

Cirkulärnr: 1997:124
Diariernr: 1996/2550
Handläggare: Christina Rydberg
Håkan Gustafsson
Sektion/Enhet: Styrelsesekretariatet
Datum: 1997-07-18
Mottagare: Kommunstyrelsen
Kommundirektören
Rubrik: EU:s fördragsöversyn

*Styrelsesekretariatet
Christina Rydberg
Håkan Gustafsson*

1997-07-18

EU:s fördragsöversyn

Sammanfattning

EU har nu genomfört en omfattande fördragsöversyn. Efter slutförhandlingar på det europeiska rådets möte i Amsterdam, ska förslaget till reviderat fördrag ratificeras av alla medlemsstater innan förändringarna kan träda i kraft. Det förslag som medlemsstaterna ska ta ställning till har rubricerats "Utkast till Amsterdamfördraget om ändring av fördragen om upprättande av europeiska gemenskaperna och av vissa akter som hör samman med dem".

Banbrytande var de resultat som uppnåddes inom det så kallade tredjepelarsområdet som rör asyl, brottsbekämpning, kontroll av yttre gränser och en union utan inre gränser. Det senare ska vara genomfört fem år efter att det nya fördraget trätt i kraft. Införlivandet av Schengenavtalet i fördraget är en strategisk del av överenskommelsen och innebär att den nordiska passunionen bibehålls.

Parallellt med fördragsförhandlingarna har en uppgörelse nåtts om villkoren för fullföljande av EMU:s tredje etapp. En stabilitets- och tillväxtpakt har blivit en del av en större förhandlingslösning som slutits för att garantera budgetdisciplin i EMU. Formellt antogs en resolution om tillväxt- och stabilitetspakten av toppmötet i Amsterdam.

Fördragsöversynen banar också väg för ett ökat utrikespolitiskt samarbete och en utvidgning av antalet medlemsländer. Det kan göras genom att vissa institutionella reformer genomförs, genom att det införs en sanktionsmöjlighet mot länder som bryter mot grundläggande rättigheter och genom att det införs en möjlighet till fördjupat samarbete mellan vissa medlemsländer. Det

flexiblare systemet för ett fördjupat samarbete gör det möjligt att fortsätta med en ambitiös Europapolitik även när medlemskretsen utökats.

En viktig förändring för kommunerna är att EU nu får tydligare regler för hur subsidiaritetsprincipen ska tillämpas. EU-organet regionkommittén, där Sverige representeras av kommun- och landstingspolitiker, får möjligheter att yttra sig över en årlig subsidiaritetsrapport från kommissionen. Kommissionen ska i fortsättningen visa vilka ekonomiska och administrativa konsekvenser lagförslag får från EU:s sida.

Detta är delar av det nya så kallade subsidiaritetsprotokollet, som knyter an till den tidigare fördragstexten om subsidiaritet. Förfaringssättet innebär samtidigt att subsidiaritetsprincipen behåller sin funktion som politisk ledstjärna utan att vara rättsligt bindande. Möjligheterna att överklaga subsidiaritetsprincipen till EG-domstolen påverkas inte av fördragsrevisionen och är därmed fortfarande begränsade.

Regionkommittén ges en mer självständig status och kan nu också konsulteras av Europaparlamentet. Tidigare var det bara kommissionen och ministerrådet som hade den möjligheten.

Sysselsättningspolitik blir formellt ett område som EU engageras i. En sysselsättningskommitté skapas och EU ska utarbeta rekommendationer till medlemsstaterna om sysselsättningspolitik.

Medlemsstaterna kan nu ha strängare miljökrav än vad som harmoniserats inom EU. Jämställdhet och uthållig miljö blir delar av EU:s grundläggande mål.

Dokument blir offentliga hos rådssekretariatet, Europaparlamentet och kommissionen.

Sociala protokollet införlivas i EU:s fördragstext, men utan att röstreglerna ändras på det sociala området. De sociala parternas roll stärks.

Europaparlamentet får ökat inflytande över lagstiftningsarbetet och de nationella parlamenten får bättre möjligheter att arbeta med EU-frågor i ett närmare samspel med EU-parlamentet.

Amsterdamfördraget berör kommuner och landsting såväl direkt inom enskilda sakområden som indirekt genom att förutsättningarna för att reglera kommunal verksamhet förändras. Dessutom berörs kommunerna av mer allmänt utformade mål och ambitioner som återfinns i fördraget. I detta cirkulär redogörs för huvuddragen i de kommunalt intressanta delarna av den nya fördragstexten.

En preliminär version av fördraget finns att tillgå via Svenska Kommunförbundets hemsida <http://www.svekom.se>. Den engelska versionen av fördraget är regeringskonferensens grunddokument - ännu pågår granskningen av den svenska översättningen. Undertecknande av texter som är rättsligt redigerade sker i oktober 1997 i Amsterdam. Nuvarande utkast till fördrag (SN 3111/97) justeras närmast av juristlingvister den 22-24 juli. SN är en för-

kortning av sans numéro och innebär att dokumentet ännu inte har officiell status.

Bakgrund

De femton EU-ländernas stats- och regeringschefer avslutade den 17 juni en konferens som pågått sedan drygt ett år för översyn av EU:s grundfördrag. Det var redan när Maastrichtfördraget förhandlades fram som det bestämdes att en översyn av fördraget skulle göras för att möjliggöra en framtida utvidgning mot Öst- och Centraleuropa. Att förbereda EU:s institutioner för utvidgningen var en del av denna översyn.

Svenska utrikesdepartementet utarbetar nu en departementspromemoria som går på remiss i början av september. Proposition läggs före årets slut och riksdagen väntas ratificera fördraget och förhandlingsresultatet under våren 1998. Bedömningen är att införlivandet av fördraget kan göras utan grundlagsändringar.

