

Remissvar på departementspromemorian (Ds 2003:36) ”Europeiska konventet om EU:s framtid”

Inledning

EU:s så kallade framtidskonvent har presenterat ett förslag till konstitution (grundlag) för Europeiska unionen. Förslaget innebär en omvälvande förändring av unionen i riktning mot en centraliserad, byråkratiserad och odemokratisk EU-stat.

Regeringens handläggning av förslaget är otillständig. Tiden för att komma med synpunkter på den omfattande konstitutionstexten har varit alldeles för kort; något mer än en månad. Den knapp tilltagna remisstiden och det faktum att förslaget ska remissbehandlas mitt under kampanjen inför folkomröstningen om EMU är fullständigt oacceptabelt.

Lika oacceptabelt ur demokratisk aspekt är att regeringen ska lämna Sveriges synpunkter på konstitutionsutkastet redan i september, innan riksdagen har behandlat det. Folkstyret sätts på undantag.

Framtidskonventet i sig saknar konstitutionell grund. De svenska ledamöterna i konventet representerade inte riksdagen eller de svenska väljarna. De representerade bara sig själva. Konventets verksamhet med att författa ett förslag till ny grundlag för EU har dessutom gått medborgarna spårlöst förbi. Mer än hälften säger sig aldrig ha hört talas om det så kallade framtidskonventet. Det visar en opinionsundersökning som gjorts på uppdrag av EU-kommissionen. Bland dem som känner till konventets existens är det bara hälften som vet vad det sysslat med. Svenskarna är tillsammans med britterna de mest ovetande.

Departementspromemorian ger ett felaktigt intryck av att ett enhälligt konvent står bakom förslaget till EU-författning. Trots konventsordföranden Giscard d'Estaings odemokratiska metoder lyckades en grupp delegater från bland annat Danmark, Finland, Storbritannien och Frankrike få ett minoritetsförslag bifogat till det officiella dokumentet och översatt till samtliga EU-språk. Varför döljer regeringen för remissinstanserna att det inom konventet utarbetats ett minoritetsförslag, som ligger långt ifrån den supermaktsmodell som förslaget till EU-författning bygger på?

Mot denna bakgrund anser Folkrörelsen Nej till EU att behandlingen av utkastet till EU-konstitution inte skall forceras. Regeringen borde eftersträva en bred folklig debatt och en allsidig behandling i riksdagen istället för att hasta fram en ”svensk position” för att vara EU-stormakterna till lags.

Några fördelar

Det finns i jämförelse med nu rådande ordning fördelar i konventets förslag till konstitution. Konstitutionsutkastet är mindre svåröverskådligt än de nuvarande fördragen, antalet beslutsformer begränsas samt en formell möjlighet för medlemsländer att lämna EU införs. Men dessa fördelar väger, enligt vår uppfattning, lätt i jämförelse med det övriga innehållet i förslaget.

Omvälvande förändringar

Konventet föreslår omfattande förändringar som ur konstitutionell mening är omvälvande. Om dessa förslag blir verklighet går Sverige på många områden från den så kallade folksuveränitetsprincipen, där väljarnas utslag avgör lagarnas innehåll, till ett system där experter och byråkrater avgör. Konstitutionen leder till mer av centralistisk union - rentav till en EU-stat.

I artikel 10.1. står: "Konstitutionen och den rätt som antas av unionens institutioner genom utövandet av de befogenheter som den tilldelats skall ha företräde framför medlemsstaternas rätt." Unionsrätten ges principiellt företräde framför medlemsländernas lagar. Redan idag är detta informell domstolspraxis men med konventets förslag formaliseras detta förhållande. För svensk del innebär till exempel förslaget att i en konflikt mellan tryckfrihetsförordningen och EU-rätten så blir det EU-domstolen som avgör om vår egen grundlag gäller eller ej.

Vetorätten urholkas

Med konventets förslag ökas antalet majoritetsbeslut, dvs. överstatliga beslut, radikalt. Antalet områden där unionen kan fatta tvingande beslut för riksdagen att verkställa fördubblas från 34 till 70. Det innebär att Sveriges lagar som stiftas av folkvalda, inklusive grundlagar, kan bli satta ur spel om vi hamnar i minoritet. Den svenska riksdagens ansvar och väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av de folkvalda minskar i samma utsträckning. Vetorätten, som är en livboj för de små medlemsstaterna, urholkas alltmer. Därmed ökar överstatens förmåga att köra över medlemsstaternas demokratier. Små medlemsstater som Sverige får sämre möjligheter att undvika att bli marginaliserade när EU:s tungviktare sätter makt bakom orden.

