks.....	19
...liksom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken .....	19
Militariseringen är ett faktum .....	20
Stadgan om de grundläggande rättigheterna .....	22
”Harmonisering” av civilrätt och straffrätt .....	23
Euron är unionens valuta .....	24
Det demokratiska underskottet erkänns .....	24
Subsidiaritetsprincipen - en nullitet? .....	25
Utträdesparagraf bra .....	26
Alla 25 medlemsländer måste godkänna konstitutionen .....	26
Det skulle bli enklare och tydligare .....	27
Inga större ändringar i konventets förslag .....	27
Öppnar för A- och B-lag .....	29
EU-staten – en smygande realitet .....	29

<b>Politisk analys och krav på folkomröstning</b>	
Sverige kom aldrig med i leken .....	30
..och inflytandet blev därefter .....	31
Folkomröstning – en självklarhet .....	32
Starka argument för en folkomröstning .....	33
Motargumenten håller inte .....	34
Tre möjligheter att fatta beslut .....	35
EMU en hörnsten i EU-staten .....	36
En union där medlemsstaterna blir delstater .....	37
Federalism ströks ur konstitutionen .....	38
EU- konstitutionen strider mot Regeringsformen .....	38
EU-armén en naturlig fortsättning på EU som fredsprojekt? .....	39
Subsidiaritet och demokrati förlorare .....	40
EU-budgeten kan växa .....	41
Ingen fråga decentraliseras .....	41
Språk, språkbruk, otydligheter och tolkningsmöjligheter .....	42
Allt ska gå att handla med .....	43
Demokratin undergrävs .....	43
Ett nej betyder omförhandling .....	44
Några frågor som förs över från nationella parlament till EU .....	45
<b>Litteraturförteckning och källanvisningar</b> .....	46

# Inledning

## Ett mer centraliserat EU

EU har redan idag många drag av en statsbildning. EU har 20 000 lagar eller 100 000 sidor lagtext. Denna lagstiftning kvarstår även om konstitutionen träder i kraft. Den nya EU-konstitutionen är mera översiktlig än Rom-, Maastricht-, Amsterdam- och Nicefördragen, som den ersätter. Det är positivt, men konstitutionen är ändå en omfattande och detaljrik textmassa på över 250 sidor, indelad i fyra delar med 465 artiklar, protokoll och förklaringar.

Konstitutionen motiveras bland annat med att den skulle vara nödvändig för att klara utvidgningen av unionen. Men man kan fråga sig om en president, en utrikesminister och en åklagare för hela EU skulle vara nödvändiga för utvidgningen. Så är det naturligtvis inte.

Konstitutionen förenklar, effektiviserar och demokratiserar EU, hävdar förespråkarna. Är det verkligen så? Konstitutionen förenklar inte särskilt mycket, texten är på många sätt både otydlig och svårtolkad. Om den effektiviserar är också tveksamt – och några stora steg mot ökad demokrati är svåra att se. Tvärtom innebär konstitutionen om den träder i kraft en fortsatt centralisering av makten och ger dessutom de större medlemsländerna ökat inflytande på de mindres bekostnad.

Konstitutionen för EU går under den officiella beteckningen ”Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa”. Det är många fjädrar i denna skvader. Fördrag är ett avtal mellan stater. En konstitution (grundlag/författning) är något som bara stater har. Den officiella titeln skapar mer förvirring än klarhet. Det är inte någon konstitution för en stat, vill man säga. Det är ”bara” ett fördrag för att upprätta en konstitution. Men vad är egentligen skillnaden?

Den franske premiärministern Jean-Pierre Raffarin, som entusiastiskt kampanjar för ett ja till EU-konstitutionen inför den kommande folkomröstningen i Frankrike, talar i Paristidningen Metro för sin del klartext om vad detta innebär. ”Europa blir ett oåterkalleligt projekt, oåterkalleligt efter ratificeringen av detta fördrag. Det är en ny era för Europa, en ny geografi, en ny historia.”



Konstitutionen förstärker utvecklingen mot en EU-statsbildning. Den ger ökad makt till såväl unionens överstatliga som mellanstatliga institutioner. EU har sin egen valuta och Centralbank, sin egen armé i vardande, sin egen gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. EU har en egen ”regering”, kommissionen, sina lagstiftande församlingar i Ministerrådet och EU-parlamentet, en egen EU-domstol, EU-polis och EU-åklagare, samt en gemensam arresteringsorder medlemsländerna emellan.

Denna utveckling förstärks med den nya konstitutionen. EU får mer av gemensam lagstiftning inom straffrätt och civilrätt, visum och asylfrågor. EU får sina statssymboler grundlagsfästa. Officiella symboler som EU-flaggan, EU-hymnen och Europadagen medverkar till att skapa en sorts supernationalism på unionsnivå över nationalstaten. Konstitutionen gör EU till en juridisk person skild från och stående över medlemsstaterna. EU får rätt att i eget namn underteckna internationella avtal – precis som vilken statsbildning som helst.

EU får i konstitutionen en president, en utrikesminister och en finansminister för euroländerna. Det roterande ordförandeskapet ska avskaffas. EU får en egen stadga om grundläggande rättigheter, där EU-domstolen avgör tvister. Konstitutionen utvidgar EU:s politiska och lagstiftande makt genom avskaffandet av det nationella vetot på ytterligare ungefär 20 områden. Konstitutionen förstärker de stora staternas makt genom att ländernas befolkningsstorlek blir avgörande. Det underlättar för de stora länderna att få igenom egna beslut och stoppa sådana man inte önskar.

Fler frågor förs upp på EU-nivå, exempelvis socialpolitik, arbetsmarknads- politik, hälsoskydd, transporter och energi som kommer att avgöras med ”delad kompetens” mellan medlemsländerna och EU. Detta innebär i praktiken att EU:s medlemsländer endast kan lagstifta på områden där EU väljer att inte lagstifta. Den tidigare ”pelarstrukturen” med majoritetsbeslut för frågor om den inre marknaden och enhällighet för utrikes- och säkerhets- politik liksom för inrikes- och rättsliga frågor avskaffas, vilket i princip gör alla frågor överstatliga.

Majoritetsbeslut skall införas som generell beslutsregel. Röstviktningen från Nice-fördraget skrotas till förmån för ett system med dubbla majoriteter i ministerrådet. De stora vinner och de små förlorar på den förändringen. Någon decentralisering, makt som utgår underifrån eller stärkt inflytande för medlemsstaterna är det inte fråga om. Vart har den så omhuldade subsidiaritetsprincipen tagit vägen?

---

# Granskning av EU-konstitutionen

## EU-lag tar över svensk lag och grundlag

Konstitutionen förändrar i grunden relationerna mellan EU och medlemsländerna. Hittills har EU, åtminstone ur juridisk synvinkel, varit ett samarbete mellan självständiga stater som givit EU kompetens. Unionen har inte haft någon egen legal kompetens. Konstitutionen slår fast att EU-lag har företräde framför nationell lag (art 1-5a). Det betyder också att EU-grundlag, det vill säga konstitutionen, har företräde framför till exempel svensk grundlag på varje område där EU utövar sina befogenheter. I praktiken innebär detta att vi skriver in den ”plattläggningsparagraf” som riksdagen avvisade inför EU-anslutningen 1995.

EU-domstolen blir en överordnad författningsdomstol som suveränt avgör både hur fördragen skall tolkas och var gränserna går för EU:s rätt. Vid konflikt avgör EU-domstolen som i sin stadga har inskrivet att den skall stärka unionen, vilket innebär att EU:s regler har tolkningsföreträde både i lag- och grundlagsfrågor.

EU-länderna är därmed i praktiken inte längre fullt självständiga länder. Medlemsländerna omvandlas steg för steg till delstater, ungefär som Brandenburg i Tyskland, Louisiana i USA eller Quebec i Canada – underordnade delstater i en överordnad EU-statsbildning. En EU-stat skapas med rätten att företräda delstaterna internationellt. Denna omvandling förstärker EU:s federala karaktär. I en tidigare version av EU-konventionens förslag till konstitution ingick också ordet federal i texten, men detta ”f-ord” ströks för att inte i onödan oroa väljarna efter krav från främst Storbritannien.

Att EU-lag tar över nationell lag har även tidigare varit praxis i EU, men principen har ifrågasatts av länder som Tyskland, Frankrike och Italien. Dessa länders konstitutionella domstolar har menat att EU-lag tar över nationell lag endast i den grad nationell lag tillåter det. Nu blir det tydligt att EU:s lagar, som förordningarna kommer att kallas i framtiden, tar över medlemsländernas lagar ungefär som i federala länder som USA och Tyskland. EU får ”kompetens kompetens”, det vill säga laglig rätt att definiera sin egen kompetens.

Unionsmedborgarskap tilldelas varje person som är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen. Unionsmedborgare skall ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i konstitutionen. Hittills har man endast kunnat vara medborgare i en stat, nu ska man förutom sitt nationella medborgarskap även vara unionsmedborgare.

## **EU skall samordna ekonomisk politik och socialpolitik**

Konstitutionen ökar sina befogenheter på det ekonomiska området. Unionen skall främja och sköta samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik. Nytt är att unionen också skall ta initiativ för att sköta samordningen av medlemsländernas socialpolitik (art 1-14). Det är en allmän regel som kan leda långt.

En oklar formulering som ger unionen makt att själv bestämma om nya befogenheter finns i den så kallade flexibilitetsklausulen. Om det visar sig ”nödvändigt” – och vem bedömer det? – skall rådet på förslag från kommissionen genom enhälligt beslut kunna vidta de åtgärder som behövs. Det krävs visserligen att beslutet är enhälligt men vi har ju sett tidigare, till exempel när det gällde sanktionerna mot Österrikes regering, att trycket på de mindre medlemsstaterna blir stort att följa vad de stora länderna kommit överens om.

## **EU-lagar och ramlagar som i andra stater**

EU-direktiv försvinner från kartan av rättsakter. Unionens rättsakter enligt EU-konstitutionen blir europeiska lagar, ramlagar, förordningar, beslut, rekommendationer och yttranden. Det är en förenkling men innebär inte någon minskning av lagarnas omfattning. En EU-lag är bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. En ramlag är också bindande men medlemsländerna får bestämma form och genomförande. Förordningar och beslut är inte rättsakter, men kan ändå vara bindande. Rekommendationer och yttranden är däremot inte bindande för mottagaren utan just vad begreppen säger. EU-lagar och ramlagar antas gemensamt av EU-parlamentet och rådet efter förslag från kommissionen.

Att EU:s rättsakter i konstitutionen kallas lag och ramlagar stärker ytterligare intrycket att EU håller på att omvandlas till en statsbildning, endast stater stiftar lagar.

