

Bilaga 8:18 till kommunstyrelsens protokoll den 6 april 2005, § 28

PM 2005 RI (Dnr 001-5137/2004)

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, (Ds 2004:52) del 1-4

Remiss från Utrikesdepartementet

Remisstid 8 april 2005

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen "Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, (Ds 2004:52) del 1-4" överlämnas och återopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Stockholms stad har erhållit "Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, (Ds 2004:52) del 1-4" på remiss. Sammanfattning redovisas i *bilaga*.

Bakgrund

Den 18 juni 2004 enades stats- och regeringscheferna om utformningen av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, vilken träder i kraft den 1 november 2006 förutsatt att alla medlemsländer har ratificerat fördraget. Det nya fördraget ersätter fördragen om den Europeiska unionen och Europeiska gemenskapen. Detta innebär att unionens samlade verksamhet regleras i ett enhetligt fördrag.

Remisser

Förslaget har inom staden remitterats för synpunkter till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt socialtjänstnämnden.

Stadsledningskontoret anser att förslaget till konstitution i huvudsak är en omskrivning av gällande regler med anledning av utvidgningen och de beslutsregler, som följer därav. Att beslutsformerna ändras förutsätter inte någon överlåtelse av ny beslutsrätt enligt departementsskrivelsen.

Socialtjänstnämnden anser att det är av yttersta vikt att medlemsstaterna utvecklar en närmare samverkan med den lokala nivån. Socialtjänstnämnden lyfter fram det faktum att det är i städerna och dess regioner som huvuddelen av de sociala problemen finns. Det finns därför anledning för de svenska städerna inom Eurocities att gemensamt försöka stärka samverkan mellan lokal, regional och nationell nivå.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att utrikesdepartementets promemoria redogör på ett mycket pedagogiskt sätt för fördragets uppbyggnad och innehåll. Utrymmet för eventuella framtida förändringar och tillägg av fördraget hade emellertid kunnat belysas ytterligare. För att förhindra en framtida utveckling där den hållbara utvecklingen samt integrationen av miljöhänsyn regelmässigt underordnas strävan mot ökad tillväxt bör konstitutionen än tydligare lyfta fram dessa frågor.

Dokumentet har kallats ”Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa”, men är de facto ett mellanstatligt fördrag. För att träda i kraft skall det godkännas av medlemsstaterna enligt de regler, som gäller i resp. land. I vissa länder föreskrivs folkomröstning. Så icke i Sverige. Dokumentet aktualiserar två huvudfrågor nämligen makten över EU resp. makten inom EU. EU ägs av medlemsstaterna genom deras parlament och regeringar medan makten inom EU delas av medborgarna och regeringarna. EU kan således inte på egen hand göra förändringar i konstitutionen. Det är med andra ord inte fråga om en konstitution i egentlig mening, eftersom en sådan inte innehåller ett politiskt sakinnehåll. Dokumentet är i stället ett mellanstatligt fördrag. EU:s grundkarakteristika ändras inte på något fundamentalt vis, men kompetensen utvidgas på ett antal områden. Detta kan t.ex. skapa oklarheter om gränserna mellan EU-rätten och den nationella rätten. EU-samarbetet förs vidare i en riktning som kan anses överensstämma med svenska intressen. Det är positivt att de nationella parlamentens roll i den europeiska unionen preciseras. Likaså att tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna preciseras och att subsidiaritetsprövning skall genomföras innan beslut fattas.

Förslaget till EU-konstitution innebär en förstärkning av demokratin inom EU genom att Europaparlamentets ställning stärks. Jag delar stadsledningskontorets bedömning att förslaget till konstitution i huvudsak är en omskrivning av gällande regler vilket kan betraktas som en positiv utveckling och förenkling.

Jag värdesätter de socialpolitiska ambitionerna liksom att den sysselsättningspolitiska ambitionen skärps till att innebära full sysselsättning.

Jag vill understryka vikten av att storstadsregionernas betydelse för den ekonomiska och sociala utvecklingen i EU:s medlemsländer uppmärksammas såsom sker genom Eurocities. Jag ser det som positivt att den lokala och regionala demokratin betonas och erkänns samt att öppenhet och dialog skall vara vägledande. Detta är av värde vid behandlingen av de många frågor, som har direkta och indirekta konsekvenser för Sveriges kommuner, landsting och regioner.

De diskussioner som sker på statlig och EU-nivå om miljö-, transport-, forskning- och regionalpolitik måste hanteras på ett sätt som innebär att kommunernas ökade ansvar och ambitioner på dessa områden beaktas. Inom t.ex. miljöområdet är det väsentligt att medlemsstaternas parlament konsulteras och därefter den lokala nivån inför lagstiftning. Detta kan med fog understrykas då själva genomförandet sker inom ramen för den kommunala kompetensen enligt substitutionsprincipen.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen ”Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, (Ds 2004:52) del 1-4” överlämnas och åberopas denna promemoria.

Stockholm den 23 mars 2005

ANNIKA BILLSTRÖM

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* (m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att som svar på remissen anföra följande

Vår utgångspunkt är att Sverige skall vara en fullvärdig medlem i den Europeiska unionen. Den europeiska integrationen som inleddes efter krig och förtryck har omvandlat Europa till frihetens, fredens och välståndets kontinent. Denna integration har nu också utsträcks till Central- och Östeuropa.

EU-samarbetet är i grunden mellanstatligt med ett gemensamt och överstatligt beslutsfattande på de områden som medlemsländerna beslutat. Det skall främst fokusera på den enskildes fria rörlighet över gränserna, en dynamisk ekonomi som är öppen mot omvärlden, gränsöverskridande miljöproblem och kampen mot internationell brottslighet. Beslut inom vissa områden kan bli mer effektiva när de fattas på EU-nivå.

Vi välkomnar att dagens traktat och fördrag som reglerar arbetet inom den europeiska unionen i och med förslaget om upprättandet av en konstitution för Europa ersätts med tydliga och enhetliga spelregler för hur beslut ska fattas. En tydligare fokusering på subsidiaritetsprincipen stärker och klargör dessutom både den svenska riksdagens och de svenska kommunernas ställning bland annat genom att kommuner och regioner ska konsulteras.

Förändringar i EU:s beslutskompetens kommer även fortsättningsvis att vara en fråga för de nationer som är medlemmar i EU vilket är positivt.

Reservation anfördes av borgarråden *Margareta Olofsson* (v) och *Viviann Gunnarsson* (mp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. Stockholm, som Sveriges huvudstad, kräver en folkomröstning om EU:s konstitution.
2. i övrigt som svar på remissen "Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa" anföra följande:

Stockholms stad har av Sveriges regering ombetts att inkomma med synpunkter på Sveriges ratificering av EU:s konstitution samt de ändringar i svensk grundlag som därmed blir nödvändiga.

Förslaget innebär så stora förändringar att svenska folket ska ha rätt att i en folkomröstning säga sin mening. EU-kommissionen har betecknat konstitutionen som "en fundamental förändring". En sådan bör självklart förankras bland medborgarna om den skall vinna demokratisk legitimitet. I en rad EU-länder har man redan fattat beslut om att rådfråga folket. Folkomröstningar kommer att hållas i bl.a. Frankrike, Danmark, Irland och Storbritannien.