Maktförskjutning

De stora ländernas makt ökar påtagligt genom den nya, allmänna formen av majoritet. Den innebär att beslut om så kallade europeiska lagar och ramlagar ska tas med en majoritet av medlemsländerna, som representerar minst tre femtedelar av unionens befolkning. Det innebär att de stora, befolkningsrika staterna får ökad makt på de mindres bekostnad. Någon "överrepresentation" för mindre medlemsstater ska inte längre finnas. Tyskland, som enligt Nicefördraget har 9,0 procent av rösterna i ministerrådet, fördubblar sin röststyrka till 18,1 procent. Sverige, som enligt Nicefördraget har 3,1 procent av rösterna, minskar sin röststyrka till 2,0 procent.

En röst per stat i kombination med kravet om tre femtedelar av unionens folkmängd, gör att de fyra stora kan behärska unionen även om antalet länder från och med 1 maj nästa år ökar till 25. Med totalt 455 miljoner unionsmedborgare har Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Italien 259 miljoner eller 57 procent av den sammanlagda folkmängden. Tyskland kan, tillsammans med två av de tre övriga stora, blockera beslut som de ogillar.

EU-parlamentet

EU-parlamentet får med konventets förslag en stärkt ställning. Konventet föreslår att parlamentet ges ökat inflytande genom att medbeslutandeproceduren (ska enligt konventets förslag i fortsättningen kallas "det vanliga lagstiftningsförfarandet") blir allmän princip på lagstiftningsområdet, genom ökad makt över EU:s budget, samt genom att det tydliggörs i konstitutionen att parlamentet formellt väljer ordförande i kommissionen efter nominering av Europeiska rådet.

När det federala EU-parlamentet stärker sin ställning så sker det på bekostnad framför allt av ministerrådet, dvs. medlemsländernas regeringar, och i slutändan medlemsländernas folkvalda parlament. Att EU-parlamentets ställning stärks på bekostnad av ministerrådet innebär, förutom att man indirekt försvagar inflytandet för till exempel den svenska riksdagen, att man ger de stora länderna mer makt. Inflytandet för de små länderna är redan idag svagare i parlamentet än i ministerrådet.

Ingen maktdelning

Framtidskonventet sa tidigt nej till en så kallad kompetenscatalog, som skulle kunna definiera och begränsa EU:s makt i förhållande till medlemsländerna. Någon tydlig avgränsning av vad som är överstatens kompetens och vad som är medlemsstaternas görs inte. Istället betonas behovet av "flexibilitet", vilket i praktiken innebär obegränsad centralisering av makt till Bryssel. Om överlåtna befogenheter inte räcker, föreslås ministerrådet enligt artikel 17 enhälligt – utan ratificering av medlemsländernas parlament – ”kunna vidta de åtgärder som behövs”.

I artikel 24 finns ett annat omvälvande förslag nämligen att EU:s stats- och regeringschefer på egen hand kan omvandla artiklar där det krävs enhällighet till majoritetsbeslut. Tidigare har det krävts godkännande av medlemsländernas nationella parlament.

Nationella parlament

Konventet föreslår att de nationella parlamenten ska kunna protestera mot lagförslag från kommissionen som kan hota den så kallade subsidiaritetsprincipen. Det krävs att en tredjedel av parlamenten agerar gemensamt inom sex veckor för att kommissionen ska dra tillbaka lagförslaget. Men kommissionen behöver inte ändra förslaget - samma förslag kan presenteras igen. Förslaget ger inte de nationella parlamenten någon reell makt eller subsidiaritetsprincipen något verkligt innehåll.

Konventsförslaget karakteriseras av att medlemsstaternas folkvalda parlament förlorar befogenheter på nästan alla områden; till ministerrådet, till kommissionen och till unionsparlamentet. Inte en enda kompetens lämnas tillbaka till medlemsstaterna. Flera politiska områden - bland annat sociala frågor, miljö, folkhälsa och transportfrågor - kommer att vara en "delad kompetens" mellan medlemsländer och EU. Det innebär i praktiken att EU:s medlemsländer endast kan lagstifta på områden där EU väljer att inte lagstifta.

Ekonomisk politik

EU-kommissionen föreslås få en förstärkt roll när det gäller att övervaka den ekonomiska politiken i medlemsstaterna. Kommissionen, EU:s ämbetsmannaregering, ska bland annat få makt att utfärda varningar till medlemsstater, som inte bedöms följa de allmänna riktlinjer som ministerrådet enats om rörande de offentliga finanserna. Enligt konventets förslag ska kommissionen också få rätt att lägga ett förslag istället för en rekommendation, när det gäller beslut huruvida ett land har ”ett allför stort” budgetunderskott. Det innebär en stärkt roll för kommissionen eftersom det krävs enhällighet i ministerrådet för att ändra i kommissionens förslag.