## **EU blir en egen internationell aktör**

Unionen skall ha befogenhet att fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, inbegripet den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik (art 1–11.4). Det är en tydlig förstärkning av EU:s makt. Unionen, företrädd av dess utrikesminister, skall i huvudsak ensam ha befogenhet att ingå internationella avtal, till exempel med världshandelsorganisationen WTO eller om mänskliga rättigheter.

Utrikesministern övertar de roller som tills nu innehafts av den höge representanten i ministerrådet, (Javier Solana) och EU:s utrikeskommissionär, (Chris Patten).

Utrikesministern skall samtidigt vara kommissionens vice ordförande och utrikesministerrådets ordförande. Det stärker EU:s inflytande över utrikespolitiken och ger utrikesministern en mycket stark ställning.

Med konstitutionen blir EU en egen internationell aktör stående över medlemsländerna (art 1-1). EU får behörighet att underteckna fördrag, avtal och konventioner inom utrikes- och säkerhetspolitik, handel mm. Medlemsländerna skall samarbeta ”lojalt” med varandra och unionen. De skall avstå från ”varje åtgärd som kan äventyra att konstitutionens mål uppnås”. Detta understryker unionens överhöghet och federala karaktär (art 1-5). Det betyder också att medlemsländerna måste prioritera unionens mål även inom politikområden som inte (ännu) har förts över till EU.

Om unionen har bestämt sig för att förhindra ett krig genom sin egen insatsstyrka och något medlemsland är däremot, kan landet visserligen själv bestämma att stå utanför kriget, men det skall ändå vara lojalt mot EU och avstå från varje handling som strider mot unionens intressen.

Det är långtgående krav på en självständig stat. Sverige kan visserligen stå utanför en militär konflikt om EU bestämmer sig för att ingripa, men Sverige får svårt att självständigt agera med en egen utrikespolitisk linje.

## **De stora ländernas makt ökar**

Reglerna för majoritetsbeslut ändras (art 1-24) från 2009 så att för kvalificerad majoritet krävs 55 procent av medlemsländerna och 65 procent av befolkningen. De tidigare reglerna som gav befolkningsmässigt små länder en överrepresentation, just för att de var små, försvinner.

Enligt reglerna i Nice-fördraget skulle det ha krävts minst 72 procent av rösterna i ett EU med 25 medlemsländer för att få igenom ett beslut. Konstitutionen gör det alltså lättare att få igenom EU-lagar – så länge som de stora staterna med stor befolkning står bakom förslagen.

De stora staterna får också lättare att blockera beslut de inte gillar, eftersom deras befolkningsstorlek blir en fördel. På detta sätt räcker det med 35 procent av röstmakten för att blockera ett beslut och därmed diktera EU-lagstiftningen. Inom särskilt känsliga områden som rättsliga frågor, utrikes- och monetära frågor, liksom frågor om uteslutning, ställs krav på så kallad ”supermajoritet” som måste stödjas av 72 procent av medlemsländerna och 65 procent av befolkningen.

Stora länder som Tyskland, Frankrike och Storbritannien kan, tillsammans med ytterligare något land, blockera beslut som inte passar dem. De stora länderna kan skapa ett ”styrande direktorat”, vilket statsvetarprofessorn Sverker Gustavsson varnat för.

## **Kommissionens och EU-parlamentets makt ökar**

Kommissionens ordförande utses av en majoritet av EU:s stats- och regeringschefer och godkänns av EU-parlamentet. EU-kommissionens ordförande utser sedan kommissionärer från en lista med tre personer från varje land, för deras ..”duglighet ..europeiska engagemang.. och.. oavhängighet..” (art 1-25 och 1-26).

Kommissionen förstärks med en utrikesminister och euroländerna får en ekonomi- och finansminister, också förslag som uppbackats av de stora medlemsländerna, som naturligtvis också räknar med att få besätta dessa poster. EU-kommissionens ordförande väljs av EU-parlamentet och utser

själv sina kommissionärer. Dessa ska dock godkännas av parlamentet. EU-president, stärkt ordförande för kommissionen, EU-utrikesminister och EU-finansminister stärker den personliga makten för ett fåtal ledande personer som det blir svårt för medborgarna att utkräva ansvar av.

Ca 95 procent av EU:s lagstiftning kommer att antas genom medbeslutande av parlamentet. EU-parlamentet ges till exempel lagstiftningsmakt även inom jordbrukspolitiken. Det blir den normala proceduren för lagstiftning som kraftigt ökar EU-parlamentets makt.

## **Ökad EU-makt genom fler EU-regler**

Om lagar lättare kan gå igenom i EU ökar makten hos den icke folkvalda kommissionen, som har ensamrätt på att föreslå lagar. EU-parlamentet får samtidigt utökad makt att behandla fler EU-lagar. EU-parlamentet utökar på detta sätt sin lagstiftande makt inom 44 nya politikområden. Eftersom parlamentet är en utpräglad överstatlig institutionen, som gärna lägger under sig mer makt, så ökar konstitutionen kraftigt det överstatliga inslaget.

Konstitutionen stärker kraftigt alla EU-institutioner. Den icke folkvalda kommissionens makt stärks genom att den kommer att lägga fram fler EU-lagar. Att EU blir mer effektivt, ett uttalat motiv för den nya konstitutionen, kan också översättas med att det innebär fler EU-lagar.

Kommissionens makt stärks också genom att befogenheter att utfärda förordningar, som ”kompletterar eller ändrar icke väsentliga delar av en lag eller en ramlag” kan delegeras dit från ministerrådet (art 1-35). Men vad är ”icke väsentliga delar”?

Eftersom varje land enligt konstitutionen i framtiden inte alltid kommer att ha en egen röstberättigad kommissionär kan det betyda att EU stiftar en mängd lagar genom kommissionen som detta land blir bunden av utan att ha möjlighet att stoppa den. Denna icke valda kommission, som Frankrikes president de Gaulle en gång beskrev som ”en konklav av teknokrater, utan land och ansvariga inför ingen” omvandlas nu alltmer till en federal EU-regering med kommissionens ordförande som statsminister.

## **Medlemsstaternas veto försvinner på 20-talet nya områden**

Ett tjugotal politikområden som i dag kräver enhällighet i Ministerrådet ersätts i konstitutionen med majoritetsbeslut. Dessa skall läggas till de 35 nya områden som lades till i Nice-fördraget 2002 och de 19 nya som tillkom genom Amsterdamfördraget 1998. Områden som nu förs över från enhällighet till majoritetsbeslut är bland andra; samarbete kring civilrätt, straffrätt och kriminalpolitik, gränskontroll, invandrar, asyl och visumfrågor, Europol och EU-åklagaren, strukturfonder och regionalpolitik, kultur, handelspolitik, energi och initiativ från EU:s utrikesminister.

EU:s handelspolitik utvidgas genom majoritetsbeslut på områden som exempelvis avveckling också av andra handelshinder än tullar. Detta kan t ex betyda krav på utvecklingsländerna att avveckla nationella restriktioner mot utländska investeringar som EU vill ha bort (art III – 216). Handelspolitiken vidgas vidare till att omfatta hälsa, utbildning och social service. Det betyder att handel, marknad och privatiseringar får större inflytande över välfärdsfrågor som vård, skola och omsorg.

Konstitutionen ger EU makt att samordna den ekonomiska politiken, sysselsättnings- och socialpolitik (art 1-14). Principen om att skattefrågor skall beslutas enhälligt kringgås i praktiken genom att beslut om skattebehandling och skatteflykt kan tas med majoritetsbeslut. EU definierar själv vad som läggs inom ramen för detta.

EU får beslutsrätt över energipolitiken. Detta kan betyda att EU genom majoritetsbeslut får inflytande över naturresurser i medlemsländerna som olja, naturgas, kol, skog, bioenergi och nya förnybara former av energi som vindkraft, solenergi och etanol.

När EU utvidgar sin makt minskar det nationella inflytandet i motsvarande grad. Detta ger en stor makt åt enskilda ministrar i Ministerrådet och blir också en press på dem att släppa efter på nationellt beslutsfattande om det till exempel bara fattas någon enstaka röst för ett EU-beslut. Det ökar överstatligheten, försvårar ansvarsutkrävandet och undergräver den nationella demokratin.

I de frågor där enhällighet fortfarande krävs bör ett sådant beslut godkännas av både regering och riksdag.

## **EU-domstolens makt ökar**

Den nuvarande trepelarmodellen avskaffas (art 1-18), vilket i princip gör alla EU-beslut överstatliga. EU-kommissionen och EU-domstolen ges därmed även kompetens inom utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren) och rätts- och inrikesfrågor (tredje pelaren) som de inte haft tidigare. Detta ger EU en konstitutionell struktur som allt mer motsvarar en federal stat. De enda statliga maktfaktorer som EU inte har enligt konstitutionen är att besluta om direkta skatter och förklara krig.

EU-domstolens makt ökar också genom att EU:s legala struktur ändras från samarbete genom fördrag mellan självständiga länder till en egen konstitution. Det förstärker ytterligare EU-domstolens möjligheter att tolka texten till unionens fördel.

## **EU får en egen president**

EU får enligt konstitutionen en ordförande/president för Ministerrådet som väljs på två och ett halvt år och kan omväljas att sitta i fem år. Det blir en politiskt mycket inflytelserik position som skall driva på EU-arbetet, hålla i Ministerrådets möten och representera EU utåt. Det blir en person som kommer att jämföras med andra statsöverhuvud och regeringschefer, som till exempel USA:s president. Det är en fundamental förändring. EU får ett statsöverhuvud som står över statscheferna i medlemsstaterna

Införandet av en president är ett förslag som stötts av de stora medlemsländerna - och av någon anledning även av Sveriges regering - men som kraftfullt motarbetats av de övriga mindre länderna, Nederländerna, Belgien, Luxemburg, Finland, Österrike, Portugal och Irland. Dessa länder har till och med kallat till ett eget minitoppmöte för att försöka stoppa förslaget och bibehålla rätten till rotation mellan medlemsländerna som ordförandeland i rådet och behålla rätten till en egen kommissionär. Finland och Österrike kämpade in i det sista mot förslaget om en EU-president.

Statsminister Göran Perssons mest konkreta bidrag till EU-konstitutionen är just detta – att ha stött förslaget om en EU-president trots riksdagsmajoritetens motstånd. Riksdagens starka motiv var att en president skulle få alltför mycket makt och bli ett redskap för de stora medlemsländerna på de små medlemsländernas bekostnad.



## **EU-makt eller nationell makt – EU avgör**

Konstitutionen beskriver vad som är EU:s exklusiva befogenheter (art 1-12). Det är en hel del; konkurrensregler, den monetära politiken, den gemensamma handelspolitiken, tullunionen, den gemensamma fiskeripolitiken. Där fastslås vidare att det är EU som bestämmer över internationella avtal. ”Det kan gälla avtal med tredje land, internationell organisation, invandring, miljö och internationella bankfrågor.” Dessa bestämmelser tillsammans med EU:s makt över den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken berövar medlemsstaterna det mesta av kraften att själva ingå internationella avtal.

