

2003:1u

Sieps utredningar

Josefin Almer

EU:s framtidskonvent: en översikt

Sieps ● ● ●

Svenska institutet för europapolitiska studier

Josefin Almer

EU:s framtidskonvent:

en översikt

– Sieps utredningar 2003:1u –

Utredning nr 1u
April 2003

Utgives av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten kan beställas på
info@sieps.su.se

Den finns även tillgänglig på
www.sieps.su.se

Författaren står själv för analys och slutsatser.

Omslag: Svensk Information AB

Tryck: EO-print AB

Stockholm i april 2003

ISBN 91-85129-56-9

ISSN 1651-8071

FÖRORD

Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps, har till uppgift att bedriva och främja forskning, utvärdering, analys och studier i europapolitiska frågor inom statsvetenskap, juridik, ekonomi och handel.

Föreliggande skrift är den första i Sieps utredningsserie. Denna serie är främst inriktad på att tillhandahålla sammanställningar, översikter och annat referensmaterial. Serien kan förhoppningsvis tjäna som ett hjälpmedel för den som söker fördjupad kunskap om EU.

Tomas Dahlman
Kanslichef
Sieps

OM FÖRFATTAREN

Josefin Almer är utredare i juridik och statsvetenskap vid Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	7
1.1	Syfte	8
1.2	Disposition	8
2	FAS 1 – LYSSNARFASEN	10
2.1	Bakgrund	10
2.2	Ungdomskonventet	12
2.3	Forumet	13
2.4	Arbetet i konventet under den inledande fasen	14
3	FAS 2 – REFLEKTIONSFASEN	16
3.1	Arbetsgrupp 1: Subsidiaritet	16
3.2	Arbetsgrupp 2: Stadgan	20
3.3	Arbetsgrupp 3: Juridisk person	23
3.4	Arbetsgrupp 4: De nationella parlamentens roll	26
3.5	Arbetsgrupp 5: Kompletterande befogenheter	31
3.6	Arbetsgrupp 6: Ekonomisk styrning	38
3.7	Arbetsgrupp 7: Yttre åtgärder	41
3.8	Arbetsgrupp 8: Försvar	47
3.9	Arbetsgrupp 9: Förenkling	50
3.10	Arbetsgrupp 10: Frihet, säkerhet och rättvisa	55
3.11	Arbetsgrupp 11: Socialt Europa	58
4	FAS 3 – FÖRSLAGSFASEN	61
4.1	Artiklarna 1–16 i förslaget till det nya konstitutionella fördraget	62
4.2	Artiklarna 24–33 i förslaget till det nya konstitutionella fördraget	67
4.3	Subsidiaritetsprincipen och de nationella parlamentens roll	70
5	SAMMANFATTANDE KOMMENTARER OCH ANALYS	71

6	KÄLLFÖRTECKNING	77
BILAGA 1		82
BILAGA 2		87
BILAGA 3		88

EU:S FRAMTIDSKONVENT: EN ÖVERSIKT

1. INLEDNING

För närvarande pågår en debatt i den Europeiska unionen (EU) och i medlemsstaterna om EU:s framtid. Framtidsdebatten inleddes formellt vid den förra regeringskonferensen i Nice i december 2000. Regeringskonferensen i Nice öppnade vägen för utvidgningen av EU. Genom Nicefördraget (som undertecknades den 26 februari 2001 och trädde i kraft den 1 februari 2003) gjordes de nödvändiga institutionella förändringarna inför utvidgningen. Det var dock klart att det var önskvärt med en mer långtgående reform för att säkerställa effektiviteten och legitimiteten av de Europeiska institutionerna i en utvidgad union. I den förklaring om den Europeiska unionens framtid som bifogades Nicefördraget fastställdes att det skulle ”... *sammankallas en ny konferens mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar under 2004...*”.¹ Vidare framgår av förklaringen att konferensen önskade att en bredare och djupare diskussion om EU:s framtid skulle inledas. Framtidsdebatten skulle inkludera medlemsstaterna, nationella parlament, det civila samhället och kandidatländerna. Förberedelsearbetet skulle adressera följande frågor:

1. Hur man skall upprätta och därefter upprätthålla en mer exakt avgränsning av Europeiska unionens och medlemsstaternas befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen?
2. Vilken ställning den i Nice proklamerade Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska ha?
3. En förenkling av fördragen för att göra dem tydligare och lättare att förstå utan att deras innebörd ändras.
4. De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.²

¹ Nicefördraget, *Förklaring om unionens framtid*, bifogad Nicefördragets slutakt, punkt 7. Se avsnitt 5 i denna sammanställning för en diskussion om när och hur nästa regeringskonferens kommer sammankallas.

² Nicefördraget, *Förklaring om unionens framtid*, nr 23, bifogad Nicefördragets slutakt. C 80/86 EGT 10.3.2001.

Det planerade toppmötet i Laeken fick i uppgift att anta närmare föreskrifter för den fortsatta framtidsdebatten och planeringsarbetet inför nästa regeringskonferens.³ Vid Europeiska rådets möte i Laeken, 14–15 december 2001, beslutades att det fortsatta arbetet skulle ledas av ett konvent om Europas framtid, det s.k. Framtidskonventet.⁴ I Laekenförklaringen om den Europeiska unionens framtid specificerades och utvecklades även de fyra frågor som togs upp i Nice, konventet ska bl.a. diskutera hur kan man föra medborgarna närmare det europeiska projektet och de europeiska institutionerna, se vidare bilaga 1. Konventets uppgift är att undersöka olika tänkbara lösningar på de problem som unionens framtida utveckling för med sig.⁵

1.1 Syfte

Syftet med den här sammanställningen är att ge en översiktsbild och sammanfattning av arbetet i Framtidskonventet fram till den 15 mars 2003.⁶ Med tanke på den stora mängd material som finns tillgängligt från konventet gör sammanställningen inte anspråk på att vara uttömmande utan syftar främst till att visa hur konventets arbete har gått till och vilka förslag konventet har presenterat. Det finns inte utrymme att närmare diskutera eller analysera de olika förslagen.

1.2 Disposition

Dispositionen av sammanställningen framgår av innehållsförteckningen. Eftersom syftet med denna sammanställning är att

³ Nicefördraget, *Förklaring om unionens framtid*, nr 23, bifogad Nice-fördragets slutakt. C 80/86 EGT 10.3.2001.

⁴ Europeiska rådet i Laeken: *Ordförandeskapets slutsatser*, 14–15 december 2001.

⁵ Europeiska rådet i Laeken: *Ordförandeskapets slutsatser*, 14–15 december 2001. Bilaga I *Laekenförklaringen om Europeiska unionens framtid*.

⁶ För en översikt av konventets arbete efter 15 mars 2003 hänvisas till www.sieps.su.se där en kontinuerlig uppdatering av sammanställningen finns tillgänglig.

ge en översikt över det pågående arbetet i konventet följer dispositionen konventets arbete. Dispositionen följer därför de tre faser som konventets arbete har indelats i. I avsnitt 2 beskrivs kortfattat konventets uppbyggnad och arbetssätt samt arbetet under den inledande fasen. Tyngdpunkten i sammanställningen ligger i avsnitt 3 i vilken den andra fasen av konventets arbete beskrivs. I detta avsnitt redogörs för de olika arbetsgruppernas slutrapporter och rekommendationer. I avsnitt 4 beskrivs slutligen den tredje och sista fasen av konventets arbete. Sammanställningen avslutas med en sammanfattning och en analys.

2. FAS 1 – LYSSNARFASEN

2.1 Bakgrund

”Den första etappen i vårt arbete blir alltså en etapp då vi lyssnar, öppet och uppmärksamt. Vi konventsledamöter bör fråga varandra, och våra samtalspartners, för att finna svaret på frågan: ‘Vad förväntar sig européerna av Europa, i början av 2000-talet?’”⁷

Europeiska rådet i Laeken utsåg Valéry Giscard d’Estaing till ordförande för konventet och Giuliano Amato och Jean Luc Dehaene till vice ordföranden. Konventets ordförande och vice ordföranden deltar i konventets presidium. Presidiets uppgift är att ge drivkraft till konventets arbete.⁸ Konventet består av 220 deltagare; ordförandeskapet som består av tre personer, 102 ledamöter och lika många suppleanter samt 13 observatörer från Regionkommittén, Europeiska och sociala kommittén, arbetsmarknadens parter och den Europeiska ombudsmannen. Alla 15 medlemsstater representeras dels av en företrädare för landets stats- eller regeringschef, dels av två företrädare för det nationella parlamentet. Kandidatländerna representeras på samma sätt som medlemsstaterna. Europaparlamentet företräds av 16 ledamöter och kommissionen företräds av två ledamöter, se bilaga 2.⁹

Konventet är församlat i Bryssel. Konventets debatter och alla officiella handlingar är offentliga och konventet använder unionens elva arbetsspråk. Konventet har plenarmöten varje månad i Europaparlamentets lokaler i Bryssel. Mötena är öpp-

⁷ Bryssel den 5 mars 2002 (7.3) CONV 4/02 *Tal vid konventets inledande möte den 28 februari 2002.*

⁸ Konventets presidium består av konventets ordförande och vice ordföranden, två företrädare för Europaparlamentet, två företrädare för kommissionen, två företrädare för de nationella parlamenten samt företrädare för den spanska, danska och grekiska regeringen (de länder som innehar ordförandeskapet i Europeiska unionen under konventet). Presidiet inbjuder en konventsledamot som utsetts av kandidatländernas företrädare till varje möte.

⁹ Se konventets webbplats <http://european-convention.eu.int>.

na för allmänheten och pågår två halvdagar. Konventets slutdokument kan, enligt Laekenförklaringen, innehålla antingen olika alternativ, med angivande av det stöd som alternativen har fått, eller rekommendationer om enighet föreligger. Till sammans med resultatet från de nationella debatterna om unionens framtid kommer slutdokumentet att tjäna som utgångspunkt för diskussionerna i nästa regeringskonferens, där de slutgiltiga besluten om EU:s framtid fattas. Konventets arbete planeras att vara avslutat i juni 2003, se bilaga 3.¹⁰

Det inledande mötet som hölls den 28 februari 2002 öppnades av José Maria Aznar, dåvarande ordförande för Europeiska rådet som även höll ett tal. Därefter hölls ett tal av Pat Cox, ordförande för Europaparlamentet och Romano Prodi, ordförande för kommissionen. Aznar förklarade därefter konventet öppnat och överlämnade ordet till konventets ordförande Valéry Giscard d'Estaing.¹¹

Giscard d'Estaing redogjorde i sitt inledande tal för sin bild av konventet och konventets uppgift. I talet betonades konventets betydelse och möjlighet men även risken för ett misslyckande. De nuvarande problemen i Europa beror enligt Giscard d'Estaing främst på "svårigheten att förena en stark känsla av samhörighet med Europeiska unionen med bibehållandet av en nationell identitet". Konventets ledamöter uppmanades att vända sig utåt för att lyssna och sedan inåt för att komma med förslag och efterhand nå fram till en konventsanda. Valéry Giscard d'Estaing föreslog att konventets arbete skulle delas in i tre faser. En inledande lyssnarfas då konventsledamöterna uppmanades att vända sig utåt och lyssna till Européernas önskemål om Europas framtid. En andra fas, reflektionsfasen, som skulle bestå av en granskning av de olika förslag och de olika tankar om Europas framtid som har cirkulerat. Den tred-

¹⁰ Se <http://european-convention.eu.int>. Se även Valéry Giscard d'Estaing inledande tal till konventet, Bryssel den 5 mars 2002 (7.3) CONV 4/02 *Tal vid konventets inledande möte den 28 februari 2002*.

¹¹ Bryssel den 11 mars 2002 (14.3) CONV 7/02 *Not om konventets inledande möte – 28 februari 2002 i Bryssel*.

je fasen, förslagsfasen, som nu har inletts innebär att konventet ska ta fram sitt slutliga förslag till nytt konstitutionellt fördrag.¹²

Konventets arbete inleddes således med den lyssnande fasen. Denna fas ägnades bland annat åt att lyssna på ungdomarna och på det civila samhället i Europa. Samtidigt ägnades tiden i konventet till att definiera och precisera problem med det nuvarande systemet samt arbetssätt för konventet för att kunna finna lösningar på problemen och besvara frågorna i Leaken-förklaringen.¹³

2.2 Ungdomskonventet

I sitt inledande tal uttryckte Giscard d'Estaing en önskan om att upprätta ett ungdomskonvent inom konventet eftersom han ansåg att ungdomarna skulle prioriteras av konventet i den inledande lyssnande fasen. Ungdomskonventet sammankallades under tre dagar den 9–12 juli 2002 i Bryssel. Ungdomskonventet bestod av 168 ungdomar mellan 18–25 år, från medlemsstaterna och kandidatländerna utsedda av konventsledamöterna, Europaparlamentet och kommissionen.¹⁴

Ungdomskonventet diskuterade samma frågor som framtidskonventet och presenterade sedan en slutrapport som finns tillgänglig på konventets hemsida. Slutrapporten presenterades vid konventets plenarmöte den 11–12 juli 2002. I slutrapporten diskuteras en mängd olika frågor om EU:s framtid. Ungdomskonventet rekommenderar bl.a. att stadgan om de grundläggande rättigheterna ska vara rättsligt bindande och att den nuvarande pelarstrukturen avskaffas. Vidare betonas EU:s roll på den internationella arenan, enligt ungdomskonventet bör t.ex. global miljösäkerhet vara den främsta prioriteringen i

¹² Se Bryssel den 5 mars 2002 (7.3) CONV 4/02 *Tal vid konventets inledande möte den 28 februari 2002.*

¹³ Bryssel den 25 mars 2002 (5.4) CONV 14/02 *Not om plenarmötet – i Bryssel den 21–22 mars 2002.*

¹⁴ Se vidare ungdomskonventets webbplats, <http://www.youth-convention.net/en/home.html>.

Europas utrikespolitik och EU bör spela en ledande roll för att främja globalt styre. Sammanfattningsvis rekommenderas konventet att införa en starkare hänvisning till ungdomen i den federala konstitutionen men huvudansvaret för ungdomspolitikken bör även i fortsättningen omfattas av medlemsstaternas behörighet enligt ungdomskonventet.¹⁵ Slutrapporten fick ett positivt mottagande av konventet. Konventets vice ordförande Dehaene angav tre sätt för att följa upp ungdomskonventet, dels genom att inbjuda ungdomskonventets presidium att närvara vid Europeiska konventets plenarmöten, dels genom att behålla webbplatsen som upprättats för ungdomskonventet, dels genom en uppmaning till institutionerna att behålla kontakten med sina respektive deltagare i ungdomskonventet.¹⁶

2.3 Forumet

Genom Leakenförklaringen fastställdes att ett forum skulle inrättas för att knyta det civila samhället till framtidsdebatten. Forumet utgörs av en webbplats som är öppen för organisationer såsom universitetsvärlden, näringslivet och parterna på arbetsmarknaden.¹⁷ Forumet har två syften, dels kan deltagarna följa konventets arbete, dels kan de lämna egna bidrag som konventet kan beakta i sitt arbete.

Forumets deltagare är indelade i fyra kategorier, inom kategorin "högskolor och tankesmedjor" finns 67 registrerade deltagare, inom "politik och offentliga myndigheter" finns 58 stycken deltagande organisationer, inom kategorin "ekonomi och samhälle" finns 49 stycken och slutligen inom kategorin "övriga, det civila samhället, icke-statliga organisationer, rörelser" finns 261 registrerade deltagare. Det bör noteras att

¹⁵ Bryssel den 19 juli 2002 (22.8) CONV 205/02 *Slutdokument antaget av Europeiska ungdomskonventet*. Se vidare ungdomskonventets webbplats, <http://www.youth-convention.net/en/home.html>.

¹⁶ Bryssel den 16 juli 2002 (25.7) CONV 200/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 11–12 juli 2002* s. 6.

¹⁷ Se vidare forumets webbplats http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_sv.htm.

privatpersoner inte kan skicka bidrag till forumet utan enbart organisationer. Privatpersoner får istället använda sig av webbplatsen *futurum* som öppnats av EU:s institutioner.¹⁸ Flera hundra inlägg har lämnats av de deltagande organisationerna i forumet.¹⁹

Plenarmötet den 24–25 juni 2002 ägnades åt det civila samhället. En sammanställning av de bidrag som dithills lämnats på forumet delades ut till konventet.²⁰ Vid mötet gjordes presentationer av olika sektorer och kontaktgrupper som inrättats, såsom kultursektorn och utvecklingssektorn. Diskussionerna avslutades av vice ordförande Dehaene som framhöll att diskussionerna "... utgjort en viktig milstolpe med ett bestående värde". Dehaene poängterade även att diskussionerna och utbytet mellan det civila samhället och konventet skulle fortsätta.²¹

2.4 Arbetet i konventet under den inledande fasen

Under den inledande fasen av konventets arbete hölls sju plenarmöten, inklusive det inledande mötet. Vid konventets andra möte diskuterades vilka förväntningar som ställs på den Europeiska unionen. Konventsledamöterna ombads definiera vad de ansåg att Europa bör prioritera under de kommande 25–50 åren.²² Vid det efterföljande mötet, 15–16 april 2002, diskuterades Europeiska unionens uppdrag.²³ Det fjärde plenarmötet

¹⁸ Se vidare Futurums webbplats <http://europa.eu.int/futurum/>.

