



ENHET/HANDLÄGGARE
Internationella enheten
Lars Nyberg/MS

DATUM
2008-03-25

DIARIENUMMER
20080010

ERT DATUM
2007-12-18

ER REFERENS
SB2007/8774/EU-
KANSLIET

Statsrådsberedningen
103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över Lissabonfördraget (DS 2007:48)

Inledning

LO har beretts tillfälle att yttra sig över förslaget till förändringar i EUs fördrag, Lissabonfördraget. Mot bakgrund av den senaste utvecklingen inom EU, framför allt Lavaldomen, vill vi inledningsvis understryka att de nuvarande fördragen behöver förändras så att den juridiska maktutövningen åter kan stå i samklang med den demokratiska maktutövningen. Juristernas frihet måste minskas genom att det politiska beslutsfattandet inom EU blir effektivare. LO uppfattar Lissabonfördraget som ett steg på vägen till ett effektivare beslutsfattande inom EU.

En strävan att utvidga demokratins och politikens makt på bekostnad av alla typer av elitokratier gäller inte bara för LOs arbete i Sverige utan också LOs förhållningssätt till EU. Med ett EU som utvidgats till 27 medlemsstater är det med dagens fördrag svårare att fatta politiska beslut. EU, i form av Ministerrådet och Europaparlamentet, måste bli mer beslutskapabelt för att inte fler beslut ska fattas av jurister som uppenbarligen inte tar intryck av folkviljan och politiska beslut i Europa.

Med det nya fördraget får vi en rättighetsstadga som blir juridiskt bindande och där det klart och tydligt slås fast att konflikträtten faller under nationell praxis med ett klart uttalat ställningstagande mot illojal konkurrens mellan medlemsstaterna. Med det nya fördraget på plats tvingas domstolen väga in de nya starkare skrivningarna om rättigheterna i sina framtida beslut.

Mot denna bakgrund och det resonemang som i övrigt förs i detta yttrande är LOs uppfattning att Sverige bör ratificera Lissabonfördraget. Vi kan inte se några skäl till att ifrågasätta den föreslagna riksdagsbehandlingen. De förändringar som Lissabonfördraget innebär rör inte, enligt vår uppfattning, principerna för statsskicket.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

Sammanfattning

- Den ojämförligt viktigaste delen av förändringarna i fördraget blir att rättighetsstadgan blir bindande. Detta kommer framför allt att påverka kommande beslut i EG-domstolen.
- Det är mycket viktigt för kommande inriktning av EUs arbete med begreppen full sysselsättning och social marknadsekonomi bland EUs målsättningar.
- Artikel 136a är fundamental för LOs positiva syn "Unionen ska erkänna och främja arbetsmarknadsparternas betydelse på unionsnivå och därvid ta hänsyn till skillnaderna i de nationella systemen. Den ska underlätta dialogen mellan arbetsmarknadens parter med respekt för deras självständighet."
- Medlemsstaterna ska behandlas lika oberoende av konstitutionell struktur. I den måste vår arbetsmarknadsmodell ingå - en av flera garantier för att Lavaldomen inte kan upprepas
- ILO-konventionerna och tolkningen av dem inom ILO måste vara utgångspunkten för tolkningen av rättigheterna inom EU. En sådan syn har stöd i rättighetsstadgan.
- Formuleringar i rättighetsstadgan, framför allt om saklig grund vid uppsägning gör att möjligheterna till agerande på EU-nivån ökar.
- Nya beslutsregler för specialavdelningar och granskningskommitté för att utse nya domare ger möjligheter till reformering av EG-domstolen.
- Beskrivningar av den öppna samordningsmetoden på flera ställen i fördragstexten gör att metoden med samordning via gemensamma mål fördragsfästs.
- Öppna ministerrådsmöten då man beslutar om lagstiftningen och de nationella parlamentens utökade delaktighet i EU-arbetet är de viktigaste konstitutionella förändringarna.
- De nationella parlamentens roll förstärks framför allt i kontrollen av subsidiariteten.

