
SVERIGES STÄLLNINGSTAGANDEN I EUROPAKONVENTET

Olle Abrahamsson*

1. INLEDNING

Jag har blivit ombedd att på 20 minuter redogöra för Sveriges inställning till de fördragsfrågor som nu diskuteras i konventet och som senare kan tänkas bli föremål för förhandlingar mellan EU:s medlemsstater i en ny regeringskonferens. När jag blickar ut över den högt kvalificerade kretsen av konferensdeltagare inser jag naturligtvis nödvändigheten av att hålla mig till fakta och inte hänge mig åt eget tyckande. Vad har jag då för faktaunderlag, vilka källor finns som kan ge kunskap om Sveriges inställning till konventsfrågorna?

Det finns hårdfakta och mjukfakta. Hårdfakta är först och främst de uttalanden som regering och riksdag har gjort i skrivelser, propositioner och betänkanden. Till hårdfakta, om än av andra graden, får man också räkna de officiella uttalanden som statsministern har gjort inför riksdagen eller i politiska linjetal. Det finns ju anledning att räkna med att regeringen och normalt också en majoritet i riksdagen skulle ställa sig bakom vad statsministern har sagt i sådana sammanhang. Till mjukfakta hör däremot sådana mer eller mindre förankrade inlägg i den europeiska debatten som ministrar och andra regeringspolitiker gör i anslutning till rådsmöten eller i t ex tidningsartiklar. Och till mjukfakta av andra graden hör väl i så fall inlägg och uttalanden av de svenska representanterna i konventet. Statsministerns företrädare i konventet agerar i princip på eget ansvar, det förekommer t ex inte någon formell gemensamberedning inom Regeringskansliet av deras ställningstaganden. Det beror naturligtvis på att regeringen på samma sätt som vid det förra konventstillfället inte har uppfattat det här konventet som ett beslutsorgan som binder regeringarna utan mer som ett discussionsforum, vars uppgift är att bidra med underlag till nästa regeringskonferens. Detta är också något som riksdagen för sin del starkt har understrukt när

* Anförande av rättschefen Olle Abrahamsson, Justitiedepartementet, vid Nätverket för Europarättsforskning, Stockholms universitet, konferens "En konstitution för Europa?" den 11 december 2002.

man på försommaren med godkännande av betänkandet 2001/02:KUU2 sade att "Riksdagen behöver behålla full handlingsfrihet, inför och under den efterföljande regeringskonferensen, utan att riskera att anses bundet av vad som förevarit i konventet". Även om konventets ledande företrädare alltmer börjat tala om att det är konventet och ingen annan som skall sätta den slutgiltiga dagordningen för regeringskonferensen, så är detta alltså en uppfattning som regeringen och riksdagen inte delar.

2. ALLMÄNT OM DEN SVENSKA INSTÄLLNINGEN

Om man studerar den svenska inställningen som den kommit till uttryck tidigare och nu i de pågående förberedelserna för nästa regeringskonferens kan man allmänt säga att den speglar det relativt svala intresse för fördragsfrågor som finns i den svenska politiska debatten. Sverige har traditionellt intagit en avvaktande och pragmatisk attityd när de stora fördragsfrågorna kommit upp på bordet. Vi har gärna velat styra bort debatten från de övergripande principiella frågorna och i stället försökt fokusera på att lösa de specifika problem som vi tycker oss se på de olika politikområdena. När Sverige ändå, som skedde i förhandlingarna som ledde fram till Amsterdam- och Nicefördragen, har tvingats ta ställning till stora institutionella och konstitutionella frågor har det svenska svaret i allmänhet varit att sakernas tillstånd är i huvudsak gott, och om något måste ändras så skall det ändras så lite som möjligt.

En illustration till denna svenska försiktighetslinje är det tal som statsministern höll för drygt ett år sedan vid Humboldtuniversitetet. Han ägnade en stor del av talet åt de yttre hoten mot EU i form av terrorismen och växthuseffekten, och åt de inre utmaningarna, som t ex utvidgningen, vikten av en gemensam asyl- och invandringspolitik och åt nödvändigheten att reformera den gemensamma jordbrukspolitiken. Det var alltså sådana områden där regeringen tyckte sig se problem. Han sade att innan man diskuterar förändringar i institutionerna och i unionens arbetsformer måste man försöka se vad som ligger framför oss. Man skall inte börja med att bygga institutionella slott, för det vidgar bara klyftan mellan politikerna och medborgarna.