Unionen får uttryckligen rätt att ”koordinera medlemsstaternas ekonomiska politik” (artikel 14), särskilt när det gäller arbetsmarknads- och socialpolitik.

Vidare ska "samarbetet" mellan de länder som ingår i euroområdet formaliseras. Förslaget innebär att den informella gruppen (den så kallade Eurogruppen) ges en fastare ställning genom att den omnämns i fördraget och får en vald ordförande på två och ett halvt år (något av en EU-finansminister). Konventet föreslår att euroländerna ska kunna samordna sin politik ytterligare genom att de ges möjlighet att själva besluta om bestämmelser för euroländerna när det gäller de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken samt förfarandet vid "ett alltför stort" budgetunderskott.

Sammantaget innebär dessa förändringar att de EU-länder som valt att stå fria i förhållande till den överstatliga valutan (euron) får ett reducerat inflytande över den ekonomiska politiken i EU.

Juridisk person

EU blir en juridisk person med rätt att ingå bindande internationella avtal å medlemsstaternas vägnar på så gott som alla politikområden. Tidigare var den rätten begränsad till frågor som gällde den inre marknaden och handelspolitiken. Förändringen medför att medlemsstaternas självbestämmande ytterligare kringskärs.

Mer domstolsmakt

EU:s rättighetsstadga blir juridiskt bindande. Det ger juristerna i EU-domstolen makt att avgöra våra rättigheter och skyldigheter, vilket är grundläggande i varje stats författning. De flesta av Europas länder har förbundit sig att följa Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. Därför handlar EU:s rättighetsstadga i grunden mer om EU-domstolens makt än om medborgarnas rättigheter.

EU-domstolens behörighet ska enligt konventets förslag gälla konstitutionens samtliga områden om det inte uttryckligen anges att behörigheten är begränsad. Det innebär i praktiken en utvidgning av domstolens befogenheter. Det sker på bekostnad av de nationella demokratierna, eftersom EU-domstolen har stor politisk makt och är i praktiken att betrakta som en författningsdomstol.

Straffrätten

Konventets förslag innebär att det byggs ett federalt juridisk system, där så kallade inrikes- och rättsliga frågor blir överstatliga. Nu finns förslag på att inrätta en EU-åklagare och en europeisk häktningsordning. En EU-medborgare ska kunna utelämnas till annat EU-land, utan krav på bevis och även om personens handling inte är olaglig i hemlandet. Det är ett hot mot de medborgerliga fri- och rättigheter som EU säger sig värna.

Konventets förslag kan dessutom leda till att Sverige tvingas ge upp en del av de grundläggande principer som gäller inom den svenska straffrätten. Ett exempel är förslaget att förändra rollen för åklagarsamarbetet Eurojust. I framtiden kan Eurojust få i uppgift att inleda förundersökningar som ska genomföras av myndigheter i medlemsländerna. Men det strider mot svensk grundlag (regeringsformen) att åklagarna i Eurojust leder brottsutredningar och svenska åklagare blir satta att följa direktiv från dem.

Enligt förslaget ska EU-kommissionen kunna komplettera eller ändra vissa delar av en redan beslutad lag eller ramlag. Men att kommissionen då kan bli normgivande inom straffrätten står inte i överensstämmelse med regeringsformen.

Nya EU-befattningar

Enligt förslaget - från början en fransk-tyskt kompromiss - ska EU ha två presidenter, en för EU-kommissionen och en för Europeiska rådet. Kommissionens president väljs av EU-parlamentet och får rollen som "statsminister". Europeiska rådets president väljs av regeringscheferna och blir EU:s ansikte mot omvärlden med stort ansvar för utrikes- och försvarspolitiken. Med förslaget på två EU-presidenter, som har mött en del motstånd, skrotas det roterade ordförandeskapet i Europeiska rådet, som gett små länder visst inflytande. I stället kommer makten att koncentreras till de stora länderna, som ställer de små länderna inför fullbordat faktum.

Dessutom föreslås det att EU ska inrätta en utrikesministerspost, som ska utses av stats- och regeringscheferna med samtycke från kommissionens ordförande. EU:s utrikesminister föreslås ta över uppgifter som nu åligger ministerrådets generalsekreterare och kommissionsledamoten för yttre förbindelser. Hon eller han ska vara ministerrådets företrädare vid utformningen och genomförandet av unionens utrikes- och säkerhetspolitik och samtidigt vara vice ordförande i kommissionen med ansvar för unionens utrikes- och säkerhetspolitik. Om denna "dubbelhatt" kommer att fungera i praktiken återstår att se.

Militariseringen fortsätter

I EU-konventets förslag står att unionens gemensamma försvarspolitik "kommer att leda till ett gemensamt försvar, så snart som Europeiska rådet enhälligt har beslutat det". Detta ska jämföras med det nu gällande fördraget, där det står att "försvarspolitiken skulle kunna leda till ett gemensamt försvar om Europeiska rådet enhälligt beslutar det". Om konventets förslag antas av EU:s medlemsländer är saken alltså redan klar: EU kommer att få ett gemensamt försvar.