Bakgrund

De förändringar som beslutades om vid regeringskonferensen i Nice gjorde det formellt möjligt att utvidga EU till fler medlemsstater. Man var redan vid mötet i Nice medveten om att dessa förändringar inte var tillräckliga för att framöver få ett väl fungerande EU. Ett konvent tillsattes för att förbereda ännu en fördragsförändring. Konventet hade fyra huvuduppgifter: kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna, rättighetsstadgans ställning, förenkla fördragen samt de nationella parlamentens roll. Efter 1,5 års arbete överlämnade konventet sitt förslag till nytt fördrag. Under ratificeringsprocessen föll förslaget på grund av nej i folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna. Genom diskussioner i ministerrådet och en avslutande regeringskonferens har en del konstitutionella delar rensats bort men huvuddelen av sakinnehållet från konventets förslag behållits i det nu föreliggande förslaget - Lissabonfördraget.

Med förslaget till konstitutionellt förslag skulle de befintliga EU- och EG-fördragen ersättas av det konstitutionella fördraget. Nu ska dessa två existerande fördrag i stället förändras och få nya namn. De två fördragen ska ha samma formella status. EU blir i sin helhet en juridisk person inte bara den del som omfattas av dagens EG-fördrag. I länder där frågan om folkomröstning är aktuell betyder denna förändring att ett av de formella skälen för folkomröstning försvinner. Ordet konstitution, vissa symboler m.m. har rensats bort. Ett klargörande i Lissabonfördraget för alla diskussioner om kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna är användandet av ordet tilldelning. Det klargörs på flera ställen tydligare än i nuvarande fördrag att allt som EU sysslar med måste ha tilldelats EU av medlemsstaterna. Alla frågor där EU inte tilldelats befogenheter hör till medlemsstaterna.

Förslaget kan knappast sägas ha försämrats med dessa åtgärder. Att dagens s. k. pelarstruktur i fördraget försvinner är också positivt. Däremot hade det varit en fördel om den nya textstrukturen som konventet arbetade fram hade kunnat behållas. Den var mer lättläst än det fördrag som nu kommer fram med ytterligare justeringar i befintliga texter. Jämfört med dagens fördrag har emellertid även Lissabonfördraget ett tydligare innehåll.

Värden och målsättningar

I artikel 2 anges vilka värden EU grundar sig på och i artikel 3 finns de övergripande målen. Texterna är nästan till 100 procent de som arbetades fram till det konstitutionella fördraget. I de här artiklarna finns de viktigaste texterna för att EU ska kunna utvecklas mer enligt övergripande värden och målsättningar. Grunden för EU är framför allt människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, jämställdhet, icke-diskriminering och solidaritet såväl mellan människor som mellan medlemsstaterna. I nuvarande fördrag finns inte så genomarbetade och fullständiga grunder angivna för EUs verksamhet, varför LO anser att Lissabonfördraget innebär en klar förbättring.

Bland målsättningarna kommer nu att finnas full sysselsättning och social marknadsekonomi. De begrepp som används i de nuvarande fördragen är inte så entydiga och ger inte den tyngd åt sociala överväganden som de nya formuleringarna gör. Tyvärr återkommer samma misstag som i det konstitutionella fördraget. De nya begreppen finns med i målsättningsartiklarna men i de artiklar som beskriver sociala och arbetsmarknadsfrågor i funktionsfördraget finns de gamla begreppen kvar. Även om de två fördragen ska ha samma juridiska betydelse kan man inte bortse från de övergripande målsättningarna när den praktiska politiken formuleras. Bland värdena återfinns jämställdhet och bland målsättningarna kan även nämnas att miljön fått förbättrade formuleringar. Begreppet hållbar utveckling och alla dess tre delar – ekonomi, social och miljö – finns med i målsättningsparagrafen.