Beträffande de specifika frågor som skall behandlas i regeringskonferens 2004 så sade statsministern att han av flera skäl var skeptisk till att inkorporera den europeiska rättighetsstadgan, att han såg problem med att förenkla fördragen och att han absolut inte kunde tänka sig en konstitution för EU om man med det menade att nationell kompetens skulle kunna föras över till EU utan godkännande av de nationella parlamenten. Och beträffande frågan om en kompetens katalog så underströk han att en sådan inte kunde tillåtas underminera vad EU uppnått genom åren och att EU inte heller fick göra sig av med de verktyg som kunde behövas för framtiden. När statsministern sen kom in på

frågorna om maktbalansen så sade han att ”jag tror inte att medlemsstaterna verkligen önskar få till stånd djupgående ändringar mellan medlemsstaterna å ena sidan och kommissionen och Europaparlamentet å den andra sidan”.

Även om Humboldttalet är mer än ett år gammalt så har jag dröjt lite vid det, eftersom det så typiskt visar på en grundläggande svensk skepsis mot alltför stora ingrepp i den bestående ordningen. Det är en skepsis som också går igen när riksdagen på försommaren i år slog fast att den svenska inställningen i debatten om EU:s allmänna inriktning bör vägledas av tre principer:

- 1) en pragmatisk grundhållning snarare än ett politiskt slutmål
- 2) en därav följande nedtoning av de terminologiska begreppsfrågorna
- 3) stöd för den rådande ordningen för EU:s grundvalar.

Man bör nog se denna försiktiga svenska grundinställning delvis mot bakgrund av att det inte är så väldigt länge sedan som svenska folket röstade ja till en anslutning till EU med de befogenheter och den struktur som fanns då, 1994. För varje ny större förändring som kommer upp till diskussion måste regeringen naturligtvis fråga sig om opinionen och väljarna är redo att ta ytterligare ett steg i integrationistisk riktning. Det är ju nämligen bara i den riktningen som utvecklingen hittills har gått, som t ex då det i Amsterdam bestämdes att asyl- och invandringspolitiken skulle vara ett område för gemenskapsrätten. Det är för övrigt ett klockrent exempel på att den svenska grundlagen som den för närvarande ser ut ingalunda hindrar riksdagen från att gå med på att nya politikområden förs in under det överstatliga beslutsfattandet. Detta är annars en ganska spridd missuppfattning som florerat under senare tid.

3. SVENSKA STÅNDPUNKTER

Jag kommer att gå igenom några av de aktuella fördragsfrågor där det finns mer eller mindre klart redovisade svenska ståndpunkter.

- 1) Den europeiska rättighetsstadgans status och frågan om EU:s anslutning till Europakonventionen.
- 2) Frågan om reformeringen av rådet och de förslag som Sverige lämnat i den diskussionen.
- 3) De nationella parlamentens roll.
- 4) EU som juridisk person.
- 5) Trepelarstrukturen, allmän övergång till QMV och Europaparlamentets inflytande.
- 6) Sveriges bidrag till diskussionen om hur EU skall klara språkfrågan i ett utvidgningsperspektiv.

En av de få fördragsfrågor där Sverige har engagerat sig klart och entydigt är den länge diskuterade frågan om *EU:s anslutning till Europakonventionen* om de mänskliga rättigheterna. I den frågan har regeringen också ett mycket klart mandat från riksdagen, som har sagt att regeringen med all kraft bör verka för att EU som organisation kan anslutas till konventionen. Sverige ser både rättsliga och politiska skäl för en sådan anslutning.