Unionen ska ha en president/ordförande, utrikesminister, gemensamma militära interventionstrupper, större maktbefogenheter och förses med klassiska symboler som en fana, en nationalsång, nationaldag samt en egen valuta, euron. EU-rätt skall alltid ta över svensk rätt. EU-domstolen blir därmed en överdomstol som kan tolka och förkasta den svenska grundlagens bestämmelser. EMU finns också inskrivet i grundlagsförslaget, trots att Sverige har röstat nej. Ett stort antal nya politikerområden överförs från Sveriges riksdag till EU:s institutioner. De stora länderna ökar samtidigt sitt inflytande på de små ländernas bekostnad. I konstitutionsförslaget finns ett gemensamt EU-försvår inskrivet. EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik "skall omfatta den gradvisa utformningen av unionens gemensamma försvarspolitik. Den kommer att leda till ett gemensamt försvar" står det i Art I-41.2. Detta torde strida mot Sveriges neutralitet och alliansfrihet. Dessutom tas nya steg i riktning mot en överstatlig polismakt och åklagarmyndighet med konstitutionsförslaget.

Ett antal exklusiva befogenheter definieras i fördraget. Ett stort antal delade befogenheter radas upp, och här klargör man att delningen betyder att medlemsstaterna bara har

rätt till egen lagstiftning så länge EU inte fattat några beslut. Dessutom finns en kraftigt utökad flexibilitetsklausul som gör det möjligt för EU att stifta lagar även på sådana områden som inte angetts i fördraget, och den så kallade passarellen som innebär att EU kan besluta om att gå över till överstatlighet och majoritetsbeslut i framtiden utan att det krävs en fördragsändring. Dessa förändringar utgör ett allvarligt hot mot den lokala självstyrelsen.

Förslaget till konstitution för EU är bristfällig på miljöområdet. Ett av målen för unionen slår fast att ”unionen skall verka för en hållbar utveckling”, men målformuleringen är mycket vag och det saknas en analys av de konflikter som kan uppstå mellan att uppnå hållbar utveckling och blind ekonomisk tillväxt. Risken med förslaget är att hållbar utveckling och miljöhänsyn underordnas strävan mot ökad tillväxt. Miljöfrågorna måste integreras på ett mer omfattande sätt i hela EU:s verksamhet så att ekonomisk utveckling går hand i hand med miljöhänsyn. Erfarenheten visar dock, t ex inom kemikalieområdet, att när miljöreglering kommer i konflikt med industriintressen kommer miljöhänsyn ofta i andra hand.

Begreppet offentlig sektor (public service) avvecklas och ersätts med ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse” (artikel 96), vilket öppnar upp för accelererad konkurrensutsättning och privatisering. Företag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ”skall vara underkastade bestämmelserna i konstitutionen, särskilt konkurrensreglerna” (artikel 166), och generellt gäller att ”unionen skall erbjuda sina medborgare...en inre marknad där det råder fri och icke snedvriden konkurrens” (artikel 3.2).

Det är också mycket allvarligt konstitutionen föreslår att ge EU-kommissionen mandat att förhandla om tjänste-/servicefrågor i internationella sammanhang, t ex WTO. Idag ligger det ansvaret på medlemsländerna. Flyttas det till kommissionen är risken stor att EU:s strävan efter att avreglera servicesektorn accentueras ytterligare och dessutom drivs som krav gentemot andra stater.

Trots utfästelser från regeringen har försiktighets- och substitutionsprincipen inte förts in i fördraget. Staden anser att förslaget till konstitution inte kan accepteras om inte detta finns med. Även om delar av miljöområdet fattas med överstatlighet, är viktigt att EU:s regler inte hindrar föregångare på miljöområdet. Det skall aldrig kunna vara ett handelshinder att driva en progressiv miljöpolitik.

Staden ser positivt på införandet av en utträdesparagraf och ett ”early warning-system” för att de nationella parlamenten ska kunna slå vakt om subsidiaritetsprincipen. Vi välkomnar även att inga skrivningar om EU:s kristna arv eller andra religiösa anspelningar har vunnit stöd i konstitutionen.

Konstitutionsförslaget innebär en sådan förändring av EU att det avlägsnar sig än mer från den organisation som svenska folket 1994 sa ja till att gå med i. Ett av syftena med konstitutionsarbetet var att föra EU närmare medborgarna. Det bästa sättet att göra detta – oavsett standpunkt i konstitutionsfrågan – är att ha en folkomröstning. En mängd andra länder kommer att folkomrösta om konstitutionen. Över 120 000 personer har skrivit under namninsamlingen för en folkomröstning i Sverige. Staden anser därför att det är ett oavvisligt krav att medborgarna ska få ta ställning till konventets förslag i en folkomröstning.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Annika Billström, Hasan Dölek, Malte Sigemalm, Karin Gustafsson* och *Tomas Rudin* (alla s) med hänvisning till borgarrådsberedningens förslag till beslut.

Reservation anfördes av *Ann-Margrethe Livb* (v) och *Christopher Ödmann* (mp) med hänvisning till reservationen av (v) och (mp) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Den 18 juni 2004 enades stats- och regeringscheferna om utformningen av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, vilken träder i kraft den 1 november 2006 förutsatt att alla medlemsländer har ratificerat fördraget. Det nya fördraget ersätter fördragen om den Europeiska unionen och Europeiska gemenskapen. Detta innebär att unionens samlade verksamhet regleras i ett enhetligt fördrag.

Bakgrund

Den föreslagna konstitutionen, som ersätter fördragen om Europeiska unionen och Europeiska gemenskapen, är indelad i fyra delar;

- I. Grundläggande bestämmelser i konstitutionen
- II. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
- III. Unionens politik och funktion
- IV. Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser

De fyra delarnas bestämmelser finns intagna i artiklar som numrerats löpande. Till fördraget finns fogat 36 protokoll samt två bilagor. Enligt artikel IV-442 i fördraget utgör protokollen och bilagorna en integrerad del av fördraget och ges således samma rättsliga status som fördragstexten.

Det finns ca 50 förklaringar fogade till fördraget. Dessa förklaringar kan vara antingen gemensamma eller endast avgivna av en eller ett fåtal stater. Förklaringar tjänar som tolkningsunderlag och deras betydelse kan något förenklat sägas bero på hur många av avtalsparterna som ställer sig bakom den.

REMISSER

Förslaget har remitterats för synpunkter till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt socialtjänstnämnden.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 7 mars 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Konstitutionen och Sveriges grundlagar

När Sverige gick med i EU överläts beslutsrätten till EU:s institutioner på en rad områden. I det nya EU-fördraget ändras beslutsformerna på en rad områden. Den viktigaste ändringen är att fler beslut kommer att fattas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet. Detta innebär i praktiken att ett enskilt land inte längre har vetorätt i ministerrådet. Samtidigt betyder det att EU-parlamentet får ökat inflytande. Inom tex. det rättsliga samarbetet berörs beslutsformerna inom polissamarbetet och straffrätten. En sådan förändring av beslutsformerna kan påverka balansen mellan EU:s institutioner och medlemsländerna och har därför politisk betydelse. Men det betyder inte i sig att Sverige lämnar ifrån sig mera makt till EU. Att beslutsformerna ändras förutsätter således inte någon överlåtelse av ny beslutsrätt enligt departementsskrivelsen. Därför behöver grundlagen inte ändras.

EU:s grundkaraktär ändras inte på något fundamentalt vis, men kompetensen utvidgas på ett antal områden. Detta kan tex. skapa oklarheter om gränserna mellan EU-rätten och den nationella rätten. Unionsrättens företrädare framför nationell rätt blir fördragsfäst när det stadgas i Artikel

I-6 att konstitutionen och den rätt som antas av unionens institutioner genom utövande av de befogenheter som den har tilldelats skall ha företräde framför medlemsstaternas rätt.

Sammantaget förs nu EU-samarbetet i en riktning som kan anses överensstämma med svenska intressen. Stadsledningskontoret delar i huvudsak denna bedömning. Det kan dock samtidigt noteras att konstitutionen inrymmer vissa överstatliga ingredienser som en fana, en nationalsång och en nationaldag samt att EU blir en juridisk person.