EU och medlemsländerna har delad kompetens i frågor om den inre marknaden, området med frihet, säkerhet och rättvisa, jordbruk och fiske, transporter, energi, socialpolitik, miljö, konsumentskydd och folkhälsa (art 1-13).

Här finns en försåtlig skrivning som tydligt visar att makten utgår från EU och inte medlemsstaterna. Medlemsstaterna får lagstifta endast om EU inte gör det (art 1-11). Det är alltså Unionen och inte medlemsstaterna som avgör vilka frågor som avgörs på EU-nivå respektive av medlemsländerna. Blir det tvist avgör EU-domstolen

”Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i konstitutionen skall tillhöra medlemsländerna”, står det dock i artikel 1-9. Det låter ju bra, men konstitutionen reglerar redan det mesta av politikens huvudområden. Mål som ”bättre kan uppnås på unionsnivå” skall avgöras där står det också. Men eftersom det är Unionen och ytterst EU-domstolen som sätter gränserna blir unionsmål lättare att uppnå med unionsbeslut, och då får den i högtidstalen så omhuldade subsidiariteten stå åt sidan.

Hur man än ser på detta så är det långtgående maktbefogenheter som läggs på EU. Knappast något politiskt område av intresse lämnas utanför EU:s maktsfär. Vem avgör vad som är vad? Kan EU ”stödja” en medlemsstat i en nationell folkomröstning om EU bedömer att det är i unionens intresse? Det står ingenting i konstitutionen att stödjande insatser bara kan ske på begäran av medlemsstaterna. Det är Unionen som själv avgör.

## **Konstitutionen kan ändras utan fördragsändringar**

Ett demokratiskt utmanande förslag från konventet som mjukades upp något av regeringskonferensen är den så kallade gångbron/passerellen (art IV-7a). Där sägs att Europeiska rådet, det vill säga stats- och regeringscheferna, med enhällighet kan bemyndiga ministerrådet att fatta beslut med kvalificerad majoritet även inom ett politikområde där det krävs enhällighet enligt konstitutionen. Stats- och regeringscheferna kan alltså själva avvika från EU-konstitutionen när det passar dem utan att ändra i själva EU-konstitutionen.

Konventsordföranden Valery Giscard d'Estaing kallade detta för ”a central innovation”. Det är inte svårt att se varför. Beslut kan på detta sätt tas som går vid sidan om EU-konstitutionen och där reglerna om ändring av konstitutionen kringgås. Regeringskonferensen lade dock till att detta inte gäller ”beslut som har militära eller försvarspolitiska konsekvenser”.

Förslag som bygger på passerellen skall sändas över till de nationella parlamenten. Om ett parlament inom sex månader har invändningar faller förslaget.

På samma sätt kan EU i den så kallade flexibilitetsklausulen bemyndiga sig själv att utöka sin kompetens utanför vad EU-konstitutionen stadgar (art 1-17). Om EU lagt fast något ”mål” och konstitutionen inte ger de nödvändiga befogenheterna inom detta politikområde skall ministerrådet ”vidta de åtgärder som behövs.”

Denna skrivning ersätter artikel 235 i Romfördraget som EU tidigare utnyttjat många gånger för att själv utöka sin kompetens, och som kraftigt kritiserats. Flexibilitetsklausulen ger EU rätt att i princip göra vad man vill, till exempel gå runt eller ändra i konstitutionen. Enda kravet är att ministerrådet är enhälligt. EU får möjlighet att ändra konstitutionen för att undvika att ett sådant beslut måste godkännas av alla medlemsländer genom parlamentsbeslut eller folkomröstningar. Ett demokratiskt övertramp.

Ytterligare skrivningar i samma anda är reglerna att EU kan finansiera sig själv med ”egna medel” för att nå sina mål (art 1-53).

Om det behövs kan det inrättas ”nya kategorier av egna medel” för att nå målen. Det är steg i riktningen att göra EU:s finansiering oberoende av medlemsländerna, genom EU-skatter och EU-avgifter.

## **Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken stärks...**

Konstitutionen stärker EU:s makt över utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken, områden som kanske mest kännetecknar en stat. EU:s befogenheter skall gälla alla utrikespolitiska och säkerhetspolitiska områden, inbegripet en gemensam försvarspolitik ”som kan leda till ett gemensamt för-svar”. ”Medlemsländerna skall aktivt, förbehållslöst och lojalt stödja EU:s politik, avstå från sådant som strider mot unionens intressen och riskerar att minska dess effektivitet.” Det är klara besked. Detta gör det närmast omöjligt särskilt för mindre medlemsstater att utöva en egen nationell utrikes- och säkerhetspolitik.

Bara självständiga stater har utrikesministrar. EU:s utrikesminister skall också vara vice ordförande i kommissionen. Det ger för första gången de icke-valda tjänstemännen i EU-kommissionen en roll i utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall grundas på ”medlemsstaternas ömsesidiga politiska solidaritet” och på ”en ständigt ökande grad av konvergens” i medlemsstaternas åtgärder. Europeiska rådet skall identifiera unionens strategiska intressen och fastställa målen.

## **...liksom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken**

Underligt nog, eller är det kanske medvetet, står säkerhetspolitiken som rubrik på två ställen i konstitutionen, både som utrikes- och säkerhetspolitik och som säkerhets- och försvarspolitik. Det är väl för säkerhets skull...

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken skall omfatta den ” gradvisa utformningen av unionens gemensamma försvarspolitik”. Denna kommer att leda till ett gemensamt försvar ”så snart som europeiska rådet enhälligt har beslutat det”. Det är klartext. En ”europeisk byrå” för försvarsmateriel, forskning och militära resurser skall inrättas. Vad är det? Ett embryo till ett gemensamt försvarsdepartement?

Två långtgående bestämmelser gäller förslagen att rådet får anförtro åt en grupp medlemsstater att genomföra ett uppdrag inom unionens ram, liksom att enskilda medlemsstater själva kan gå vidare med ett mer långtgående försvarssamarbete. Länder som går längre kan också inom sig upprätta regeln om ömsesidigt försvar, på samma sätt som inom Nato. Inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är även en särskild form av fördjupat samarbete tillåten, så kallat ”strukturerat samarbete”. Det är ett samarbete mellan medlemsstater ”som uppfyller kraven på militära resurser, och som sinsemellan har gjort mer bindande åtaganden på detta område med tanke på de mest krävande uppdragen”. Det finns ännu en särskild form av fördjupat samarbete, kallad för ”närmare samarbete när det gäller ömsesidigt försvar”.

Det som skiljer dessa två särskilda samarbetsformer från det vanliga ”fördjupade samarbetet” är att det krävs varken deltagande av en tredjedel av medlemsstaterna eller godkännande av ministerrådet för att två eller flera medlemsstater skal kunna ingå ett strukturerat samarbete eller närmare samarbete. Två eller flera medlemsstater kan med andra ord inom ramen för EU ingå ett fördjupat militärt samarbete sinsemellan utan de andra medlemsstaternas samtycke. Det kan leda långt och sätta press på andra medlemsstater att tvings följa efter för att inte tappa inflytande.

## **Militariseringen är ett faktum**

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken skall garantera unionen en ”operativ kapacitet baserad på civila och militära resurser”. Resursen skall användas vid uppdrag utanför unionen för att bevara freden, förebygga konflikter och stärka den internationella säkerheten enligt FN-stadgan.

Detta innebär att alla medlemsstater, inklusive de neutrala eller militärt

alliansfria staterna, som Irland, Sverige, Finland och Österrike, kan bli konstitutionellt förpliktade att leva upp till kravet på gemensamt försvar. Det är en fråga om när inte om (art I-40). Som en brasklapp för att lättare få de alliansfria staterna att acceptera skrivningarna har dock tagits in en formulering att unionens politik inte skall påverka ”den specifika karaktären” hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik. Vad detta i praktiken innebär är oklart.

Konstitutionen går klart längre än de så kallade Petersburgsuppgifterna för fredsbevarande insatser. Något entydigt FN-mandat krävs inte, det räcker att insatserna sker enligt principerna i FN-stadgan. Medlemsländerna skall ställa civila och militära resurser till Unionens förfogande och förbinder sig att upprusta sitt eget försvar genom att ”förbättra” sina militära resurser. En europeisk byrå, ett försvarshögkvarter, skall inrättas för att stärka försvarsindustrin, tillverka, sälja och köpa vapen.

EU-beslut inom detta område skall tas enhälligt, men ministerrådet kan också uppdra åt en mindre grupp medlemsstater att genomföra uppdrag för Unionens räkning. Några länder kan därmed gå längre inom unionens ram efter godkännande av ministerrådet. Det kan naturligtvis leda till att medlemsländer som valt att stå utanför ett krig eller en konflikt ändå blir indragna i en sådan genom andra staters agerande.

En inre kärna av medlemsländer skall också kunna ge varandra ömsesidiga försvarsgarantier, som i Nato. Om ett land utsätts för ett väpnat angrepp skall de övriga länderna bistå ”med alla till buds stående medel”. Något veto finns inte för övriga stater. Något särskilt beslut av Europeiska rådet för att denna skyldighet skall träda i kraft, så som förslaget var från konventet, behövs inte.

Det ömsesidiga försvaret stärktes alltså av regeringskonferensen. Dessa bestämmelser kan komma att skapa stora interna problem.

I en särskild solidaritetsklausul sägs att unionen skall bistå medlemsstater, även med militära resurser, om de utsätts för terrorattacker. Varje medlemsland väljer själv hur man bistår andra medlemsländer.

## **Stadgan om de grundläggande rättigheterna**

Fram till nu har nationella högsta domstolar och Europarådets domstol för mänskliga rättigheter i Strasbourg varit högsta instanser i frågor om mänskliga rättigheter. Konstitutionen inför en egen stadga om mänskliga rättigheter för EU och gör därmed EU-domstolens till högsta rättsliga instans för mänskliga rättigheter för alla medlemsländer. Det kan komma i konflikt med Europarådets stadga om mänskliga rättigheter och dess domstol i Strasbourg, till vilken betydligt fler länder anslutit sig.

Det finns inga skäl att ge EU uppgiften att besluta om och döma över frågor om grundläggande mänskliga rättigheter. Därmed kan enskilda medlemsstater och deras högsta domstolar och domstolen i Strasbourg komma att förvägras dessa möjligheter. Detta borde vara oacceptabelt. Det enda troliga skälet är en önskan om att utöka EU:s makt också över frågor om mänskliga rättigheter och friheter. EU-domstolen får ytterligare ett stort politikområde att lägga under sig. EU-domstolen skulle bli sista instans i frågor om mänsklig värdighet, integritet, frihet och säkerhet, respekt för privatlivet, yttrandefrihet och mycket annat.