¹⁹ Se vidare Bryssel den 8 mars 2002 (13.3) CONV 8/02 *Uppföljning av konventets inledande möte*, Bryssel den 14 mars 2002 (18.3) CONV 9/02 *Not om arbetssätt*, artikel 9 och Bryssel den 25 mars 2002 (5.4) CONV 14/02 *Not om plenarmötet – i Bryssel den 21–22 mars 2002* s. 6.

²⁰ Bryssel den 17 juni 2002 (21.6) CONV 112/02 *Sammanställning av bidragen till forumet*

²¹ Bryssel den 4 juli 2002 (9.7) CONV 167/02 *Not om plenarmötet den 24–25 juni i Bryssel*.

²² Bryssel den 25 mars 2002 (5.4) CONV 14/02 *Not om plenarmötet – i Bryssel den 21–22 mars 2002*.

²³ Bryssel den 25 april 2002 (3.5) CONV 40/02 *Not om plenarmötet – i Bryssel den 15–16 april 2002*.

hölls den 23–24 maj 2002. Inledningsvis konstaterade ordföranden att de första debatterna har gett intrycket av att ”det härskar oordning när det gäller beskrivningen av unionens uppgifter och det sätt på vilket dessa uppgifter utförs.”. Vid mötet fortsatte diskussionen om unionens uppdrag samt om hur unionen bäst fullgör sitt uppdrag. Ordföranden konstaterade sammanfattningsvis att det rådde enighet kring flera frågor men att det i vissa fall fanns direkt motsatta uppfattningar inom konventet.²⁴ Det efterföljande mötet ägnades åt att diskutera ett område för frihet, säkerhet och rättvisa samt de nationella parlamentens roll.²⁵ Det sjätte plenarmötet ägnades åt det civila samhället och forumet, se ovan avsnitt 2.3.²⁶

Vid plenarmötena är tiden begränsad vilket leder till att alla ledamöter som vill tala inte alltid kan göra det, vidare får varje talare väldigt kort tid att tala. Konventsledamöterna kan dock bidra till debatten genom att lämna skriftliga bidrag till konventet. Bidragen offentliggörs på konventets hemsida. Flera hundra bidrag har lämnats av konventsledamöterna, individuellt och i grupp och bidragen behandlar alla typer av frågor.

Det sjunde plenarmötet den 11–12 juli 2002 markerade slutet på den inledande fasen av konventets arbete. Mötet ägnades till stor del åt ungdomskonventet, se ovan avsnitt 2.2, men även till en diskussion om EU:s yttre åtgärder.²⁷ Mot bakgrund av diskussionerna vid plenarmötena i den inledande fasen upprättade presidiet arbetsgrupper som fick i uppgift att under den andra fasen av konventets arbete diskutera specifika frågor närmare och komma med rekommendationer.

²⁴ Bryssel den 29 maj 2002 (5.6) CONV 60/02 *Not om plenarmötet – i Bryssel den 23–24 maj 2002.*

²⁵ Bryssel den 19 juni 2002 (26.6) CONV 97/02 *Not om plenarmötet – i Bryssel den 6–7 juni 2002.*

²⁶ Bryssel den 4 juli 2002 (9.7) CONV 167/02 *Not om plenarmötet – i Bryssel den 24–25 juni 2002.*

²⁷ Bryssel den 16 juli 2002 (25.7) CONV 200/02 *Not om plenarmötet – i Bryssel den 11–12 juli 2002.*

3. FAS 2 – REFLEKTIONSFASEN

*”Först och främst måste vi försöka finna svaren på de frågor som tas upp i Laekenförklaringen. Samtidigt måste vi omsorgsfullt överväga de olika modeller för Europas framtid som andra har lagt fram och som nu är i omlopp.”*²⁸

Den andra fasen av konventets arbete innebar således att konventsledamöterna vände sig inåt för att komma med rekommendationer inom vissa specifika områden. Redan i utkastet till arbetsordning som presenterades vid det inledande mötet den 28 februari 2002 framgår att presidiet kan inrätta arbetsgrupper. Arbetsgruppernas mandat, sammansättning och arbetssätt fastställs av presidiet.²⁹ Konventsledamöterna har i de olika arbetsgrupperna ingående behandlat olika frågor.³⁰ Alla arbetsgrupper har tagit fram en slutrapport som diskuterats på konventets plenarmöten. I det följande ges kortfattade referat av arbetsgruppernas slutrapporter och diskussionerna vid plenarmötena. Varje avsnitt inleds med en översikt över arbetsgruppernas rekommendationer.

3.1 Arbetsgrupp 1: Subsidiaritet

REKOMMENDATIONER:

- Införandet av ett s.k. subsidiaritetskort.
- Anpassning av protokollet om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen till arbetsgruppens rekommendationer.
- Politisk kontroll av subsidiaritetsprincipen före antagandet av rättsakten i fråga. Införandet av en politisk mekanism för tidig varning

²⁸ Bryssel den 5 mars 2002 (7.3) CONV 4/02 *Tal vid konventets inledande möte den 28 februari 2002.*

²⁹ Bryssel den 27 februari 2002 (28.2) CONV 3/02 *Utkast till arbetsordning*, artikel 6.

³⁰ De elva arbetsgrupperna har behandlat följande frågor: subsidiaritet, stadgan, juridisk person, de nationella parlamenten, kompletterande befogenheter, ekonomisk styrning, yttre åtgärder, försvar, förenkling, frihet, säkerhet och rättvisa samt socialt Europa.

(early warning system) i syfte att stärka de nationella parlamentens kontroll av subsidiaritetsprincipen.

- Alla kommissionens förslag ska översändas till de nationella parlamenten samtidigt som till rådet och parlamentet.
- Utvidgad möjlighet att få tillämpningen av subsidiaritetsprincipen prövad inför EG-domstolen.

En arbetsgrupp inrättades i syfte att diskutera subsidiaritetsprincipen. Enligt mandatet skulle arbetsgruppen besvara frågan hur man kan säkerställa kontrollen av att principen respekteras.³¹ Arbetsgruppen presenterade sin slutrapport den 23 september 2002.³² Rapporten har delats in i tre delar. Den första delen behandlar riktlinjer och principer för tillämpningen och kontrollen av subsidiaritetsprincipen, den andra delen behandlar en rad förslag för att förbättra tillämpningen och kontrollen och den tredje delen behandlar vissa åtgärder av mer allmän karaktär.

I rapporten konstateras det först och främst att förbättringar gällande kontrollen och tillämpningen av subsidiaritetsprincipen kan göras. Förbättringarna bör dock inte leda till att lagstiftningsarbetet blir mer tungrovt. Arbetsgruppen anser att subsidiaritetsprincipen är en i huvudsak politisk princip och därför bör en kontroll vara av politisk art och ske innan rättsakten ifråga träder ikraft. De nationella parlamenten bör involveras i kontrollen och det bör därför införas någon form av ad hoc-mekanism i detta syfte. Efterhandskontrollen av subsidiaritetsprincipen bör som nu vara juridisk och utföras av EG-domstolen men villkoren för prövningen bör breddas.³³

³¹ Bryssel den 30 maj 2002 (3.6) CONV 71/02 *Mandat för arbetsgruppen om subsidiaritetsprincipen*.

³² Bryssel den 23 september 2002 (25.9) CONV 286/02 *Slutsatser från arbetsgrupp I: subsidiaritetsprincipen*. Ordförande i arbetsgruppen var Iñigo Mendez de Vigo. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

Mot bakgrund av detta övergår sedan arbetsgruppen till att i slutrapporten presentera sina förslag. Förslagen är uppdelade enligt tre huvudlinjer: institutionerna som är inblandade i lagstiftningsprocessen bör i större utsträckning ta hänsyn till subsidiaritetsprincipen, de nationella parlamentens kontroll bör stärkas och slutligen bör talerätten inför domstolen utvidgas.

Kommissionen har ett särskilt ansvar för att se till att subsidiaritetsprincipen följs vid utarbetandet av förslag till lagstiftning. Varje lagstiftningsförslag bör innehålla ett detaljerat s.k. subsidiaritetskort som gör det möjligt att bedöma om subsidiaritetsprincipen följts.³⁴

Arbetsgruppen föreslår vidare att det ska inrättas en mekanism för politisk förhandskontroll som inbegriper de nationella parlamenten. Kommissionen ska sända sina lagstiftningsförslag till varje nationellt parlament samtidigt som till rådet och Europaparlamentet. Inom sex veckor kan sedan de nationella parlamenten lämna ett yttrande om det aktuella förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Om ett betydande antal yttranden från en tredjedel av de nationella parlamenten inkommer, ska kommissionen ompröva förslaget. Omprövningen kan leda till att kommissionen antingen behåller sitt förslag, ändrar det eller drar tillbaka förslaget. Flera av arbetsgruppens medlemmar anser att sammankallandet av förlikningskommittén (förfarandet regleras i nuvarande artikel 251 i fördrag om upprättandet av den Europeiska gemenskapen, EGF) även kan vara ett lämpligt tillfälle för att på nytt involvera de nationella parlamenten i kontrollen av subsidiaritetsprincipen. Arbetsgruppen föreslår därför att kommissionen ska översända rådets gemensamma ståndpunkt samt Europaparlamentets ändringar

³³ Bryssel den 23 september 2002 (25.9) CONV 286/02 *Slutsatser från arbetsgrupp I: subsidiaritetsprincipen* s. 2–3.

³⁴ Bryssel den 23 september 2002 (25.9) CONV 286/02 *Slutsatser från arbetsgrupp I: subsidiaritetsprincipen* s. 4. Införandet av en särskild ”herr och fru subsidiaritet” inom kommissionen diskuterades i arbetsgruppen men fick inte tillräckligt stöd, se s. 5 i slutrapporten.

till de nationella parlamenten så snart förlikningskommittén sammankallas.³⁵

Arbetsgruppen föreslår vidare att ett nationellt parlament (eller en kammare i ett parlament med två kammare) som har avgett ett motiverat yttrande inom ramen för det ovan beskrivna systemet för tidig varning (early-warning system) ska få vända sig till EG-domstolen med anledning av att subsidiaritetsprincipen åsidosatts. Vidare föreslås att även Regionkommittén ska kunna vända sig till domstolen i vissa fall.³⁶

I tredje delen av slutrapporten från subsidiaritetsgruppen tas slutligen några mer allmänna frågor upp som till viss del ligger utanför gruppens mandat. Arbetsgruppen anser dels att en tydligare befogenhetsfördelning mellan unionen och medlemsstaterna skulle förenkla tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, dels att protokollet om de nationella parlamenten bör stärkas i syfte att stärka deras roll i kontrollen av principen, dels att en förenkling av de rättsakter som unionen förfogar över samt ett klargörande av deras effekter skulle gynna tillämpningen av principen. Slutligen anser arbetsgruppen att frågor rörande subsidiaritet och befogenhetsbegränsning bör avgöras så snabbt som möjligt av domstolen.³⁷

Arbetsgruppens slutrapport diskuterades vid konventets plenarmöte den 3–4 oktober 2002. Gruppens förslag mottogs i stort sett positivt av konventet som helhet. Det rådde konsensus om att subsidiaritetsprincipen bör beaktas bättre. Enighet rådde även om att förbättringar inte bör förlänga, försena eller blockera lagstiftningen. Förslaget om inrättandet av ett system för tidig varning och hur detta skulle fungera ledde till flest inlägg. De flesta var positiva till förslaget och till att engagera

³⁵ Bryssel den 23 september 2002 (25.9) CONV 286/02 *Slutsatser från arbetsgrupp I: subsidiaritetsprincipen* s. 5–7.

³⁶ Bryssel den 23 september 2002 (25.9) CONV 286/02 *Slutsatser från arbetsgrupp I: subsidiaritetsprincipen* s. 7–9.

³⁷ Bryssel den 23 september 2002 (25.9) CONV 286/02 *Slutsatser från arbetsgrupp I: subsidiaritetsprincipen* s. 9–10.

de nationella parlamenten i kontrollen av subsidiaritetsprincipen. Det rådde dock delade meningar om vissa tekniska aspekter av den föreslagna mekanismen. Ordföranden konstaterade att följande frågor behöver diskuteras vidare: om rätten till tidig varning ska tilldelas parlamentet som sådant eller var och en av dess båda kamrar om det rör sig om stater med tvåkammarparlament, fastställande av en tröskel för det antal nationella parlament som krävs för att utlösa ett beslut om att kommissionen ska ompröva sitt förslag och om man bör upprätta en koppling mellan utlösningen av mekanismen för tidig varning och rätten att föra talan vid domstolen.³⁸

3.2 Arbetsgrupp 2: Stadgan

REKOMMENDATIONER:

- Stöd för införlivande av stadgan i det konstitutionella fördragets första kapitel.
- Redaktionella ändringar av stadgan föreslås.
- Stöd för möjlighet till införande av rättslig grund i fördraget som skulle möjliggöra en anslutning till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Arbetsgruppen om införlivande av stadgan/anslutning till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna fick i uppgift att utreda hur ett eventuellt införlivande av stadgan i fördraget bör ske och vad som skulle bli följderna.³⁹ Gruppen presenterade sin slut-

³⁸ Bryssel den 11 oktober 2002 (18.10) CONV 331/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 3–4 oktober 2002*, s. 6–11.

³⁹ Bryssel den 31 maj 2002 (3.6) CONV 72/02 *Mandat för arbetsgruppen för stadgan*.

rapport den 22 oktober 2002.⁴⁰ Rapporten är indelad i tre kapitel. I det första kapitlet behandlas formerna för och följderna av ett eventuellt införlivande av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) i fördraget. I nästa kapitel behandlar arbetsgruppen formerna för och följderna av en eventuell anslutning av unionen till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). I det sista kapitlet diskuterar arbetsgruppen frågan om enskilda personers tillgång till EG-domstolen.

Av arbetsgruppens allmänna rekommendation framgår att ”samtliga medlemmar antingen med kraft [kan] stödja ett införlivande av stadgan i en form som skulle göra den rättsligt bindande och ge den konstitutionell status eller skulle inte utsluta att i gynnsam anda överväga ett införlivande.”⁴¹ Arbetsgruppen redogör sedan för tre olika sätt att införliva stadgan som konventet kan ta ställning till. Antingen införlivas texten i stadgans artiklar i början av ett nytt konstitutionellt fördrag eller så görs en hänvisning till stadgan i fördraget eller slutligen kan en indirekt hänvisning göras. De båda första alternativen kan användas för att göra stadgan till en rättsligt bindande text med konstitutionell status. Flertalet av gruppens medlemmar rekommenderar det första alternativet. Arbetsgruppen konstaterade vidare att stadgan i sin helhet bör respekteras av konventet och inte öppnas på nytt. Gruppen föreslår dock vissa redaktionella ändringar av stadgan.⁴²

Arbetsgruppen betonar inledningsvis i det andra kapitlet gällande anslutning till Europeiska konventionen att konventet endast ska besluta om unionen ska *ges möjlighet* att ansluta

⁴⁰ Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 354/02 *Slutrapport från arbetsgrupp II*. Ordförande i arbetsgruppen var António Vitorino.

Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

⁴¹ Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 354/02 *Slutrapport från arbetsgrupp II*. s. 2.

⁴² Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 354/02 *Slutrapport från arbetsgrupp II*. s. 2–10.

sig till konventionen. Alla medlemmar i arbetsgruppen ger”... sitt starka stöd eller är beredda att ställa sig välvilliga till att ett konstitutionellt bemyndigande upprättas som gör det möjligt för unionen att ansluta sig till konventionen.”⁴³ Arbetsgruppen konstaterar att principen om självständighet inte utgör något rättsligt hinder för unionens anslutning till konventionen. Vidare betonas att ett införlivande av stadgan och en anslutning till konventionen inte ska ses som alternativ utan istället som kompletterande åtgärder. Arbetsgruppen betonar vidare att en anslutning till konventionen inte på något sätt får påverka befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Gruppen rekommenderar vissa tekniska anpassningar för att klargöra detta, bl.a. en bestämmelse om detta i den nya rättsliga grunden. Vidare poängterar medlemmarna i arbetsgruppen att en eventuell anslutning inte skulle innebära att unionen skulle bli medlem av Europarådet. Om en rättslig grund införs skulle det vara rådets uppgift att enhälligt besluta vilka tilläggsprotokoll unionen ska ansluta sig till och när och vilka reservationer unionen ska lämna in med avseende på konventionen i sitt eget namn. Detta skulle inte påverka medlemsstaternas individuella reservationer, protokoll o.dyl.⁴⁴

I det tredje och sista kapitlet i slutrapporten diskuteras möjlighet till prövning vid EG-domstolen. Gruppen diskuterade idén om att inrätta ett särskilt förfarande vid EG-domstolen för skydd av de grundläggande rättigheterna. Eftersom en majoritet bland medlemmarna hade reservationer mot denna tanke rekommenderar arbetsgruppen inte konventet detta. Arbetsgruppen vill dock uppmärksamma plenarmötet på en annan fråga, nämligen frågan om huruvida villkoren för enskilda

³⁸ Bryssel den 11 oktober 2002 (18.10) CONV 331/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 3-4 oktober 2002*, s. 6–11.

³⁹ Bryssel den 31 maj 2002 (3.6) CONV 72/02 *Mandat för arbetsgruppen för stadgan*.