Trots att de institutionella reformerna sköts på framtiden har arbetet med EU:s nästa utvidgning redan påbörjats. Kommissionens yttranden över ansökarländerna, de skavierna, presenterades den 16 juli. Vid nästa europeiska rådsmöte i december i Luxemburg inleds sannolikt formella regeringsförhandlingar om EU-medlemskap med de fem kandidatländerna Ungern, Slovenien, Tjeckien, Polen och Estland. Än så länge är förhandlingsstarten med dessa länder endast en rekommendation från kommissionens sida eftersom det formella beslutet fattas i rådet. Kommissionen räknar i sin finansiella plan med att vissa av dessa länder kan anslutas till unionen i mitten av perioden 2000-2003. De länder som utpekats som de mest sannolika för ett medlemskap under denna period är enligt den ansvarige kommissionären Hans van der Broek Polen, Tjeckien och Ungern.

I Amsterdamfördraget finns ett särskilt protokoll om institutionerna inför utvidgningen av EU. De femton medlemsländerna förbinder sig att inom fördragets ram vidta reformer för att möjliggöra en utvidgningsprocess. Omviktning av rösterna i rådet är en av flera reformer som kan förutses. En annan förändring är att de större länderna inte längre får möjligheter att utse en andra ledamot av kommissionen. Detta ger med nuvarande 20 platser i kommissionen utrymme för ett begränsat antal medlemmar innan en ny institutionell reform måste inledas.

Kommissionen föreslår att en konferens om institutionella reformer inleds omedelbart efter millennieskiftet. Utgångspunkten är att inga kandidatstater ska behöva avvakta en intern "långbänk" inom unionen innan dessa kan medges medlemskap. Omfattande ekonomiska stöd och experthjälp för medlemsförberedelser ställs till kandidatländernas förfogande. Detta gör att en ansevärd del av strukturpolitiken omfördelas till nuvarande kandidatländer. Även andra betydande budgetposter omfördelas till förmån för nya medlemmar och kandidatländer.

En utvidgning som leder till fler än 20 medlemsstater är möjlig förutsatt att institutionella reformer genomförs. I en förklaring till det nya fördraget erin-

ras kommissionen om sin avsikt att för den kommission som ska tjänstgöra år 2000 ska en omorganisation vara genomförd.

IGC-förhandlingar om fördragsförändringar kan utvecklas till att bli ett mer eller mindre permanent inslag i EU:s utvidgnings- och integrationsprocess.

Amsterdamfördraget är precis som Maastrichtfördraget uppbyggt som revidering och tillägg av existerande fördragstexter. Ambitionen att skapa ett heltäckande traktat har inte genomförts, men rådets generalsekretariat får i uppdrag att fortsätta med en förenkling och konsolidering av fördragen.

"Regeringskonferensens resultat är en fördragstext som inklusive förklaringar" uppgår till 283 sidor.

Förutom själva fördragstexten har Amsterdammötet som vanligt vid toppmöten resulterat i ett separat dokument som rymmer ordförandeskapets slutsatser.

Kommunala konsekvenser

Kommunalt intressant är de lokala och regionala organens roll i EU:s regelverk, EU:s nya befogenheter samt målsättningar och arbetsmetoder på de sakområden där svenska kommuner och landsting har stort ansvar. Flera kommunalt viktiga frågor har drivits av de svenska förhandlarna som gemensam strävan från svensk sida, t ex rätten till en ambitiös miljöpolitik. Andra frågor har svenska kommuner och landsting snarare fått driva genom europeiskt arbete, t ex den lokala självstyrelsen.

Svenska Kommunförbundet har vid ett antal tillfällen framfört kommunala synpunkter på fördragsarbetet till de svenska förhandlarna och även deltagit i löpande diskussioner. Utgångspunkten i dessa diskussioner har varit den regeringsskrivelse från december 1995 där de svenska riktlinjerna inför EU:s fördragsöversyn slogs fast. (Jfr bl a förbundets skrivelser 1996/0238 och 1996/2550).

En allmän reflektion vid förhandlingarnas slut är att idén om den lokala självstyrelsen - ett så fundamentalt inslag i det svenska samhället - på ett mer övertygande sätt kunnat föras fram från svensk sida i regeringskonferensen. Inte minst med tanke på EU:s östutvidgning är denna demokratifråga av stor betydelse.

Då prioriteringarna nu görs inför det svenska ordförandeskapet i EU:s ministerråd det första halvåret år 2001, ges nya möjligheter att markera de kommunala självstyrelseaspekterna i EU:s arbete. Möjligheterna att driva frågor som ordförandeländ kan däremot vara begränsade, eftersom rollen snarast är att fungera som en samlande kraft. Detta hindrar inte initiativ som gör att frågan blir en del av agendan. Dessutom har regeringen möjlighet att ta upp frågan i samband med kommande fördragsrevisioner, vilket förutsätter en tidig dialog med kommun- och landstingsförbunden.

Kommunförbundet har drivit en, i förhållande till andra lokala och regionala företrädare, delvis annan linje (t. ex. möjligheter till överklagandet av subsi-

diaritetsprincipen under fördragsförhandlingarna). Denna linje bygger på en syn på EU som främst en mellanstatlig samverkan.

Den linje den europeiska kommunala samverkansorganisationen CEMR successivt intagit i fördragsfrågan har påverkats av förbundets argumentation, vilket varit en styrka för de svenska idéerna generellt sett i fördragsförhandlingarna.