För att närma EU-stadgan till konventionen om mänskliga rättigheter i Strasbourg föreslås i konstitutionen att EU skall söka inträde i Europakonventionen på samma sätt som EU:s medlemsländer och ett 20-tal övriga länder i Europa har gjort. Tillträde till denna konvention är förbehållen länder som är medlemmar i Europarådet, vilket EU inte är. Det är ytterligare ett exempel där EU agerar, eller vill agera som stat.

Konstitutionen ger EU-stadgan om mänskliga rättigheter bindande legal status för medlemsländerna. Det är rättigheter som i många fall inte har något att göra med EU som exempelvis kloning, skydd av personliga data, rätten att gifta sig och akademisk frihet. Somliga EU-länder har legaliserat lätta droger och prostitution, vilket direkt krockar med lagstiftningen i andra EU-länder. Äganderätt, familjerätt, föräldrabalk, förmynderskapsrätt är alla olika i EU-länderna. Hela rättighetkatalogen och den goda tanken med mänskliga rättigheter riskerar att haverera.

Rättighetsstadgan är kärnan i EU-författningen. Ett federalt juridiskt system byggs upp där de inrikes- och rättsliga frågorna blir överstatliga med EU-polis och EU-åklagare.

En särskild europeisk häktningsorder skall kunna utlämnas till exempel svenska medborgare till ett annat EU-land, även om det brott personen utlämnas för inte är straffbart i Sverige. Detta kan bli ett hot mot de medborgerliga fri- och rättigheter EU säger sig värna om.

## **”Harmonisering” av civilrätt och straffrätt**

I konstitutionen blir alltså i princip alla frågor överstatliga. Det ger EU rätt att även ”harmonisera” civilrätt och straffrätt i syfte att skapa mer enhetliga regler i en anda av ”frihet, säkerhet och rättvisa.”

Harmoniseringsområdena räknas upp i detalj och skall gälla frågor som har gränsöverskridande karaktär. Det skall gälla särskilt allvarliga brott som terrorism, människohandel, sexuellt utnyttjande, olaglig (finns det laglig?, vår anmärkning) narkotikahandel, vapenhandel, penningtvätt, förfalskning och organiserad brottslighet.

Regeringskonferensen införde dock en ”nödbroms”, som säger att en medlemsstat kan ”lyfta” ett förslag till diskussion i Europeiska rådet om medlemslandet anser att förslaget påverkar grundläggande aspekter i landets straffrättsliga system.

EU kan inrätta en egen EU-åklagare som skall ”utreda, lagföra och väcka åtal” mot personer om brott som påverkar flera medlemsländer. EU-åklagaren skall också kunna föra talan för dessa brott i medlemsländerna. Frågan är om detta verkligen är nödvändigt. Åtal bör kunna väckas av nationella åklagare.

Mycket av detta är bra, eller kommer att bli bra, för att den gränsöverskridande brottsligheten ska kunna bekämpas och minskas, men mycket av vad som föreslås borde gå att lösa utan att ”harmonisera” lagstiftningen.

Detsamma gäller polissamarbetet genom Europol, som också utvidgas. EU eller Europol får också ingripa med polis i medlemsstaterna, men ”på vilka villkor och inom vilka gränser” skall bestämmas av ministerrådet (art 111-178). Hela detta avsnitt med EU som överstat inom civilrätt, straffrätt, åklagarväsende och polis känns fel. Det kan få följdverkningar som riskerar att undergräva demokrati och rättsväsende i de enskilda medlemsländerna.

## **Euron är unionens valuta**

EU-konstitutionen slår fast att ”Unionens valuta skall vara euron” (art I-6a). Det är en förpliktelse som anger att alla medlemsstater skall införa euron och avskaffa sina nationella valutor. Formuleringen gäller även för Storbritannien, Danmark och Sverige, som genom undantag eller folkomröstningar står utanför eurozonen. Om Sverige godkänner EU-konstitutionen har vi formellt accepterat att euron skall vara vår valuta – trots svenska folkets tydliga nej i folkomröstningen 2003. Det borde vara självklart att svenska folkets utslag här skall respekteras.

Sverige borde självfallet ha krävt rätten att stå utanför euron under arbetet i EU-konventet, eller åtminstone i samband med stats- och regeringschefernas godkännande av konstitutionen den 18 juni 2004 i Bryssel. Vi måste naturligtvis från svensk sida kräva undantag för att slippa gå med i tredje steget i EMU och införa euron som valuta. Något annat vore ett övergrepp mot den i folkomröstningen uttalade folkviljan.

Att EU menar allvar med att alla länder måste gå med i EMU framgår av en annan formulering i konstitutionen ( art III-91), där det står att medlemsstater som inte uppfyller villkoren för införandet av euron skall betecknas som ”medlemsstater med undantag”. Men det står tydligt att detta endast gäller medlemsstater som inte uppfyller villkoren, inga andra. Medlemmar med undantag skall för övrigt vartannat år meddela EU hur de fullgör sina förpliktelser för att kunna gå med i EMU.

## **Det demokratiska underskottet erkänns**

Konstitutionen bekräftar EU:s demokratiska brister. I en särskild rubrik talas om ”Principen om deltagardemokrati”, där EU:s institutioner skall ge medborgarna möjlighet att diskutera sina åsikter om unionen. En positiv idé är förslaget till medborgerlig initiativrätt (art I-46.4).

Minst en miljon unionsmedborgare får uppmana kommissionen att lägga fram förslag i EU om frågor de anser viktiga. De personer som skriver på en sådan begäran måste komma från ”ett betydande antal medlemsstater.” Några krav på att kommissionen skall svara eller tvingas lägga fram något lagförslag finns dock inte. Kommissionen kan ignorera initiativet om man skulle vilja det.



I två särskilda protokoll om de nationella parlamentens roll och tillämpningen av subsidiaritetsprincipen skrivs in att alla lagförslag som sänds till ministerrådet och EU-parlamentet också skall skickas till de nationella parlamenten. Regeringskonferensen utvidgade denna rätt till att också gälla förslag från medlemsländer, Europaparlamentet, EU-domstolen och Europeiska Centralbanken. Självklarheter som inte borde behöva stå i konstitutionen. En tidsfrist på minst sex veckor skall löpa från det att förslaget presenteras till dess att något beslut tas.

Nationella parlament, kan också inom sex veckor från det att ett förslag presenterats, sända ett ”motiverat yttrande” till kommissionen om man anser att frågan inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Också en positiv gest, men i praktiken knappast mer än så. Om förslaget stöds av minst en tredjedel av medlemsstaterna, det vill säga åtta nationella parlament, skall kommissionen ”ompröva” sitt förslag. Svårigheten att samordna en sådan aktion är uppenbar. Omprövningen behöver heller inte leda till någon förändring. Kommissionen kan besluta att ”antingen stå fast vid sitt förslag, ändra det eller dra tillbaka det.”

## **Subsidiaritetsprincipen - en nullitet?**

Subsidiaritetsprincipen är omnämnd i konstitutionen men subsidiariteten är underordnad Unionens målsättningar. Eftersom målsättningen med unionen är att sträva efter ”sammanhållning” (cohesion) har idén om subsidiaritet ingen reell betydelse och framför allt ingen rättslig verkan. Unionsbeslut kommer alltid att vara bättre på att skapa ”sammanhållning” än nationella beslut. Genom att konstitutionen anger sammanhållning som Unionens övergripande mål görs därmed subsidiariteten tyvärr till en nullitet.

Konstitutionen innehåller många vagheter, utelämnanden och motsägelser. Ordet ”federal” är utmönstrat i texten men läsaren kan nästan se var det har stått men strukits. Det är rent språkligt en motgång för federalisterna, men vad betyder själva ordet om innehållet ändå tydligt går i federal riktning. Konstitutionen hindrar inte att Unionen får makt att bestämma om skatter eller ta majoritetsbeslut inom utrikes- och säkerhetspolitiken.

Förslaget om en kompetenskatalog mönstrades tidigt ut ur konventets vokalbulär liksom tankar om maktindelning just för att inte ”för evigt” slå fast vilka

frågor som skall handhas av Unionen och vilka som skall skötas av medlemsländerna. Detta skulle försvåra för federalisterna och statsbyggarna att ständigt flytta fram positionerna mot mer av statsbildning.

Med förslaget till konstitution blir det nu tvärtom. Nu betonas i stället behovet av ”flexibilitet”, vilket i praktiken riskerar att innebära ständigt mer centralisering av makt till Bryssel. Det blir lättare för ”euroeliten” som redan har stor makt att koncentrera mer av beslutande, genomförande och dömande makt till centrum. Något underifrånperspektiv på maktindelning är det beklagligtvis inte fråga om.

### **Utträdesparagraf bra – men kan sätta press på ett land som vill utträda**

En klar förbättring är att en utträdesparagraf för första gången förs in i ett EU-fördrag (art I-59). Ett avtal skall ingås mellan EU och medlemsstaten som önskar lämna unionen som reglerar utträdet. Utträdet träder i kraft när avtalet undertecknats eller om man inte kommit överens om något avtal, två år efter det att anmälan om utträde ingavs till EU.

Om staten är missnöjd med villkoren för utträde kan upphävandet av statens rättigheter, till exempel bidrag från strukturfonderna, bli en press på staten i fråga att gå med på villkoren i utträdesavtalet. Som förslaget till utträdesklausul är formulerad betyder det att landet i fråga måste lämna allt EU-samarbete. Det går inte att utträda ur delar av samarbetet. Allt eller inget är budskapet.

### **Alla 25 medlemsländer måste godkänna konstitutionen**

När konstitutionen träder i kraft upphävs alla tidigare EU-fördrag. För att konstitutionen skall träda i kraft krävs godkännande av samtliga medlemsländer (art IV-8) ”i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser”. Det betyder att alla 25 medlemsstater måste ratificera, godkänna, konstitutionen.

I en särskild förklaring till undertecknandet av konstitutionen står att om fyra femtedelar av medlemsstaterna efter två år ratificerat fördraget och en eller flera medlemsländer ”har stött på problem”, skall Europeiska rådet ta upp frågan. En underlig och tvetydig skrivning. Betyder det att om ”bara” ett

eller några länder, till exempel i folkomröstningar, säger nej till EU-konstitutionen så kan EU:s stats- och regeringschefer ändå anse att konstitutionen ska träda i kraft? Eller gäller fortfarande regeln i artikel IV-8 att alla medlemsländer måste godkänna fördraget om EU konstitutionen? Vilket värde har den förklaringen? Är den att se som ett politiskt uttalande eller är det en del av konstitutionen?