⁴³ Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 354/02 *Slutrapport från arbetsgrupp II*, s. 11.

⁴⁴ Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 354/02 *Slutrapport från arbetsgrupp II*, s. 11–15.

personers möjlighet att direkt få sin sak prövad vid domstolen (nuvarande artikel 230 fjärde stycket EGF) behöver omarbetas för att säkerställa ett verksamt rättsligt skydd. Eftersom detta ligger utanför gruppens mandat uppmanade arbetsgruppen konventet att diskutera frågan vidare.⁴⁵

Slutrapporten från arbetsgruppen för stadgan diskuterades vid konventets plenarmöte den 28–29 oktober 2002. En stor majoritet talare stödde rekommendationen att införliva stadgan i det konstitutionella fördraget. Angående införlivandet stödde vissa alternativet som innebär att man införlivar stadgans artiklar medan andra stödde förslaget som innebär att man inför en hänvisning till stadgan. Det rådde i stort sett enighet om de föreslagna redaktionella ändringarna av stadgan. Flertalet talare stödde även förslaget om att införa en rättslig grund som möjliggör anslutning till Europakonventionen. Slutligen uttryckte flera talare ett önskemål om att utvidga enskilda personers rätt att väcka talan inför EG-domstolen.⁴⁶

3.3 Arbetsgrupp 3: Juridisk person

REKOMMENDATIONER:

- Det konstitutionella fördraget bör i sin inledning innehålla en bestämmelse där det fastställs att "unionen har status som juridisk person".
- Sammanslagning av fördragen till en enda text vilket skulle bidra till att förenkla fördragen.
- Det vore lämpligt att ha en enda artikel om internationella avtal i fördraget.
- Unionen bör företrädas av en enda röst i förhandlingar.

⁴⁵ Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 354/02 *Slutrapport från arbetsgrupp II*. s. 15–16.

⁴⁶ Bryssel den 31 oktober 2002 (6.11) CONV 378/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 28–29 oktober 2002*, s. 7–12.

Arbetsgruppen om unionens status som juridisk person fick i uppgift att utreda vilka konsekvenser att godkännande av EU som juridisk person skulle få.⁴⁷ Gruppen presenterade sin slutrapport den 1 oktober 2002.⁴⁸ I inledningen till rapporten konstateras först och främst att "...det råder mycket bred enighet (en medlem röstade emot) om att unionen härnäst uttryckligen bör ha status som juridisk person."⁴⁹

Arbetsgruppen diskuterade två möjliga alternativ: antingen skulle unionen ha status som juridisk person vid sidan av gemenskapen och Euratom, eller också skulle unionen uttryckligen tillerkännas status som enda juridisk person och därmed ersätta de nuvarande juridiska personerna. Det senare förslaget vann störst stöd i arbetsgruppen. Med status som enda juridisk person skulle unionen bli internationellt rättssubjekt och därmed ersätta gemenskapen i denna egenskap. Detta skulle förenkla och göra unionens roll tydligare på framförallt den internationella arenan men även för de europeiska medborgarna. En logisk följd av status som en enda juridisk person skulle vara att slå samman de nuvarande fördragen (EG-fördraget och fördraget om Europeiska unionen, EUF) vilket samtidigt skulle bidra till en förenkling av fördragen vilket gruppen således rekommenderar. Arbetsgruppen diskuterade även unionens nuvarande pelarstruktur och kom till slutsatsen att även om det inte är nödvändigt att avskaffa pelarstrukturen som en följd av en enhetlig juridisk person så är ett bevarande av pelarstrukturen föråldrat och skulle enbart leda till onödiga komplikationer.⁵⁰

⁴⁷ Bryssel den 31 maj 2002 (3.6) CONV 73/02, *Mandat för arbetsgruppen för status som juridisk person*.

⁴⁸ Bryssel den 1 oktober 2002 (2.10) CONV 305/02 *Slutrapport från arbetsgrupp III – Status som juridisk person*. Ordförande i arbetsgruppen var Giuliano Amato. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

⁴⁹ Bryssel den 1 oktober 2002 (2.10) CONV 305/02 *Slutrapport från arbetsgrupp III – Status som juridisk person*, s. 1.

⁵⁰ Bryssel den 1 oktober 2002 (2.10) CONV 305/02 *Slutrapport från arbetsgrupp III – Status som juridisk person*, s. 3–6.

Om unionen uttryckligen tillerkänns status som juridisk person blir den också ett *folkrättssubjekt* – vid sidan av medlemsstaterna. Detta innebär inte i sig några förändringar av befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Arbetsgruppen föreslår några ändringar i vissa bestämmelser i fördragen för att öka effektiviteten i unionens yttre åtgärder och förenkla nuvarande förfaranden. När det gäller ingående av internationella avtal anser arbetsgruppen att man i en enda artikel i fördraget klart bör ange vem som ska förhandla om och vem som ska ingå internationella avtal. Majoriteten i arbetsgruppen betonar att unionens ståndpunkt skulle bli mer enhetlig om unionen företräddes av en enda röst i förhandlingarna. Förhandlingsinitiativet diskuterades även och i den frågan ansåg arbetsgruppen att det var rådets ordförandeskap som har förhandlingsinitiativet när det gäller avtal på områden som omfattas av de nuvarande avdelningarna V och VI EUF. En majoritet i arbetsgruppen föreslår dessutom en omorganisation på personalnivå i syfte att skapa en enda struktur, så att unionens yttre åtgärder genomförs på ett enhetligare sätt och dubbla administrationer undviks. Majoriteten i arbetsgruppen föreslår vidare att hänvisningen till ”konstitutionella förfaranden” i nuvarande artikel 24 EUF stryks.⁵¹

Arbetsgruppen är positiv till att domstolen ska vara behörig ex ante på det område som omfattas av avdelningarna V och VI EUF samt ex post i mål om förhandsavgöranden, ogiltigförklaring och ansvar. Det fanns även en stark majoritet i arbetsgruppen för att utvidga samrådsförfarandet med Europaparlamentet till att även omfatta de internationella avtal som ingås på grundval av de nuvarande artiklarna 38 och 46 EUF och artikel 133 EGF. I rapporten föreslås vidare vissa tekniska anpassningar som bör göras om unionen tillerkänns status som juridisk person, dels är det nödvändigt att precisera att unionen ersätter och efterträder EG och alla dess förpliktelser, dels att unionen i varje medlemsstat ska ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt den na-

⁵¹ Bryssel den 1 oktober 2002 (2.10) CONV 305/02 *Slutrapport från arbetsgrupp III – Status som juridisk person*, s. 6–10.

tionella lagstiftningen. Mot bakgrund av detta övergår arbetsgruppen sedan till att i slutrapporten räkna upp fem allmänna och nio tekniska rekommendationer, se arbetsgruppens slutrapport s. 14 ff.⁵²

Arbetsgruppens slutrapport diskuterades på konventets plenarmöte den 3–4 oktober 2002. Det rådde bred enighet om att uttryckligen bekräfta unionens status som juridisk person i det nya fördraget. Denna status som juridisk person ska vara den enda och således ersätta nuvarande organisationers status som juridisk person. Det fanns även en bred uppslutning bakom förslaget till en sammanslagning av de nuvarande fördragen till en enda text. Status som en enda juridisk person leder inte nödvändigtvis till en sammanslagning av de tre pelarna men konventet ansåg att det vore en ”anakronism att bevara den nuvarande uppdelningen i pelare”. Det betonades att en sammanslagning av pelarna som sådan inte medför enhetliga beslutsförfaranden. Konventet framhöll även att status som juridisk person inte i sig innebär någon förändring av befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Vidare framhölls att unionens status som enda juridisk person ”bör leda till ökad effektivitet i dess yttre åtgärder”. Slutligen diskuterades andra mer tekniska rekommendationer i arbetsgruppens rapport vilka arbetsgruppen för yttre åtgärder fick i uppdrag att undersöka mer ingående, se vidare avsnitt 3.7.⁵³

3.4 Arbetsgrupp 4: De nationella parlamentens roll

REKOMMENDATIONER:

- Ett erkännande av de nationella parlamenten i det framtida konstitutionella fördraget.

⁵² Bryssel den 1 oktober 2002 (2.10) CONV 305/02 *Slutrapport från arbetsgrupp III – Status som juridisk person* s. 10–14.

⁵³ Bryssel den 11 oktober 2002 (18.10) CONV 331/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 3–4 oktober 2002*, s. 1–6.

- Rådet bör lagstifta inför öppna dörrar.
- Protokoll från rådets möten bör skickas till Europaparlamentet och de nationella parlamenten inom 10 dagar, på samma sätt som till regeringarna.
- Utökat informationsutbyte mellan de nationella parlamenten. COSAC:s mandat bör klargöras för att stärka dess roll som en interparlamentarisk mekanism.
- Vissa ändringar av protokollet till Amsterdamfördraget om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen.
- En mekanism bör inrättas för att de nationella parlamenten på ett tidigt stadium av lagstiftningsprocessen ska kunna framföra sina synpunkter på om ett lagstiftningsförslag överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.
- Metoden med ett konvent bör formaliseras i ett framtida konstitutionellt fördrag som en förberedande mekanism för kommande fördragsändringar.
- En europeisk vecka bör anordnas varje år med EU-omspännande debatter om europafrågor i varje medlemsstat.

Arbetsgruppen om de nationella parlamentens roll utredde dels vilken roll parlamenten spelar i den nuvarande strukturen, dels om nya mekanismer ska övervägas på nationell eller europeisk nivå.⁵⁴ Gruppen presenterade sin slutrapport den 22 oktober 2002.⁵⁵ Gruppens arbete kan indelas i tre kategorier: de nationella parlamentens roll vid granskningen av regeringarna, de nationella parlamentens roll när det gäller att kontrollera tillämpningen av subsidiaritetsprincipen samt roll och funktion för multilaterala nätverk eller mekanismer på EU-nivå som kan involvera de nationella parlamenten.

⁵⁴ Bryssel den 30 maj 2002 (3.6) CONV 74/02, *Mandat för arbetsgruppen för de nationella parlamenten*.

⁵⁵ Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 353/02 *Slutrapport om de nationella parlamentens roll från arbetsgrupp IV*. Ordförande i arbetsgruppen var Gisela Stuart. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

Arbetsgruppen inleder slutrapporten med att konstatera att de nationella parlamentens roll bör stärkas i syfte att stärka den demokratiska legitimiteten av unionen. Vidare poängteras att de nationella parlamentens roll och Europaparlaments roll inte står i något konkurrensförhållande till varandra. Mot bakgrund av detta rekommenderar arbetsgruppen att det införs ett erkännande av de nationella parlamenten i det framtida konstitutionella fördraget.⁵⁶

Arbetsgruppen ansåg att de nationella parlamenten bör utnyttja alla redan existerande möjligheter att kontrollera rådet genom sina regeringar men att ett antal åtgärder kan förbättra situationen ytterligare. För det första bör rådet lagstifta för öppna dörar. Protokoll från rådets möten bör skickas inom tio dagar till Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Eftersom de nationella parlamentens främsta kontroll av europafrågor sker genom den nationella kontrollen av regeringarna vore det inte lämpligt att fastställa regler för denna kontroll på europeisk nivå utan detta bör avgöras i varje medlemsstat. Det kan dock vara bra att försöka fastställa miniminivåer för granskningen. Gruppen drog slutsatsen att de nationella granskningssystemen varierar kraftigt mellan medlemsstaterna gällande effektivitet och intensitet. Vidare noterades att de nationella parlamenten inte alltid till fullo utnyttjar sina kontrollbefogenheter. Arbetsgruppen ansåg därför att ett mer systematiskt informationsutbyte mellan de olika parlamenten skulle kunna bidra till att öka medvetenheten och effektiviteten av kontrollen. Detta är egentligen COSACs⁵⁷ uppgift och arbetsgruppen uppmanar därför COSAC att beakta arbetsgruppens slutsatser och rekommendationer.⁵⁸

Arbetsgruppen diskuterade även förbättringar som kan göras på europeisk nivå. De bestämmelser i protokollet till Amster-

⁵⁶ Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 353/02 *Slutrapport om de nationella parlamentens roll från arbetsgrupp IV*, s.1–2

⁵⁷ COSAC är den franska förkortningen för *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires*.

⁵⁸ Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 353/02 *Slutrapport om de nationella parlamentens roll från arbetsgrupp IV*, s. 2–5

damfördraget som rör de nationella parlamentens tillgång till information kan gärna förstärkas, relevanta samrådsdokument bör skickas direkt till de nationella parlamenten eftersom de kanske inte utnyttjar tillgången till dokumenten på Internet i tillräcklig hög utsträckning, alla kommissionens lagstiftningsförslag ska sändas till parlamenten samtidigt som till regeringarna och protokollet bör ändras för att säkerställa detta. Rådet bör inte kunna fatta en preliminär överenskommelse innan den sexveckorsperiod har gått inom vilken de nationella parlamenten kan lämna synpunkter på lagförslag. Vidare anser arbetsgruppen att kommissionen ska översända sin årliga politiska strategi och sitt årliga lagstiftnings- och arbetsprogram och att revisionsrätten ska översända sin årsrapport till de nationella parlamenten samtidigt som dokumenten skickas till institutionerna. Protokollet bör ändras för att säkerställa även detta.⁵⁹

I slutrapporten diskuteras vidare frågan om kontrollen av subsidiaritetsprincipens tillämpning. Arbetsgruppen var överens om att det råder ett delat ansvar mellan institutionerna och de nationella parlamenten vid kontrollen av subsidiaritetsprincipen. Vidare konstaterades att de nationella parlamenten främst kan kontrollera principens tillämpning genom nationell kontroll av regeringarna. Arbetsgruppen ansåg att bevarandet av kravet på enhällighet vid antagandet av rättsakter på nuvarande artikel 308 var viktig för tillämpningen av både subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.⁶⁰ Vidare kom

⁵⁹ Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 353/02 *Slutrapport om de nationella parlamentens roll från arbetsgrupp IV*, s. 5–9.

⁶⁰ Artikel 308 i EG-fördraget lyder: "Om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål och om detta fördrag inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, skall rådet genom [enhälligt] beslut på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta de åtgärder som behövs." För en statistisk sammanställning över de rättsakter som antagits med artikel 308 som rättslig grund, se Bergström, Carl Fredrik och Almer, Josefin (2002), *Restkompetensen – statistik över lagstiftning med rättslig grund i EG-fördragets artikel 308*, www.sieps.su.se.

gruppen fram till att en politisk förhandskontroll av subsidiariteten vore det bästa. Arbetsgruppen hade ett gemensamt möte med arbetsgruppen för subsidiaritet. Slutrapporten från arbetsgruppen för subsidiaritet välkomnades av arbetsgruppen för de nationella parlamentens roll som ansåg att dess synpunkter hade beaktats. Vissa av arbetsgruppens medlemmar ansåg dock att vissa förslag kunde förbättras ytterligare genom att framhålla sambandet mellan subsidiaritet och proportionalitet, att de nationella parlamenten bör kunna ta upp frågor under hela lagstiftningsprocessen om ett förslag har ändrats väsentligt och att rätten till domstolsprövning inte bör förbehållas de parlament som lämnat ett motiverat yttrande.⁶¹

Slutligen diskuterade arbetsgruppen frågan om multilaterala nätverk eller mekanismer för de nationella parlamentens medverkan på europeisk nivå. Medlemmarna erinrade sig om sin skyldighet att förenkla den europeiska beslutsprocessen och fann det härvid svårt att se hur inrättandet av nya institutioner skulle kunna bidra till förenklingsprocessen. Däremot rekommenderade arbetsgruppen att metoden med ett konvent bör formaliseras i ett konstitutionellt fördrag. Vidare ansåg gruppen att COSAC:s mandat bör förtydligas. Till sist rekommenderar arbetsgruppen att en europeisk vecka anordnas en gång per år i hela EU samtidigt som kommissionen lägger fram sin årliga politiska strategi.⁶²

Arbetsgruppens rapport diskuterades på konventets plenarmöte den 28–29 oktober 2002. Det rörde en bred enighet på plenarmötet om betydelsen av ett ökat engagemang från de nationella parlamenten i unionens verksamhet. Förslaget att översända dokument till parlamenten och övriga praktiska åtgärder för

⁶¹ Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 353/02 *Slutrapport om de nationella parlamentens roll från arbetsgrupp IV*, s. 9–12.