Men konventet nöjer sig inte med att slå fast detta, utan vill också redan nu ta konkreta steg mot utvecklandet av ett EU-försvar. Konventet skriver att till dess att ett gemensamt EU-försvar föreligger så "skall ett närmare samarbete upprättas inom unionen när det gäller ömsesidigt försvar". Detta samarbete innebär att om en av de stater som deltar i samarbetet utsätts för väpnat angrepp så "skall de övriga deltagande staterna [...] ge stöd och bistånd med alla till buds stående militära och andra medel". Detta är till och med en formulering som är mer långtgående än det ömsesidiga försvarsåtagande som finns inom Nato.

Detta närmare samarbete inom EU kring ömsesidigt försvar gäller dock i ett första steg bara för de stater som väljer att delta. Sverige kan ju därför åtminstone till en början välja att inte ingå i det mest långtgående försvarssamarbetet inom EU.

Men det innebär ändå inte att Sverige slipper undan. Tvärtom kommer vi att dras in i en EU-försvarsallians med ömsesidiga försvarspliktigheter liknande de som finns inom Nato. Konventet föreslår nämligen att ett ömsesidigt åtagande, eller en solidaritetsklausul, ska införas i EU:s fördrag. Denna solidaritetsklausul innebär att medlemsländerna lovar att bistå varandra med bland annat militära resurser vid terroristattacker och bidra till att avvärja så kallade terroristhot.

Utöver att EU:s medlemsländer måste ställa upp med militära medel om ett land blir anfallet med terrorliknande metoder, så föreslår konventet att EU också ska kunna bekämpa terrorism med militära medel utanför unionens gränser. Inte nog med att EU blir en försvarsallians, den ska också bli en union som inte drar sig för att skicka stridande trupp till att "bekämpa terrorism" i andra delar av världen.

Federativ statsbildning

Konturerna till EU-staten, som framträdde med Maastrichtfördraget 1991 förstärktes med Amsterdamfördraget 1997 och Nicefördraget 2000, framstår tydligare än någonsin med EU-konventets förslag till EU-konstitution.

Konventet har konstruerat ett författningsförslag som nästan omvandlar EU till en federativ statsbildning. Riksdagens egen tidning "Från Riksdag och Departement" (nr 21, 2003) sammanfattar konstitutionsförslaget med följande ord: "Bara att man använder ordet konstitution signalerar att det är frågan om ett slags statsbygge".

Konventet föreslår att EU ska få lagfäst flagga, hymn (nationalsång), valuta, valspråk och nationaldag i en artikel i det nya fördraget. Här stadgas att unionens flagga ska vara den redan flitigt använda blå med tolv gula stjärnor, unionens hymn ska vara det av Herbert von Karajan arrangerade preludiet till fjärde satsen av Beethovens nia, Europadagen ska firas på Schumandagen den 9 maj, mottot för unionen blir "Förenade i mångfald" och unionens valuta är euron. Denna artikel innehåller all den rekvisita som en statsbildning kräver. Varför behövs detta om EU är och ska förbli ett samarbete mellan självständiga stater, såsom den svenska regeringen påstår?

Demokratin urholkas

Det är naturligtvis inte en gång för alla givet att varje steg EU tar i form av fördragsändringar ska leda till mer centralisering, överstatlighet och federalism. Men hittills har utvecklingen varit enkelriktad; EU har aldrig tagit ett steg tillbaka på vägen mot ett federativt system, som gör självständiga medlemsstater till delstater i ett Europas Förenade Stater. Inte ett enda förslag som syftar till att återföra befogenheter till de nationella demokratierna kan spåras i konventets förslag till EU-konstitution.

EU präglas av en glidande men obeveklig rörelse mot en allt mer överstatlig, federativ union. Medlemsländernas parlament och medborgare får mindre och mindre att säga till om. Demokratin urholkas. EU-parlamentet och andra EU-institutioner som ligger långt från de svenska väljarna kan aldrig få det förtroende som folkstyre kräver.

Folkomröstning

Folkrörelsen Nej till EU anser att Sverige under den stundande regeringskonferensen avvisar konventets förslag och inlägger veto.

Om så inte blir fallet måste resultatet av regeringskonferensen bli föremål för en folkomröstning i Sverige, precis som i Danmark. Redan det EU som finns idag är ett helt annat och mer överstatligt EU än det en knapp majoritet av svenska folket röstade ja till 1994.

Göteborg den 4 september 2003

Ingela Mårtensson
Ordförande i Folkrörelsen Nej till EU