## **Det skulle bli enklare och tydligare**

Konstitutionen skulle förenkla och förtydliga. Frågan är om de drygt 250 sidorna text verkligen gör det. De oprecisa formuleringarna leder till tolkningar och därmed möjligheter för de som är inne i maktapparaten att öka EU:s makt. Laeken-deklarationen från december 2001 skapade framtidskonventet och satte frågorna om maktindelning och subsidiaritet högt på agendan. I konventets förslag är fördelningen av makt – på EU-språk kallad kompetens – så vagt definierad att inte ens konventets deltagare verkar kunna förklara vad texten betyder.

Genom att ge unionen en otydlig roll med ”delad kompetens” blir det fritt fram för olika tolkningar. Att besluten skall fattas så nära medborgarna som möjligt är tyvärr en fras utan innehåll. Laeken-deklarationen talade om att vissa EU-befogenheter kunde tas tillbaka från unionen till medlemsstaterna. Av detta blev intet. Förslagen om ökat inflytande för de nationella parlamenten har i konventets version tunnats ut till att de nationella parlamenten ska bli ordentligt informerade när de blir överkörda av kommissionen.

## **Inga större ändringar i konventets förslag**

Den 18 juni 2004 enades stats- och regeringscheferna om den nya konstitutionen. EU-konventets förslag är till 95 procent intakt, kommenterade konventets ordförande Valéry Giscard d'Estaing efter beslutet. Tre större ändringar gjordes dock, med ändringen av röstreglerna som den viktigaste.

De flesta beslut skall i framtiden tas med dubbel majoritet. Detta innebär att minst 55 procent av medlemsländerna, som tillsammans representerar 65 procent av unionens befolkning, måste stå bakom ett beslut.

Polen, Spanien och tolv mindre EU-länder med Finland i spetsen - dock inte Sverige - kämpade emot för att värna de små ländernas inflytande. Dessa länder krävde att tröskeln skulle höjas till 58 procent. Först efter ett tillägg att besluten måste ha stöd av minst 15 medlemsländer gick de med på ordförandeskapets förslag. Så länge unionen består av 25 länder innebär tillägget att kravet på medlemsstöd i praktiken motsvarar 60 procent av medlemsländerna.

Genom att tröskeln höjs för folkmängden sänks kraven för ”blockerande minoritet”. För att förhindra att ett par av de största länderna ensamma ska kunna blockera ett beslut tillfogas regeln att minst fyra länder måste ingå i en blockerande minoritet.

Den andra stridsfrågan vid toppmötet i juni var EU-kommissionens sammansättning. Från november 2004 består kommissionen av en kommissionär från varje land, alltså totalt 25 kommissionärer.

Konventets förslag var att från år 2009 begränsa antalet kommissionärer till 15. Även här satte sig en grupp om 13 mindre länder, återigen anförda av Finland, emot förslaget och ville slå vakt om en kommissionär per medlemsland. Lösningen blev en kommissionär per medlemsland fram till 2014. Därefter begränsas antalet kommissionärer till två tredjedelar av antalet medlemsländer, till exempel 18 av 27, där platserna skall ”rotera jämlikt” mellan medlemsländerna.

Sverige kommer om dessa regler träder i kraft att under vissa tider sakna kommissionär. Beslut som berör Sverige kan då fattas av utomstående utan svensk representation. Det strider mot den svenska regeringsformens första paragraf om att all makt utgår från folket. Endast svenska representanter kan binda Sverige.

Lite patetiskt blir därför utrikesminister Laila Freivalds kommentar på regeringens hemsida efter EU-toppmötet. Hon säger där att det var viktigt att ”vi fick in regler som säger att de länder som inte har en egen kommissionär garanteras insyn i kommissionens arbete.” Bingo. Vilken förhandlingsframgång! Vi får insyn i förslag som läggs och som påverkar Sverige, men som vi inte kan påverka själva...

Den tredje stridsfrågan gällde den nationella vetorätten. Här stod främst Storbritannien mot Frankrike och Tyskland. Britterna vägrade överge kravet

på enhällighet inom områden av ”vitalt nationellt intresse”; skatter, socialförsäkringar, försvar, utrikespolitik, framtida fördragsändringar och straffrätt. Storbritannien fick igenom en del krav och vetorätten behålls på flera områden som socialförsäkringar och utrikespolitiken. Ytterligare ett tjugotal områden, där det i dag krävs enighet, skall beslutas med majoritet i ministerrådet.

På det rättsliga och inrikespolitiska området infördes, som tidigare sagts, en sorts ”nödbroms” där ett enskilt land kan lyfta en fråga till Europeiska rådet om nationella intressen står på spel. Ett begränsat antal länder har dock rätt att gå före med ett ”fördjupat samarbete”, där de själva kan bestämma att de ska kunna fatta majoritetsbeslut.

Dessutom utökade regeringskonferensen antalet ledamöter i EU-parlamentet till maximalt 750 ledamöter, där inget medlemsland får ha färre än sex ledamöter. Konventet hade föreslagit 736, respektive fyra ledamöter som minsta antal.

## **Öppnar för A- och B-lag**

Att varje land inte får en egen kommissionär och att medlemsländer ges rätt att bilda ”förtrupper”, där andra länder inte vill följa med, öppnar för ett Europa i olika hastigheter, eller A- och B-lag.

Om inte alla länder vill gå vidare med majoritetsbeslut i exempelvis ”kampen mot internationell brottslighet”, kan en grupp medlemsländer gå före och bilda en ”brottsbekämpningsunion” där besluten tas med kvalificerad majoritet. Det kan också gälla försvaret, utrikes- och säkerhetspolitik eller eurosamarbetet. De här bestämmelserna kan bli en press på länder som ”står utanför” att tvinga ansluta sig till ”förtruppen”. Det kan å andra sidan också vara något positivt för länder som till exempel vill gå före på miljöområdet.

## **EU-staten – en smygande realitet**

Med den nya författningen förändras EU i grunden. EU får en lagstiftande, dömande och exekutiv makt. EU får gemensamma gränser, mynt, militär makt, EU-polis, EU-åklagare, EU-medborgarskap och en gemensam asyl-, flykting- och invandrarpolitik. Med konventets förslag får EU en egen

konstitution, som endast stater har, och en allt mäktigare centralmakt som dessutom kan utöka sin makt närmast okontrollerat.

Hittills har hoten om ”EU-staten” avfärdats som hjärnspöken och simpla påhitt av EU-kritiker. Men verkligheten går inte längre att vifta undan. Var en och en kan själv läsa förslaget till konstitution för Europeiska unionen och med egna ögon se att det nu handlar om någonting annat än det medlemskap vi röstade om i EU-folkomröstningen 1994. Med den nya författningen förändras EU i grunden. Konstitutionen utgör en ”point of no return” som Frankrikes premiärminister Raffarin uttrycker saken. Självfallet bör denna konstitution diskuteras brett innan den ratificeras.

## **Politisk analys och krav på folkomröstning**

### **Sverige kom aldrig med i leken...**

Statsminister Göran Perssons nedsättande uttalanden om att EU-konventet, om att ”det är vi, stats- och regeringschefer, som beslutar” blev på sätt och vis den svenska linjen under hela konventets arbete. Denna linje kan också skrivas passivitet, status quo och tystnad. Vill man ha en mer formell beskrivning av samma sak kan man i riksdagens utskottsbetänkande 2001/02:KUU2 läsa att ”Den svenska inställningen” i konventet bör gå ut på att bevara ”den rådande ordningen”.

Inte ens när Tysklands utrikesminister Joschka Fischer, en man med tydliga federalistiska idéer, själv bestämde sig för att delta i konventets arbete tillsammans med flera andra inflytelserika företrädare prioriterade Persson och regeringen konventets arbete. Någon förstärkning av den svenska representationen gjordes aldrig och regeringen med Göran Persson i spetsen visade hela tiden måttligt intresse. Sverige missade därmed chansen att påverka i den kanske viktigaste frågan för EU:s framtid – fortsatt i huvudsak mellanstatligt samarbete eller en utveckling mot en EU-stat. Det är dubbelt märkligt sett i ljuset av att regeringen hela tiden sagt att Sverige skall vara med i EU för att påverka och att regeringen sa sig stå för en tydlig mellanstatlig linje.

## **..och inflytandet blev därefter**

Göran Perssons bestående insats är kravet på en EU-president. För detta tilltag - som saknade förankring i riksdagen - blev Göran Persson fälld av konstitutionsutskottet och anmäld ytterligare en gång av KU-ordföranden Gunnar Hökmark.

Förra utrikesministern Lena Hjelm-Wallén, som den svenska regeringens representant, fick se sig överkörd gång på gång av de långtgående förslagen i konventet. Kommissionsordföranden skall inte utse kommissionärerna sa hon (SvD 9.5.03). Så blev det i alla fall.

EU:s utrikesminister skall inte ha uppdrag från både rådet och kommissionen, sa hon (ibid.). Så blev det i alla fall. De nationella parlamenten skall ha rätt att pröva subsidiariteten och säga ifrån om en fråga inte hör hemma på EU-nivån, sa Lena Hjelm-Wallén (SvD 23.11.02). Så blev det inte. Säg ifrån ja, men inte kunna stoppa.

”Hur kunde de svenska ledamöterna, däribland statsministerns personliga representant Lena Hjelm-Wallén, gå med på att Europeiska rådet, ett EU-organ, själv ska kunna besluta om en övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet på nästan alla områden utom försvars-, säkerhets- och utrikespolitiken samt inom skattepolitiken?” Det frågar Svenska Dagbladet i sin ledare den 22 augusti 2003.

Det blev å andra sidan inga EU-skatter, åtminstone inte direkt. Konstitutionens förslag om ”närmare samarbete” och ”passerellen” öppnar dock för EU-beslut även om skatter i framtiden. Tidningen Aftonbladet är mycket kritisk och tycker att regeringen skall dumpa hela förslaget:

”Förslagen om EU-försvaret går stick i stäv med den svenska alliansfriheten. Det blir en kontroversiell fråga inför höstens folkomröstning om euron om inte regeringen snabbt förklarar att Sverige tänker lägga in sitt veto.” (AB 14.6.03) ”Det bör bli ett nej redan nästa vecka (toppmötet i Thessaloniki) till försök att redan nu låsa fast den nya konstitutionen.”

Under midsommarhelgen 2003 överlämnade EU-konventets ordförande Valéry Giscard d'Estaing konventets förslag till EU:s stats- och regeringschefer. Det skall ändå sägas att i jämförelse med alla tidigare processer för

nya EU-fördrag som i Maastricht, Amsterdam och Nice är detta en framgång. Konventets arbete pågick under närmare ett och ett halvt år, var öppet, rapporterades i media och på Internet. Det är en hyfsat demokratisk process som gått att följa för den som så önskat.