Subsidiaritetsprincipen - ett nytt protokoll

En omformulering av subsidiaritetsprincipen har varit ett av de främsta önskemålen från många lokala och regionala företrädare. I fördragstextens artikel 3 b som rör principen om subsidiaritet skulle lokal och regional nivå uttryckligen nämnas. Ett ytterligare förslag har gällt en skärpning av principen genom att öppna för en besvärsmöjlighet till i EG-domstolen. Inget av förslagen förverkligades i denna fördragsrevision.

Amsterdamfördraget lämnar artikel 3 b orörd men förtydligar tillämpningen i ett nyskrivet protokoll. Enligt de riktlinjer som antogs av europeiska rådet i oktober 1992 i Birmingham och i december 1992 i Edinburgh preciseras här kopplingen mellan proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna, d v s kravet som lagts på EU att inte lagstifta "i onödan" kopplas till idén att när lagstiftning ändå anses krävas, ska den genomföras på lägsta effektiva nivå.

Kommissionen skall varje år lägga fram en rapport till Europeiska rådet, rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av artikel 3 b i fördraget.

Denna årliga rapport skall även sändas till regionkommittén och till ekonomiska och sociala kommittén. Detta yttrande kan bli ett politiskt betydelsefullt instrument som satts i regionkommitténs hand.

Någon rätt till överklagande av subsidiaritetsprincipen hos EG-domstolen öppnas inte. Tvärtom klargörs i subsidiaritetsprotokollet (punkt 2) att principen inte innebär ett ifrågasättande av de befogenheter som Europeiska gemenskapen förfogar över på grund av fördraget (punkt 3). Tillämpningen skall inte påverka de principer som utvecklats av domstolen när det gäller förhållandet mellan nationell rätt och gemenskapsrätt (punkt 2). Principen gäller som tidigare endast för de områden där gemenskapen inte har exklusiv behörighet, d v s där rätten att lagstifta delas mellan EU och medlemsstaterna. Allmänt sett har hos EU:s förhandlare funnits en tveksamhet till att stärka subsidiaritetsprincipen ytterligare eftersom detta ansetts kunna medföra en urholkning av det gemensamma regelverk som EU byggt upp - d v s en "åter-nationalisering".

Subsidiaritetsprincipen skall enligt Kommunförbundets mening främst ses som en politisk princip. Förbundet har inte ställt sig bakom kraven på möjlighet att överklaga tillämpningen till EG-domstolen - eftersom det skulle ge principen en mer juridisk innebörd.

Ett förslag som Kommunförbundet drivit - och som också blivit de europeiska kommunförbundens (CEMR:s) linje - är att unionens inledande fördragstext som redan bygger på Europarådets konvention om skydd för de

mänskliga rättigheterna och EU:s grundläggande friheter kopplas samman med Europarådets konvention om lokal självstyrelse. En så stark betoning av den lokala självstyrelsen har inte konferensen önskat.

Även om inte artikel 3 b uttryckligen nämner lokal / regional nivå, skrivs i subsidiaritetsprotokollet klart ut att gemenskapens ekonomiska och administrativa ansvar skall mätas i förhållande till bl a nationella regeringar och lokala myndigheter (protokollets punkt 9, se nedan). I en s k förklaring till protokollet om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen slås också fast (med hänvisning till Europeiska rådets möte i Essen 9-10 december 1994) att "det administrativa genomförandet av gemenskapsrätten skall principiellt åligga medlemsstaterna enligt deras konstitutionella bestämmelser."

Även i protokollets punkt 5 slås fast att gemenskapsmålen skall uppnås av medlemsstaterna "inom ramen för deras nationella konstitutionella ordning". Den nya s k förklaringen har drivits av bl a Tyskland. Detta är den avvägning som EU i Amsterdamfördraget gör mellan nationell nivå och andra konstitutionella nivåer.

Kvar står också den balans mellan federal och delstatlig nivå i rådets arbete som etablerades i Maastrichtfördraget. Enligt artikel 146 kan delstater t ex i Tyskland och Belgien inta plats vid rådets sammanträden i fall där dessa snarare än den federale företrädaren är ansvariga. Nyligen har Skottland också getts denna möjlighet vid något tillfälle.

Ökad uppmärksamhet åt regionala och lokala frågor

EU är formellt sett ett samarbete mellan stater. Den lokala och regionala nivån nämns därför endast på några få ställen i fördraget. Genom det nya fördraget har det tillkommit några artiklar som direkt berör kommuner eller regioner. Ett exempel är den omformulerade artikel 130 a som uppmärksammar enskilda regioners ekonomiska och sociala utveckling genom särskilda hänsynstaganden till ö-regioner.

Två nya s k förklaringar av kommunalt intresse upprättades till regeringskonferensens slutakt. I den ena ges Tyskland rätt att själv bestämma hur lokala organ skall fullgöra sin uppgift att ställa en övergripande och effektiv finansiellt infrastruktur till förfogande i sina regioner (offentligrättsliga kreditinstitut). I en förklaring till fördraget uppmanas kommissionen att undersöka om det förekommer motsvarande förhållanden som i Tyskland i andra medlemsländer.

I den andra förklaringen uppmärksammas frivilligorganisationernas roll för samhällsutvecklingen.

Medan Maastrichtfördraget innebar steg framåt för EU:s erkännande av den lokala och regionala nivåns betydelse i den europeiska integrationen, innebär Amsterdamfördraget snarast en oförändrad balans.

Finansieringsprincip

Att EU inte skall fatta beslut som medför ekonomiska eller administrativa konsekvenser för kommuner och landsting har framförts som krav av reg-

ionkommittén och CEMR. Joakim Ollén, f d ordförande för Kommunförbundet, utarbetade inom regionkommittén konkreta förslag kring detta. Under EU:s fördragsöversyn har liknande förslag lagts från Spanien i syfte att slå vakt om "tillräckliga medel" för lagstiftningsåtgärderna.