I artikel 4 finns en lydelse om att medlemsstaterna ska behandlas lika även om de har olika politisk och konstitutionell grundstruktur. Lokalt och regionalt självstyre nämns särskilt. Även om det inte nämns specifikt måste även

olikheter i användning av kollektivavtal och lagstiftning ingå i den varierande politiska och konstitutionella grundstrukturen. Detta ger, utöver en bindande rättighetsstadga, ett starkare fördragsfäst försvar för den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Rättighetsstadgan

EUs stadga om de grundläggande rättigheterna antogs i december år 2000 i form av en ”högtidlig deklaration”. Den blev inte juridiskt bindande, vilket den blir med det nya förslaget. LO anser att en bindande rättighetsstadga av många skäl är den viktigaste förändringen i Lissabonfördraget. EUs olika organ måste ta hänsyn till denna stadga i sina beslut. Den ska genomsyra medlemsstaternas implementering av EU-förslag.

Med den formulering som finns i fördragstexten får denna stadga samma juridiska värde som själva fördraget: ”Unionen erkänner de rättigheter, friheter och principer som fastställs i stadgan om de grundläggande rättigheterna ... som skall ha samma rättsliga värde som fördragen”. Detta betyder att den ingår i EUs sk primärrätt. Där hamnar den alltså på samma nivå som t ex de fyra friheterna inom den inre marknaden – en juridiskt sett betydligt förbättrad situation för fall då andra områden i fördraget ska ställas mot rättigheterna i stadgan.

Den tveksamhet som man skulle kunna ha beträffande en gemensam bindande rättighetsstadga är om den också skulle påverka hur rättigheterna ska införas och vilken nivå de ska ha. Den får inte innebära att vi tvingas ändra våra metoder att införa och tillämpa dessa rättigheter. Det principiellt viktigaste valet man har är mellan kollektiva och individuella rättigheter. Eftersom dessa inte nämns som alternativ förutsätter vi att stadgan inte tar ställning till detta val. I några fall talas det om ”kollektiva” rättigheter varför det val som vi har gjort i Sverige mellan dessa två principer snarast stärks av stadgans formuleringar.

I själva fördraget anges också att tolkningen av stadgan ska ske i överensstämmelse med de förklaringar som finns bilagda till stadgan. Detta är inte särskilt uppmärksammat men det är viktigt för oss då det där finns lydelse som anknyter till vår nordiska kollektivavtalsmodell.

Smolket i glädjebägaren är den ”opt-out” (undantag) som begärts av Storbritannien och där Polen har anslutit sig. Rättighetsstadgan kommer inte att bli bindande för dessa två länder. För Storbritannien grundar sig undantaget just på de fackliga rättigheterna. För Polen är det mer familjerätten som är problemet. Vilken betydelse undantaget kommer att få är idag omöjligt att ange. Det kommer att framgå först då det finns konkreta fall. Den förklaring som görs beträffande Storbritannien är att stadgan inte får påverka den lagstiftning som gäller där. Problemen kan uppstå när det blir konflikt mellan stadgans regler och brittiska regler i samband med att brittiska företag är inblandade eller utländska företag är verksamma i Storbritannien.

Avgörande, för hur stort detta problem blir, är då i vilken omfattning och i vilka situationer som brittisk rätt är tillämplig.

I rättighetsstadgans artiklar 27 och 28 finns de för arbetstagarna viktigaste rättigheterna reglerade. Det handlar om arbetstagares rätt till information och samråd inom företaget samt om förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder. I båda dessa artiklar ska man följa unionsrätten och nationell lagstiftning och praxis. För rättigheten att försvara sina intressen, inklusive strejk, talas det här om "kollektiva" åtgärder.

ILO-konventionerna om motsvarande rättigheter eller den rättspraxis som utvecklats där omnämns inte uttryckligen i rättighetsstadgan. Med den formulering, "internationell rätt och internationella konventioner", som används i rättighetsstadgans artikel 53 måste det ändå tolkas som att det är nivåerna för rättigheterna i ILO-konventionerna och tolkningen av dem som inte får underskridas. Något sådant skydd för nivån för rättigheterna finns inte i de nuvarande fördragen.