Hård kritik har dock riktats mot konventets sammansättning liksom demokratiska brister i konventets arbetsmetoder, där till exempel inga omröstningar tillåtit. Centralstyrningen från konventets presidium var uppenbarligen mycket stark. Avsaknaden av folklig debatt har varit i det närmaste total, inte minst i Sverige. Det gör frågan om förslaget legitimitet till en huvudfråga.

## **Folkomröstning – en självklarhet**

Det finns tunga demokratiska skäl för en folkomröstning även i Sverige:

1. EU-konstitutionen för över mer makt till EU i riktning mot en EU-stat. Den är mycket mer långtgående än vi röstade om i folkomröstningen om medlemskapet 1994.
2. EU-lag tar över svensk lag och grundlag. Det strider mot vår egen grundlag som då måste ändras om Sverige skall säga ja till EU-konstitutionen.
3. Regeringen och flertalet partier har efter svenska folkets tydliga nej till EMU och det låga valdeltagandet i EU-parlamentsvalet sagt att vi måste bli mer aktiva i EU-frågor och därför stimulera debatten. Finns det något bättre sätt att få en bred folklig debatt än genom en folkomröstning? Nej, inte alls.
4. Tioalet EU-länder har nu bestämt sig för folkomröstning om konstitutionen; Danmark, Nederländerna, Belgien, Luxemburg, Storbritannien, Irland, Frankrike, Spanien, Portugal, Tjeckien och Polen. I en rad andra förbereds folkomröstningar. Riksdagens utredningstjänst (RUT) bedömde för någon tid sedan det troligt att 16 EU-länder kommer att folkomrösta. Sedan dess har de regerande socialdemokraterna i Tyskland föreslagit folkomröstning genom en grundlagsändring och fler länder är på gång. Sverige och Malta är när detta skrivs de två länder som tycks vara längst ifrån folkomröstning. Men detta kan förstås ändras!



Europa genomgår för närvarande något av en direktdemokratisk revolution - men den verkar ännu inte ha nått Sverige. Detta riskerar att ytterligare öka förtroendeklyftan mellan väljare och valda i vårt land, en klyfta som i EU-frågan redan är djup.

Invändningarna om EU-konstitutionen som ”mest tekniska förändringar” och folkomröstningen som ”komplicerad” och ”svårtolkad” är svepskäl och i grunden uttryck för en rädsla för att svenskarna skulle säga nej till att överföra mer makt till EU. Om man nu anser att EU-konstitutionen är så bra borde man kunna övertyga majoriteten av väljarna om detta? Tror inte förespråkarna på sina egna argument?

Det finns även en moralisk dimension i frågan om folkomröstning. I två val, folkomröstningen om EMU 2003 och valet till EU-parlamentet 2004, har svenska folket givit starkt stöd åt de alternativ som vill begränsa EU:s makt.

Är det inte då extra utmanande att genomdriva ett beslut som överför ytterligare makt till EU utan folkomröstning? Enligt en Temo-undersökning på sommaren 2004 svarade 52 procent att de önskade en folkomröstning om EU-konstitutionen.

## **Starka argument för en folkomröstning**

Dels innebär konstitutionen en omfattande maktöverföring från Sverige till EU, dels handlar det om en grundlagsfråga. Då måste det vara naturligt att svenska folket bestämmer själv hur dess makt skall förvaltas. Hur kan man arbeta för ett närmare samarbete mellan Europas folk utan att fråga sitt eget om hur man vill se samarbetet?

Kraven på folkomröstning ökar hela tiden även i Sverige. Den tvärpolitiska kampanjorganisationen ”folkomröstning.nu” har bildats för att kanalisera den växande opinionen för att medborgarna ska få ta ställning. Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Junilistan är för en folkomröstning. Inom Socialdemokraterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna finns aktiva nätverk som arbetar för folkomröstning. Trycket ökar även inom moderaterna, medan kraven på folkomröstning i dagsläget förefaller svagast i Folkpartiet.

Tidigt beslutade Danmark och Irland att genomföra folkomröstningar om konstitutionen. Dessa länder har i sina grundlagar inskrivet att folket ska tillfrågas om varje överförande av beslutsbefogenheter från det egna landet till en överstatlig organisation. Därefter har flera länder anslutit sig, däribland två stora EU-länder som Storbritannien och Frankrike. Principen är enkel så Frankrikes president Jacques Chirac när han på Frankrikes nationaldag den 14 juli 2004 meddelade att Frankrike kommer att hålla en folkomröstning. ”Det franska folket berörs direkt och kommer också att tillfrågas direkt.”

I länder som Belgien, Portugal och Nederländerna är det främst liberala partier som själva är positiva till EU-konstitutionen som driver kravet på folkomröstning. Demokratiska skäl är det viktigaste argumentet för deras agerande. De vill helt enkelt veta om EU-konstitutionen har en folklig förankring eller inte i respektive länder.

Demokratikravet är också det starkaste skälet för European Referendum Campaign och andra opinionsrörelser som arbetar för folkomröstning och som stöds av både EU-entusiaster och EU-kritiker i 20-talet länder i Europa. Självklart finns det mycket starka demokratiska skäl för att kräva att även de svenska medborgarna ska tillfrågas om konstitutionen.

## **Motargumenten håller inte**

Som argument mot en folkomröstning anförs att förändringarna i EU-konstitutionen i förhållande till gällande fördrag skulle vara marginella, och att frågan av den orsaken bör avgöras av riksdagen. Den naturliga motfrågan blir då; varför har så många andra EU-länder beslutat sig för att folkomrösta om det bara skulle handla om marginella förändringar? Påståendet att det skulle handla om marginella förändringar är helt enkelt inte sant.

Ett annat motargument som ibland förs fram av motståndarna till en folkomröstning är att frågan är alltför komplicerad att folkomrösta om. Men gick det att folkomrösta om Maastrichtfördraget, som Sveriges avtal med EU grundades på 1994, och om euron 2003, skall det väl gå att folkomrösta om EU-konstitutionen. Den sägs ju för övrigt i andra sammanhang vara närmast ett under av enkelhet och klarhet jämfört med tidigare fördrag.

Riksdagens mandat att ta ställning till konstitutionen är svagt. Frågan om EU-konstitutionen diskuterades inte alls inför valet 2002 – något förslag fanns då ännu inte. Om riksdagen skall behandla frågan före år 2006, som regeringen tänker sig, har väljarna därför inte fått någon möjlighet att påverka frågan i val. Det borde vara demokratiskt oacceptabelt.

En konstitution handlar om spelreglerna för beslutsfattandet och det är en angelägenhet för hela folket. Den brittiske statsvetaren Vernon Bogdanor klargjorde detta i en artikel i Dagens Nyheter den 30.4.2004 där han skriver ”Man kan säga att väljarna anförtror parlamentsledamöterna att stifta lagar, men de ger dem inget mandat att överflytta makten till någon annan. Ett sådant mandat kräver ett särskilt förfarande: folkomröstning.” ”Det är en djupt demokratisk tanke att medborgarna själva bör bestämma över demokratis grundläggande spelregler”, säger också de två svenska statsvetarna Jörgen Westerståhl och Olof Petterson i ett annat inlägg i samma tidning.

Med detta synsätt faller en annan invändning, nämligen att en folkomröstning skulle gröpa ur den representativa demokratin. Väljarna, folket, har emellertid ett större ansvar för demokratin än att enbart utse sina företrädare i olika församlingar. Argumentet att en folkomröstning skulle gröpa ur de folkvaldas auktoritet är en ”elitistisk” demokratisyn, skriver Professor Lars Pålsson Syll vid Malmö högskola i Svenska Dagbladet den 1 augusti 2004.

## **Tre möjligheter att fatta beslut**

Det finns i praktiken tre möjligheter att fatta beslut om konstitutionen, utifrån graden av demokrati, folkstyre och legitimitet.

Det för regeringen enklaste och minst demokratiska är att den föreslår riksdagen att besluta i frågan efter regeringens proposition. Detta presenteras också som regeringens linje i slutet av september 2004. En proposition ska, enligt planerna, presenteras i september 2005 och riksdagen skulle i så fall gå till beslut strax före jul 2005. En sådan hantering med ett enda beslut kräver tre fjärdedels majoritet.

Beslut om ett sådant snabbspår togs av riksdagen hösten 2002 och regleras i Regeringsformen 10:5. Enligt den nya formuleringen i grundlagen är det möjligt att med endast ett beslut och tre fjärdedels majoritet överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna.

Att ta stora, avgörande, beslut före midsommar och jul är en beprövad metod för rädda regeringar som helst vill undvika debatt. En sådan hantering måste bekämpas av demokratiska skäl, eftersom den inte ger möjlighet till den breda debatt som frågan kräver – och som även motståndarna till en folkomröstning annars hävdar att de eftersträvar.

Det andra demokratiskt något mer smakliga alternativet finns i samma lagrum och stadgar att riksdagsbeslut kan ske i den ordning som gäller ”för stiftande av grundlag”. I så fall gäller som vanligt två riksdagsbeslut med riksdagsval emellan. Då skulle det första beslutet tas av sittande riksdag våren 2006 och det andra beslutet efter riksdagsvalet 2006.

På så sätt skulle frågan kunna diskuteras såväl före som efter ett val och medborgarna ges då också möjlighet att väga in denna fråga när de röstar 2006. Detta vore det naturliga alternativet om ingen folkomröstning sker. I samband med detta förfarande finns även en möjlighet för en minoritet i riksdagen att kräva en beslutande folkomröstning som skall hållas samtidigt med riksdagsvalet.

Det tredje - mest demokratiska - alternativet är folkomröstning i Sverige precis som i många andra EU-länder. En majoritet i konventet, 64 ledamöter, krävde också att en ny europeisk konstitution skulle godkännas i en folkomröstning som omfattade hela EU. Även ordföranden Valéry Giscard d'Estaing ställde sig bakom detta krav. Men i Sverige försöker de flesta ledande politiker fortfarande låtsas som om det regnar för att undvika folkomröstning. Vår bedömning är att den strategin inte kommer att hålla.

## **EMU en hörnsten i EU-staten**

Valutaunionen EMU bör sättas in i sitt politiska sammanhang. EMU är en hörnsten i byggandet av en EU-stat. EMU och förslaget till EU-grundlag är två viktiga komponenter som båda medverkar till att omvandla EU i riktning mot en statsbildning. Genom EMU centraliseras makten över ekonomin. Med konstitutionen utvidgar unionen sin kontroll till allt fler politikområden, exempelvis ekonomisk politik med valuta, räntor, arbetsmarknad och socialpolitik. Det blir på så sätt i längden allt svårare, för att inte säga omöjligt, att hålla isär penningpolitik med valuta och räntor från finanspolitik med budget

skatter och avgifter om EMU skall fungera och hålla ihop. EMU och konstitutionen blir därför viktiga grundbultar för en ekonomisk och politisk regering på EU-nivå, på sikt med egen beskattningsrätt. Unionen får ansvaret för att ”koordinera medlemsländernas ekonomiska politik”. EMU blir därmed ett nyckelinstrument för unionen att centralisera även den politiska makten. Den ekonomiska krisen i euroområdet kan ytterligare driva på en sådan utveckling.