Demokrati

Förslaget till EU-konstitution innebär en förstärkning av demokratin inom EU genom att Europaparlamentets ställning stärks genom det som kallas det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillsammans med ministerrådet. Med den nya konstitutionen blir det vanligare att beslut fattas med kvalificerad majoritet i ministerrådet. Denna beräknas så att ett beslut måste stödjas av minst 55% av medlemsländerna och samtidigt representera minst 65% av unionens befolkning. Detta innebär en avsevärd förenkling av beslutsformerna.

EU-medlemskapets innebörd

Alltsedan Sveriges inträde i EU har oklarhet rått om medlemskapets fördelar resp. nackdelar. De ekonomiska fördelarna har framhållits medan en helhetsbeskrivning av Sveriges förpliktelser saknats. Klarlägganden på denna punkt skulle sannolikt underlätta förståelsen av den nya konstitutionens framväxt via Amsterdamfördraget och Nicefördraget. Stadsledningskontoret anser det vara en brist i departementspromemorian att det saknas en översiktlig beskrivning av EU-medlemskapets hittillsvarande effekter och hur den nya konstitutionen kommer att påverka Sveriges framtid.

Ekonomi

EU:s utgifter föreslås öka med drygt 40 procent till sammanlagt 1.300 mdkr. år 2013 i förslaget till långtidsbudget. För Sverige skulle det innebära att medlemsavgiften höjs med närmare nio mdkr. Det föreslagna utgiftstaket motsvarar c:a 1,15 % av BNI. Kommissionens förslag innebär att EU:s årliga budget fortsättningsvis ska tillåtas uppgå till maximalt 1,24 % av medlemsländernas BNI. I förslaget väljer kommissionen att låta potten för regionalstöd öka med nära 30 % till år 2013. Kostnaderna för EU:s generösa jordbruksstöd ligger kvar på en oförändrat hög nivå under hela perioden. Sverige och ytterligare fem länder – som alla betalar in mer till den gemensamma kassan än de får tillbaka i form av bidrag – har krävt att utgifterna skärs ned till högst en % av BNI. För Sveriges del innebär enprocentsnivån att EU-avgiften år 2013 stiger med 5 mdkr. från dagens 23 mdkr. Med det av kommissionen föreslagna taket på 1,24 procent skulle den öka med 12 mdkr. till 35 mdkr. Det stundar alltså en hård kamp om EU:s ekonomiska framtid. Detta gäller framförallt den överstatliga jordbrukspolitiken, som är den allra tyngsta budgetposten (48 %) för hela nästa budgetperiod fram till 2013. En annan betydande stridsfråga är Storbritanniens särskilda budgetrabatt på c:a 40 mdkr.

Det har inom EU också väckts förslag om en maximering av ett lands nettobidrag till 0,35%. Detta skulle för Sveriges del innebära ett nettobidrag på c:a 8 mdkr. För 2004 betalade Sverige netto 11 mdkr. Det har vidare framförts förslag inom EU om en direkt skatt i olika varianter till unionens verksamhet. Stadsledningskontoret anser att direkta skatter till Bryssel helt skulle ändra förutsättningarna för EU-samarbetet.

Osäkerheten om Sveriges framtida finansiella engagemang inom EU är alltså betydande. För stadsledningskontoret framstår det därför som motiverat att ramarna för de framtida ekonomiska förpliktelserna gentemot EU snarast preciseras inom rimliga gränser. Helst bör detta ske i anslutning till konstitutionens antagande.

Ett annat mycket betydande osäkerhetsmoment är den sk. stabilitets- och tillväxtpakten. Denna stadgar att det offentliga underskottet inte får vara större än tre procent av BNP. Under år 2005 väntas fem euro-länder bryta mot denna regel. För Frankrike och Tyskland är det fjärde året

i rad. Den offentliga skuldsättningen får inte överstiga 60% av BNP. Endast hälften av euro-länderna håller sig till denna regel.

Betydande spänningar råder också kring den sk. Lissabonstrategin, som lanserades år 2000 och som syftar till att utveckla Europa. Å ena sidan återfinns de grupperingar, som vill fastställa en rent ekonomisk agenda. Å andra sidan står de grupperingar, som vill att sociala och miljömässiga framsteg måste kombineras med förstärkt ekonomisk konkurrenskraft. Från svensk sida hävdas den ömsesidigt förstärkande tredimensionella metoden där ekonomisk konkurrenskraft, utbyggd social välfärd och en hållbar miljö går hand i hand med tillämpning av den öppna samordningsmetoden genom att stödja ömsesidig granskning länderna emellan av hur målen uppnås. Ett huvudmål är att halvera arbetslösheten till år 2010.

De nationella parlamentens roll i den europeiska unionen.

De nationella parlamentens roll i den europeiska unionen preciseras i ett protokoll till konstitutionen.

Kommissionen skall översända sina samrådsdokument (grönböcker, vitböcker och meddelanden) direkt till de nationella parlamenten vid offentliggörandet.

Utkast till europeiska lagstiftningsakter som tillställs Europaparlamentet och rådet skall översändas till de nationella parlamenten.

Europaparlamentet och de nationella parlamenten skall tillsammans bestämma hur ett effektivt och regelbundet mellanparlamentariskt samarbete skall organiseras och främjas inom unionen.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna preciseras också i ett protokoll till konstitutionen.

Varje institution skall fortlöpande se till att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna enligt artikel 1-11 i konstitutionen följs.

Innan kommissionen föreslår en europeisk lagstiftningsakt skall den hålla omfattande samråd. Vid dessa samråd skall i förekommande fall den regionala och lokala dimensionen av de planerade åtgärderna beaktas.

Utkasten till europeiska lagstiftningsakter skall motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Unionen skall på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, varken på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Före det att unionen beslutar ska en subsidiaritetsprövning genomföras. Den skall innehålla en bedömning av om målen för en planerad åtgärd i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna även på regional och lokal nivå.

Lokal och regional demokrati

Stadsledningskontoret ser det som positivt att den lokala och regionala demokratin betonats och erkänts i EU:s nya konstitution. Artikel I-5.1

Öppenhet och dialog

Öppenhet och insyn skall präglar arbetet inom unionens institutioner, organ och myndigheter. Detta är också positivt liksom att det i artiklarna om unionens demokratiska liv framhålls att EU:s institutioner ska föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med bl. a. den lokala och regionala nivån samt att Kommissionen ska ha omfattande samråd med berörda parter (Artikel I-47)

Flexibilitetsklausulen

Flexibilitetsklausulen skall tillämpas, vilken innebär att åtgärder från unionens sida som skulle vara nödvändiga för att nå något av de mål som fastställts genom konstitutionen, och konstitutionen inte innehåller de nödvändiga befogenheterna härför, skall ministerrådet, på förslag av Europeiska kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, med enhällighet anta lämplig åtgärd. Även i detta fall skall de nationella parlamenten involveras. Detta kan tex. gälla socialpolitik. Principerna för principens tillämpning framstår således som betryggande från nationell synpunkt.

Unionens befogenheter

I Artikel I-12.3 konstateras att det är medlemsstaterna som skall samordna sin ekonomiska politik och sysselsättningspolitik inom unionen enligt del III. Unionen får ta initiativ för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas socialpolitik.