Amsterdamfördragets subsidiaritetsprotokoll innehåller, som nämnts, krav att alla föreslagna EU-rättsakter skall motiveras ur subsidiaritetsynpunkt. Motiveringen måste "underbyggas med kvalitativa eller, om möjligt, kvantitativa indikatorer" (punkt 4). Här finns ett krav på finansiell beräkning av direktivförslagen, d v s konsekvensutredningar. På kommissionen ställs kravet att

"ta vederbörlig hänsyn till att varje ekonomiskt eller administrativt ansvar som faller på gemenskapen, nationella regeringar, lokala myndigheter, ekonomiska aktörer och medborgare så långt möjligt skall begränsas och stå i proportion till det mål som skall uppnås".

Att följa och påverka hur dessa krav omsätts i praktiken såväl nationellt som på europeisk nivå blir nu ett kommunalt intresse.

Regionkommittén

Regionkommittén får en från Ekonomiska och sociala kommittén fristående ställning. Det betyder egen ekonomi och administration. Regionkommittén får också själv rätt att besluta om sin arbetsordning (tidigare har detta varit rådets ansvar).

Detta sker formellt genom att protokoll nr 16 i Maastrichtfördraget upphävs och genom att artikel 198 b andra stycket i Romfördraget ändras.

Nytt är att Europaparlamentet kan höra regionkommittén (nytt stycke till artikel 198 c i Romfördraget). Tidigare har endast rådet och kommissionen konsulterat kommittén. Samma tillägg om Europaparlamentet görs rörande ekonomiska och sociala kommittén.

De områden där regionkommittén och ekonomiska och sociala kommittén skall (kan) konsulteras utvidgas. För båda kommittéerna tillkommer

- riktlinjer för sysselsättning (artikel 4)
- sysselsättningspolitiska stimulansåtgärder (artikel 5)
- lagstiftning om sociala frågor (artikel 118.2 och 118.3)
- folkhälsa - åtgärder för att bidra till målen (artikel 129.4)

För regionkommittén tillkommer

- miljö (artikel 130 s.1-130 s.3)
- socialfonden, genomförandebestämmelser (artikel 125)
- yrkesutbildning - åtgärder för att bidra till målen (artikel 127.4)
- transport (artikel 75).

För ekonomiska och sociala kommittén tillkommer

- jämställdhet; likalönsprincipen (artikel 119)

Regionkommittén skall höras i frågor som rör gränsöverskridande samarbete (ändring av artikel 198 c första stycket).

Genom ändring i Romfördragets artikel 198 a tredje stycket kan ingen ledamot i regionkommittén samtidigt vara ledamot i Europaparlamentet.

Något krav på att ledamöterna skall upprätthålla ett politiskt mandat finns inte med i Amsterdamfördraget. Detta krav har drivits från lokal och regional nivå och haft starkt svenskt stöd. På samma sätt har kravet att de ledamöter som förlorar sitt politiska mandat skall kunna sitta kvar i kommittén endast under sex månader haft svenskt stöd. Kraven fanns länge med i textutkastet till det framtida Amsterdamfördraget.

Regionkommittén förslag att kunna väcka talan inför EG-domstolen för att tillvarata kommitténs egna rättigheter har avvisats i konferensens slutskede. Förslaget har inte drivits från Kommunförbundets sida.

Som allmän bedömning ligger förhandlingsresultatet ganska långt ifrån de önskemål som regionkommittén drev inledningsvis i IGC-förhandlingarna.

Europaparlamentet

Även Europaparlamentet har ställt stora krav på fördragsöversynen. Delar av detta har infriats genom att dess roll i EU:s lagstiftningsprocess stärkts.

Medbeslutandeförfarande som ger parlamentet påtagliga möjligheter till politiskt inflytande ska enligt Amsterdamfördraget tillämpas i anslutning till ett flertal nya och befintliga artiklar. Det gäller bl a:

- sysselsättning (artikel 5)
- jämställdhet; likalönsprincipen (artikel 119)
- folkhälsa (artikel 129)
- migrerande arbetstagares sociala trygghet (artikel 51.2)
- genomförandebestämmelser för socialfonden (artikel 125)
- yrkesutbildning (artikel 127.4)
- transeuropeiska nätverk (artikel 129.d tredje stycket)
- miljö (artikel 130s.1)

Beslutsgången skall också förenklas (ändring av artikel 189b), bl a mot bakgrund av den kritik som funnits mot den i Maastrichtfördraget etablerade förhandlingskommittén, där parlamentet och rådet förhandlar om nya EU-initiativ och enighet inte kunnat uppnås på annat sätt.

De nationella parlamentens roll

Diskussionen om "det demokratiska underskottet" i EU har bl a siktat in sig på att ge Europaparlamentet ökad makt. Mot detta har framhållits att makten då minskar i de nationella parlamenten. Relationerna mellan EU och de nationella institutionerna berördes redan då fördragsöversynens agenda slogs fast av den s k reflektionsgruppen hösten 1995. Tanken var att ge de nationella parlamenten en utvidgad roll inom EU. Ett särskilt protokoll med denna innebörd upprättades i Amsterdam. Dels gäller det informationsinsatser och dels ett ökat samarbete genom samarbetsplattformen COSAC, där de nationella parlamenten och EU-parlamentet möts för diskussioner om gemensamma frågor.

COSAC får nu lämna synpunkter till Europaparlamentet, rådet och kommissionen kring unionens lagstiftande verksamhet. Särskilt gäller detta subsidiaritetsprincipen (protokollet punkt 6), frågor om de grundläggande rättigheterna m m.