Tysklands, Frankrikes, Portugals och Italiens brott mot stabilitetspakten talar sitt tydliga språk. Reglerna gör det närmast omöjligt för dessa länder att ta sig ur den ekonomiska krisen av egen kraft vilket kommer att påskynda nya centraliserade lösningar på EU-nivå. Exempel på detta är kommissionens förslag att införa en EU-skatt och en gemensam finanspolitik, Tysklands och Frankrikes förslag i EU-konventet om att avskaffa vetot på skatteområdet och uttalanden från enskilda ECB-ledamöter om att införa en gemensam budgetpolitik i EU.

## **En union där medlemsstaterna blir delstater**

Om man talar om federalism och federation är det en förbundsstat, där de ingående staterna reduceras till delstater, man talar om. Federalism i Sverige kan innebära en uppdelning av makt och beslutsfattande som - om det finns en majoritet i riksdagen - leder till decentralisering och ökad makt för kommuner, landsting och regionala organ. Det är möjligt eftersom Sverige redan är en stat, där makten kan decentraliseras om det finns en politisk majoritet för detta. Federalism på EU-nivå är något annat. Där finns tjugofem stater, varifrån makten i så fall skulle centraliseras till centrala organ på den federala nivån.

Om en federation på EU-nivå ska byggas innebär detta en centralisering till överstaten. Konstitutionens förslag på exempelvis det straffrättsliga området betyder en direkt centralisering av straffrätten till EU-staten och den överstatliga nivån. Amerikanska delstater har inte en gemensam strafflag, men med förslaget till EU-konstitution skulle en sådan centralisering bli möjligt.

Konstitutionen talar inte om något Europas Förenade Stater, men i sak innebär den ett stort steg närmare en statsbildning på EU-nivå. En anledning till att detta faktum inte uttrycks i klartext är att om EU utropade sig som en stat

skulle EU-länderna mista ett stort antal platser i FN, exempelvis få nöja sig med en plats i Säkerhetsrådet, och därmed en stor del av sin makt i FN-systemet - och det önskar man inte.

## **Federalism ströks ur konstitutionen**

I EU-konventets arbete fanns i ett tidigt skede förslag om att unionen skulle upprätta ett uttalat federalt system. Denna skrivning togs emellertid bort eftersom den skulle leda till att en regelrätt EU-stat internationellt skulle riskera mindre inflytande än det samlade inflytande som medlemsstaterna har i dag. Begreppet ”federalt system” ersattes med ”på gemenskapsgrund” vilket betyder ungefär samma sak uttryckt på ett annat sätt.

Att EU blir en juridisk person och själv förhandlar med till exempel WTO kan göra det svårt för enskilda medlemsländer att föra fram åsikter om globaliseringen och den internationella handeln. De orättvisor som bland annat USA:s och EU:s jordbrukspolitik skapar genom de omfattande exportsubventionerna och dumpingen av jordbruksprodukter skall då förhandlas av den part som har störst intresse av att behålla detta system. Det riskerar naturligtvis att missgynna en solidarisk handel och ökar orättvisorna mellan rika och fattiga länder i världen.

## **EU-konstitutionen strider mot Regeringsformen?**

Riksåklagaren tror att förslaget till EU-konstitution kan strida mot den svenska grundlagen om Sverige tvingas ”ge upp en del av de grundläggande principer som gäller inom den svenska straff- och straffprocessrätten” (SvD 4.9.03). Det strider mot den svenska regeringsformen att åklagarna i Eurojust, EU:s åklagarmyndighet, leder brottsutredningar som svenska åklagare tvingas följa.

Konventsförslaget ger EU makten och grundlagsfäster Unionens symboler. EU får en flagga, nationalsång, valuta, valspråk och nationaldag, grundlagsfäst i en egen artikel i fördraget. Överstatligheten ökar, makten förskjuts från små till stora länder, likställigheten mellan medlemsländerna försvinner.

## **EU-armén en naturlig fortsättning på EU som fredsprojekt?**

Är EU:s försvarsallians med ömsesidiga förpliktelser verkligen ett fredsprojekt? Tillspetsat blir frågan: Är EU-armén verkligen en naturlig fortsättning på EU som fredsprojekt?

Till dess att ett gemensamt EU-försvär upprättas ”skall ett närmare samarbete upprättas inom unionen när det gäller ömsesidigt försvar”. Om en av de stater som deltar i samarbetet utsätts för väpnat angrepp skall andra stater komma till undsättning ”med alla till buds stående militära och andra medel”. Det gäller dock bara stater som väljer att delta i detta försvarssamarbete.

Sverige kan alltså formellt välja att stå utanför men riskerar ändå att bli indragen i försvarssamarbetet. I en särskild ”solidaritetsklausul” öppnar konstitutionen för gemensamma försvarsgarantier som i Nato, där ett land som anfälls av terroristattacker från både stater och icke-statliga aktörer skall försvaras militärt av andra EU-länder. EU skall kunna bekämpa terrorism även utanför unionens gränser. Det skulle riskera att radera det som finns kvar av den svenska militära alliansfriheten.

Regeringens otydlighet bekymrar, säger Aftonbladet i en ledare den 31 juli 2003:

”Regeringen bör säga ett tydligt nej till tankarna på ett EU-försvär (...). EU bör inrikta sitt arbete på fredsinsatser tills stöd för FN, inte på ett gemensamt försvar.” Den 29 september 2004 vill Aftonbladet ha ett rakt besked av försvarsminister Leni Björklund att Sverige inte ”ska sända soldater i krig utan FN-mandat”. Det får inte tidningen, utan bara bludderprat om att FN skall vara vår bas för krishantering.

Konstitutionen öppnar dessutom för enskilda länder att gå före med samordnade styrkor i ett ”försvars-EU”, där bara de som satsar tillräckligt får vara med. Frankrike, Tyskland, Belgien och Luxemburg har redan börjat inleda ett sådant samarbete som skall bli inledningen till EU:s försvarsallians.

Oavsett om konstitutionen godkänns av alla medlemsländer eller ej har ett långtgående försvarssamarbete redan inletts. Det kunde man höra och läsa om när Frankrikes försvarsminister Michèle Alliot - Marie gästade Sverige i slutet av september 2004.

Den franska ministern skrädde inte orden. EU:s snabbinsatsstyrka skall kunna sända 60 000 soldater inom 60 dagar till ett krisområde, EU:s försvarsbyrå skall inrättas för att öka vapensamarbetet. De 8-9 insatsstyrkorna med vardera 1500 soldater skall kunna skickas till krisområden inom 15 dagar. Därutöver skall EU:s nya militärpolisstyrka hjälpa till i krishärdar. EU har blivit en aktör vid sidan av Nato, säger hon och nått en ”obestridlig operativ trovärdighet”.

## **Subsidiaritet och demokrati förlorare**

Denna del av denna skrift bygger på en artikel med rubriken ”Demos utan kratos” av Fil Dr Michael Wohlgemuth vid Walter Eucken-institutet i Freiburg. Han frågar i sin artikel: Är Europa i behov av en konstitution? Och i så fall behöver Europa *denna* konstitution.

Wohlgemuths svar på den första frågan är att konstitution är något som endast stater har. Att utforma en konstitution för EU är att tala om att EU är en stat, skall uppfattas som något jämbördigt med en stat eller är på väg att bli en stat. Det enda som saknas innan det handlar om en fullfjädrad statsbildning är att EU inte (ännu) har beskattningsrätt, rätten att förklara krig och att EU inte utropat sig som en egen stat.

Behöver då EU *denna* konstitution? EU behöver rensa upp och förenkla i floran av fördrag och regler som styr EU. Har EU-konstitutionen lyckats med detta uppdrag? Svaret är Nej. EU-konventet har arbetat fram en av de mest ordrika författningstexter som historien skådat: Drygt 263 sidor fyllda med 465 artiklar, 37 sidor protokoll och förklaringar på 70 000 ord.

En tänkvärd norsk text lyder som följer:

”Betydningsfulde ting behoever icke noedvändigvis at blive forklaret ved hjaelp af mange ord. Fadervor fylder således 56 ord, De 10 Bud indeholder 297 ord, Den amerikanske Uafhaengighedserklaering er på 300 ord – mens EU:s direktiv om eksport av ankeaeeg er på 26.911 ord.”. Det ligger nåt i detta när man ser och läser förslaget till EU-grundlag.



Napoleon hävdade en gång att författningar bör vara korta och svårfattliga. EU-konventets franske ordförande har bara till hälften följt sin landsman: grundlagsförslaget är inte bara långt utan också svårfattligt. Fåordighet, enkelhet och pregnans lyser med sin frånvaro.

Mycket i texten är oklart. Den Europeiska centralbanken beskrivs till exempel som ett ”organ” i EU. Vad händer då med centralbankens överskott, så kallade seigniorage? Betyder det att detta inte längre skall återföras till de nationella bankfilialerna utan förse unionen med en egen inkomstkälla?

## **EU-budgeten kan växa**

Ett annat exempel på juridisk förvirring gäller artiklarna om att Europaparlamentet har sista ordet om unionens budget. Detta kan betyda en kraftig utökning av EU:s budget. Bryssel kan inte i dag göra av med mer pengar än vad EU:s finansministrar anslår, vanligen betalas pengar tillbaka till medlemsstaterna som inte använts. Om EU-parlamentet får sista ordet om budgeten kommer med all sannolikhet varenda euro och mer därtill att gå åt med ökade problem för nettobetalande länder som Tyskland, Nederländerna och Sverige som följd. Ett tredje förbisett problem hänger ihop med olika länder rättsliga och konstitutionella traditioner. England har ingen skriven grundlag, men skulle nu komma att få en som dessutom tar över hela den oskrivna engelska rätstraditionen med prejudikat och rättspraxis. En skriven konstitution med en rättighetskatalog är något okänt i brittisk grundlagstradition.

## **Ingen fråga decentraliseras**

Inte en enda kompetens återförs till medlemsstaterna i konstitutionen. Subsidiaritetsprincipen lyfts visserligen fram i ord. Unionen skall endast agera när medlemsstaterna inte kan uppnå unionens mål. Men eftersom ”sammanhållning” och ”solidaritet” hör till dessa mål – medan eget ansvar till exempel inte gör det – kommer politiken på unionsnivå alltid att ha mer stöd i EU-författningen än politiken som ligger närmare medborgarna och där demokratiskt ansvar kan utkrävas.