Betydligt mer komplicerad för svensk del är frågan om *stadgans status*. Sverige var redan från början skeptiskt inställt till stadgan, bl a på grund av risken att den skulle förminska betydelsen av Europakonventionen och den praxis som Europadomstolen har upparbetat genom åren. Men i Nice 2000 sade Sverige i likhet med de andra medlemstaterna ändå ja till stadgan, dock med det uttryckliga villkoret att stadgan inte skulle vara ett rättsligt utan enbart ett politiskt instrument. När nu just den frågan behandlas i konventet och står på dagordningen inför regeringskonferensen så har regeringen, senast i skrivelsen 2001/02:115 tidigare i år sagt att den "ifrågasätter om stadgan i sin nuvarande form är tillräckligt tydlig för att kunna inkorporeras i fördragen". Formuleringen bör nog uppfattas som något av ett understatement, för om stadgan blir juridiskt bindande precis som den ser ut i dag riskerar vi att få ett väldigt oklart rättsläge. Faktum är att både i konventet och i kontakterna mellan medlemsstaterna är arbetet inriktat på att revidera stadgan så att det kan bli möjligt för samtliga medlemsstater att gå med på att den på ett eller annat sätt blir en del av fördraget. Också riksdagen tycks ha mjuknat något i sin inställning till stadgan, och har nu sagt att det inte finns något "hinder mot att studera olika tänkbara lösningar för en juridiskt bindande rättighetsstadga inom EU, så länge den grundläggande utgångspunkten om Europakonventionen kan tillgodoses". Här bekräftas alltså att Sveriges främsta prioritet är att försvara konventionen.

Frågan om *rådsreformer* diskuteras både inom rådet och i konventet, t ex för och nackdelar med de nuvarande roterande ordförandeskapen. Frågan har naturligtvis en väldig spänning, i det att om rådet får större vikt och blir mer beslutskraftigt, så kan det leda till en relativ försvagning av de andra institutionerna, kommissionen och parlamentet. Sverige har ganska nyligen i rådet presenterat ett diskussionsinlägg som går ut på att stats- och regeringscheferna inom kretsen av sig själva eller sina företrädare skall välja en president, en ordförande för Europeiska rådet med en ämbetsperiod på tre år. Motiveringen är bl a att EU behöver en tydligare profil i utrikespolitiken. Förslaget kompletteras med att de roterande ordförandeskapen skall förändras, så att tre länder i taget delar på ordföranderollen under 1½ år. Varje halvår skall ett land lämna denna trojka och ett annat komma till. Vid sidan av den nye presidenten skulle de tre ordförandeländerna mellan sig dela upp ordförandeskapet i de nio olika ministerråden.

Det här förslaget har som väntat fått en hel del kritik, både inom EU och i Sverige av den politiska oppositionen. När Sverige för en gångs skull tar ett djärvt initiativ till att förändra EU så är det ett förslag som innebär att medlems-

staterna återtar en del av kommandot, alltså ett förslag i motsatt riktning mot ökad integration. Kritiken här hemma har bl a gått ut på att det skulle vara oklokt av ett relativt litet land som Sverige att vilja stärka rådet på kommissionens bekostnad. Traditionellt har ju kommissionen och domstolen uppfattats som de små medlemsstaternas värn och som en motkraft till de stora ländernas dominans i rådet. Det var just så som regeringen resonerade inför medlemskapet, det kan man se i propositionen om anslutning 1994. Och det är så som Finland och andra små länder fortfarande resonerar. Därför är det intressant att se hur statsministern i riksdagen i förra månaden förklarade regeringens nya utspel. Han sade där att han är benhårt övertygad om att EU-bygget får sin demokratiska legitimitet i den ryggrad som går från Europeiska rådet via medlemsstaternas regeringar över till de nationella parlamenten, och att Europaparlamentet i det sammanhanget har sina naturliga begränsningar. Därför gäller det att i toppen på demokratibycket ha ett starkt europeiskt råd som kan arbeta effektivt och långsiktigt, under en mer samlad och kraftfull ledning än i dag. Det europeiska rådet skall vara så starkt att det inte ger möjlighet för en grupp av stora stater att själva ensidigt bestämma i viktiga frågor. Och då behövs det alltså en president som är vald på lite längre tid än sex månader.

Statsministern sade också i kammaren att han inte alls är övertygad om att kommissionen i alla lägen är små staters bästa vän. Han menade att erfarenheten tvärtom är den att de stora staterna många gånger lyckas få väldigt snabbt tillträde till kommissionen i vissa frågor. Och han hänvisade till vad som hade skett vid de tillfällen då man från svensk sida hade försökt att stötta sammanslagningar av svenska företag.¹