Utöver de grundläggande fackliga rättigheterna finns en mängd rättigheter med bäring på fackliga intresseområden i rättighetsstadgan. Arbetstider, semester, arbetsmiljö, arbetsförmedling m.m. Vi vill särskilt peka på artikel 30 med begreppet saklig grund för uppsägning som därmed förs in i EU-sammanhang. Med denna artikel i rättighetsstadgan finns möjlighet att frågorna om anställningsskydd kan få en miniminivå som alla medlemsstater inom EU måste leva upp till. LO har redan initierat en diskussion om detta inom Europafacket.

Arbetsmarknadsparternas roll

Betydelsen av att begreppet "social" marknadsekonomi förs in i fördraget kan man förstå när man betänker att kommissionen alltid måste motivera sina förslag med en artikel i fördraget och att hela dess verksamhet ska styras av principerna i fördraget. Åtgärder som ska förbättra marknadsekonomi måste med tillägget "social" i framtiden alltid ta hänsyn till de sociala effekterna.

Det för LO viktigaste inom området sociala frågor finns inom arbetsrätt och arbetsmarknadsparternas roll, framför allt det som kallas den sociala dialogen. I artikel 138 finns sedan tidigare: "Kommissionen ska ha till uppgift att främja samråd mellan arbetsmarknadens parter på gemenskapsnivå och ska vidta alla åtgärder som behövs för att underlätta dialogen mellan dem genom att säkerställa ett avvägt stöd till båda parter". Detta kommer att stå kvar.

Från konventet har man fört in en ytterligare text om att visa respekt för parternas självständighet och ta hänsyn till skillnaderna i nationella system, vilket är särskilt viktigt för länder med betoning på kollektivavtal: "Unionen skall erkänna och främja arbetsmarknadsparternas betydelse på unionsnivå

och därvid ta hänsyn till skillnaderna i de nationella systemen. Den skall underlätta dialogen mellan arbetsmarknadens parter med respekt för deras självständighet.”

I den svenska versionen används futurum då det står ”skall erkänna” i stället för ”erkänner”. Detta är en felöversättning jämfört med de engelska och franska huvudversionerna, vilket måste rättas till.

Den artikel i fördraget som anger att man kan införliva EU-regler med kollektivavtal hänvisar idag enbart till regler som är beslutade enligt det ordinarie beslutsfattandet. För de regler som har sitt ursprung i avtal mellan parterna finns underligt nog inte den möjligheten enligt en strikt tolkning. Detta fel rättas till i Lissabonfördraget.

Ytterligare en brist rättas till. Europaparlamentet har enligt nuvarande fördrag inte ens möjlighet att bli informerat om att avtal har träffats mellan parterna och kommer att bli EU-regler. Nu införs att parlamentet ska informeras.

Institutionella frågor

Reglerna för EUs olika institutioner är för en facklig organisation av mindre betydelse än de sakfrågor som mer direkt berör medlemmarna. Vi tar här bara upp några av förslagen som vi finner särskilt relevanta.

Fördragsförändringar

För framtida ändringar av fördragen införs två olika metoder. Ett enklare för smärre ändringar och ett mer utvecklat för större förändringar. För det senare ska alltid ett konvent sammankallas. I en särskild artikel ges europeiska rådet möjligheten att flytta områden som beslutas med enhällighet till beslut med majoritetsomröstningar, utan att sammankalla en regeringskonferens. Denna möjlighet omgärdas dock av sådana begränsningar (samtliga medlemsstater måste godkänna förslaget) att det, om det över huvud taget kommer att användas, bara kommer att ske i undantagsfall.

Beslutsregler

Att ha beslut med kvalificerad majoritet kombinerat med medbeslutande för parlamentet som huvudregel är ett stort framsteg. Flertalet politikområden har redan en sådan beslutsform. När detta nu görs till den allmänna regeln får parlamentet samtidigt medbeslutande i fler frågor bl a budget- och jordbrukspolitikerna och val av kommissionens ordförande. Där den allmänna beslutsregeln inte tillämpas anges detta i form av särskilda bestämmelser. I och med detta blir det färre ställen där fördraget behöver tyngas med att ange att något annat än den allmänna regeln används.