I artikel I-13 regleras inom vilka områden unionen har exklusiv befogenhet exvis. handelspolitik, tullar, konkurrensregler och den monetära politiken för medlemsstater med euro. För dessa områden gäller inte principen om subsidiaritetsprövning eftersom den exklusiva befogenheten redan har tilldelats unionen

I artikel I-14 regleras vilka huvudområden där unionen har delade befogenheter med medlemsstaterna och där det ska ske en subsidiaritetsprövning. Det är totalt elva områden varav följande fyra här är av särskilt intresse: socialpolitik enligt del III, ekonomisk social och territoriell sammanhållning, miljö och konsumentskydd

Vidare ges unionen på vissa områden befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder, dock utan att ersätta deras befogenhet på dessa områden. Detta gäller skydd för och förbättring av människors hälsa, industri, kultur, turism, utbildning, ungdom, idrott och yrkesutbildning, skydd och beredskap samt administrativt samarbete.

Social trygghet och socialt stöd

Unionen skall erkänna och respektera rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd vid moderskap, sjukdom, olyckor i arbetet, omsorgsbehov eller ålderdom samt vid arbetslöshet i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Vidare skall unionen erkänna och respektera rätten till socialt stöd och till stöd till boendet som, i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis, är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.

Unionens politik och funktion del III

Del III i fördraget innehåller de detaljerade målen och rättsliga grunderna för unionens verksamhet. I avdelning 1 del III samlas de horisontella bestämmelserna som skall beaktas eller respekteras i all unions verksamhet.

Unionens socialpolitiska mål ligger fast. Av artikel III-209 framgår att unionens och medlemsstaternas mål är att främja sysselsättningen, att förbättra levnads- och arbetsvillkoren och därigenom möjliggöra en harmonisering samtidigt som förbättringarna bibehålls, att åstadkomma ett fullgätt socialt skydd, en dialog mellan arbetsmarknadens parter och en utveckling av de mänskliga resurserna för att möjliggöra en varaktig hög sysselsättning samt att bekämpa social utestängning.

Enligt departements skrivelse omfattar begreppet socialpolitik, förutom socialpolitik i mer traditionell mening, också områden som arbetsrätt, arbetsmiljö och jämställdhet mellan kvinnor och män. Socialpolitik i mer traditionell mening har samordnats genom den öppna samord-

ningsmetoden. Denna form av samordning har inte till syfte att harmonisera medlemsstaternas traditionella socialpolitik. Kommissionen skall främja samarbetet mellan medlemsstaterna och underlätta för dem att samordna sina åtgärder på alla de socialpolitiska områden som uppräknas.

Stadsledningskontoret kan således konstatera att de socialpolitiska ambitionerna är högt ställda och motsvarar vad som sedan länge gäller i Sverige.

Stadsledningskontoret noterar samtidigt att inom alltfler områden fattas beslut inom EU-ramen, som har direkta konsekvenser för kommuner, landsting och regioner. Gränserna mellan EU-samarbete och åtgärder inom ramen för den inrikes politiken blir alltmer diffusa. Beslut som tas enligt den öppna samordningsmetoden rör allt oftare kommunala kärnområden som vård, skola och omsorg. Genom konstitutionen fördragsfästs EU-medborgarnas grundläggande rättigheter även på områden där Sveriges kommuner har verksamhetsansvaret. EU:s sociala dialog berör också svenska kommuner, landsting och regioner som stora arbetsgivare.

Regionkommittén

Det är ett framsteg för den lokala och regionala nivån i EU att Regionkommitténs ställning stärks i förslaget till konstitution i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

Stadgan om grundläggande rättigheter

Del II i konstitutionen avser EU-medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter, vilka får ett starkare stöd. Bestämmelserna i denna stadga riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner, organ och myndigheter samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Denna stadga innebär inte någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter. Stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak positivt till stadgans innehåll. Det kan dock behöva påpekas att förutsättningarna för juridiskt ansvarsutkrävande måste tydliggöras då det i den praktiska tillämpningen är offentliga organ som får stå för kostnaderna i genomförandet. Stadgan ska inte innebära att unionen tillförs utökade befogenheter. Stadsledningskontoret anser att utvecklingen av stadgans tillämpning nogga behöver följas då den kan användas både för att bekräfta den nationella lagstiftningen och för att bekräfta en utvidgad EG-domstolspraxis.

I detta sammanhang vill stadsledningskontoret observera Europarådets roll i det nya Europa, som växer fram genom EU-samarbetet. Europarådet bildades 1949 med uppgift att försvara mänskliga rättigheter, demokratin och rättssäkerheten. Uppgiften var också att främja den europeiska identiteten baserad på gemensamma värden. Efter murens fall och demokratiska styrelseformers utbredning över hela Europa framstår det som motiverat att närmare överväga hur Europarådets roll skall definieras i det nya Europa. Europarådets sekretariat omfattar 1800 personer och budgeten närmare två mdkr. Samordningsvinster med en närmare integration till EU borde därför kunna förverkligas.

Sociala dialogen

Den sociala dialogen inom EU ges en tydlig förankring i konstitutionen.

Detta är positivt. Det måste samtidigt observeras att de offentliga organens handlingsutrymme måste bevaras genom politiskt inflytandet över arbetsmarknadsfrågorna.

Ett socialt trepartstoppmöte för sysselsättning och tillväxt fördragsfästs. Här är det angeläget att den kommunala nivån i sin arbetsgivarroll medverkar genom sina företrädare på europeisk nivå.

Öppen samordning

Den sk. öppna samordningen får i praktiken en klarare markering. Detta har stor betydelse för viktiga verksamhetsområden inom kommunerna som gäller socialpolitik, folkhälsa, sysselsätt-

ningspolitik och forskning och teknisk utveckling. Även här måste bevakas att överföring av beslutskompetens inte sker och att den kommunala självstyrelsen inte urgröps.

Folkhälsa

Bland de områden där unionen får besluta om att genomföra stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder kan noteras folkhälsa. Unionens insatser, som skall komplettera den nationella politiken, skall inriktas på att förebygga ohälsa och sjukdomar hos människor och undanröja faror för fysisk och mental hälsa. Att folkhälsopolitik förs upp europeisk nivå måste ses som positivt i synnerhet om denna också innefattar alkoholfrågorna samt inte inkräktar på det nationella ansvaret för hälso- och sjukvård när kommissionen fastställer riktlinjer och indikatorer.

Sysselsättning

Målet för sysselsättningen i fördraget om konstitution för EU skärps till att gälla ”full sysselsättning” och inte som nu ”hög sysselsättning”. Stadsledningskontoret ser självfallet positivt på samarbetet inom EU rörande sysselsättningen. Det förtjänar dock framhållas att EU:s sysselsättningsstrategi berör frågor som den lokala nivån har ansvar för. Därför är det viktigt att utrymme ges för denna att utveckla egna strategier och handlingsplaner för sysselsättning i samverkan med det lokala näringslivet utifrån nationella planer och EU:s sysselsättningsstrategi.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Ifråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse behandlas dessa på i huvudsak samma sätt som i de nuvarande fördragen. Stadsledningskontoret vill markera att gränsen mellan tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som post, el, vatten och kommunikationer och tjänster i allmänhetens intresse inte är tydlig. Det finns därför anledning att markera risken för att även sociala tjänster skulle komma att ingå i begreppet och därmed omfattas av den inre marknadens regler. Det måste bestämt avvisas att EU-nivån tillförs ytterligare rättsliga befogenheter inom området sociala tjänster av allmänt intresse såsom tex. hälso- och sjukvård samt social omsorg.

Räddningstjänst

I förslaget till konstitution upptas ett uttryckligt stöd inom området räddningstjänst (”skydd och beredskap”) och unionen ska kunna komplettera de åtgärder som genomförs på nationell, regional och kommunal nivå. Det är viktigt att åtgärder från EU inte driver upp kostnaderna för kommunerna, som har ett huvudansvar för räddningstjänsten.