De nationella parlamentens roll är en annan fråga som direkt är utpekad som ett ämne för regeringskonferensen 2004. I konventet har olika förslag framförts om hur de nationella parlamentens roll skall kunna stärkas. Det mest konkreta förslaget handlar om att parlamenten skall få pröva om förslag står i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Regeringen och riksdagen har hittills varit konsekvent negativa till att parlamenten i medlemsstaterna skulle spela någon annan avgörande roll än att påverka de egna regeringarnas agerande i EU. Genom KUU-betänkandet på försommaren bekräftade riksdagen denna uppfattning, och menade att varje annan form av formellt inflytande var olämpligt av konstitutionella, politiska och strategiska skäl. Liksom tidigare hänvisade man till att samverkan borde ske i form av partisamarbete, men inte i form av tex en andra kammare eller kongress inom Europaparlamentet. Men Sverige

¹ I kammaren den 17 december 2002 byggde statsministern ytterligare på sin kritik mot dem som vill stärka kommissionen på rådets bekostnad: ”Jag har inte någon gång upplevt att någon [i rådsarbetet] betraktat till exempel kommissionen som de små ländernas företrädare eller att de skulle ha märkts när man fördelat portföljerna i kommissionen att det skulle ha varit de små länderna som fått de tunga portföljerna. Jag tror att det är i rådet man har garantin och säkerheten.”

kunde ändå lämna ett positivt bidrag till konventet genom att försöka få till stånd ”en förutsättningslös debatt om nationella parlaments inflytande via den egna regeringen. En sådan debatt kan leda till utbyte av *best practises*”. Det är alltså den nordiska modellen för samråd mellan regering och parlament som riksdagen tycker kan vara en lämplig exportvara till övriga EU-länder.

Att konventet kommer att föreslå att EU skall få egen fördragsfäst rättskapacitet och alltså bli en *juridisk person* förefaller så gott som säkert. Den enda medlemsstat som av konstitutionella skäl inte har kunnat gå med på detta tidigare är Sverige. Vi har en begränsning i regeringsformen 10 kap. 5 § säger att riksdagen under vissa förhållanden kan överlåta beslutsbefogenheter till den europeiska gemenskapen, EG. Med rätt eller orätt har riksdagen uppfattat detta som att EG aldrig kan tolkas som synonymt med EU, inte ens om EG försvinner som begrepp och byts ut mot EU. Eftersom mycket tyder på att just detta kommer att bli ett resultat av nästa regeringskonferens, så var det mycket viktigt att riksdagen för ett par veckor sedan i andra läsningen godkände att G byts mot U i den paragrafen i regeringsformen. Om inte det hade skett hade Sverige vid regeringskonferensen antingen tvingats lägga in veto mot EU som juridisk person, eller att under flera år – ända tills nästa grundlagsändringstillfälle år 2007 – ställa sig utanför EU-samarbetet. Båda alternativen är naturligtvis orimliga, men fick ändå en hel del anhängare i den allmänna debatten. Det hela grundade sig på missuppfattningen att bytet från EG till EU skulle innebära att riksdagen får möjlighet att överlåta förut fredade samarbetsområden till ett överstatligt beslutsfattande. Sanningen är att riksdagen har haft den möjligheten hela tiden, och den gjorde som jag sade tidigare också bruk av möjligheten då den godkände Amsterdamfördraget.

Frågan om EU som juridisk person hänger också samman med frågorna om *avskaffande av trepelarstrukturen, allmän övergång till QMV och ett ökat inflytande för Europaparlamentet*, stora frågor som också behandlas i konventet. Här är det inte så lätt att ange en svensk position, annat än att Sverige vid de båda förhandlingstillfällena som ledde fram till Amsterdam- respektive Nicefördraget intog en klart skeptisk hållning till stora förändringar på dessa områden. Vi hade lätt att komma överens med Danmark och Storbritannien, men de flesta andra medlemsstater ville gå betydligt längre. Sverige *skulle* vid nästa regeringskonferens kunna säga nej till varje ändring i hela detta paket, med hänvisning till att EU i Nice hittade en balanspunkt som alla medlemsstater kunde acceptera med sikte på utvidgningen, och att det är alldeles för tidigt att redan dessförinnan bryta upp den här under stor möda åstadkomna kompromissen. Men jag tror inte att Sverige kommer att göra det.