Beräkningen av kvalificerad majoritet i rådet ändras från att medlemsstaterna ges olika antal röster till generella procenttal, vilka inte behöver ändras när fler stater ansluter sig. Tanken är också att det ska bli lättare att komma

till beslut med dessa nya regler. Huvudregeln blir efter en övergångsperiod att kvalificerad majoritet uppnås med 55 procent av medlemsstaterna om dessa samtidigt representerar 65 procent av EUs medborgare.

Ministerrådet

När rådet beslutar om lagstiftning ska mötena vara öppna, vilket är ett länge framfört krav. Öppenheten får även ett mer generellt genomslag i en särskild artikel (8b). Institutionerna ska föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog. Det ska vara omfattande samråd med alla berörda. Initiativmöjligheten från konventet införs så att kommissionen måste ta upp en fråga som föreslås om det finns 1 miljon undertecknare.

Inte så uppmärksammat är att det s.k. allmänna rådet delas upp på två råd, utrikesministerrådet samt ett allmänt råd. Det samordnande arbetet flyttas från utrikesministrarna och läggs troligen på EU-ministrar, vilket kan förbättra samordningen. Att bryta ut utrikesfrågorna från allmänna rådet är också positivt eftersom utrikesfrågorna kan få en allt större betydelse i EU-samarbetet. För ministerrådet införs formellt en ny ordning för ordförandeskapet, som delvis har införts redan, genom att man samordnar ordförandeskapen för tre halvår i taget.

Domstolen

För EG-domstolen finns redan nu en möjlighet att inrätta specialdomstolar. Europafacket har krävt att det ska utnyttjas för att inrätta en särskild avdelning för arbetsmarknadsfrågor och arbetsrätt. Det skulle kunna ske redan nu men med det nya fördraget ändras beslutsformen från enhällighet till kvalificerad majoritet och med medbeslutande för parlamentet. LO anser att denna möjlighet bör tas upp så snart det nya fördraget är i kraft.

Det har framför allt genom Lavaldomen visat sig att generella kunskaper om arbetsmarknaden saknas i EG-domstolen. Än värre är det med förståelsen för olika nationella system. Det är nödvändigt att EG-domstolen får tillräckliga kunskaper om arbetsrätt. Detta är också nödvändigt för att undvika ingrepp i de nationella systemen. EG-domstolens uppgift är inte att tolka nationell rätt, bara att se på de konflikter som kan uppstå när olika system möts på den inre marknaden. För att garantera att de nödvändiga kunskaperna finns, är det därför viktigt att utnyttja möjligheten att ha en särskild sammansättning av EG-domstolen för arbetsmarknadsfrågor.

Beträffande EG-domstolen införs även en annan ny regel (artikel 224a) som inte alls har uppmärksamats. För närvarande väljer medlemsstaterna vem som de vill sätta in som domare i EG-domstolen. Enligt det nya fördraget ska det ske en granskning av de föreslagna personerna i en särskild kommitté. Den ska bestå av 7 personer, framstående jurister och en representant för Europaparlamentet. Denna förändring är, även om den inte har uppmärksamats, en väsentlig förändring.

De nationella parlamenten

De nationella parlamentens roll förstärks. De ska för information få alla utkast till lagförslag från kommissionen. I ett särskilt protokoll regleras hur de ska se till att subsidiaritetsprincipen följs. För det politikområde som kallas frihet, säkerhet och rättvisa får de en särskild roll i utvärderingen av politiken och även en form av initiativrätt. De ska delta vid eventuella förändringar av fördragen. De ska informeras om medlemskapsansökningar. De ska delta i ett interparlamentariskt samarbete med Europaparlamentet.

Protokollet med beskrivningen av subsidiaritetskontrollen är svårgenomtränglig. Den beskriver två fall. Dels kan en tredjedel av parlamenten stoppa behandlingen av förberedande förslag som kommer inte bara från kommissionen utan också från de andra institutionerna, inklusive domstolen, ECB och investeringsbanken. Regeringskonferensen la till att för de formella förslagen till lagstiftning som kommissionen lägger fram får parlamenten också en möjlighet att via subsidiaritetskontroll stoppa upp förslagen. I detta fall fordras hälften av parlamenten. Tidsfristen för parlamenten är då åtta veckor. Varje parlament har två röster för att täcka in de parlament som har två kamrar och om dessa tar olika beslut. Att ge de nationella parlamenten en kontrollfunktion för subsidiaritetsprincipen uppfattar vi som en bra väg för att hålla gränsen mellan vad som är EU-respektive nationskompetens.