Miljö, tillsyn och hållbar utveckling

Inom miljöområdet genomför EU lagstiftning som skall tillämpas inom ramen för den kommunala kompetensen. En förstärkt konsultation med riksdag och regering är önskvärd när det gäller att påverka ny lagstiftning.

Stadsledningskontoret vill här erinra om vad som anfördes i yttrandet över tillsynsutredningens betänkande om tillsynens tillpassning till EU:s regelverk.

Tillväxt

Tillväxtfrågorna står i centrum inom EU inte minst inom den sk. Lissabonstrategin. Alla diskussioner på statlig nivå och EU-nivå om politikområden som gäller miljö, transport, forskning och regionalpolitik måste hanteras så att kommunernas ökade ansvar och ambitioner på dessa områden beaktas.

Stadsledningskontoret vill här uppmärksamma den viktiga roll som EUROCITIES spelar i det europeiska samarbetet. Med den nyligen antagna Wien-deklarationen vill EUROCITIES ge

storstadsregionerna en starkare ställning vid beslut i frågor, som gäller dessa områden. Där framfördes förslag, som syftar till att stärka samarbetet mellan storstäderna, de nationella parlamenten och EU för att möta de behov, som finns hos de mer än 100 milj. människor, vilka lever i storstadsregionerna. Detta gäller bla. regionalpolitik, sysselsättning, sociala frågor, miljö, utbildning och näringslivsutveckling. Stadsledningskontoret vill understryka vikten av storstadsregionernas betydelse för den ekonomiska och sociala utvecklingen i EU:s medlemsländer. Dessa förhållanden kunde ha markerats i konstitutionen som en väsentlig faktor i fortsatt utveckling av Europa. Stadsledningskontoret utgår ifrån att dessa frågor får vederbörlig uppmärksamhet i den fortsatta Lissabonprocessen.

Kommunalt samråd

Stadsledningskontoret noterar att den lokala och regionala nivån betonats i konstitutionen och att denna tar upp många frågor, som har direkta och indirekta konsekvenser för Sveriges kommuner, landsting och regioner.

Att det lokala administrativa och finansiella ansvaret ska beaktas i utkastet till europeiska lagstiftningsakter är en ny princip och ett framsteg. Stadsledningskontoret utgår ifrån att de samrådsförfaranden, som konstitutionen stadgar, får ett konkret materiellt innehåll. Detta förutsätter att formaliserade samrådsrutiner upprättas mellan regering, riksdag och företrädare för den lokala nivån. Dessa bör innefatta att olika dokument, som gäller Sveriges relationer till EU innefattar konsekvensanalyser av om och hur den kommunala nivån kommer att påverkas.

Socialtjänstnämnden beslutade den 15 mars 2005 att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av ledamoten *Désirée Pethrus Engström* (kd) mot nämndens beslut enligt följande.

Jag reserverar mig mot nämndens beslut då jag föreslog att nämnden skulle överlämna ärendet till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande, daterat den 28 januari 2005 är av i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Europaforum inom socialtjänstförvaltningen har i uppdrag att samordna EU- frågor inom socialtjänstområdet och bevaka och i staden informera om policy - och strategiarbete inom EU. Under de senaste åren har förvaltningen fokuserat på de delar av Lissabonstrategin som berör ”kampen mot fattigdom och social utestängning” och den öppna samordningsmetoden. Rådet har i Lissabonstrategin antagit målet att unionen ska bli *världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en hög grad av social sammanhållning år 2010*. Målet är att genomföra både ekonomiska och sociala reformer som kombinerar konkurrenskraft och social sammanhållning. För närvarande pågår det en diskussion om balansen mellan ekonomiska och sociala reformer inom ramen för Lissabonstrategin.

Ärendets beredning

Kommunstyrelsen har begärt yttrande från socialtjänstnämnden angående remiss av departementspromemorian Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa. Remisstiden går ut den 4 mars 2005. Socialtjänstnämnden har fått förlängd remisstid till den 15 mars 2005.

Departementspromemorian har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälso-skyddsnämnden och socialtjänstnämnden. Ärendet är framtaget av Europaforum inom socialtjänstförvaltningen.

Socialtjänstförvaltning tjänstutlåtande

”Fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa” består av tre delar fördraget, protokoll och bilagor och slutakten. I Ds 2004:52 kommenteras fördragets tre delar. Socialtjänstförvaltningen har valt att redovisa de delar av fördraget och departementspromemorian som reglerar befogenheterna mellan union och medlemsstaterna och hur detta kan påverka den lokala nivåns delaktighet i unionens politiska¹ och beslutande processer. Vidare redovisas de politikområden i fördraget som berör socialtjänstnämndens ansvarsområden och hur samverkan mellan den lokala, regionala och nationella nivån skulle kunna stärkas.

Fördraget

Den 18 juni 2004 enades stats- och regeringscheferna om utformningen av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa. Det konstitutionella fördraget undertecknades i Rom den 29 oktober 2004 och träder i kraft den 1 november 2006, förutsatt att alla medlemsländer har ratificerat fördraget. Det nya fördraget ersätter fördragen om den Europeiska unionen och Europeiska gemenskapen. Detta innebär att unionens samlade verksamhet regleras i ett enhetligt fördrag. Socialtjänstförvaltningen anser att fördraget har tydliggjort unionens konstitution.

Fördraget är uppdelat i fyra delar. Nedan följer en kort redovisning av kapitel och avdelningar:

Del - I

Definition av unionen och dess mål, Unionens befogenheter m.m.

Del II – Europeiska stadgan om de grundläggande rättigheterna Världighet, Frihet, Jämlikhet och Solidaritet m.m.

Del III – Unionens politik och funktion

Icke diskriminering, inre politik och åtgärder, inre marknaden, sysselsättning, socialpolitik m.m.

Del IV- Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser

Vidare tydliggör medlemsstaterna vissa delar av fördraget i delarna ”protokoll och bilagor” och slutakten.

Del I – Avdelning 1 - Definition av unionen och dess mål

Unionens mål artikel I-3

Unionen skall ha som mål att främja freden, sina värden och folkens välfärd/.../ Unionen skall verka för en hållbar utveckling i Europa som bygger på välarvåg ekonomisk tillväxt och på prisstabilitet, på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas./.../ Den skall bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna och skydd av barnets rättigheter

Målen är inte nya utan har funnits i olika typer av akter. Genom att redovisa ett stort antal mål i fördraget, utan att beakta unionens befogenheter, ges en överskådlig bild av vad medlemsstaterna vill att unionen skall verka för. Enligt departementspromemorian ska målen ses som ett

¹ Unionens politiska processer är ej rättsligt bindande. Det kan dock ge upphov till lagstiftning i enlighet med fördraget.

sätt för unionen att understryka de värden som förenar medlemsstaterna och som därför är de grundvalar som unionen skall vila på.

Principerna för unionens befogenheter regleras i artikel I-1 *Unionen skall samordna medlemsstaternas politik för att dessa mål skall kunna uppnås och skall på gemenskapsgrund utöva de befogenheter som medlemsstaterna tilldelar unionen*. Unionen förblir i grunden ett samarbete mellan suveräna stater och bygger på principen om tilldelade befogenheter från medlemsstaterna.

Förbindelserna mellan unionen och medlemsstaterna artikel 1-5

Artikel I-5 är en av flera artiklar som reglerar förbindelsen mellan unionen och medlemsstaterna. Tidigare har det saknats ett tydligt erkännande av det lokala självstyret i fördragstexterna. Socialtjänstförvaltningen anser att det är positivt att unionen lyfter fram det lokala självstyret i artikel I-5: *Unionen skall respektera medlemsstaternas likhet inför konstitutionen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det regionala och lokala självstyret*.