⁶² Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 353/02 *Slutrapport om de nationella parlamentens roll från arbetsgrupp IV*, s. 12–15. Arbetsgruppen undersökte även om de nationella parlamenten och Europaparlamentet bör ingå i ett nytt forum, eventuellt benämnt kongress. Arbetsgruppen hade delade meningar om denna punkt och ansåg att frågan bör diskuteras i konventet som helhet.

att förbättra de nationella parlamentens kontroll stöddes av konventet. Konventet erkände behovet av att öka möjligheterna till samråd och utbyte mellan parlamenten. Konventet uttryckte även återigen ett stöd för förslaget att inrätta en mekanism för tidig varning för de nationella parlamenten gällande tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Idéer framfördes om hur man kan öka de nationella parlamentens engagemang bl.a. diskuterades frågan om inrättandet av en kongress, se fotnot 62. Konventet beslöt att återkomma till dessa frågor vid ett senare tillfälle.⁶³

3.5 Arbetsgrupp 5: Kompletterande befogenheter

REKOMMENDATIONER:

- Begreppet "kompletterande befogenheter" bör ersättas med begreppet "stödjande åtgärder".
- Ett framtida fördrag bör innehålla en särskild avdelning som ägnas åt alla befogenhetsfrågor. En grundläggande avgränsning av unionens befogenheter inom varje politikområde bör även ingå.
- Stödjande åtgärder bör definieras i det framtida fördraget på grundval av ett antal faktorer. Exklusiva befogenheter och delade befogenheter bör definieras i det framtida fördraget i enlighet med domstolens nuvarande rättspraxis.
- När det gäller de stödjande åtgärderna bör det framgå att sådana åtgärder kan bestå av rättsligt bindande beslut men att unionslagstiftning (direktiv och förordningar) inte får användas.
- Överväga om hänvisningen till "en allt fastare sammanslutning" bör formuleras om eller förtydligas.
- En artikel motsvarande nuvarande artikel 308 EGF bör behållas för att ge den nödvändiga flexibiliteten åt systemet.
- I ett framtida fördrag bör det införas en klausul där unionen ges befogenhet att anta bestämmelser om god förvaltning inom EU:s institutioner.

⁶³ Bryssel den 31 oktober 2002 (6.11) CONV 378/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 28–29 oktober 2002*, s. 3–6.

En arbetsgrupp i konventet fick i uppgift att utreda de s.k. kompletterande befogenheternas framtid.⁶⁴ Arbetsgruppen presenterade sin slutrapport den 4 november 2002.⁶⁵ Arbetsgruppen börjar med att konstatera att begreppet kompletterande befogenheter inte är speciellt lämpligt. Gruppen rekommenderar därför att begreppet ersätts med begreppet ”stödjande åtgärder”. Vidare rekommenderar arbetsgruppen att ett framtida konstitutionellt fördrag innehåller ett särskilt avsnitt som behandlar alla befogenhetsfrågor. Gruppen rekommenderar även att hänvisningen till ”en allt fastare sammanslutning”, nuvarande artikel 1 EUF, bör formuleras om för att undvika intrycket av att befogenhetsöverföring till unionen är ett mål i sig. För att göra fördragen tydligare och klarare föreslås vidare att en grundläggande befogenhetsavgränsning införs i fördragen. Det bör dock inte införas någon detaljerad definition av alla unionens befogenheter.⁶⁶

Arbetsgruppen övergår sedan till att diskutera fastställandet och klassificerandet av befogenhetskategorierna. När det gäller de stödjande åtgärderna anser gruppen att det i en definition av stödjande åtgärder bör framgå att sådana åtgärder kan bestå av rättsligt bindande beslut men att unionslagstiftning (direktiv och förordningar) inte får användas. Därefter diskuteras definitionen av exklusiva och delade befogenheter. Först konstateras att de delade befogenheterna är de som inte faller inom någon av de andra befogenhetskategorierna, dessa är således negativt bestämda. Arbetsgruppen anser vidare att nuvarande artikel 3 och artikel 4 EGF borde skrivas om så att det

⁶⁴ Bryssel den 31 maj 2002 (3.6) CONV 75/02, *Mandat för arbetsgruppen för kompletterande befogenheter*.

⁶⁵ Bryssel den 4 november 2002 (6.11) CONV 375/1/02 *Slutrapport från arbetsgrupp V för kompletterande befogenheter*. Ordförande i arbetsgruppen var Henning Christophersen. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

⁶⁶ Bryssel den 4 november 2002 (6.11) CONV 375/1/02 *Slutrapport från arbetsgrupp V för kompletterande befogenheter* s. 1–3.

där framgår vilka politikområden som fullständigt eller huvudsakligen är unionens ansvar. Den nuvarande definitionen av befogenhetskategorierna bör behållas. Gruppen rekommenderar därför att definitionen ska ske i enlighet med domstolens nuvarande rättspraxis.⁶⁷

Arbetsgruppen diskuterade även om den s.k. öppna samordningsmetoden bör kodifieras i ett framtida fördrag men gruppen kom fram till att detta bör diskuteras av arbetsgruppen för förenkling. Arbetsgruppen kom fram till att följande områden borde falla in under definitionen stödjande åtgärder: sysselsättning (artiklarna 125–130 EGF), utbildning och yrkesutbildning (artiklarna 149 och 150 EGF), kultur (artikel 151 EGF), folkhälsa (artikel 152 EGF), transeuropeiska nät (artiklarna 154–156 EGF), industri (artikel 157 EGF) och forskning och utveckling (artiklarna 163–173 EGF).⁶⁸

Gruppen övergår sedan till att diskutera några principer för utövandet av unionens befogenheter. Ett nytt avsnitt i fördraget om befogenheterna bör innehålla ett kapitel om de principer som styr befogenhetsutövningen. Principen om tilldelade befogenheter, nuvarande artikel 5.1 EGF, bör anges i fördraget så att det framgår att de befogenheter som inte uttryckligen tilldelats unionen ligger kvar hos medlemsstaterna. Arbetsgruppen anser även att man bör förtydliga principen om att unionen ska respektera medlemsstaternas nationella identitet, nuvarande artikel 6.3 EUF, bl.a. gällande medlemsstaternas grundstruktur och medlemsstaternas val gällande allmän ordning och sociala värderingar. Vidare diskuterade arbetsgruppen förhållandet mellan de nuvarande artiklarna 94 och 95 EGF och de politikområden där stödjande åtgärder kan antas. Arbetsgruppen kom till slutsatsen att en åtgärd bör grundas i den artikel där den har sin tyngdpunkt men att ordet tyngd-

⁶⁷ Bryssel den 4 november 2002 (6.11) CONV 375/1/02 *Slutrapport från arbetsgrupp V för kompletterande befogenheter* s. 3–7.

⁶⁸ Bryssel den 4 november 2002 (6.11) CONV 375/1/02 *Slutrapport från arbetsgrupp V för kompletterande befogenheter* s. 7–10.

punkt var alltför tekniskt och svårförståeligt. Det bör därför anges i fördraget att åtgärder för att harmonisera lagstiftning på den inre marknaden ”endast är tillämpliga på områden för stödjande åtgärder om åtgärdernas huvudmål, innehåll och avsedda verkningar hänför sig till fördragets artiklar om den inre marknaden.”. Vissa av arbetsgruppens medlemmar ansåg att man dessutom som en separat rättslig princip vid sidan av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna bör införa en rangordning, ingripandeskala, för unionens åtgärder.⁶⁹

Utan någon mer ingående diskussion enades arbetsgruppen om att också följande principer bör innefattas i en särskild avdelning om behörighet: subsidiaritetsprincipen, proportionalitetsprincipen, principen om gemenskapsrättens företrädare, principen om nationellt genomförande och nationell verkställighet (förutom kommissionens befogenheter att genomföra och verkställa, om dessa fastställs i fördragen), motivering till antagandet av en rättsakt med den information som krävs för att kontrollera om kraven i alla de allmänna principerna för utövandet av befogenheter är uppfyllda och principerna om gemensamt intresse och solidaritet.⁷⁰

Ett avsnitt i arbetsgruppens slutrapport ägnas åt en diskussion om den s.k. restkompetensen, nuvarande artikel 308 EGF, se fotnot 60. En majoritet av arbetsgruppens medlemmar ansåg att en artikel motsvarande nuvarande artikel 308 bör behållas i fördraget för att garantera en viss flexibilitet i systemet. Villkoren för tillämpningen av artikeln måste dock förtydligas och eventuellt skärpas. Inom vissa områden där artikel 308 regelbundet använts som rättslig grund rekommenderar arbetsgruppen att det införs särskilda rättsliga grunder i fördraget, bl.a. för betalningsbalansstöd till tredje land, immateriella rättighe-

⁶⁹ Bryssel den 4 november 2002 (6.11) CONV 375/1/02 *Slutrapport från arbetsgrupp V för kompletterande befogenheter* s. 10–14.

⁷⁰ Bryssel den 4 november 2002 (6.11) CONV 375/1/02 *Slutrapport från arbetsgrupp V för kompletterande befogenheter* s. 10–14.

ter, energi, räddningstjänst och för inrättande av myndigheter.⁷¹ Det nåddes en enighet i gruppen om att det bör framgå i fördraget att en artikel motsvarande nuvarande artikel 308 EGF inte får användas för att utvidga unionens befogenheter eller för att anta harmoniseringsåtgärder på områden där harmonisering uttryckligen utesluts. Arbetsgruppen ansåg att enhällighet i rådet ska fortsätta gälla samt åtminstone samtycke från Europaparlamentet. Eventuellt bör man även öppna upp för möjlighet till förhandskontroll av domstolen för att undvika dödlägen i rådet. Majoriteten förespråkade även att en särskild bestämmelse införs som gör det möjligt att genom kvalificerad majoritet upphäva rättsakter som antagits enligt en artikel motsvarande nuvarande artikel 308 EGF. Slutligen konstaterades gällande artikel 308 att artikeln är en konstitutionellt viktig bestämmelse, som beroende på dess slutliga form och räckvidd kanske bäst hör hemma i en allmän avdelning om befogenheter i ett framtida fördrag.⁷²

Slutligen diskuterade arbetsgruppen om det bör införas en särskild rättslig grund som ger unionen befogenheter att anta bestämmelser om god förvaltning i EU:s institutioner och gruppen rekommenderar att en sådan rättslig grund införs. Arbetsgruppen rekommenderar också att det införs en artikel i vilken det understryks det gemensamma intresset av att det nationella genomförandet av EU-rätten blir effektivt och ger unionen befogenhet att anta stödjande åtgärder i syfte att underlätta informationsutbytet.⁷³

Arbetsgruppens rapport diskuterades vid konventets plenarmöte den 7–8 november 2002. Rapportens förslag mottogs inte

⁷¹ Arbetsgruppen ansåg även att nuvarande artikel 3u EGF bör anpassas så att det där inte finns en uppräknig av områden som inte har någon motsvarande rättslig grund i fördraget som exempelvis turism, se slutrapporten s. 15.

⁷² Bryssel den 4 november 2002 (6.11) CONV 375/1/02 *Slutrapport från arbetsgrupp V för kompletterande befogenheter* s. 14–17.

⁷³ Bryssel den 4 november 2002 (6.11) CONV 375/1/02 *Slutrapport från arbetsgrupp V för kompletterande befogenheter* s. 17–18.

helt positivt av konventet. Det var många som motsatte sig bl.a. det föreslagna begreppet ”stödjande åtgärder”, förslaget att omformulera uttrycket ”en allt fastare sammanslutning”, förslaget att införa en ”grundläggande avgränsning av unionens befogenheter” och förslaget till förbud mot att använda unionslagstiftning i samband med kompletterande åtgärder. Däremot var det ingen som ifrågasatte förslaget att införa en särskild avdelning i det nya fördraget om befogenhetsfrågor. Det nåddes även enighet kring behovet av att behålla en artikel motsvarande nuvarande artikel 308 EGF i det nya fördraget. Konventsledamöterna var dock kritiska till arbetsgruppens rekommenderade skyddsmekanismer för ”flexibilitetsklausulen”. Ordföranden konstaterade att det således inte fanns en majoritet bakom arbetsgruppens förslag och att därför presidiet skulle diskutera frågorna längre fram mot bakgrund av vad som framkommit under konventsdebatten.⁷⁴

3.6 Arbetsgrupp 6: Ekonomisk styrning

REKOMMENDATIONER:

- Att unionens ekonomiska och sociala mål inkluderas i ett nytt fördrag.
- Att man behåller nuvarande strukturen enligt vilken unionen har exklusiv behörighet när det gäller den monetära politiken inom euroområdet och medlemsstaterna har behörigheten gällande den ekonomiska politiken
- Att den ekonomiska politikens samordning förstärks, bl.a. genom att se till att de nationella parlamenten engageras. De allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken utgör det viktigaste medlet för att stödja denna samordning.
- Att behålla Europeiska centralbankens oberoende från politiskt inflytande och att behålla dess nuvarande struktur och mandat.
- Att representationen utåt av euron i internationella forum måste bli effektivare.

⁷⁴ Bryssel den 13 november 2002 (28.11) CONV 400/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet, Bryssel den 7–8 november 2002*, s. 10–14.

- Eventuell en möjlighet för kommissionen att rikta en direkt varning till en medlemsstat som har ett alltför stort underskott i de offentliga finanserna.
- Eventuellt inkludera den öppna samordningsmetodens mål, förfaranden och gränser i fördraget samt göra Europaparlamentet mer delaktig i förfarandet.
- Bibehållande av Eurogruppen.
- Eventuellt en ändring av vissa beslutsförfaranden gällande beskattning.

Arbetsgruppen för ekonomisk styrning hade i uppgift att diskutera vilka former ett mer genomgripande ekonomiskt och finansiellt samarbete kan få till följd av införandet av en gemensam valuta.⁷⁵ Gruppen lämnade in sin slutrapport den 21 oktober 2002.⁷⁶ De frågor som behandlats har delats in i tre huvudgrupper: monetär politik, ekonomisk politik och institutionella frågor. Slutrapporten inleds med några allmänna rekommendationer. Till att börja med rekommenderar gruppen att unionens ekonomiska och sociala mål tas med i ett nytt fördrag. Arbetsgruppens medlemmar var även överens om att frågan om huruvida ytterligare ekonomiska och sociala mål och kompetenser ska införas i fördraget bör diskuteras vid ett plenarmöte i konventet. Vidare rekommenderas att man behåller nuvarande strukturen enligt vilken unionen har exklusiv behörighet när det gäller den monetära politiken inom euroområdet och medlemsstaterna har behörigheten gällande den ekonomiska politiken. Det finns dock ett behov av bättre samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik. Arbetsgrup-

⁷⁵ Bryssel den 30 maj 2002 (3.6) CONV 76/02, *Mandat för arbetsgruppen för ekonomisk styrning*.

⁷⁶ Bryssel den 21 oktober 2002 (29.10) CONV 357/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VI för ekonomisk styrning*. Ordförande i arbetsgruppen var Klaus Hänsch. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

pen anser att frågan huruvida dialogen med arbetsmarknadens parter som arbetsmetod bör nämnas i fördraget överskrider dess mandat och därför bör diskuteras av hela konventet.

Arbetsgruppen övergår sedan till att diskutera den monetära politiken. Många av arbetsgruppens medlemmar anser att Europeiska centralbankens uppgifter, mandat och stadga bör behållas oförändrade och inte påverkas av några nya fördragsbestämmelser. Vissa medlemmar ansåg dock att det går att förbättra ECB:s öppenhet t.ex. genom att involvera Europaparlamentet mer medan andra menade att ECB redan har visat sig vilja verka för ökad öppenhet och att det därför inte behövs några ändringar. Gruppen var överens om att man med tanke på utvidgningen måste ändra artikel 10.2 i ECB:s stadga och uppmanade ECB eller kommissionen att göra detta.⁷⁷

Gällande den ekonomiska politiken konstaterade arbetsgruppen först och främst att den ekonomiska politikens samordning bör förstärkas bl.a. genom att se till att de nationella parlamenten engageras. Arbetsgruppen stöder Europeiska rådets slutsatser i Barcelona om att de olika samordningsprocesserna ska rationaliseras. Samordningen av den ekonomiska politiken anses vara en fråga av allmänt intresse och arbetsgruppen anser att de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken utgör det viktigaste medlet för att stödja denna samordning. Vissa anser att systemet kan förbättras genom att ge kommissionen rätt att lämna formella förslag medan andra vill behålla de befintliga förfarandena. När det gäller genomförandefasen fanns det delade meningar i arbetsgruppen; vissa vill ge kommissionen ett större ansvar medan andra vill behålla det nuvarande systemet. Arbetsgruppen anser att Europaparlamentet bör höras om utkastet till allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken.⁷⁸

⁷⁷ Bryssel den 21 oktober 2002 (29.10) CONV 357/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VI för ekonomisk styrning* s. 3.

⁷⁸ Bryssel den 21 oktober 2002 (29.10) CONV 357/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VI för ekonomisk styrning*, s. 4.