Samarbetet mellan Europaparlamentet och COSAC har under konferensen drivits av framförallt Frankrike. Särskild vikt har lagts vid subsidiaritetsprincipen - i detta sammanhang främst tolkad som relationen mellan EU och medlemsstaterna.

Protokollets punkt 7 anger att synpunkter från COSAC inte skall vara bindande för nationella parlament. Flera av medlemsländerna (bl a Sverige) har påtalat osäkerheterna som finns kring COSAC's mandat.

För bl a Kommunförbundet ger samarbetet inom COSAC ökade möjligheter till riksdagskontakter genom att riksdagens arbete i EU-nämnden och i utskotten får ökad betydelse.

Kommittologin

Genom ett rådsbeslut 1987 fick kommissionen ökade delegationsmöjligheter. Bevakningen av genomförandet av EUs lagstiftning i medlemsländerna kunde delegeras till kommittéer. Resultatet har blivit den viktiga s k kommittologin som tillsammans med kommissionens expertgrupper knyter regeringstjänstemän och sakkunniga till arbetet att utforma förslag, fördela pengar och utvärdera regelverk.

Europaparlamentet och flera andra intressenter har i IGC-förhandlingarna drivit frågan om en förenkling av strukturen av kommissionens kommittéer och arbetsgrupper. Resultatet - som återfinns i en förklaring till slutakten - är att kommissionen före utgången av 1998 ska överlämna ett förslag till ändring av det nämnda rådsbeslutet från 1987.

I Sverige har kommittéernas arbete i EU i praktiken inneburit en maktförskjutning där verk och myndigheter fått ökat (och delvis politiskt) ansvar. Kommuner och landsting har haft föga insyn och har följaktligen dels önskat en ökad transparens och enkelhet i systemet, dels önskat en bättre delaktighet från olika delar av det svenska samhället. (Jfr. också Kommunförbundets cirkulär nr 1997:49).

Asyl

En av de stora frågorna under regeringskonferensen har varit att bättre genomföra den fria rörligheten för personer. Genom den inre marknaden öppnades i princip gränserna för människor, kapital och varor. Men den fria rörligheten för människor har i praktiken varit begränsad. Genom att Schengenavtalet nu skrivs in i fördraget och genom att asyl- och invandringsfrågor görs till gemenskapspolitik förändras situationen. Ett nytt avsnitt införs i Romfördraget. Genom en ändring av artikel B i Maastrichtfördraget ändras samtidigt de övergripande målen för frihet, säkerhet och rättvisa. Vid passage av inre gränser skall ingen kontroll förekomma, vid passage av yttre gränser skall enhetliga regler utformas. Medborgare från tredje land får frihet att resa inom medlemsstaterna under tre månader. Som komplement utökas också polissamarbetet och det civilrättsliga samarbetet.

Asyl- och invandringsfrågorna flyttas formellt från EU:s tredje pelare (melanstatligt samarbete) till EU:s första pelare (gemenskapspolitik). Gemensamma regler skall finnas för t ex i vilket land en asylansökan skall prövas. I Sverige är invandrings- och asylfrågorna numera delvis kommunalt ansvar och de nya EU-reglerna påverkar kommunerna. Medlemsländerna skall enligt fördraget sträva efter att dela på ansvaret för flyktingmottagning (artikel C, punkt 2 b).

EU-initiativ inom det här området kräver enighet inom EU under en övergångsperiod, men fem år efter det att Amsterdamfördraget trätt i kraft (ratificerats av alla medlemsstater), kan majoritetsbeslut tillämpas i rådet för asyl-, invandrings- och gränskontrollfrågor. Kommissionen får då också ensamrätt på att lägga förslag till ny normgivning.

Öppenhet

Kraven på ökad insyn i EU:s beslutsprocess har varit starka. Tidigare har beslutats om att rådets ställningstaganden skulle redovisas men med fortsatt hemlighållande av rådets omröstningar. Handlingar har också av tradition varit hemliga.

Amsterdamfördraget vänder på bevisbördan. Handlingsoffentlighet blir regel. Varje medborgare i EU skall ha tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Rådets omröstningar ska dessutom alltid offentliggöras.

Enligt vilka regler detta skall gälla har diskuterats och olika utformningar av texten har funnits under förhandlingarna. I en ny artikel 191 a i Romfördraget sägs nu att rådet skall fastställa de allmänna principerna för hur öppenhet ska tillämpas av institutionerna (punkt 2). Var och en av institutionerna ska sedan utarbeta särskilda bestämmelser i den egna arbetsordningen (punkt 3).

Viktigt är att de nya reglerna inte bara gäller institutionernas egna handlingar utan även inkommande dokument. Det kan t ex gälla förslag, kritiska syn-

punkter eller andra bedömningar som kan finnas med i det som inkommer till kommissionen eller andra institutionerna.

Att få tillgång till handlingar har självklart stor betydelse för kommuner och landsting. Den nya artikeln är en framgång för den nordiska förvaltningsprincipen, men ännu återstår mycket att göra vad gäller möjligheterna till insyn i EU:s arbete, bl.a. finns inte diariesystem och register av inkommande handlingar på det sätt som vi är vana vid inom svenska myndigheter.

Ett annat problem är att mycket av det beredningsarbete som sker i EU:s kommittéer sker utan verklig transparens, vilket är något som bland annat EU-parlamentet ställt sig kritiska till. Här ligger problemet snarare hos EU:s medlemsländer än EU:s institutioner.