Unionens demokratiska liv- avdelning VI del I

I avdelning om unionens demokratiska liv (artikel I-46) konstateras att unionen skall bygga på *representativ demokrati* och att *besluten skall fattas så öppet och nära medborgarna som möjligt*. För att kunna nå detta lyfts betydelsen av deltagandedemokrati fram i artikel I-47. Av artikeln framgår att EUs institutioner *på lämpligt sätt skall ge* den lokala beslutande nivån möjlighet att på *alla unionens åtgärdsområden ge uttryck för* och diskutera sina åsikter genom ett omfattande *samråd med berörda parter innan förslag läggs fram*. Vidare *skall institutionerna föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna* (läs lokal nivå). Syftet är att unionens åtgärder skall vara så enhetliga och öppna som möjligt. Enligt departementspromemorian påminner detta om det svenska remissförfarandet. Detta är enligt socialtjänstförvaltningen ett mycket bra initiativ. Det är av stor vikt att dialogen mellan den lokala nivån och institutionerna stärks. I detta avseende vill förvaltningen särskilt lyfta fram vikten av att unionen skapar en stark dialog med de större städerna i medlemsstaterna. Det är av stor vikt att Stockholms stad gemensamt med andra städer i Sverige och Europa bygger vidare på de redan etablerade lokala strukturerna exempelvis inom Eurocities för ett ökat lokalt inflytande.

Unionens befogenheter avdelning III del I

I artikel I-11.1 behandlas principen om tilldelade befogenheter. I fördraget uttrycks tydligt *att befogenhet som inte har tilldelats unionen i konstitutionen skall tillhöra medlemsstaterna*. För utövandet av unionens befogenheter skall principerna om proportionalitet och subsidiaritet styra.

Tidigare har subsidiaritetsprincipen tolkats utifrån balansen mellan nation och union. Den nya formuleringen stärker den lokala nivån. I artikel I-11. 3 anges att: *Unionen skall på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, varken på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå*.

I protokollet till fördraget artikel 5 framgår att *utkasterna till europeiska lagstiftningsakter skall motiveras avseende subsidiaritetsprincipen*. Varje lagstiftningsakt² bör innehålla formulär med närmare uppgifter som gör det möjligt att bedöma om subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen följs. [...] formuläret bör innehålla underlag som gör det möjligt att bedöma dess finansiella konsekvenser. Vidare framkommer att utkasterna till europeiska lagstiftningsakter så långt som möjligt skall begränsas och stå i proportion till de mål som ska upp-

² I fördraget görs en åtskillnad mellan å ena sidan rättsakter som skall antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande (lagstiftningsakter) och å andra sidan akter som inte förutsätter sådant förfarande (icke-lagstiftningsakter).

nås./.../ I utkastet skall hänsyn tas till det ekonomiska eller administrativa ansvar som åvilar unionen, nationella regeringar, regionala eller lokala myndigheter, ekonomiska aktörer och medborgare.

Att det lokala administrativa och ekonomiska ansvaret ska beaktas i utkastet till europeiska lagstiftningsakter är en ny princip och enligt socialtjänstförvaltningen ett positivt steg. En stor del av de beslut som antas på unionsnivå verkställs på den lokala nivån. Med ett starkare lokalt perspektiv ökar förutsättningarna för goda resultat.

Bevakning av subsidiaritetsprincipen

De nationella representativa församlingarna får uppdraget att bevaka att subsidiaritetsprincipen följs. Enligt artikel 4 i protokollet skall kommissionen *översända utkast till europeiska lagstiftningsakter till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till unionslagstiftaren.* Enligt artikel 6 i protokollet kan de nationella parlamenten uppmärksamma Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande att de anser att *det aktuella utkastet inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.* Varje parlament får två röster och om minst en tredjedel av det totala antal röster /.../ ger uttryck för att *lagstiftningsakt inte respekterar subsidiaritetsprincipen skall utkastet omprövas.*

Socialtjänstförvaltningen vill uppmärksamma vikten av att de nationella parlamenten utvecklar en nära samverkan med den lokala nivån för att undvika onödiga överstatliga beslut. Utöver detta kan den lokala nivån, var för sig men samordnat exempelvis inom Eurocities, uppmärksamma de nationella parlamenten på utkast till europeiska lagstiftningsakter som är allt för långtgående.

Områden med exklusiv befogenhet

I artikel I-13 redovisas de områden där medlemsstaterna har tilldelat unionen exklusiv befogenhet. För dessa områden gäller inte principen om subsidiaritetsprövning.

Områden med delad befogenhet

I artikel I 14 regleras vilka huvudområden där unionen har delade befogenheter med medlemsstaterna och där det ska ske en subsidiaritetsprövning. Det är totalt elva områden varav följande tre områden är av särskilt intresse.

b) Socialpolitik i fråga om aspekter som anges i del III

c) Ekonomisk och territoriell sammanhållning

k) Gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller de aspekter på folkhälsa som anges i del III

I artikel I –15. 2 konstateras att *unionen skall vidta åtgärder för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas sysselsättningspolitik.* Av artikel I –15.3 framgår att *unionen får ta initiativ för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas socialpolitik.* Av artikel I-17.a framgår att *skydd för och förbättring av människors hälsa är ett område där unionen skall ha befogenhet att vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder.*

Grundläggande rättigheter och unionsmedborgarskap -avdelning II

Fördraget om Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som antogs av rådet i Nice år 2000 har fogats till fördraget. Stadgans tillämpning riktar sig till unionens institutioner, organ och myndigheter samt till medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätt.

Social trygghet och socialt stöd artikel II-94

1. Unionen skall erkänna och respektera rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd i sådana fall som moderskap, sjukdom, olyckor i arbetet, omsorgsbehov eller ålderdom samt vid arbetslöshet i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.

2. Var och en som är bosatt och förflyttar sig lagligt inom unionen har rätt till social trygghet och sociala förmåner i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.

3. I syfte att bekämpa social utestängning och fattigdom skall unionen erkänna och respektera rätten till socialt stöd och till stöd till boendet som, i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis, är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.

Fördragstexten tydliggör unionsmedborgarnas rättigheter. Det är dock i många fall den lokala nivån som har skyldigheten att unionsmedborgarna får rätt stöd utifrån gällande nationell lagstiftning. Otydlighet kan medföra ökade kostnader för staden eller det att unionsmedborgare nekas en rättighet på felaktiga grunder. I socialtjänstförvaltningens yttrande över betänkande ”EU: s utvidgning och arbetskraftens rörlighet” - SOU 2002:116 daterat 2003 03 17- pekade förvaltningen på vikten av tydliga nationella riktlinjer vid biståndsbedömning. Enligt uppgift pågår det en översyn av den svenska lagstiftningen inom detta område. Behovet av att tydliggöra nationella riktlinjer och lagstiftning inom socialtjänstens områden kvarstår.

Unionens politik och funktion - del III

Del III i fördraget innehåller de detaljerade målen och rättsliga grunderna för unionens verksamhet. I avdelning 1 del III samlas de horisontella bestämmelserna som skall beaktas eller respekteras i all unions verksamhet. I avdelning II finns de rättsliga grunderna för bland annat icke-diskriminering. I avdelning III del III behandlar unionens inre politik och åtgärder. Avdelning är uppdelad i flera kapitel och under kapitel III: politik på andra områden, finns sysselsättning, socialpolitik. Under kapitel V redovisas områden där unionen får besluta om att genomföra stödjade, samordnade eller kompletterande åtgärder finns folkhälsa.