Gällande stabilitets- och tillväxtpakten nämner arbetsgruppen att samordning av medlemsstaternas budgetfrågor och finansiella frågor för att uppnå monetär stabilitet är av mycket stort allmänintresse. Arbetsgruppen anser att nuvarande artikel 104 EGF bör ändras så att kommissionen kan utfärda en direkt varning gällande för stort budgetunderskott till den berörda medlemsstaten. Gruppen konstaterar vidare att stabilitets- och tillväxtpakten är ett politiskt instrument som även fortsättningsvis bör ligga utanför det konstitutionella fördraget. Det fanns ett brett stöd inom arbetsgruppen för att av tydlighets-skäl i det konstitutionella fördraget ta med de grundläggande målen, förfarandena och gränserna för den öppna samordningsmetoden, där Europaparlamentet och kommissionen också bör spela en roll, utan att för den skull skada metodens flexibilitet.⁷⁹

Arbetsgruppen rekommenderar även att det införs en bestämmelse om en omfattande samrådsprocess, särskilt med arbetsmarknadens parter. Gällande beskattning rekommenderar arbetsgruppen att unionens befogenheter på skatteområdet motsvarande de nuvarande artiklarna 93, 94 och 175 EGF behålls. Majoriteten av medlemmarna rekommenderar dock att vissa ändringar görs i förfarandena för beslutsfattande. Ändringarnas syfte är att ”sörja för tillräcklig tillnärmning av skattesatser, miniminormer och beskattningsunderlag inom indirekt beskattning och företagsbeskattning för att säkerställa att den inre marknadens funktion inte påverkas av skadlig skattekonkurrens eller allvarliga snedvridningar av den interna handeln.”. Medlemmarna rekommenderar dels att det upprättas en uttömmande förteckning över särskilda åtgärdstyper där kvalificerad majoritetsröstning bör tillämpas, dels att det uttryckligen anges att dessa särskilda åtgärder inte direkt eller indirekt

⁷⁹ Bryssel den 21 oktober 2002 (29.10) CONV 357/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VI för ekonomisk styrning*, s. 5–6.

får påverka andra skattepolitiska områden. Avsnittet om ekonomisk politik avslutas med en kort kommentar gällande finansmarknaderna där arbetsgruppen konstaterar att Lamfalussyrapportens reformer nu är i kraft och att det kan finnas anledning att efter en utvärdering tillämpa samma struktur på andra delar av den finansiella marknaden. Vissa av gruppens medlemmar anser att man bör ändra nuvarande artikel 202 EGF för att därigenom ge parlamentet en s.k. återkallanderätt inom ramen för Lamfalussyförfarandet.⁸⁰

I det sista avsnittet i slutrapporten behandlas institutionella frågor. Arbetsgruppen anser att eurogruppen har en viktig roll när det gäller att underlätta diskussionerna mellan de deltagande länderna. Arbetsgruppen anser därför att det inte bör vidtas några åtgärder som skulle hindra möjligheten till informella diskussioner mellan eurogruppens finansministrar, ECB och kommissionen. Några av arbetsgruppens medlemmar medger att det finns ett behov av att behålla eurogruppen som ett informellt diskussionsforum, men anser att beslut som uteslutande rör euroområdet bör fattas av Ekofinrådet, och att fördraget bör ändras i enlighet härmed. Andra stöder det nuvarande systemet. Arbetsgruppen är överens om att de nuvarande informella arrangemangen för att företräda euroområdet i internationella organisationer bör effektiviseras. Några medlemmar anser att detta skulle kunna uppnås genom bättre samordning. Andra vill gå ännu längre, även om det erkänns att den typ av representation som krävs delvis kan bero på den internationella organisationen. De finns olika åsikter i arbetsgruppen; en del vill att denna roll huvudsakligen ska innehas av ordföranden för eurogruppen, medan andra föredrar att man

⁸⁰ Bryssel den 21 oktober 2002 (29.10) CONV 357/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VI för ekonomisk styrning*, s. 6–7. Angående Lamfalussyrapporten se vidare Mohamed, Sideek, *Reform of the EU Securities Market: A Critical Assessment of the Lamfalussy Report*, *Business Law International*, issue 3, September 2002, s. 290 och Almer, Josefin, *Institutionell reform av EG:s värdepappersmarknad*, *Europarättslig tidskrift* 2003 s. 40.

genom att införa en bemyndigandeklausul i fördraget anförtror denna uppgift åt kommissionen.⁸¹

Arbetsgruppens slutrapport diskuterades på konventets plenarmöte den 7–8 november 2002. Det rörde enighet kring de flesta av de rekommendationer som arbetsgruppen enats om bl.a. att den nuvarande befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna ska fortsätta gälla och att det är nödvändigt att innefatta de ekonomiska och sociala målen i fördraget. Många förespråkade även en bättre samordning av den nationella ekonomiska politiken. Konventet kom även fram till att kommissionen ska kunna rikta en första varning gällande genomförandet av de allmänna riktlinjerna direkt till den berörda medlemsstaten, många ansåg även att kommissionen ska kunna rikta en sådan varning vid underskott. Hur förfarandena ska gå till i senare skeden måste däremot presidiet fortsätta att diskutera. Beträffande beskattningen ifrågasatte ingen de befogenheter som fastställs i de nuvarande artiklarna 93, 94 och 175 EGF. Ett förslag bör dock läggas fram senare till konventet gällande eventuella ändringar av själva förfarandena. Presidiet ska även diskutera hur den öppna samordningsmetoden ska införas i det konstitutionella fördraget. Angående förslaget till en enda representation av euroområdet föreslog ordföranden att arbetsgruppen om yttre åtgärder tar med frågan i sin slutrapport.⁸²

3.7 Arbetsgrupp 7: Yttre åtgärder

REKOMMENDATIONER:

- Sammanförande av artiklar om yttre åtgärder i fördraget.
- Definiering av EU:s principer och mål för yttre åtgärder i fördraget.
- Strategiska mål och intressen bör definieras av Europeiska rådet och genomföras av rådet.

⁸¹ Bryssel den 21 oktober 2002 (29.10) CONV 357/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VI för ekonomisk styrning*, s. 7–8.

⁸² Bryssel den 13 november 2002 (28.11) CONV 400/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 7–8 november 2002*, s. 1–6.

- Inrätta en europeisk yttre representant som bör vara unionens enda talesman i internationella forum, när det finns en godkänd unionsståndpunkt.
- Inrätta ett råd för yttre förbindelser samt samordningsperson i kommissionen.
- Inrätta en europeisk avdelning för yttre åtgärder och en europeisk diplomatkår.
- Möjliggöra snabba reaktioner och åtgärder inom ramen för finansieringen av GUSP. Utökad användning av kvalificerad majoritetsröstning inom GUSP och inom handelspolitikens område.

Arbetsgruppen för yttre åtgärder presenterade sin slutrapport den 16 december 2002.⁸³ Gruppen hade i uppgift att diskutera en mängd olika frågor, bl.a. hur man säkerställer konsekvens i unionens åtgärder genom samordning av de tillgängliga instrumenten, hur unionens yttre representation ska se ut och hur den höge representanten för GUSP ska fungera.⁸⁴ Rapporten är indelad i två delar: i del a behandlas arbetsgruppens rekommendationer och i del b ges en detaljerad redogörelse för de diskussioner som förts i arbetsgruppen.⁸⁵

Inledningsvis rekommenderar arbetsgruppen att man i ett nytt fördrag sammanför alla artiklar gällande EU:s utrikespolitik även om man behåller olika arrangemang för olika politikområden. Vidare har arbetsgruppen enats om en text i vilken principerna och målen för EU:s yttre åtgärder definieras, se gruppens slutrapport s. 2–3. Principerna ska vägleda även ställningstaganden om yttre aspekter av EU:s inre politik. Arbetsgruppen rekommenderar att Europeiska rådet definierar de strategiska målen för unionen och att sedan rådet är ansvarigt

⁸³ Bryssel den 16 december 2002 (19.12) CONV 459/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VII för yttre åtgärder*. Ordförande i arbetsgruppen var Jean-Luc Dehaene. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

⁸⁴ Bryssel den 10 september 2002 (12.9) CONV 252/02 Mandat för arbetsgrupp VII för yttre åtgärder.

⁸⁵ I det följande kommer endast arbetsgruppens rekommendationer, del a av slutrapporten, att refereras.

för genomförandet av de strategiska målen. Vidare nåddes det även stor enighet i arbetsgruppen om att rekommendera att det anges i fördraget "...att unionen har befogenheter att ingå avtal om frågor som ligger inom dess interna behörighetsområde".⁸⁶

Arbetsgruppen diskuterade även frågan om de nuvarande rollerna för den höge representanten för GUSP och den kommissionsledamot som har ansvar för yttre förbindelser. Det fanns olika åsikter i gruppen men stor uppslutning fanns för en lösning som innebär att båda dessa funktioner skulle innehas av en "europeisk yttre representant". Den yttre representanten skulle utnämnas av rådet genom kvalificerad majoritet efter godkännande från kommissionens ordförande och bekräftelse från Europaparlamentet. I frågor som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skulle representanten få mandat från och vara ansvarig inför rådet. Representanten skulle ha formell men inte exklusiv initiativrätt i GUSP-frågor. Den yttre representanten skulle vidare vara fullvärdig ledamot av kommissionen och helst även dess vice ordförande. Slutligen skulle även den yttre representanten sköta unionens representation utåt och ersätta den nuvarande trojkan. Arbetsgruppen var enig om att denna fråga får viktiga institutionella konsekvenser och således måste diskuteras i ett vidare sammanhang.⁸⁷

För att säkra samstämmighet och effektivitet gällande yttre åtgärder i EU:s institutioner föreslår arbetsgruppen dels att man inrättar ett särskilt råd för yttre förbindelser, dels att en kontaktpunkt inom kommissionen inrättas som samordnar alla frågor om yttre åtgärder. För att säkra samstämmighet och effektivitet gällande tjänsterna föreslår arbetsgruppen dels inrättandet av en europeisk avdelning för yttre åtgärder, dels inrättandet av en europeisk diplomatkår. Vidare anser arbetsgruppen att den europeiske yttre representanten och kommission bör ha

⁸⁶ Bryssel den 16 december 2002 (19.12) CONV 459/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VII för yttre åtgärder*, s. 1–4.

⁸⁷ Bryssel den 16 december 2002 (19.12) CONV 459/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VII för yttre åtgärder*, s. 5.

möjlighet att lägga fram gemensamma initiativ för att främja ett enhetligt användande av unionens instrument. För att främja handlingskraft inom GUSP anser arbetsgruppen att man bör tillämpa befintliga bestämmelser om användning av kvalificerad majoritetsröstning (KMR) samt andra flexibla regler såsom konstruktiv röstnedläggning. Arbetsgruppen rekommenderar även att det införs en ny bestämmelse som ger Europeiska rådet möjlighet att utvidga området för KMR. Även gemensamma initiativ bör kunna godkännas genom KMR. Vidare bör KMR tillämpas inom alla handelspolitiska områden.⁸⁸

Arbetsgruppen betonar även behovet av att säkerställa samstämmighet mellan utvecklingssamarbetet och andra aspekter av EU:s yttre åtgärder samt de yttre aspekterna av den inre politiken, eftersom utvecklingsbistånd bör betraktas som en del av unionens övergripande strategi gentemot tredje land. Europeiska utvecklingsfonden (EUF) bör införlivas i EU:s totala budget och därmed underställas samma förfaranden som andra områden för finansiellt bistånd. De administrativa och rättsliga instrumenten för förvaltning av EU:s utvecklingsprogram bör förenklas och förbättras med en betydlig minskning av antalet bestämmelser för regioner och sektorer samt en inriktning på strategisk programplanering.⁸⁹

Gruppen konstaterar vidare att de nuvarande bestämmelserna i nuvarande artikel 21 EUF om GUSP fungerar tillfredsställande. De bör dock kompletteras så att det anges att den person som innehar befattningen som hög representant bör engageras i de uppgifter som beskrivs i artikel 21 EUF. Flera medlemmar ansåg att Europaparlamentet i större utsträckning bör delta i handelspolitikens utformning. Angående finansiering av GUSP rekommenderar arbetsgruppen att GUSP-delen av EU:s budget bör vara så pass stor så att man möjliggör en snabb reaktion på oförutsedda kriser, det bör även finnas en större

⁸⁸ Bryssel den 16 december 2002 (19.12) CONV 459/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VII för yttre åtgärder*, s. 5–7.

⁸⁹ Bryssel den 16 december 2002 (19.12) CONV 459/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VII för yttre åtgärder*, s. 8.

marginal av icke tilldelade medel i de viktigaste stödprogrammen. Den yttre representanten bör ha viss frihet vid finansiering av åtgärder som är nödvändiga inom uppdraget och lämpliga förfaranden bör fastställas för att möjliggöra snabba utbetalningar och åtgärder.⁹⁰

Arbetsgruppen rekommenderar att det nya fördraget ska innehålla en enda uppsättning bestämmelser om förhandling om och ingående av internationella avtal. Om tillämpningsområdet för ett avtal faller både inom det nuvarande gemenskapsområdet och de nuvarande avdelningarna V och/eller VI EUF bör man om möjligt sträva efter att ingå ett enda avtal och att förhandlingsförfarandet ska beslutas av rådet på grundval av vilken fråga avtalet huvudsakligen gäller. Arbetsgruppen rekommenderar att unionen när det är lämpligt bör verka för förändringar i de internationella organisationernas stadgor så att medlemskap för unionen blir möjligt. De medlemmar i arbetsgruppen som ingår i euroområdet förordar, med stöd av andra, gemensam representation för euroområdet i internationella finansinstitut och rekommenderar att man bör hitta en lösning så att samordningen mellan gemensam representation och skyldigheter som åligger medlemsstaterna kan organiseras. Arbetsgruppen enades om att medlemsstaterna bör förstärka samordningen av sina ståndpunkter i internationella organisationer och konferenser i syfte att enas om EU-ståndpunkter och en strategi för att främja dessa. Unionen bör ha en enda talesman i internationella forum, när det finns en godkänd unionsståndpunkt. Denna uppgift bör anförtros den yttre representanten.⁹¹

Arbetsgruppens rapport diskuterades vid konventets plenarmöte den 20–21 december 2002. De flesta av gruppens rekommendationer fick ett brett stöd vid mötet. Det uttrycktes ett allmänt stöd för rekommendationen att definiera principerna

⁹⁰ Bryssel den 16 december 2002 (19.12) CONV 459/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VII för yttre åtgärder*, s. 8–9.

⁹¹ Bryssel den 16 december 2002 (19.12) CONV 459/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VII för yttre åtgärder*, s. 9–10.

och de allmänna målen för EU:s yttre åtgärder i fördraget i enlighet med den text som arbetsgruppen tagit fram. Gruppens rekommendation att ha en samordningspunkt i kommissionen för frågor om yttre förbindelser fick även ett brett stöd. Ett stort antal ledamöter stödde att rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser) delas upp i två separata råd varvid ett särskilt råd för yttre åtgärder inrättas. Det fanns flera ledamöter som stödde rekommendationen att inrätta en europeisk diplomat-tjänst men vissa ansåg att detta sköts bäst av medlemsstaterna själva. Det fanns ett mycket brett stöd för förslaget att utvidga kvalificerad majoritetsröstning till alla handelspolitiska områden.⁹²

De flesta talare underströk vikten av tydlighet i unionens yttre representation och var eniga om att arrangemangen för den yttre representationen bör bidra till unionens förmåga att utöva inflytande på den internationella utvecklingen. Det rådde allmän enighet om att samordningen bör förbättras i de internationella organisationerna. Rörande förslaget om inrättandet av en europeisk yttre representant rådde det delade meningar på plenarmötet. Gruppens ordförande Jean-Luc Dehaene noterade i sitt slutanförande "... att diskussionen om den höge representantens roll och kommissionens ansvar på området yttre åtgärder samt de specifika frågorna om "dubbla befogenheter" kommer att fortsätta i samband med den bredare debatten om institutionerna."⁹³

⁹² Bryssel den 23 december 2002 (14.1) CONV 473/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 20 december 2002*, s. 3–9.

⁹³ Bryssel den 23 december 2002 (14.1) CONV 473/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 20 december 2002*, s. 3–9.

3.8 Arbetsgrupp 8: Försvar

REKOMMENDATIONER:

- Aktualisering av Petersberguppdragen.
- Förbättringar gällande samstämmighet och effektivitet vid genomförandet av krishanteringsinsatser, bl.a. en förstärkning av den höge representantens roll.
- "Euroområdet för försvaret." Införa en möjlighet till närmare samarbete i fördraget.
- Införandet av en solidaritetsklausul.
- Inrättandet på mellanstatlig grund av en europeisk byrå för försvarsmateriel och strategisk forskning.
- Inrättandet av ett råd för försvarsfrågor.
- Ökad parlamentarisk kontroll.

Arbetsgruppen för försvarsfrågor diskuterade olika aspekter av unionens gemensamma försvarspolitik.⁹⁴ Slutrapporten presenterades den 16 december 2002.⁹⁵ Rapporten är indelad i två delar. I den första delen av rapporten redogör arbetsgruppen för den rättsliga bakgrunden till och utvecklingen av den europeiska säkerhetspolitiken. I första delen framställs även försvarsfrågornas speciella karaktär samt slutligen de nya utmaningar och mål som unionen och medlemsstaterna nu möter. Den andra delen av rapporten innehåller arbetsgruppens rekommendationer.⁹⁶

⁹⁴ Bryssel den 10 september 2002 (11.9) CONV 246/02 *Mandat för arbetsgruppen för försvarsfrågor* och Bryssel den 19 juli 2002 (24.7), se även Bryssel den 19 juli 2002 (24.7) *Arbetsgrupper: Andra omgången*.

⁹⁵ Bryssel den 16 december 2002 (19.12) CONV 461/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VIII för försvarsfrågor*. Ordförande i arbetsgruppen var Michel Barnier. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

⁹⁶ I den här sammanställningen refereras enbart arbetsgruppens rekommendationer, den andra delen av slutrapporten från arbetsgruppen för försvarsfrågor.

I den andra delen av rapporten börjar arbetsgruppen med att poängtera att "...säkerhets- och försvarspolitiken i hög grad bidrar till unionens trovärdighet internationellt. Vid fastställandet av denna politik handlar det inte om att omvandla Europeiska unionen till en militärallians utan att utrusta unionen med nödvändiga instrument för att försvara sina mål och värderingar och bidra till fred och stabilitet i världen i enlighet med principerna i FN-stadgan och folkrätten."⁹⁷ Arbetsgruppen noterar med intresse de förslag, principer och mål som arbetsgruppen för yttre åtgärder rekommenderar i sin slutrapport.