Förslaget från EU-konventet om att nationella parlament skall kunna avvisa

lagförslag från kommissionen framstår mest som en demokratisk kuliss eftersom kommissionen ändå kan strunta i vad medlemsstaterna tycker. Att ta upp frågan i EG-domstolen är kanske möjligt men ingen garanti för någon ändring eftersom EG-domstolen skall tolka EU-reglerna utifrån vad som är bra för Unionen.

## **Språk, språkbruk, otydligheter och tolkningsmöjligheter**

Otydlighet, tvetydighet, tänjbarhet och tolkningsmöjligheter kännetecknar hela konstitutionen. Nya begrepp införs och gamla begrepp används med nytt semantiskt innehåll. Förslaget öppnar för inte mindre än tre typer av närmare samarbete – det vill säga mer långgående integration – mellan grupper av medlemsstater: ”fördjupat samarbete”, ”strukturerat samarbete” och ”närmare samarbete”. Det gör konstitutionen till en labyrint av samarbets- och beslutsformer som det var tänkt att den skulle underlätta.

Andra oklarheter är de olika benämningarna på hur de nationella parlamenten skall informeras. I vissa bestämmelser står bara ”informeras”, i andra ”regelbundet informeras” i åter andra ”informeras fullt ut” eller ”fullständigt informeras.”. Det blir öppet för tolkningstvister där EU och EU-domstolen alltid har tolkningsföreträde. I EU:s relation till de nationella parlamenten används ordet ”involvement”, på svenska översatt till ”delaktighet”. Det beskriver tydligt att det inte gäller någon rättighet, medbeslutanderätt, för de nationella parlamenten att aktivt påverka EU:s lagstiftningsprocess.

De skilda beslutsformerna inom olika politikområden som exklusiv befogenhet, delad befogenhet, befogenhet att främja, befogenhet att fastställa och befogenhet att stödja blir inte heller lätta att överblicka och därmed öppna för tolkningar.

En mängd tjänstemannaorgan som COREPER, medlemsstaternas ständiga organ, som i praktiken styr rådets möten, ”ständiga kommittén” för inrikes och rättsliga frågor, ”kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik”, den ”europeiska byrån för försvarsmaterial, forskning och militära resurser” kan ses som embryon till olika EU-departement. Förvaltningsorgan med stor makt, bristande insyn och svåra att överblicka och utkräva ansvar av. Här kommer EU-byråkraterna att frodas. De som skall ”bistå” rådet och som ofta brukar anse sig veta lite mera än ministrarna...

## Allt ska gå att handla med

Begreppet ”public service” har ersatts med formuleringen ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”, som bättre passar in i EU:s samhällskoncept. Allt skall gå att handla med även vård, hälsa, utbildning, skola och social välfärd. Marknaden utsträcks till att gälla alla varor och tjänster.

Regeringens stopplag om sjukhusen skulle knappast överleva vid en granskning i EU-domstolen.

Konstitutionen binder medlemsländerna till att närmast villkorslöst främja en nyliberal marknadsekonomi på grundval av ohämmad konkurrens och kapitalets, varornas och tjänsternas fria rörlighet. Alternativ politik som att slå vakt om socialt motiverade offentliga monopol eller utveckling av nya tjänster inom den offentliga sektorn försvåras eller motarbetas i konstitutionen.

Det finns ingen nationell grundlag i världen som på ett så absolut sätt utesluter alternativ politisk och ekonomisk utveckling. En grundlag skall skriva fast den institutionella ramen för ett samhälles beslutsfattande, inte vilken politik som skall gälla.

## Demokratin undergrävs

Hur är det då med demokratin. Demokrati betyder folkmakt – folk (demos) och makt (kratos). Förslaget till EU-konstitution behandlar främst kratos, framför allt ”byrå”-kratos. Demos intresse av att kontrollera kratos, de politiska utövarna av makten, behandlas knappast alls.

Förslaget till konstitution innebär att makten flyttar uppåt till både överstatliga organ och till mellanstatlig ”Eurokrati” som i stängda rum gör upp om Europas och medborgarnas framtid. Att ge mer makt till Europaparlamentet, som föreslås i konstitutionen, löser inte frågan. Det ger inte de enskilda människorna mer makt, eftersom det saknas en politisk arena där en politisk debatt med diskussion om politik, makt och ansvar kan ske.

Att skapa en federal EU-stat löser heller inte problemet av samma skäl, brist på gemensam och samtidig politisk diskussion. Demokrati, folkstyre och ansvarsutkrävande som finns nationellt saknas på EU-nivå.

EU får alltmer ”kratos” men lider fortfarande av samma demokratiska underskott eller brist på ”demos”. Makten till EU-institutionerna och EU-eliterna ökar medan det demokratiska underskottet växer.

Eftersom demokrati börjar på hemmaplan i lokalsamhällen, kommuner, regioner och nationer vore den bästa lösningen att stärka de nationella parlamentens roll. En annan naturlig lösning är att ha återkommande nationella folkomröstningar så länge nya förslag, som förslaget till EU-grundlag, läggs som innebär mer makt och eftergifter till EU och mindre demokrati, folkstyre, ansvar och kontroll.

## **Ett nej betyder omförhandling**

Att säga nej till förslaget till EU-konstitution betyder inte, vilket ibland påstås, att det skulle vara bättre att återgå till den gamla ordningen. De flesta är överens om att det behövs förenklingar av EU:s fördrag och lagtexter.

Det nuvarande förslaget innebär dock att vi får en ny, omfattande och inte särskilt tydlig och enkel EU-grundlag som läggs till de 97 000 sidor lagar och regler som unionen redan har. Det blir en liten förenkling genom att den gamla pelarstrukturen försvinner men det blir framför allt en förskjutning av makten, en centralisering, till överstatliga och mellanstatliga EU-organ. Regeringarna får utökat makt på de nationella parlamentens bekostnad. De stora medlemsländerna är vinnare och de små och nya kandidatländerna, de enskilda människorna, demokratin och subsidiariteten är förlorare.

Ett nej betyder att konstitutionen ska omförhandlas. Vi är övertygade om att de europeiska länderna bör utveckla ett samarbete som är förankrat bland medborgarna och inte rusa iväg med centralistiska förslag utan förankring i folkviljan. Därför är det viktigt att även de svenska väljarna ska ges möjlighet att ta ställning till konstitutionen i en folkomröstning.

## **Några frågor som i EU-konstitutionen förs över från nationella parlament till EU**

- Delegerad befogenhet att lagstifta till EU-kommissionen för ”icke-väsentliga delar” (art I-35)
- Beslut om att tillföra EU ”nya medel” (art I-53)
- Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, privatiseringar av offentlig sektor (art III-6)
- Diplomatiskt skydd för EU-medborgare i tredje land ( art III-11)
- Genomförandet av fri rörlig för arbetstagare (art III-21)
- Åtgärder mot snedvridning av konkurrensvillkoren (art III-66)
- Skydd för immateriella rättigheter (art III-68)
- Europeiska Centralbanken skall ha tillsyn över kreditinstitut (art III-77)
- Nya lagar för strukturfonder och sammanhållningsfonder (art III-119)
- Lagstiftning för administrativt samarbete mellan myndigheter (art III-164)
- Kontroll och övervakning av yttre gränser (art III-166)
- Asyl, invandrar- och visumfrågor (art III-167)
- Lagar för civilrättsligt samarbete (art III-170)
- Lagar för straffrättslig samordning ( III-171)
- Eurojust – lagföring av brottslighet som berör flera medlemsstater (art III-174)
- Polissamarbete (art III-176)
- Europol (art III-177)
- Kultur (art III-181)
- Räddningsarbete (art III-184)
- Initiativ från EU:s utrikesminister (art III-201)
- Europeiska byrån för krigsmaterial och militära resurser (militärhögkvarteret) (art III-212)
- Handelspolitik (III-217)
- Finansiellt stöd till tredje land (art III-222)
- Inrättandet av specialdomstolar (art III-264)
- Behörighet rörande immaterialrätt för EU-domstolen (art III-269)
- Ändringar av EU-domstolens stadga (art III-289)

## Litteraturförteckning och källanvisningar

- Alliot-Marie, Michèle, Frankrikes försvarsminister, Brännpunkt, SvD, EU:s försvar behöver Sverige, 2004-09-26,  
Broch, Lave, Låt svenskarna folkomrösta, Sydsvenska Dagbladet, 2004-07-19  
Busch Nicolas, Norska rättspolitiska föreningens EU-dag vid den juridiska fakulteten i Bergen, 2004-02-13  
Coughlan, Anthony, A critical analysis of the EU draft Constitution, TEAM working paper No 10 2003  
Dahlsson, Henrik, EU:s nya grundlag – en konstitution värd namnet? Junilistans rapportserie nr 4  
EU-stafetten, Konstitutionen öppnar för “ett Europa i flera hastigheter”, 2004-07-08  
SNS Förlag, Europas grundlag, Framtidskonventets förslag till konstitution för EU, EU 2004-kommittén, Svenska tryckcentralen, Avesta, 2003  
Hellstrand, Eva och Larsson, Håkan, Starka skäl för folkomröstning, Länstidningen 2004-09-15  
Larsson, Håkan, m.fl. (c), motion till riksdagen, 2004-09-23, 2004/05:c512  
Larsson, Håkan riksdagsledamot (c), Sören Wibe, riksdagsledamot ( s ) ”Väljarna sa nej till ny författning”, DN 2004-08-21  
Lindqvist, Hans, EU-parlamentariker 1995-1999 (c), Mot EU-staten, Europa ja - EU-stat nej, Skriftserie Nordica, 2004-04-21  
Lindqvist, Hans, Mot EU-staten, EU-konventets förslag till EU-konstitution, en kritisk analys, september 2003  
Lars Pålsson Syll, professor, Varför förkastas folket, Brännpunkt, SvD, 2004-08-01  
Regeringen och regeringskansliet, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)  
Riksdagens utredningstjänst (RUT), ändringar av konventets förslag  
Wallgren, Thomas och Outi Hakkarainen, Institute of Development Studies, the University of Helsinki, 2004-10-04  
Wibe, Sören, m.fl, folkomröstning om EU:s konstitution, upprop folkomröstning.nu, 2004-03-18  
Wojtkiewicz, Bogna distriktsordförande, Centerkvinnorna i Jämtlands län,



**Folkrörelsen Nej till EU är en partipolitiskt  
obunden organisation som verkar för att  
Sverige på sikt skall lämna EU**

Stöd Nej till EU genom medlemskap,  
prenumeration på Kritiska EU-fakta eller  
ge ett bidrag – pg 4330207-4

**Folkrörelsen Nej till EU**

Heurlins plats 11  
413 01 Göteborg  
Tel. 031- 701 01 77  
Fax. 031-13 16 03  
e-post: [kansli@nejtill.eu](mailto:kansli@nejtill.eu)