Avdelning 1- del III

Av artikel III-116 framgår att unionens verksamhet som avses i del - III skall syfta till att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och att främja jämställdhet mellan dem. I gemensam förklaring nr 13 till del III markeras vikten av kvinnofrid genom att unionen, i sina allmänna insatser för att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män, inom sina olika politikområden kommer att sträva efter att bekämpa alla slag av våld i hemmet. Medlemsstaterna bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra och bestraffa dessa brottsliga handlingar samt att stödja och skydda brottsoffren. Socialtjänstförvaltning antar att statcheferna genom denna formulering även har för avsikt att öka aktiviteterna inom detta område. Socialtjänstförvaltningen tar det för självklart att den redan etablerade strukturen exempelvis Operation kvinnofrid³ kan komma att utgöra en plattform i det nationella arbetet och att det sker en samordning mellan nationell, regional och lokal nivå. Socialtjänstförvaltningen vill understryka vikten av att nationella initiativ tar hänsyn till de lokala administrativa och ekonomiska konsekvenserna.

Unionens inre politik och åtgärder avdelning III del III

De nedan redovisade politikområdena samordnas mellan medlemsstaterna av unionen enligt olika modeller som regleras i fördraget. Grundprincipen är att medlemsstaterna antar övergripande mål för unionen och därefter formuleras nationella mål och aktiviteter för att dessa mål

³ Myndighetssamverkan för kvinnofrid i Stockholms län

skall nås. Inom ramen för den svenska ”handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning” genomförs nationella aktiviteter som påverkar den lokala nivån. Ett sådant positivt exempel är ”Mobilisering mot narkotika” vilket har stärkt Stockholms stads drogforebyggande arbete. Det finns dock andra statliga aktiviteter inom ramen för den nationella handlingsplanen som har medfört ökade kostnader för den lokala nivån. Detta är inget unikt för Sverige utan ett gemensamt problem för den lokala nivån inom unionen och som har uppmärksammats av Eurocities. Socialtjänstförvaltningen vill dock generellt understryka vikten av nationell samordning med respekt för det lokala självbestämmandet.

Sysselsättning

Enligt departementspromemorian stärks målsättningarna för sysselsättningssamarbetet i och med att full sysselsättning ingår som en av unionens övergripande mål. Huvudansvaret för sysselsättningspolitiken ligger kvar hos medlemsstaterna. Enligt artikel III -203 *skall* unionen och medlemsstaterna *utveckla en samordnad sysselsättningsstrategi och särskilt främja att arbetskraften är kvalificerad, utbildad och anpassningsbar*. I artikel III -205 klargörs att: *Unionen skall bidra genom att uppmuntra samarbetet mellan medlemsstaterna*. Samordningen av sysselsättningsstrategin regleras i artikel III-206 bland annat framgår det att *varje medlemsstat skall till rådet och kommissionen överlämna en årsrapport om de viktigaste åtgärder som vidtagits för att genomföra sysselsättningspolitik*. Socialtjänstförvaltningen kan konstatera att arbetsmarknadspolitiken är en statlig kompetens. För att öka den sociala sammanhållningen krävs dock lokala aktiviteter till exempel för grupper med långvarigt socialbidragsberoende. Förändringar av den nationella arbetsmarknadspolitiken påverkar den lokala nivåns aktiviteter. Enligt socialtjänstförvaltningen är det av största vikt att detta beaktas vid utformningen av den nationella arbetsmarknadspolitiken. De större städerna och dess regioner får inte glömmas bort i detta sammanhang.

Socialpolitik

Enligt departementspromemorian omfattar begreppet socialpolitik, förutom socialpolitik i mer traditionell mening, också områden som arbetsrätt, arbetsmiljö och jämställdhet mellan kvinnor och män. Socialpolitik i mer traditionell mening samordnas genom den öppna samordningsmetoden. Denna form av samordning har inte till syfte att harmonisera medlemsstaternas traditionella socialpolitik.

Unionens socialpolitiska mål ligger fast. Av artikel III-209 framkommer att *unionen och medlemsstaternas mål är att främja sysselsättningen, att förbättra levnads- och arbetsvillkoren och därigenom möjliggöra en harmonisering samtidigt som förbättringarna bibehålls, att åstadkomma ett fullgott socialt skydd, en dialog mellan arbetsmarknadens parter och en utveckling av de mänskliga resurserna för att möjliggöra en varaktig hög sysselsättning samt att bekämpa social utestängning*.

Målen återfinns i Lissabonstrategin om än i en annan formulering. En central del inom Lissabonstrategin är den öppna samordningsmetoden. I fördraget artikel III-213⁴ beskrivs och fördragsfäst en metod för samordning som påminner om den öppna samordningsmetoden för att målen i artikel III -209 ska kunna nås. Det är kommissionen som ska främja samarbetet mellan medlemsstaterna och underlätta för dem att samordna sina åtgärder inom det socialpolitiska området. Fokus ligger på utbytet av bästa metoder mellan medlemsstaterna. Socialtjänstförvaltningen vill i detta sammanhang lyfta fram vikten av att medlemsstaterna involverar den lokala nivån. En bidragande orsak till svårigheterna med att nå målen i de nationella handlingsplanerna ”mot fattigdom och social utestängning” är bristande samverkan mellan lokal, regional och nationell nivå. Vidare är det av stor vikt att unionen genom sina fonder skapar förutsättningar för

⁴ Artikel III-213: För att nå de mål som anges i artikeln III - 209 /.../ skall kommissionen främja samarbetet mellan medlemsstaterna och underlätta för dem att samordna sina åtgärder på alla de socialpolitiska områden som omfattas av detta avsnitt./.../ I detta syfte skall kommissionen i nära kontakt med medlemsstaterna företa utredningar, ange yttranden och organisera samråd både om problem som uppstår på det nationella planet och problem som berör internationella organisationer, särskilt genom initiativ med syftet att ange riktlinjer och indikatorer, organisera utbytet av bästa metoder och utforma de delar som behövs för periodisk övervakning och utvärdering. Europaparlamentet skall informeras fullt ut.

ett lokalt kunskapsutbyte och särskilt med beaktande av att det är i städerna som det finns stora sociala problem.

Brottsförebyggande arbete

I del III kapitel III under avsnitt civilrättsligt samarbete införs en särskild rättslig grund för det brottsförebyggande arbetet. Av artikel III-272 framgår; *Åtgärder för att uppmuntra och stödja medlemsstaternas åtgärder inom området för förebyggande av brottslighet får föreskrivas i europeiska lagar eller ramlagar; dessa får dock inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar.* Enligt departementspromemorian speglar den relativt begränsade omfattningen som artikeln har givits att det brottsförebyggande arbetet i första hand bör bedrivas lokalt, regionalt och nationellt. Det finns dock enligt departementspromemorian ett mervärde i att också samarbeta på unions nivå. Socialtjänstförvaltningen menar att unionen i första hand bör prioritera gränsöverskridande brottslighet exempelvis narkotika och människosmuggling. Vidare vill socialtjänstförvaltningen lyfta fram det faktum att det oftast är i städerna som brottsligheten är som högst. Det är därför av största vikt att den lokala nivån ges möjlighet att utbyta goda exempel inom detta område.