Sysselsättning

Ett nytt sysselsättningsavsnitt införs i Romfördraget. "En hög nivå i fråga om sysselsättning" skrivs in bland EU:s grundläggande mål (artikel B i Maastrichtfördraget, artikel 2 i Romfördraget). I inledningen till Romfördraget innefattas nu en ambition till "samordning av medlemsstaternas sysselsättningspolitik" och "samordnad sysselsättningsstrategi".

Sysselsättningsavsnittet var till stor del ett svenskt initiativ. Det handlar mer om att nå ett mervärde genom samordning och idéutbyte än om att överföra kompetens. Sysselsättningspolitiken är i grunden ett nationellt ansvar. Vilken betydelse fördragsändringarna kan få vet man inte. De kopplingar som finns till de ekonomiska riktlinjerna gör att EU-rekommendationer inom det här området kan få stor betydelse. Eftersom bekämpningen av den höga arbetslösheten blivit något av en huvudfråga för EU kan det här bli ett område där EU:s initiativ får påtagliga kommunala konsekvenser. Ett exempel är de sysselsättningspakter som nu håller på att genomföras och som ger de sociala parterna en ökad roll för politikutformning också inom det här området.

En ny sysselsättningskommitté skapas med representation både från kommissionen och medlemsstaterna (en liknande och viktig kommitté finns redan på det monetära området).

Varje medlemsstat ska överlämna en årsrapport till EU om åtgärderna i sin sysselsättningspolitik (artikel 4 punkt 3). En gemensam årsrapport skall utarbetas av rådet och kommissionen inför europeiska rådets möte (artikel 4 punkt 1). Rådet skall på grundval av europeiska rådets slutsatser lägga fast riktlinjer för sysselsättningspolitiken (artikel 4 punkt 2), granska medlemsstaternas politik och lämna rekommendationer till medlemsstaterna (artikel 4 punkt 4). Med majoritetsbeslut kan rådet till exempel stödja pilotprojekt.

Både ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén ska höras i anslutning till riktlinjerna för sysselsättningspolitiken. Till den nya sysselsättningskommittén knyts en rådgivning från sociala dialogens parter (UNICE, CEEP och ETUC).

För kommuner och landsting innebär sysselsättningspolitikens genomslag i EU-fördraget ett allt tätare utbyte av information och erfarenheter och eventuellt ökad samordning mellan länderna.

Sociala stadgan

Det socialpolitiska avsnittet i EU-fördraget omarbetas. Innehållet i den sociala stadgan och stadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter skrivs nu in (artikel 117 ff) i Romfördraget samt i ingressen (nytt fjärde stycke) till Maastrichtfördraget. Detta kunde ske under förhandlingarnas slutskede, sedan den nya regeringen i Storbritannien meddelat att man avsåg att skriva under det sociala protokollet från Maastrichtfördraget.

I sak innebär detta inga egentliga nyheter. Däremot får samarbetet starkare karaktär. Med majoritetsbeslut kan rådet lagstifta om minimikrav som rör arbetsmiljö, arbetsvillkor, information och likabehandling på arbetsplatsen. Med enighet kan rådet dessutom fatta beslut om social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna, arbetslöshetsskydd, medbestämmande och stimulansåtgärder. I båda dessa fall kan en medlemsstat, på begäran av arbetsmarknadsparterna, överlåta åt dessa att genomföra direktivet, d v s i stället för lagstiftning blir det kollektivavtal (artikel 118 punkt 4).

Även reglerna om Sociala Dialogen tas in i fördragstexten (artikel 118 a). Kommissionen skall samråda med arbetsmarknadsparterna UNICE, CEEP och ETUC, som kan initiera ett förhandlingsförfarande. Detta kan leda till avtal på europeisk nivå (artikel 118 b) som senare genomförs i medlemsländerna. Sådana överenskommelser har redan träffats rörande rätt till föräldraledighet samt för deltids- och visstidsanställdas villkor.

De svenska kommunerna svarar för en stor del av den praktiska välfärdspolitiken. EU syftar inte uttryckligen till en harmonisering av de sociala systemen, snarare till minimikrav vad gäller arbetstagar-/arbetsgivarförhållandet som underlättar rörlighet över gränser.

Trygghetssystemens utformning och finansiering samt grundläggande ekonomiska rättigheter är aktuella frågor inom kommissionen. För kommuner och landsting ligger intresset snarare i detta arbete än i de fördragsändringar som det sociala protokollets kodifiering i fördraget nu för med sig.

Samtidigt innebär Amsterdamfördraget att de sociala parterna inom EU ökar sin makt inom ett politikområde av stor betydelse.

Medborgerliga och sociala rättigheter

En livlig och långvarig diskussion har förts kring de medborgerliga och sociala rättigheterna inför fördragsöversynen. Många har önskat se en inledande "katalog" med rättigheter i unionens nya fördrag. Här skulle samlas en utvidgad rätt för unionsmedborgare samt rättigheter för arbetstagare. Rätten skulle omfatta ekonomiska miniminivåer som socialbidrag och pension, rätt till sjukvård och viss social omsorg etc.

Andra förslag har funnits om att uttryckligen knyta Europarådets konvention om mänskliga rättigheter (MR) och konventionen om sociala rättigheter

till EU:s fördrag. Detta skulle ske genom en ny text i EU-fördraget eller genom att EU skulle ratificera MR-konventionen. Fördelen skulle vara att man anknyter till ett existerande regelverk om rättigheter som ratificerats av medlemsstaterna. Som rekommenderades av kommissionens expertgrupp i ärendet (De Visés Rapport, mars 1996) blir det ingen sådan direkt anknytning. Kommunförbundet har vid flera tillfällen ställt sig bakom att knytningen skulle ske.