Jag grundar den bedömningen bl a på att när riksdagen senast för ett halvår sedan uttalade sig om de här frågorna så gav man vissa öppningar som man inte har gett tidigare. Riksdagen sade exempelvis att det är ”viktigt att göra ansträngningar för att se vilka nya områden som kan bli föremål för majoritetsbeslut”

och att man till och med var öppen ”för en diskussion om mer generell tillämpning av majoritetsröstning i ministerrådet och medbeslutandeförfarande med Europaparlamentet”. Och så avslutar man med att säga att ”ett exempel där omröstning med kvalificerad majoritet kan övervägas är vissa sakfrågor inom den tredje pelaren”.

Om jag nu i brist på ytterligare källmaterial skall säga inte vad jag vet utan vad jag tror, så tror jag inte att Sverige kommer att ta strid för att bevara pelarstrukturen. Ett upphävande av pelarstrukturen innebär ju inte automatiskt att kravet på enhälligt beslutsfattande ändras, och inte heller att de rättsliga tredje-pelarinstrumenten ersätts av gemenskapsrättsakter som kan vara direktverkande och har företräde gentemot nationell lagstiftning. Beträffande frågan om en allmän övergång till QMV är det väl troligt att Sverige kommer att göra som vi har brukat, dvs gå med på QMV i vissa fall – kanske på asyl- och migrationsområdet och på vissa delar inom vad som nu är tredje pelaren, och kanske till och med i begränsat utsträckning inom utrikespolitiken – men säga nej i andra fall, och ganska säkert säga nej på skatteområdet. Många, och jag tror att det är en rätt allmän uppfattning i konventet, ser en ökad användning av QMV som ett säkert sätt för Europaparlamentet att få mer att säga till om. Men egentligen förutsätter ju inte QMV på nya områden att parlamentet skall få medbestämmande på de nya områdena, och jag kan mycket väl tänka mig att det kan bli en svensk uppfattning att gå med på QMV på ett antal områden inom inom tredje pelaren och inom utrikespolitiken, men i några av dessa fall bara om beslutanderätten likväl exklusivt förbehålls medlemsstaterna. Men jag vill betona att detta är spekulationer från min sida.

Avslutningsvis något om Sveriges bidrag till diskussionen om hur EU skall klara *språkefrågan* i ett utvidgningsperspektiv. I ett brev i våras till den dåvarande spanske rådspresidenten gav Sverige ett förslag i den frågan. Det här utspelet har fått en viss uppmärksamhet, eftersom det är sällan som något land vågar ta i frågan, området är minst sagt minerad mark. Alla är överens om att tolkning till och från 23 språk på arbetsgruppsnivå blir ohanterligt men ingen har hittills kunnat se en lösning. En allmän övergång till engelska i arbetsgrupperna vore i och för sig en bra modell för Sverige, särskilt som vi redan i dag i praktiken diskrimineras i förhållande till språk som grekiska, danska och portugisiska. Men den lösningen är politiskt omöjlig inom överskådlig tid. En aning mindre realistisk är en tvåspråksregim engelska/franska, eftersom den faktiskt förekommer och fungerar i andra sammanhang, t ex i Europarådet, men givetvis skulle tyskar och österrikare protestera. En trespråksregim där tyska ingår är å andra sidan omöjlig med hänsyn till alla de andra medlemsstaterna.

I det läget har Sverige fört fram idén om vad vi kallar ett ”Request and pay”-system. Det innebär i all sin enkelhet att kostnaden för tolkningen av ett visst språk betalas gemensamt av de länder som använder sig av just den tolkningen. Ju fler länder som använder sig av en och samma tolkning, ju billigare blir det

för vart och ett av länderna. Den stora fördelen med ”begär och betala” är att den formellt är absolut nationalitetsneutral, den kränker alltså ingen nationell prestige. Samtidigt sätter den naturligtvis press på länder från små språkgrupper, eftersom de drar på sig förhållandevis höga kostnader om de vill fortsätta att använda sitt språk. Men som jag sade, Sverige betalar redan i dag för en tolkning som vi har mycket liten användning för, eftersom den fungerar så dåligt.

Det kommer säkert att ta lite tid för den här svenska idén att sätta sig, och som jag förstått har språkfrågan, trots tidigare besked om motsatsen, över huvud taget inte kommit upp på dagordningen för Köpenhamnstoppmötet. Men jag tror att begär-och-betala har framtiden för sig. I varje fall har inget annat någotsånär realistiskt förslag till lösning av språkfrågan ännu presenterats, trots att utvidgningen rycker allt närmare. Och med denna utvikning från det egentliga ämnet ber jag att få tacka för ordet.