EESK

I artikeln om Europeiska ekonomiska och sociala kommittén ersätts en ålderdomlig beskrivning av vilka grupper som ingår till en modernare med arbetsgivare, arbetstagare och andra företrädare för det civila samhället.

Några övriga frågor

Det diskuterades om den Öppna samordningsmetoden skulle skrivas in som metod i konstitutionen. Det har inte föreslagits från konventet men man har på vissa ställen en text som kan sägas beskriva just denna metod för samarbete. Den är en metod för att utöka det informella samarbetet mellan medlemsländerna utan att ge mer kompetens till EU. Metoden är grunden för Lissabonstrategin och tidigare för den del som sysselsättningsriktlinjerna utgör. Även om Lissabonstrategins alla mål inte har nåtts har metoden visat sig lämplig för att förbättra samarbetet mellan medlemsstaterna, varför det är positivt att denna metod beskrivs.

Tjänster i allmänhetens intresse behandlas i ett av protokollen till fördraget. LO tycker att det är viktigt att understryka att det i det protokollet klargörs att fördraget inte skall: ”på något sätt inverka menligt på medlemsstaterna behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt intresse”

Bland de sakområden där kompetensfördelningen påverkas finns energipolitik där det införs en hänvisning till solidaritet när det gäller försörjnings-

svårigheter. Det kommer också att stå om att främja sammankopplandet av energinät. I miljöavsnittet kommer en text om att bekämpa klimatförändringarna på internationell nivå. En ny artikel införs om att främja samarbete för att förebygga och skydda mot naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor. Terroristattacker och andra katastrofer tas också upp i en artikel som talar om solidaritet mellan medlemsstaterna.

Under straffrättsligt samarbete finns bl. a. en möjlighet att fastställa minimiregler för påföljder för särskilt allvarliga brott som har ett gränsöverskridande inslag. Detta hör till de i Sverige mest diskuterade delarna av det konstitutionella fördraget. Det är ett nytt område i EUs kompetens. Vid en bedömning bör man hålla i minnet att det inte gäller alla brott utan, om man ser på uppräknningen i artikel 96f, mycket allvarliga brott. Samtidigt är det bara fråga om brott som sträcker sig över gränserna.

I artikel 4 står ”I synnerhet skall den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar”. Med ett sådant inledande påstående är det svårt att se att man samtidigt under avsnittet om säkerhets- och försvarspolitik har skrivit in om ett framtida gemensamt försvar. Mot bakgrund av texten i artikel 4 och då införandet av ett gemensamt försvar kräver enhällighet och därmed aldrig kommer till stånd kan man fråga sig varför man ändå har tagit med en sådan mening. Så länge som det finns neutrala stater inom EU kan någon gemensam försvarspolitik inte utvecklas. Till detta kan läggas att enhällighet gäller, att lagstiftning inte ingår och att EU-domstolen inte är behörig inom detta område.

”Social progress clause”

Ratificeringen av Lissabonfördraget kan inte ses isolerat. Fördraget anger hur beslut fattas, inte deras konkreta innehåll. Den politiska diskussionen om de frågor som behandlas inom EU måste därför föras kontinuerligt. Den senaste tidens utveckling, då vi särskilt ser på Lavaldomens effekter, visar nödvändigheten av att agera såväl medan de nuvarande fördragen gäller som när Lissabonfördraget med den bindande rättighetsstadgan har trätt i kraft. LO anser därför att idéerna inom Europafacket om en så kallad social progress clause kan vara en väg att sätta ett politiskt innehåll på de fackliga rättigheterna. Det exakta innehållet och formen för en sådan klausul måste diskuteras parallellt med ratificeringen av fördraget.

Med hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Wanja Lundby-Wedin

Lars Nyberg