Från svensk sida har det funnits en allmän tveksamhet till en omfattande "rättighetskatalog". Kommunförbundet har också avvisat en omfattande "katalog". Särskilt skulle direktverkande rättigheter kunna vara ett problem för Sverige då varje medborgare med hänvisning till vistelsebegreppet och socialtjänstlagen skulle kunna rikta anspråk mot enskilda kommuner. Medlemsstaternas skilda socialpolitiska traditioner gör att systemen för grundläggande rättigheter kan vara delvis knutna till arbetslivet och delvis knutna till medborgarskap och detta med olika modeller för olika medlemsländer. Skillnader finns också i finansieringen av trygghetssystemen. Systemskillnader mellan medlemsstaterna motiverar försiktighet med gemensamma europeiska lösningar på detta område.

Den nya artikel 6 a i Romfördraget som blev resultatet i förhandlingarna kan anses tillfredsställande ur denna synvinkel. Rättigheterna slås fast i form av krav på icke-diskriminering av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

En särskild markering har införts som innebär att hänsyn ska tas till funktionshindrade personers behov när åtgärder enligt artikel 100 a utarbetas. Detta kan beröra kommuner och landsting i Sverige.

Kopplat till den ovan nämnda tanken på en "rättighetskatalog" har framförts förslag om en "skyldighetskatalog". Detta är ett tyskt initiativ som också fått stöd inom delar av regionkommittén. För att utkräva ansvar för rättigheter redovisade i fördraget skulle slås fast normer för vilken myndighet på nationell eller lokal eller regional nivå som är berörd enligt ansvars- och kompetensfördelningen. Kommunförbundet har menat att en sådan lösning skulle vara helt otänkbar och något liknande finns inte heller med i Amsterdamfördraget.

Jämställdhet

Kring jämställdhetsfrågorna har det rått bred svensk enighet. Framgångar har också nåtts i förhandlingarna. Ändringarna är av flera olika slag.

I själva inledningen till Romfördraget slås jämställdhet mellan kvinnor och män fast som ett av unionens grundläggande mål bland andra mål som hög nivå i fråga om sysselsättningen och hänsyn till miljön (artikel 2).

Tanken på "mainstreaming" introduceras (tillägg till artikel 3), d v s att alla politikområden skall genomsyras av strävan att undanröja brister, och att dessutom främja, jämställdhet mellan kvinnor och män.

Likalönsprincipen (artikel 119) omformuleras och lyder "lika lön för lika eller likvärdigt arbete". Det öppnas också möjligheter för positiv särdiskriminering. Formuleringarna diskuterades under slutförhandlingarna och det "underrepresenterade könet" inom ett yrke berör inte enbart kvinnor.

Till bakgrunden hör det domstolsutslag om positiv särdiskriminering som förhindrade EU:s medlemsstater till positiv särbehandling, d.v.s. den åtgärd som nu sanktioneras i EU-fördraget.

I Romfördragets artikel om medborgarskapet görs ett tillägg (ny artikel 6 a) om icke-diskriminering. Rådet kan därmed vidta åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön. Denna del av fördragsändringen har inte varit en svensk (inte heller kommunal) prioritet eftersom den anknyter till EU:s grundläggande rättighetsdiskussion (se Medborgerliga rättigheter).

Allmännyttiga tjänster

De förslag som funnits att ändra Romfördragets artikel 90 för att ge de allmännyttiga tjänsterna en starkare ställning i EU:s regelverk fick inte gehör i slutförhandlingarna. Det är särskilt Frankrike som drivit förslaget. De offentliga arbetsgivarnas organisation på europeisk nivå, CEEP, ställde sig inför fördragsförhandlingarna formellt bakom förslaget om fördragsändring (artikel 90 och 92) jämte förslaget om en stadga, "Public Service Charter". Bedömningen bakom förslaget var att EU förskjutit tyngdpunkten så att konkurrensreglerna inom inre marknaden försvårade möjligheterna att tillhandahålla de grundläggande allmännyttiga tjänster som medborgarna behöver.

Det stärkta skyddet skulle knytas till just "allmännyttigheten" utan att ta hänsyn till huvudmannskapet hos den som levererar tjänsten. Reglerna i sig skulle med andra ord inte försvåra privatiseringar. I svenskt sammanhang kan begreppet allmännyttiga tjänster ges en bred tolkning och inkluderar sociala tjänster på lokal nivå, t ex barnomsorg och äldreomsorg i kommunal regi, likaväl som medborgerlig rätt till telekommunikation, boende och vägnät. Från nordisk sida har därför i olika sammanhang, bl a inom EU:s regionkommitté, en mer avvaktande inställning till fördragsändringen framförts.

Vad som blev resultatet i Amsterdam är en ny artikel 7 d som allmänt uttalar förståelse för de allmännyttiga tjänsternas betydelse, men som uttryckligen inte ändrar den balans som slås fast i annat sammanhang i EU-fördraget mellan privata och offentliga företag.

För kommuner och landsting betyder detta att nuvarande regler består. Vad som kanske kan väntas är att de konsumentpolitiska aspekterna av denna fleråriga diskussion förs vidare i anknytning till andra delar av fördraget. För detta talar den förklaring till slutakten som finns i fördragstexten. Där framhålls principerna om likabehandling, kvalitet och kontinuitet i samband med de allmännyttiga tjänsterna. En skärpt bevakning av konsumentfrågorna i vid mening kan därför vara befogad av denna anledning men också av andra skäl som redovisas senare.