Arbetsgruppen rekommenderar att Petersberguppgiften ska kompletteras med ett särskilt omnämnande av andra uppdrag där militära medel används. Vidare konstaterar arbetsgruppen att man bör ha tillgång till snabba och effektiva förfaranden gällande krishantering. Gruppen rekommenderar en förstärkning av den höge representantens roll. Det finns även ett stort behov av att samordna de militära och civila aspekterna på fältet och denna samordning bör återspegla arrangemangen i Bryssel. När det gäller krishanteringen anser flertalet av gruppens medlemmar att man bör frångå kravet på enhällighet i beslutsfattandet och istället övergå till andra beslutsformer som i högre grad bygger på samtycke och en solidaritetskultur mellan medlemsstaterna. Det bör införas en möjlighet till närmare samarbete mellan de medlemsstater som vill utföra de mest krävande uppgifterna, en typ av "euroområde för försvar", i det nya konstitutionella fördraget.⁹⁸

Arbetsgruppen konstaterar vidare att unionen idag står inför delvis en förändrad hotbild i form av terrorism. Detta hot kräver att man använder alla medel som unionen och medlemsstaterna förfogar över. Arbetsgruppen rekommenderar att man därför inför en solidaritetsklausul i det nya konstitutionella

⁹⁷ Bryssel den 16 december 2002 (19.12) CONV 461/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VIII för försvarsfrågor*, s. 15.

⁹⁸ Bryssel den 16 december 2002 (19.12) CONV 461/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VIII för försvarsfrågor*, s. 16–19.

fördraget. En stor del av arbetsgruppen stödjer även inrättandet på mellanstatlig grund av en europeisk byrå för försvarsmateriel och strategisk forskning vilken skulle ha i uppgift att sörja för att de operativa behoven uppfylls. Ett stort antal medlemmar förespråkade också idén om att inrätta ett särskilt råd för försvarsfrågor. Slutligen diskuterar arbetsgruppen vissa institutionella frågor. Arbetsgruppen anser att den person som är hög representant för GUSP även ska ha ansvar för unionens verksamhet på europeiska säkerhets- och försvarspolitikens område (ESFP). Arbetsgruppen betonar även vikten av parlamentarisk kontroll.⁹⁹

Arbetsgruppens slutrapport diskuterades vid konventets plenarmöte den 20–21 december 2002. Det fanns ett brett stöd för resultatet av arbetsgruppens diskussioner och många talare ställde sig helt bakom gruppens rekommendationer. Det fanns även ett brett stöd för rekommendationen om aktualisering av Petersberguppdragen och en bättre samstämmighet och effektivitet gällande krishantering. Det fanns även stöd för rekommendationen att införa en solidaritetsklausul i fördraget och att inrätta en byrå för försvarsmateriel. Även förslaget att den höge representanten ska ansvara för ESFP fick ett brett stöd. På konventsmötet fanns även starka krav på parlamentarisk kontroll, främst genom de nationella parlamenten. Däremot nåddes ingen enighet om förslagen i syfte att medge flexibilitet varken i fråga om krishantering eller kollektivt försvar.¹⁰⁰

⁹⁹ Bryssel den 16 december 2002 (19.12) CONV 461/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VIII för försvarsfrågor*, s. 20–25.

¹⁰⁰ Bryssel den 23 december 2002 (14.1) CONV 473/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet- Bryssel den 20 december 2002*, s. 9–13.

3.9 Arbetsgrupp 9: Förenkling

REKOMMENDATIONER:

- Minska antalet rättsliga instrument.
- *EU-lagar* och *EU-ramlagar* istället för förordningar och direktiv.
- *GUSP-beslut* istället för gemensamma strategier, åtgärder och ståndpunkter.
- Den öppna samordningsmetoden bör ges konstitutionell status.
- Införa en normhierarki; *rättsakter*, *delegerade akter* och *genomförandeakter*.
- Förenkling av lagstiftningsförfarandena. Medbeslutandeförfarandet bör vara den generella regeln.
- Förenkling och förbättring av budgetförfarandet.

Arbetsgruppen för förenkling av lagstiftningsförfaranden och instrument hade i uppgift att bl.a. diskutera hur antalet lagstiftningsförfaranden ska minskas, om det går att förenkla vissa förfaranden och hur antalet rättsliga instrument kan minskas.¹⁰¹ Slutrapporten presenterades den 29 november 2002.¹⁰² Inledningsvis konstaterar arbetsgruppen att det nuvarande unionssystemet är oklart och svårbegripligt för medborgarna. För att ha möjlighet att kritisera och kontrollera systemet måste medborgarna kunna förstå systemet. Att förenkla innebär att göra systemet begripligt men även att rättsakter med samma rättsliga och politiska giltighet ska ha samma demokratiska legitimitet.

Unionen har för närvarande 15 olika rättsliga instrument. Arbetsgruppen anser att antalet rättsliga instrument som unionen

¹⁰¹ Bryssel den 17 september 2002 (19.9) CONV 271/02 *Mandat för arbetsgrupp IX för förenkling av lagstiftningsförfaranden och instrument*.

¹⁰² Bryssel den 29 november 2002 (2.12) CONV 424/02 *Slutrapport från arbetsgrupp IX för förenkling*. Ordförande för arbetsgruppen var Guiliano Amato. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

förfogar över måste minskas betydligt. Arbetsgruppen föreslår att instrumenten begränsas till följande:

1. Bindande instrument

Förordningar som föreslås att i framtiden kallas Europeiska unionens lagar, *EU-lagar*.

Direktiv som föreslås att i framtiden kallas Europeiska unionens ramlagar, *EU-ramlagar*.

Beslut som skulle ha en något vidare definition än den nuvarande, se nuvarande artikel 249 EGF.

2. Icke-bindande instrument

Rekommendationer, samma definition som nuvarande, se nuvarande artikel 249 EGF.

Yttranden, samma definition som nuvarande, se nuvarande artikel 249 EGF.

Arbetsgruppen rekommenderar att dessa unionsinstrument räknas upp i ett inledande avsnitt i det nya fördraget. Den föreslagna klassificeringen föreslår man ska tillämpas även på polissamarbete och straffrättsligt samarbete, nuvarande avdelning VI EUF. Beträffande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, GUSP, är arbetsgruppen enig om att man bör behålla de specifika särdragen hos instrumenten. Gruppen rekommenderar dock att man ersätter begreppen gemensamma åtgärder, gemensamma strategier och gemensamma ståndpunkter med benämningen GUSP-beslut. Angående atypiska akter, såsom resolutioner och uttalanden, anser arbetsgruppen att det är nödvändigt att ett visst utrymme för flexibilitet behålls och gruppen avstår därför från att ge några rekommendationer om minskning av eller nya begrepp för dessa instrument. Arbetsgruppen rekommenderar dock att man inför en regel i det nya fördraget där det framgår att lagstiftaren inte får anta atypiska akter i en fråga där lagstiftaren har fått ett förslag eller lagstiftningsinitiativ förelagt sig. Arbetsgruppen rekommenderar vidare att man likriktar och förtydligar språkbruket i

fördraget i de olika rättsliga grunderna så att språkbruket blir konsekvent. Vidare anser arbetsgruppen att den öppna samordningsmetoden bör ges konstitutionell rang.¹⁰³

Arbetsgruppen rekommenderar att det införs en normhierarki. Det är svårt att avgränsa lagstiftningsärenden från rena verkställighetsärenden i unionen. Genom att införa en ny typ av instrument, delegerade akter, anser dock arbetsgruppen att detta skulle kunna avhjälpas så att det framgår om en rättsakt antagits med fördraget som grund eller inte. Arbetsgruppen rekommenderar följande tre nivåer för antagande av rättsakter inom unionen:

Rättsakter, lagar och ramlagar. Akter som antas på grundval av fördraget och innehåller vad som är väsentligt på ett visst område. Medbeslutandeförfarandet bör gälla generellt.

Delegerade akter, delegerade förordningar. Akter som i detalj utvecklar eller ändrar vissa delar av en rättsakt inom ramen för ett bemyndigande som fastställs av lagstiftaren. Det skulle gälla fall då lagstiftaren anser att de väsentliga delar av ett område som denne fastställt behöver utvecklas i rättsligt hänseende och att detta kan delegeras. En sådan delegering måste emellertid omfattas av begränsningar och en kontrollmekanism som lagstiftaren själv ska fastställa i rättsakten. Kontrollen kan utgöras av en återkallanderätt, ett tyst förfarande eller en upphävningsmekanism. Delegerade akter ska antas av kommissionen eller i särskilda fall av rådet genom kvalificerad majoritet.

Genomförandekter, genomförandeförordning eller genomförandebeslut. Akter om genomförande av rättsakter, ”delegerade akter” eller akter som föreskrivs i själva fördraget. Liksom när det gäller delegerade akter är det lagstiftaren som avgör om och i vilken utsträckning det är nödvändigt att på unionsnivå anta akter om genomförande av rättsakter och/eller delegerade

¹⁰³ Bryssel den 29 november 2002 (2.12) CONV 424/02 Slutrapport från arbetsgrupp IX för förenkling, s. 3–7.

akter samt eventuellt det kommittéförfarande (se nuvarande artikel 202 EGF) som ska åtfölja antagandet av sådana akter. Man bör även eventuellt lätta upp kommittéförfarandena.¹⁰⁴

Arbetsgruppen övergår sedan till att diskutera frågan om förenkling av förfarandena. Om man endast tar hänsyn till Europaparlamentets och rådets respektive roller vid beslutsförfarandena reduceras de till huvudsakligen fem stycken, nämligen medbeslutande, samarbete, enkelt yttrande eller samtycke från Europaparlamentet samt beslutsfattande av rådet ensamt. Arbetsgruppen rekommenderar att förfarandena för beslutsfattande räknas upp och att deras väsentliga delar beskrivs i första delen av det konstitutionella fördraget, medan en detaljerad beskrivning av hur de fungerar ska finnas i andra delen. Arbetsgruppen rekommenderar en allmän tillämpning av kvalificerad majoritetsröstning i rådet inom medbeslutandeförfarandets tillämpningsområde och en större flexibilitet i förlikningskommitténs sammansättning samt även vissa språkliga justeringar gällande förfarandet i fördraget. Arbetsgruppen anser även att medbeslutandeförfarandet bör tillämpas generellt vid antagande av rättsakter. Arbetsgruppen nådde bred enighet om att föreslå att man avskaffar samarbetsförfarandet och ersätter det med medbeslutandeförfarandet eller samrådsförfarandet. När det gäller samtyckesförfarandet anser arbetsgruppen att man bör förbehålla förfarandet för ratificering av internationella avtal. I övriga fall där samtyckesförfarandet nu används bör man övergå till att tillämpa medbeslutandeförfarandet.¹⁰⁵

Slutligen diskuterar arbetsgruppen förenkling och förbättring av budgetförfarandet. Arbetsgruppen rekommenderar att man inför en artikel i den konstitutionella delen av det nya fördraget som klart och tydligt fastställer de principer som styr budgetbestämmelserna. En ny rättslig grund borde införas i för-

¹⁰⁴ Bryssel den 29 november 2002 (2.12) CONV 424/02 *Slutrapport från arbetsgrupp IX för förenkling*, s. 8–12.

¹⁰⁵ Bryssel den 29 november 2002 (2.12) CONV 424/02 *Slutrapport från arbetsgrupp IX för förenkling*, s. 13–18.

draget för att där införa en mekanism för finansiell programplanering på medellång sikt. Fördraget bör även på ett mer fullständigt sätt lösa frågan om sambanden mellan lagstiftningen och budgetförfarandet.¹⁰⁶

Arbetsgruppens slutrapport diskuterades vid konventets plenarmöte den 5–6 december 2002. På mötet nåddes enighet om att minska antalet rättsinstrument till sex stycken instrument: två bindande instrument, ”lagar” och ”ramlagar”, som skulle ersätta nuvarande ”förordningar” och ”direktiv”, ”förordningar” och ”beslut” som skulle reserveras för de bindande akter som det verkställande organet antar som delegerade akter och genomförandeakter och slutligen icke bindande instrument, ”rekommendationer” och ”yttranden”, som skulle behålla sina nuvarande kännetecken. Förslaget om rangordningen av unionens akter mottogs positivt men bör preciseras vid ett senare tillfälle. Det nåddes ingen enighet om att införa den nya kategorin ”delegerade akter”. Gällande den tredje nivån i det föreslagna normsystemet, genomförandeakter, ansåg ordföranden att frågan om förenkling av kommittéerna bör behandlas ytterligare. Han ansåg också att formuleringen av nuvarande artikel 202 EGF bör ses över så att Europaparlamentets lagstiftande befogenhet inom ramen för medbeslutandeförfarandet beaktas. Det fanns stöd för arbetsgruppens förslag om förenkling av lagstiftningsförfarandena men förslagen gällande budgetförfarandet bör ses över ytterligare.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Bryssel den 29 november 2002 (2.12) CONV 424/02 *Slutrapport från arbetsgrupp IX för förenkling*, s. 18–21.

¹⁰⁷ Bryssel den 13 december 2002 (8.1) CONV 449/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 5–6 december 2002*, s. 1–9

3.10 Arbetsgrupp 10: Frihet, säkerhet och rättvisa

REKOMMENDATIONER:

- Alla bestämmelser om ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa bör sammanföras i en enda avdelning i fördraget.
- Utökad tillämpning av omröstning med kvalificerad majoritetsröstning och medbeslutande.
- Man bör i så stor utsträckning som möjligt skilja på lagstiftande och operativa uppgifter.

Den tionde arbetsgruppen diskuterade vilka förbättringar som är nödvändiga för att ett område för frihet, säkerhet och rättvisa verkligen ska kunna införas.¹⁰⁸ Gruppen presenterade sin slutrapport den 2 december 2002.¹⁰⁹ Inledningsvis redogör arbetsgruppen för två gyllene regler som styrt gruppens arbete; den första är att man bör ha en gemensam allmän rättslig ram där de särskilda utmärkande dragen på detta område erkänns, alltså att alla bestämmelser om ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa bör sammanföras i en enda avdelning i fördraget och den andra gyllene regeln är att man i så stor utsträckning som möjligt bör skilja på lagstiftande och operativa uppgifter. Arbetsgruppens rapport är indelad i tre delar, del A behandlar lagstiftningsförfarandena, del B behandlar stärkning av det operativa samarbetet och del C behandlar vissa övergripande frågor.

Arbetsgruppen inleder med att diskutera lagstiftningsförfarandena avseende områden inom den nuvarande första pelaren. Gällande asyl, flyktingar och fördrivna personer ger arbetsgruppen tre rekommendationer. För det första att omröstning med

¹⁰⁸ Bryssel den 19 juli 2002 (24.7) Bryssel den 19 juli 2002 (24.7)
Arbetsgrupper: Andra omgången.

¹⁰⁹ Bryssel den 2 december 2002 (4.12) CONV 426/02 *Slutrapport från arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa*. Ordförande för arbetsgruppen var John Burton. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

kvalificerad majoritet och medbeslutande ska tillämpas för lagstiftning om asyl, flyktingar och fördrivna personer. För det andra att nuvarande artikel 63.1 och 63.2 EGF ska formuleras om för att skapa en allmän rättslig grund som möjliggör antagandet av de åtgärder som behövs för att införa ett gemensamt asylsystem och en gemensam politik avseende flyktingar och fördrivna personer. För det tredje att i fördraget fastställa principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna, som ska gälla som allmän princip för unionens asyl-, invandrings- och gränskontrollpolitik. Gällande invandringspolitiken rekommenderar arbetsgruppen att en gemensam invandringspolitik bör fastställas som ett mål i fördraget och att en rättslig grund bör anges, så att unionen kan vidta stimulans- och stödåtgärder för att bistå medlemsstaterna att främja integrationen av lagligen bosatta tredjelandsmedborgare. Arbetsgruppen rekommenderar även en övergång till kvalificerad majoritetsröstning (KMR) och medbeslutande när det gäller unionens lagstiftning på dessa områden. Vidare anser arbetsgruppen att den rättsliga grunden för viseringspolitiken, nuvarande artikel 62.2.b EGF, bör förenklas och möjliggöra antagande av rättsakter genom KMR. Gällande nuvarande artikel 62.2.a EGF rekommenderar arbetsgruppen att artikeln omformuleras.¹¹⁰

Arbetsgruppen övergår sedan till att diskutera polis- och straffrättsligt samarbete. Arbetsgruppen rekommenderar att rambeslut, beslut och gemensamma ståndpunkter ska ersättas av förordningar, direktiv och beslut. Vidare rekommenderas att principen om ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden fastställs i fördraget. Den rättsliga grunden för polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet bör även omformuleras för att åstadkomma mer klarhet, effektivitet och rättslig säkerhet. Vidare anser gruppen att det gällande krisåtgärder inom den nuvarande tredje pelaren vore lämpligt att efter en sammanslagning av pelarna använda en bestämmelse motsvarande nuvarande artikel 308 EGF som rättslig grund. Arbetsgruppen

¹¹⁰ Bryssel den 2 december 2002 (4.12) CONV 426/02 *Slutrapport från arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa*, s. 3–7.

anser att en viss grad av tillnärmning av den materiella straffrätten är nödvändig och rekommenderar därför att det införs en rättslig grund som gör det möjligt att anta minimiregler som motsvarar en gemensam grund om vissa kriterier är uppfyllda. Arbetsgruppen rekommenderar även att det införs en rättslig grund som möjliggör antagandet av gemensamma regler för särskilda inslag i straffprocessrätten. Det bör även införas en rättslig grund som möjliggör åtgärder för förebyggande av brott. Arbetsgruppen rekommenderar även beslutsfattande genom KMR och medbeslutande inom vissa områden där det idag finns krav på enhällighet, såsom gemensamma minimiregler och miniminormer. Regeln om enhällighet bör kvarstå när det gäller vissa aspekter av det straffrättsliga samarbetet som rör medlemsstaternas grundläggande funktioner med rötter i deras olika rättsliga traditioner.¹¹¹

Arbetsgruppen övergår sedan till att diskutera en stärkning av det operativa samarbetet. Gruppen föreslår att en effektivare struktur för samordning av det operativa samarbetet på hög teknisk nivå upprättas inom rådet. Vidare rekommenderar arbetsgruppen att en rättslig grund införs som gör det möjligt att anta nödvändiga åtgärder för en stegvis utveckling av ett gemensamt system för förvaltning av de yttre gränserna. Arbetsgruppen anser även att man bör införa två korta och allmänna bestämmelser om Europol och Eurojust i det nya fördraget. Angående frågan om en europeisk allmän åklagare eller åklagarmyndighet gick åsikterna isär i arbetsgruppen.¹¹²

Slutligen diskuterar arbetsgruppen vissa övergripande frågor i sista delen av rapporten bl.a. gällande förbättrad effektivitet i genomförandet i medlemsstaterna, de nationella parlamentens roll och domstolskontroll.¹¹³

¹¹¹ Bryssel den 2 december 2002 (4.12) CONV 426/02 *Slutrapport från arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa*, s. 7–15.