Folkhälsa

Enligt departementspromemorian förstärks unionens folkhälsodimension men folkhälsopolitiken behåller sin karaktär och förblir en angelägenhet för medlemsstaterna. Av artikel III-278 framgår att: *Unionens insatser, som skall komplettera den nationella politiken, skall inriktas på att förbättra folkhälsan, förebygga ohälsa och sjukdomar hos människor och undanröja faror för fysisk och mental hälsa.* Vidare framkommer att: *Unionen skall komplettera medlemsstaternas insatser för att minska narkotikarelaterade hälsoskador, inklusive upplysning och förebyggande verksamhet /.../ samt åtgärder som direkt avser skydd av folkhälsan avseende tobak och missbruk av alkohol; dessa får dock inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar.* Socialtjänstförvaltningen vill understryka vikten av att Sverige och andra länder med en restriktiv hållning i dessa frågor tillsammans med den lokala nivån håller en hög ambitionsnivå. Att utveckla metoder och utbyta kunskap på lokal nivå inom dessa områden är av stort värde.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade den 1 mars 2005 att återropa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av tjänstgörande ersättarna *Torbjörn Erbe* (m), *Ulf Linder* (m), *Gustav Åkerblom* (fp) och *Susanne Hagbard* (fp) med hänvisning till sitt yrkande enligt följande.

Luft och vatten respekterar inte nationsgränser och därför är det absolut nödvändigt att EU samordnar sin miljöpolitik. Det är också viktigt för människors liv och hälsa att livsmedelslagstiftningen samordnas. Vi tycker också det är bra att medlemsstaterna måste visa samma hänsyn till djurens välbefinnande. Samordning av lagar och villkor är en förutsättning för att den fria rörligheten ska fungera på ett bra sätt. Frihandel leder till utveckling och välbefinnande.

Slutligen tycker vi att det är beklämmande att Sverige är ett av de få länder som ökar utsläppen av växthusgaser. Den ansvarslösa kärnkraftsavvecklingen måste stoppas.

Särskilt uttalande gjordes av ordföranden *Viviann Gunnarsson* (mp) enligt följande.

Förslaget till konstitution för EU är bristfällig på miljöområdet. Ett av målen för unionen slår fast att "unionen skall verka för en hållbar utveckling", men målformuleringen är väldigt vag och det saknas en analys av de konflikter som kan uppstå mellan att uppnå hållbar utveckling och blind ekonomisk tillväxt. Risken med förslaget är, precis som miljöförvaltningen lyfter fram i sitt svar, att hållbar utveckling och miljöhänsyn underordnas strävan mot ökad tillväxt. Miljöfrågorna måste integreras på ett mer omfattande sätt i hela EU:s verksamhet så att ekonomisk utveckling

går hand i hand med miljöhänsyn. Erfarenheten visar dock, t ex inom kemikalieområdet, att när miljöreglering kommer i konflikt med industriintressen kommer miljöhänsyn ofta i andra hand.

Sverige har verkat för att försiktighets- och substitutionsprincipen skulle föras in i fördraget, något som miljöförvaltningen också tar upp. Sverige kan inte acceptera förslaget till konstitution om inte detta finns med. Eftersom miljöproblem är gränsöverskridande kan överstatliga beslut vara nödvändiga inom miljöområdet, men det är viktigt att EU:s regler inte hindrar föregångare på miljöområdet. Det skall aldrig kunna vara ett handelshinder att driva en progressiv miljöpolitik.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande, daterat den 14 februari 2005 är av i huvudsak följande lydelse.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande

Utrikesdepartementets promemoria redogör på ett mycket pedagogiskt sätt för fördragets uppbyggnad och innehåll. Utrymmet för eventuella framtida förändringar och tillägg av fördraget hade emellertid kunnat belysas ytterligare. Detta för att underlätta för remissinstanserna att bidra med konstruktiva förslag till förbättringar. Nedan följer förvaltningens synpunkter på den framtida regleringen av de för miljö- och hälsoskyddsnämndens arbete mest centrala verksamhetsområdena.

Miljö

Förvaltningen anser att EU:s mål om hållbar utveckling, integration av miljöfrågor i olika sektorer samt en hög skyddsnivå för miljö- och hälsa ännu tydligare hade kunnat lyftas fram i nu föreliggande förslag. Främst är det inom politikområdena jordbruk, fiske och transporter där tydligare koppling till miljö- och hälsoskyddsaspekten saknas, trots dessa verksamheters betydande påverkan på dessa intressen.

Under regeringskonferensen verkade Sverige för att försiktighets- och substitutionsprincipen skulle föras in i de miljörelaterade artiklarna i fördraget. Denna önskan fick emellertid inte gehör något som förvaltningen beklagar. Förvaltningen anser därför att Sverige aktivt skall fortsätta verka för att dessa för unionen grundläggande miljörättsliga principer tydligare lyfts fram. De båda principerna borde med fördel kunna regleras i protokoll på likartat sätt som det för konstitutionens nya protokollet rörande subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen, protokoll A2.

Hållbar utveckling utgör ett av EU:s grundläggande mål, I-3, och miljöskydds krav skall integreras vid genomförandet av de politikområden som anges i del III om Unionens politik och funktion. För att förhindra en framtida utveckling där den hållbara utvecklingen samt integrationen av miljöhänsyn regelmässigt underordnas strävan mot ökad tillväxt bör konstitutionen än tydligare lyfta fram dessa frågor. Förvaltningen menar därför att Sverige bör verka för att konstitutionen kompletteras med ett protokoll om hållbar utveckling i enlighet med det utkast som i maj 2003 presenterades av dåvarande miljökommissionären Margot Wallström.

Energi

Under 2003 ökade Sverige sina utsläpp av växthusgaser med 2,7 ton jämfört med året innan. Utsläppsnivån i Sverige är nu bara 0,02 procent under nivån för basåret 1990. Målet är att 2010 nå en utsläppsnivå 4 procent under basårets nivå ser ut att bli svårt att nå. Problemet delas av ett stort antal av de övriga medlemsstaterna varför förvaltningen välkomnar införandet av en egen rättslig grund för reglering av energifrågor. Förvaltningen ser möjligheten till unionsreglering som en viktig pusselbit i staternas strävan att nå respektive utsläppsmål.

Djurskydd/Livsmedel

Vad gäller områdena för djurskydd och livsmedel välkomnar förvaltningen den statushöjningen för djurskyddet som införandet av en övergripande artikel torde medföra. Vikten av säkra livsmedel på kort och lång sikt förtjänar emellertid även den att lyftas fram på likartat sätt. Förvaltningen önskar därför att Sverige arbetar för att unionsreglering av säkra livsmedel, som är en förutsättning för god folkhälsa, synliggörs genom antagande av protokoll eller gemensam förklaring.

Avslutningsvis välkomnar förvaltningen att tillsynsmyndigheten inbjudits att lämna synpunkter på en remiss på nationell nivå. Förvaltningen, vars remissarbete sköts med stor seriositet, vill dock uppmana till längre remisstider för att bättre hinna sätta sig in i materialet.

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa

Sammanfattning

Regeringskonferensen om ett nytt konstitutionellt fördrag för Europa inleddes i Rom den 4 oktober 2003. Konferensens uppgift var att ta ställning till det förslag till nytt konstitutionellt fördrag som framlagts av konventet om EU:s framtid (framtidskonventet) samt ändringsförslag från medlemsstaterna. Regeringskonferensen avslutades i Bryssel den 18 juni 2004, då stats- och regeringscheferna vid Europeiska rådets möte enades om utformningen av det nya fördraget. Det konstitutionella fördraget undertecknades i Rom den 29 oktober 2004 och träder ikraft den 1 november 2006, förutsatt att samtliga medlemsländer då har ratificerat fördraget. I promemorian redovisas de huvudsakliga förändringarna i förhållande till nu gällande fördrag. För att Sverige skall kunna ratificera det konstitutionella fördraget måste ändringar göras i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (anslutningslagen). Lagförslaget föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Promemorian består av fyra delar. Del 2-4 utgörs av bilagor och innehåller fördraget, protokoll och bilagor samt slutakten.