Miljöpolitiken

Efter en viss dramatik under slutförhandlingarna av fördragstexten kommer den s k miljögarantin att finnas kvar och förstärkas. Samtliga EU-länder har nu rätt att ha "hårdare" miljökrav än det harmoniseringsbeslut rådet eller kommissionen tagit. Tidigare hade Sverige möjlighet till undantag från EU:s regler, men nu har denna möjlighet som Sverige uppnådde i medlemsförhandlingarna utvidgats till att bli en princip som omfattar alla medlemsländer.

Enligt artikel 100 a punkt 4 finns rätt att behålla och enligt punkt 5 rätt att införa nationella bestämmelser vad avser miljö- och arbetsmiljöskydd. Nya nationella bestämmelser skall vara grundade på vetenskapliga fakta. Enligt punkt 6 har kommissionen sex månader på sig om den önskar underkänna åtgärden (kan förlängas ytterligare högst sex månader). I avsaknad av beslut om underkännande gäller det enskilda landets ställningstagande. Det var bl a denna bevisbörsa som förhandlades i Amsterdam. Initiativen kom delvis från Danmark. Om en särregel godtagits, skall kommissionen enligt punkt 7 genast undersöka om regeln skall föreslås för hela unionen.

Lika viktigt är att EU:s grundläggande miljöregler skärpts. Principen om hållbar utveckling skrivs in i fördraget och hänsyn till miljön skall enligt en ny artikel 3 d tas på alla politikområden. Det innebär till exempel ökade miljöhänsyn vid tillämpningen av EU:s strukturpolitik.

Som tillsynsorgan berörs kommunerna dessutom av skärpta regler för djurskydd.

Konsumentskydd och Statistik

Bland Maastrichtfördragets uppdrag till regeringskonferensen 1996 fanns att på några politikområden överväga en ändrad beslutsordning. Genom ändring i artikel 129 a i Romfördraget stärks EU-samarbetet vad gäller konsumentskydd. Konsumentpolitik har därmed blivit ett eget politikområde inom EU. Åtgärder som understöder, kompletterar och övervakar medlemsstaternas politik skall kunna beslutas med majoritetsbeslut.

Statistik blir ett nytt område i Romfördraget (ny artikel 213 a) som kan få kommunala konsekvenser på sikt genom ökad statistksamordning. Turismpolitik, som diskuterats under fördragsöversynen, blir däremot inte något gemenskapsområde, delvis beroende på att kommissionen inte varit lyckosam med sina ansträngningar inom det här området hittills.

Folkhälsa

Ett belgiskt förslag under regeringskonferensen har delvis antagits. Artikel 129 ändras. Rådet skall med möjlighet till majoritetsbeslut bidra till en politik som skyddar och förbättrar människors hälsa. (artikel 129 punkt 4 c). Dessa åtgärder får inte inbegripa någon harmonisering. Gemenskapsåtgärderna för folkhälsan ska fullt ut respektera medlemsstaternas ansvar för att organisera och ge hälso- och sjukvård. De ändrade reglerna får viss betydelse i kommuner, men främst i landstingens verksamhet. På kommunal nivå berörs vissa sammanhängande frågor som livsmedelstillsynen. Med den roll som parlamentet ges i dessa frågor och den satsning på en ny organisation som byggs upp inom kommissionen kan en dynamisk process förutses inom detta politikområde på EU-nivå.

Efter Amsterdam

Samtidigt som resultatet av EU:s regeringskonferens går in i en ratificeringsprocess hos medlemsländerna, fortsätter arbetet inom EU:s institutioner med flera stora frågor som har kommunal betydelse.

- Utvidgningen som startar med förhandlingar om ett halvår.
- EU:s budgetramar och särskilt framtiden för strukturfonderna och jordbrukspolitiken. Preciserat i kommissionens "Agenda 2000" som offentliggjordes den 17 juli.
- Sociala dialogen vars struktur ses över av kommissionen och där svenska lokala arbetsgivare har en underrepresenterad ställning.
- De sociala trygghetssystemen - kommissionen kommer vid europeiska rådet i december att presentera förslag till moderniseringar som bl a rör finansieringsfrågorna (skatter och avgifter) samt nivån på sociala skyddet.
- EMU:s tredje fas.

Effekterna av Amsterdam-uppgörelsen visar sig delvis först på längre sikt genom domstolsutslag och den praxis som utvecklas vid tillämpningen av det nya traktatet. Kombinationer av förändringar i fördraget gör vissa effekter svårbedömda. Ett näraliggande exempel för kommunerna är parlamentets ökade inflytande i strukturpolitiken genom medbestämmandeförfarande. Eftersom parlamentet samtidigt har fått rätt att på eget initiativ konsultera regionkommittén kan man tänka sig att parlamentet får en avsevärd möjlighet till inflytande på detta politikområde.

Andra förändringar i fördraget som kan verka modesta kan utvecklas till att bli principiellt betydelsefulla. Frågan är exempelvis vad det innebär att ö-regioner får särbehandling. Kan andra regioner resa samma anspråk? Det är också mycket svårt att förutse vad möjligheterna till flexibilitet i beslutsfattandet kan leda till då vissa medlemsländer tillsammans kan enas om att gå längre i samarbetet än övriga inom vissa områden. Detta är ju ytterst ett sätt att kringgå kravet om enhällighet och är ett nytt svårforutsebart inslag av spelreglerna.

EU:s fördrag förändras i takt med att unionen ställs inför nya utmaningar. Utvecklingen tycks gå mot en tätare men mindre omfattande revision. Närmast står organisationen inför en ny IGC-förhandling genom att utvidgningen föreslagits ske i etapper.

Avslutningsvis kan konstateras att fördraget denna gång har förändrats i högre grad än vad media gett uttryck för och att de svenska (nordiska) förhandlingskraven i påtagligt hög grad har infriats.

Christina Rydberg

Håkan Gustafsson