¹¹² Bryssel den 2 december 2002 (4.12) CONV 426/02 *Slutrapport från arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa*, s. 15–20.

¹¹³ Bryssel den 2 december 2002 (4.12) CONV 426/02 *Slutrapport från arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa*, s. 20–25.

Arbetsgruppens slutrapport diskuterades vid konventets plenarmöte den 5–6 december 2002. Gruppens resultat bemöttes på det hela taget positivt. Det nåddes en bred enighet om att slå samman bestämmelserna i tredje pelaren med bestämmelserna i EG-fördraget. Det fanns även ett brett stöd för att ersätta konventioner, rambeslut och beslut med lagar och ramlagar. När det gäller lagstiftning bör medbeslutandeförfarandet vara den generella regeln och rådet bör fatta beslut med kvalificerad majoritet, även gällande frågor om viseringar, asyl och invandring. Principen om ömsesidigt erkännande av (civilrättsliga och straffrättsliga) domar bör skrivas in i fördraget. Konstitutionen bör även innehålla lämpliga rättsliga grunder som är mer exakta än de nuvarande för att möjliggöra en viss tillnärmning av den materiella straffrätten och straffprocessrätten. Vidare bör kommissionens roll stärkas, särskilt genom möjligheten att väcka talan inför domstolen om en stat underlåter att uppfylla sina skyldigheter. Framsteg måste göras inom civilrätten i frågor som har gränsöverskridande följder. På det operativa området måste arbetet inom rådet samordnas bättre. Slutligen konstaterades att det även rådde bred enighet om att förstärka Europol och Eurojust i den riktning som arbetsgruppen rekommenderat.¹¹⁴

3.11 Arbetsgrupp 11: Socialt Europa

REKOMMENDATIONER:

- Vissa tillägg till artikel 2 och 3 i förslaget till det nya konstitutionella fördraget.
- Förtydligande av befogenheterna gällande folkhälsa och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.
- Stödjer en fördragsfästning av den öppna samordningsmetoden.

¹¹⁴Bryssel den 13 december 2002 (8.1) CONV 449/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 5–6 december 2002*, s. 10–17.

- Man bör klargöra räckvidden av unionens åtgärder för att därigenom underlätta en allmän tillämpning av KMR.
- Arbetsmarknadsparternas roll bör erkännas i det konstitutionella fördraget.

Arbetsgruppen för ett socialt Europa fick bl.a. i uppgift att diskutera vilka sociala värderingar och mål som bör inkluderas i det nya fördraget.¹¹⁵ Gruppen presenterade sin slutrapport vid plenarmötet den 6–7 februari 2003.¹¹⁶ Rapporten inleds med en sammanfattning av arbetsgruppens slutsatser. Gruppen rekommenderar att värden som social rättvisa, solidaritet och jämställdhet införs i artikel 2 i förslaget till nytt konstitutionellt fördrag som behandlar unionens värden, se vidare nedan avsnitt 5. Vidare rekommenderas att bl.a. främjande av full sysselsättning, social rättvisa, social fred och hållbar utveckling införs i det konstitutionella fördragets artikel 3 som behandlar unionens mål.

Gällande unionens befogenheter på det sociala området anser arbetsgruppen att ett förtydligande kan göras. Dels kan en ökning av befogenheterna på folkhälsoområdet föreskrivas, dels en eventuell omskrivning av nuvarande artikel 16 EGF. Vidare stödjer arbetsgruppen en fördragsfästning av den öppna samordningsmetoden. Förfarandena för att samordna de olika ekonomiska och sociala samordningsprocesserna bör även fördragsfästas.

När det gäller omröstning med kvalificerad majoritet (KMR) fanns det delade meningar i arbetsgruppen. Gruppen enades dock om att "...det behövs ett klargörande av räckvidden för europeiska åtgärder för att underlätta en allmän användning av

¹¹⁵ Bryssel den 22 november 2002 (25.11) CONV 421/02 *Arbetsgruppen för ett socialt Europa*.

¹¹⁶ Bryssel den 4 februari 2003 (4.2) CONV 516/1/03 *Slutrapport från arbetsgrupp XI för ett socialt Europa*. Ordförande för arbetsgruppen var Giorgos Katiforis. Se även arbetsgruppens mandat och gruppens arbetsdokument som finns tillgängliga på <http://european-convention.eu.int>.

omröstning med kvalificerad majoritet.” Slutligen rekommenderar arbetsgruppen att arbetsmarknadsparternas roll uttryckligen erkänns i det konstitutionella fördraget.

Arbetsgruppens slutrapport diskuterades på plenarmötet den 6–7 februari 2003. Det nåddes en bred enighet på mötet att inkludera de mål och principer som arbetsgruppen föreslagit ska införas i artiklarna 2 och 3 i det konstitutionella fördraget. Det nåddes även enighet kring att befogenheterna på området ska vara delade mellan unionen och medlemsstaterna. Gällande nuvarande artikel 16 EGF noterade ordföranden att konventet är splittrat men att det fanns ett stöd för att skriva om artikel 16 till en rättslig grund. Det fanns vidare ett starkt stöd på plenarmötet för att fördragsfästa den öppna samordningsmetoden. Förslaget om att fördragsfästa förfarandena för att säkerställa enhetlighet i den ekonomiska och sociala politiken mottogs väl och även förslaget om att uttryckligen erkänna arbetsmarknadens parter i fördraget. Gällande en utvidgning av KMR konstaterade ordföranden att konventet var splittrat och enighet kunde inte uppnås. Frågan bör därför diskuteras vidare.¹¹⁷

Den 7 februari 2003 diskuterades således den sista av arbetsgruppernas slutrapporter. Detta kan ses som en avslutning på den andra fasen av konventets arbete, reflektionsfasen. Den tredje och avslutande fasen av arbetet har nu inletts. Mot bakgrund av slutrapporterna och diskussionerna på plenarmötena har presidiet börjat presentera förslag till artiklar till det nya konstitutionella fördraget. Ett första utkast, skelett, till konstitutionellt fördrag presenterades för konventet redan i oktober 2002.

¹¹⁷ Bryssel den 13 februari 2003 (20.2) CONV 548/03 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 6–7 februari 2003*, s. 5–7.

4. FAS 3 – FÖRSLAGSFASEN

*”Så snart denna granskning [av olika förslag, den andra fasen] avslutats kommer konventet att kunna inleda den tredje etappen av sitt arbete, nämligen rekommendationerna och förslaget.”*¹¹⁸

Vid plenarmötet den 28–29 oktober 2002 presenterade ordföranden ett utkast till ett konstitutionellt fördrag som utarbetats av konventets presidium. Texten består av tre delar: första delen kommer att innehålla bestämmelser om den institutionella strukturen, andra delen gäller unionens politik och åtgärder, tredje delen kommer att innehålla slutbestämmelser och allmänna bestämmelser. Avsikten med utkastet var att åskådliggöra strukturen av det nya fördraget. Ordföranden sade att presidiet under de första månaderna 2003 avser att lägga fram förslag till artiklar till den första delen av utkastet.¹¹⁹ Den första delen av det konstitutionella fördraget kommer bl.a. att behandla unionen och dess mål, unionsmedborgarskapet, de grundläggande rättigheter, unionens befogenheter, institutionerna och unionens åtgärder. Den andra delen av utkastet ska innehålla de rättsliga grunderna. För varje område ska det specificeras vilken typ av befogenheter och vilka rättsakter och förfaranden som ska tillämpas i enlighet med vad som fastställs för den första delen av fördraget. Den tredje och sista delen av utkastet kommer, som nämnts, att behandla allmänna bestämmelser och slutbestämmelser.¹²⁰

När utkastet presenterades hölls en första debatt på plenarmötet om förslaget. Fördragsförslaget fick i stort sett ett positivt mottagande av konventet. Det uttrycktes dock tveksamhet an-

¹¹⁸ Bryssel den 5 mars 2002 (7.3) CONV 4/02 *Tal vid konventets inledande möte den 28 februari 2002.*

¹¹⁹ Bryssel den 31 oktober 2002 (6.11) CONV 378/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 28–29 oktober 2002* och Bryssel den 28 oktober 2002 (28.10) CONV 369/02 *Preliminärt utkast till konstitutionellt fördrag.*

¹²⁰ Bryssel den 28 oktober 2002 (28.10) CONV 369/02 *Preliminärt utkast till konstitutionellt fördrag.*

gående medborgarskapet, befogenheterna, slutbestämmelserna och förfarandena för översyn av fördraget samt till att utkastet innehåller en avdelning om försvarsfrågor och artiklar om kongressen och rådets ordförandeskap.¹²¹ Vid det efterföljande plenarmötet, 7–8 november 2002, fortsatte debatten om utkastet till nytt konstitutionellt fördrag. Inledningsvis konstaterades att den enighet som nåddes vid det föregående mötet om fördragets konstitutionella karaktär och dess struktur bekräftades av samtliga inlägg. Flera ledamöter underströk önskemålet att den institutionella strukturen snabbt klargörs; hela den institutionella triangeln bör förstärkas; en del ansåg att nya arrangemang för val av kommissionens ordförande skulle kunna underlätta en överenskommelse om en vald ordförande för Europeiska rådet.¹²²

Vid konventets plenarmöte den 20–21 december 2002 inledde ordföranden med en genomgång av konventets arbetsgång. Enligt planeringen ska konventet ha tillgång till ett fullständigt utkast till den första delen av fördraget i april 2003. Del III (allmänna bestämmelser och slutbestämmelser) kommer också att delas ut i april. Presidiet kommer att utarbeta utkast till de artiklar i del II som kräver väsentliga ändringar. Presidiet var mån om att alla konventsledamöter skulle engagera sig så mycket som möjligt i den nya och avgörande fasen av konventets arbete.¹²³ Den första omgången fördragsartiklar, artiklarna 1–16, presenterades av presidiet i februari 2003.

4.1 Artiklarna 1–16 i förslaget till det nya konstitutionella fördraget

Vid plenarmötet den 6–7 februari 2003 presenterade presidiet de första 16 artiklarna till förslaget till det nya konstitutionella

¹²¹ Bryssel den 31 oktober 2002 (6.11) CONV 378/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 28–29 oktober 2002.*

¹²² Bryssel den 13 november 2002 (28.11) CONV 400/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 7–8 november 2002.*

¹²³ Bryssel den 23 december 2002, CONV 473/02, *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 20 december 2002.*

fördraget (FKF)¹²⁴ för unionen. Enligt presidiet tar dessa första artiklar hänsyn till vad arbetsgrupperna för juridisk person, stadgan, den ekonomiska styrningen, kompletterande befogenheter, subsidiaritetsprincipen och yttre åtgärder kommit fram till samt det som framförts vid de plenardebatter som följt på presentationen av arbetsgruppernas slutrapporter.¹²⁵

Den första avdelningen av det nya fördraget, som benämnts ”Definition av unionen och dess mål”, utgörs av 4 fördragsartiklar. Enligt artikel 1 FKF upprättas en union ”... inom vilken medlemsstaternas politik skall samordnas och vilken på federalt sätt skall förvalta vissa gemensamma befogenheter”. Det framgår vidare av artikeln att unionen ska ”... respektera den nationella identiteten hos sina medlemsstater”. I efterföljande artikel räknas unionens grundläggande värden upp och därefter i artikel 3 FKF räknas unionens politiska mål upp. Målen ska eftersträvas med lämpliga medel, vilka är beroende av ”... i vilken utsträckning relevanta befogenheter tilldelas unionen genom denna konstitution.”. Enligt den förklaring som bifogats artikeltexten är skillnaden mellan artikel 2 och artikel 3 att ”... medan artikel 2 ägnas åt de grundläggande värden som gör att Europas folk känner sig som en del av samma union, formuleras i artikel 3 de viktigaste mål som motiverar att en union upprättas för att utöva vissa gemensamma befogenheter på europeisk nivå.”. I artikel 4 FKF fastställs vidare att unionen ska ha status som juridisk person. Det kan noteras att arbetsgruppen för kompletterande befogenheters förslag att stryka uttrycket ”en allt fastare sammanslutning” tycks ha fått genomslag trots att det väcktes kritik mot detta på plenarmötet.

Den andra avdelningen, som benämnts ”De grundläggande rättigheterna och unionsmedborgarskapet”, utgörs av artiklarna 5–7. I artikel 5 FKF fastställs att stadgan i sin helhet skall

¹²⁴ Förslag till konstitutionellt fördrag förkortas i denna sammanställning FKF för att därigenom skilja de nya artiklarna från de nuvarande artiklarna.

¹²⁵ Bryssel den 6 februari 2003 (6.2) CONV 528/03 *Utkast till artiklarna 1–16 i det konstitutionella fördraget.*

fogas till fördraget. Det fastställs även att unionen skall ges möjlighet att ansluta sig till konventionen om de mänskliga rättigheterna.

De följande artiklarna, 8–16, ingår i den tredje avdelningen som har benämnts ”Unionens befogenheter”. I artikel 8 FKF fastställs de principer som gäller vid utövandet av unionens befogenheter. Först och främst fastställs att utövandet av unionens befogenheter ska styras av principerna om tilldelade befogenheter, subsidiaritet, proportionalitet och lojalt samarbete. Vidare definieras principen om tilldelade befogenheter: institutionerna får bara handla inom ramen för de befogenheter som de har tilldelats genom konstitutionen. I följande artikel fastställs sedan hur utövandet av de grundläggande principerna ska ske. Först läggs principen om gemenskapsrättens företräde fast, därefter hur subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska tillämpas, därefter definieras lojalitetsprincipen samt slutligen i punkt 6 fastställs att unionen skall respektera sina medlemsstaters nationella identitet.

I artikel 10 FKF definieras unionens olika befogenhetskategorier. Av artikeln framgår att medlemsstaterna endast kan lagstifta på områden där unionen har exklusiv kompetens om medlemsstaterna har blivit bemyndigade av unionen. Inom områden där det råder delad kompetens kan medlemsstaterna lagstifta ”... endast om och i den mån som unionen inte utövar sin befogenhet”. Vidare framgår att unionen ska ha befogenhet att samordna medlemsstaternas ekonomiska politik, att fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och utforma en gemensam försvarspolitik. Unionen kan också anta åtgärder för att komplettera, stödja eller samordna medlemsstaternas åtgärder.

Unionen ska ha exklusiv behörighet på följande områden enligt artikel 11 FKF: för att säkerställa fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital och fastställa konkurrensregler, på den inre marknaden, tullunionen, den gemensamma handelspolitiken, den monetära politiken för de medlemsstater som har antagit euron och för bevarandet av havets biologiska

resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Vidare ska unionen även ha exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal ”... om ingåendet av avtalet fastställs i en unionsrättsakt, om det är nödvändigt för att unionen skall kunna utöva sin befogenhet internt eller om det påverkar en intern unionsakt.”.

Området för de delade kompetenserna är enligt artikel 12 FKF negativt bestämda och omfattningen ska fastställas i den andra delen av det konstitutionella fördraget. Om unionen inte har utövat sina kompetenser eller har upphört att utöva delade kompetenser får medlemsstaterna utöva sina befogenheter. Följande huvudområden hör till delade kompetenser: inre marknaden, området med frihet, säkerhet och rättvisa, jordbruk och fiske, transport, transeuropeiska nät, energi, socialpolitik, ekonomisk och social sammanhållning, miljö, folkhälsa och konsumentskydd. Uppräkningen är inte uttömmande. När det gäller forskningen, den tekniska utvecklingen och rymden samt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd framgår det av artikeln att unionen ska ha befogenhet att genomföra åtgärder men att dessa inte får leda till att medlemsstaterna förbjuds att utöva sina befogenheter. Detta borde vara ett uttryck för vad som för närvarande kan benämnas parallella delade kompetenser som alltså inte leder till att unionsåtgärder utesluter åtgärder från medlemsstaternas sida vilket annars är fallet med delade kompetenser. Rörande den indelning som gjorts kan det noteras att inre marknaden nämns både som exklusiv och som delad kompetens.

I artikel 13 FKF regleras unionens befogenhet att samordna medlemsstaternas ekonomiska politik. Det framgår att särskilda regler skall tillämpas på de medlemsstater som antagit euron. Artikel 14 FKF behandlar den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och har i stort sett samma lydelse som nuvarande artikel 11.2 EUF.

Områdena för de stödjande åtgärderna behandlas i utkastets artikel 15. Följande områden hör till denna kategori: sysselsättning, industri, utbildning, yrkesutbildning och ungdom,

kultur, idrott och skydd mot katastrofer. Det fastställs vidare i artikeln att bindande rättsakter som antas inom dessa områden inte får leda till en harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser. Det kan här noteras att arbetsgruppen för kompletterande befogenheterets förslag att döpa om de kompletterande befogenheterna till stödjande åtgärder verkar ha fått genomslag i presidiet. Det kan även noteras att folkhälsopolitiken har kategoriserats som en delad befogenhet och således inte längre omfattas av ett harmoniseringsförbud.

Den sista artikeln i utkastet, artikel 16 FKF, är ett förslag till en ny flexibilitetsklausul. Den nya flexibilitetsklausulen i artikel 16 i utkastet motsvarar i stort sett nuvarande artikel 308 EGF. Rådet ska, enligt den nya artikeln, fortfarande fatta beslut genom enhällighet. Däremot föreslås att Europaparlamentet ska få rätt till samtycke, för närvarande krävs det enbart att parlamentet hörs. Det kan även noteras att kravet på att åtgärden ska ligga inom ramen för den gemensamma marknaden har tagits bort. Enligt andra stycket ska kommissionen informera de nationella parlamenten om åtgärder som vidtas med artikel 16 som rättslig grund. Vidare fastställs i tredje stycket att åtgärder som antas inte får leda till en harmonisering på områden där sådan uttryckligen har uteslutits.

Presidiet presenterade förslaget till artiklarna 1-16 FKF för konventet vid plenarmötet den 6–7 februari 2003.¹²⁶ Det har inkommit 1187 ändringsförslag från konventet.¹²⁷ Presidiet har sammanställt ändringsförslagen och kommer mot bakgrund av dessa och diskussionerna vid plenarmötena att arbeta om artiklarna 1–16 för att finna ett förslag som konventet som helhet kan ställa sig bakom. Artiklarna 1–16 FKF diskuterades vid konventets plenarmöte den 27–28 februari 2003 då presidiet även presenterade den andra omgången fördragsartiklar.

¹²⁶ Bryssel den 13 februari 2003 (20.2) CONV 548/03 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 6–7 februari 2003*, s. 1.

¹²⁷ Se *Konvent special nr 14 2003*, från Europaparlamentets Sverigekontor och <http://european-convention.eu.int>.

4.2 Artiklarna 24–33 i förslaget till det nya konstitutionella fördraget

Presidiet presenterade förslag till artiklarna 24–33 i det nya konstitutionella fördraget vid plenarmötet den 27–28 februari 2003.¹²⁸ Förslaget bygger på rekommendationerna från arbetsgruppen för förenkling och diskussionerna vid plenarmötena.

Artiklarna är ett utkast till det konstitutionella fördragets avdelning V i första delen och behandlar genomförandet av unionens befogenheter. Artikel 24 FKF behandlar unionens rättsliga instrument. Det ska enligt förslaget finnas sex typer av instrument; europeiska lagar, europeiska ramlagar, europeiska förordningar, europeiska beslut, rekommendationer och yttranden. Europeiska lagar och europeiska ramlagar motsvarar de nuvarande instrumenten förordningar och direktiv, se nuvarande artikel 249 EGF. Europeiska förordningar ska inte vara rättsakter men de ska ha allmän giltighet för genomförandet av rättsakter. De ska vara bindande och direkt tillämpliga. Europeiska beslut ska inte heller vara rättsakter. Till skillnad mot dagens beslut, se nuvarande artikel 249 EGF, behöver europeiska beslut inte vara riktade. Rekommendationer och yttranden ska inte vara bindande, även detta motsvaras av dagens system. Artikel 24 FKF är en uttömmande förteckning över de rättsliga instrument som presidiet anser ska finnas till unionens förfogande.

I artikel 25 FKF behandlas antagandet av rättsakterna, europeiska lagar och europeiska ramlagar. Enligt punkt 1 är den generella regeln att rättsakter antas av rådet och Europaparlamentet gemensamt på förslag av kommissionen. I särskilda fall kan dock rådet ensamt anta rättsakter, enligt punkt 2. Vid antagande av rättsakter ska sammanträdena i rådet och i parlamentet vara offentliga. Förslaget innebär således att det s.k. medbeslutandeförfarandet blir den generella regeln, även fast det kommer kvarstå fall där rådet ensamt är lagstiftare. Presidiet kommer att presentera en förteckning över dessa fall så

¹²⁸ Bryssel den 26 februari 2003 (27.2) CONV 571/03 *Utkast till artiklarna 24–33 i det konstitutionella fördraget.*

att konventet kan diskutera undantagen. Presidiet har här föreslagit att det s.k. medbeslutandeförfarandet som för närvarande regleras i artikel 251 EGF ska kallas för "lagstiftningsförfarande" eftersom detta är lättare för medborgarna att förstå. De närmare föreskrifterna för lagstiftningsförfarandet kommer att definieras i den andra delen av fördraget.

Europeiska förordningar och europeiska beslut ska, enligt artikel 26 FKF, antas av rådet, kommissionen eller Europeiska centralbanken. I artikel 27 FKF behandlas delegerade förordningar. Enligt förslaget kan det i en europeisk lag eller ramlag delegeras befogenhet till kommissionen att utfärda delegerade förordningar. De delegerade förordningarna får komplettera eller ändra "vissa icke väsentliga delar av en lag eller en ramlag". Delegeringens omfattning, innehåll och varaktighet ska fastställas i den grundläggande rättsakten. Det framgår vidare av artikeln att de väsentliga delarna av ett område inte får delegeras. I punkt 2 i artikeln framgår att det ska fastställas tillämpningsvillkor för delegeringen i den grundläggande rättsakten. Det finns tre tillämpningsvillkor som kan fastställas: antingen kan parlamentet och rådet besluta att återkalla delegeringen (s.k. återkallanderätt), parlamentet och rådet kan även ha invändningar mot den delegerade förordningen som då inte träder ikraft och slutligen kan en s.k. sunset clause införas vilket innebär att artiklarna i den grundläggande rättsakten rörande delegeringen upphör att gälla efter en viss tid. I följande artikel, artikel 28 FKF, behandlas unionens genomförandeakter.

I artikel 28 FKF fastställs det först och främst att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra unionens bindande rättsakter. Genomförandebefogenheten kan dock tilldelas kommissionen (och även i särskilda fall rådet) om enhetliga villkor för genomförandet krävs. Vidare framgår att genomförandeakter ska utformas som europeiska genomförandeförordningar eller europeiska genomförandebeslut. Enligt artikel 28.3 FKF ska unionens genomförandeakter kontrolleras på det sätt "som följer de principer och regler som tidigare antagits av Europaparlamentet och rådet i enlighet med lagstiftningsförfarandet".

I artikel 29 FKF ska reglerna för utövandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken fastställas (motsvarande den nuvarande s.k. andra pelaren). I artikel 30 FKF kommer reglerna för den gemensamma försvarspolitik att återfinnas. Reglerna som motsvarar den nuvarande s.k. tredje pelaren, den gemensamma politiken för polissamarbete och straffrättsligt samarbete, behandlas i artikel 31 FKF. Förslaget till artikel 31 och vissa artiklar till den andra delen av det nya konstitutionella fördraget presenterades av presidiet den 17–18 mars 2003.

I artikel 32 FKF behandlas gemensamma principer för unionens akter. Institutionerna ska besluta i varje enskilt fall vilken typ av akt som ska antas med beaktande av de tillämpliga förfarandena och i enlighet med proportionalitetsprincipen. Europeiska lagar, ramlagar, förordningar och beslut ska motiveras. Slutligen behandlas i artikel 33 FKF offentliggörande och ikraftträdande av rättsakter. Det framgår av artikel 33 FKF att unionens lagar och ramlagar ska offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning och träda ikraft den dag som anges eller den tjugonde dagen efter offentliggörandet, detta motsvarar det nuvarande systemet, se nuvarande artikel 254 EGF. Detsamma ska gälla för kommissionens eller rådets europeiska förordningar och europeiska beslut som inte är riktade eller riktade till samtliga medlemsstater. Riktade beslut behöver inte publiceras i officiella tidningen utan enbart delges dem som de riktas till.

Förslaget till artikel 31 FKF presenterades, som nämnts, separat vid plenarmötet den 17-18 mars 2003. Presidiet lade även fram förslag till 23 artiklar till den andra delen av det nya konstitutionella fördraget.¹²⁹ Artiklarna 24–33 FKF diskuterades vid konventets plenarmötet. Det har inkommit 237 ändringsförslag vilket tyder på att konventet i stort sett stödjer presidiets förslag om man jämför med att det inkommit över 1000 ändringsförslag gällande artiklarna 1–16 FKF.

¹²⁹ Bryssel den 14 mars 2003 (14.3) CONV 614/03 *Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa*, Utkast till artikel 31 i första delen, Utkast till artiklar i andra delen. Se vidare *Konvents special nr 15 2003*, från Europaparlamentets Sverigekontor.

4.3 Subsidiaritetsprincipen och de nationella parlamentens roll

Presidiet har presenterat ett utkast till ändring av protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna samt ett utkast till ändring av protokollet om de nationella parlamentens roll för konventet.¹³⁰

Slutrapporten från arbetsgruppen för subsidiaritet mottogs i stort sett positivt av konventet som helhet men vissa frågor lämnades öppna efter mötet. Detta rörde dels frågan om de stater som har tvåkammerssystem, dels det antal nationella parlament som ska krävas för att systemet med tidig varning ska träda ikraft och dels talerätt vid EG-domstolen. Presidiet skulle återkomma till dessa frågor vid ett senare tillfälle. Utkastet till protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna tar i stort sett hänsyn till de förslag som arbetsgruppen för subsidiaritet presenterade. Presidiet föreslår i utkastet att varje nationellt parlament ska upprätta interna regler om det finns två kammare. Vidare föreslås tröskeln som föreslogs av arbetsgruppen, en tredjedel av parlamenten, gälla. Slutligen så föreslår presidiet i utkastet att en medlemsstat får väcka talan vid EG-domstolen om subsidiaritetsfrågor eventuellt på begäran av deras nationella parlament. Även Regionkommittén ges en rätt att väcka talan avseende rättsakter om vilka kommittén har hört.

Utkastet till protokoll om de nationella parlamentens roll tar hänsyn till de förslag som lämnats av arbetsgruppen om de nationella parlamentens roll. I stora drag rör protokollet parlamentens rätt till information och rätt att få lagstiftningsförslag o.dyl. tillsänt sig.

¹³⁰ Bryssel den 27 februari 2003 (28.2) CONV 579/03 *Utkast till protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen.*

5. SAMMANFATTANDE KOMMENTARER OCH ANALYS

Mot bakgrund av slutdokumenten från arbetsgrupperna och de efterföljande plenardebatterna samt utkastet till fördrag och de första fördragsartiklarna kan man sammanfattningsvis notera att det finns en bred enighet runt en mängd förslag och idéer i konventet. Det bör dock poängteras att de artikelförslag som för närvarande är uppe för diskussion i konventet är presidiets förslag. Det är inte sannolikt att konventets slutliga förslag helt kommer att överensstämja med dessa första utkast som redogjorts för ovan. Till den första delen artiklar, artiklarna 1–16 FKF, lämnade konventsdeltagarna till exempel in över 1000 ändringsförslag. Det kan dock noteras att presidiets förslag i stort stämmer överens med de förslag som lämnats av konventets arbetsgrupper. Frågan är om konventet som helhet kommer att kunna enas kring det slutliga förslaget till nytt konstitutionellt fördrag. Även om det verkar finnas en samstämmighet kring strukturen och principerna, de stora dragen, för det nya konstitutionella fördraget återstår mycket av det svåraste arbetet med detaljerna och där kan det visa sig att konventsledamöterna har skilda uppfattningar om vad som är den bästa lösningen. Den sista fasen av konventets arbete som nu är i full gång är således intressant inte bara ur en materiell synvinkel utan den kommer även att visa om konventet, som sådant, är en framgångsrik modell för att förbereda framtida regeringskonferenser.¹³¹

Vad innebär då konventets förslag? Har frågorna från Niceförklaringen besvarats?

1. Hur man skall upprätta och därefter upprätthålla en mer exakt avgränsning av Europeiska unionens och medlemsstaternas befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen?

¹³¹ Se vidare Johansson, Karl Magnus (2003) *Förberedelser inför regeringskonferenser – framtidskonventet i sitt sammanhang*, Sieps rapport 2003:3.

Angående *subsidiaritetsprincipen* har det funnits en bred enighet i konventet om att kontrollen av principen bör förstärkas. Slutrapporten från arbetsgruppen för subsidiaritetsprincipen fick i stort sett ett positivt mottagande av konventet. Även förslaget att involvera de nationella parlamenten genom införandet av ett system för tidig varning fick ett positivt mottagande. När nu presidiet har tagit fram ett utkast till protokoll om subsidiaritets- och proportionalitetsprincipernas tillämpning har även detaljerna kring systemet kommit upp för diskussion.¹³²

Angående *befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna* har denna fråga inte diskuterats specifikt av någon enskild arbetsgrupp men frågan har berörts av nästan samtliga arbetsgrupper i någon mån, dock framförallt av subsidiaritetsgruppen och arbetsgruppen för kompletterande befogenheter. Slutrapporten från arbetsgruppen för kompletterande befogenheter fick inte ett positivt mottagande av konventet som helhet. Förslaget att införa en särskild avdelning i fördraget där alla artiklar rörande befogenhetsfördelningen samlas fick dock ett positivt mottagande. Det har även funnits enighet kring förslaget att behålla en artikel motsvarande nuvarande artikel 308 i EG-fördraget. I de första fördragsartiklarna, har detta preciserats ännu mer. Nya artikel 16 FKF motsvarar i stort sett nuvarande artikel 308 EGF. Befogenhetskategorierna har definierats i artiklarna samt även de principer som ska styra befogenhetsutövningen. Presidiet har även föreslagit vilka politikområden som ska tillhöra vilken befogenhetskategori. Den närmare definitionen och omfattningen av unionens befogenheter kommer att göras i den andra delen av det nya fördraget där de olika rättsliga grunderna kommer att finnas. Det har dock vid ett flertal tillfällen betonats att eventuella förtydliganden och förenklingar inte bör leda till att den nuvarande befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna rubbas. En viss ändring av befogenhetsfördelningen kan vi dock vänta oss, vilket även förslaget till nya artiklarna

¹³² Se vidare Hettne, Jörgen (2003) *Subsidiaritetsprincipen: juridisk granskning eller politisk kontroll?* Sieps rapport 2003:4.

1–16 tyder på. I övrigt utgör de första artiklarna främst en kodifiering av rådande praxis.

2. Vilken ställning den i Nice proklamerade Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska ha?

Det råder enighet i konventet att *stadgan* bör införlivas i det nya fördraget. Det finns även en enighet i konventet att införa en rättslig grund i det nya fördraget som möjliggör en anslutning av unionen till *Europakonventionen för mänskliga rättigheter*. Båda dessa förslag har fått genomslag i presidiets utkast till artikel 5 FKF.

3. En förenkling av fördragen för att göra dem tydligare och lättare att förstå utan att deras innebörd ändras.

Förenkling kan ses som ett ledord för konventets arbete. Alla arbetsgrupper har strävat efter att komma fram med förslag som leder till en förenkling av fördragen och en förbättring av systemet som helhet.

Genom förslaget till nytt konstitutionellt fördrag ges *unionen status som juridisk person* och detta har fått ett positivt mottagande i konventet. Förslaget att slå samman de nuvarande fördragen till *ett enda fördrag* har även fått genomslag samt förslaget att *avskaffa den nuvarande pelarstrukturen*. I flera av slutrapporterna har det föreslagits att det som arbetsgruppen diskuterat bör finnas samlat på en enda plats i fördragen. En sådan förenkling av fördragen verkar således mycket trolig.

I det preliminära utkastet till konstitutionellt fördrag som presidiet har presenterat framgår att den andra delen av fördragen kommer att innehålla de olika rättsliga grunderna och att dessa enbart ska anpassas till den nya första delen av fördraget. Det är således troligt att konventet inte föreslår stora förändringar i det som kommer att bli den andra delen av fördraget. Det är framförallt den första delen och den tredje delen av fördraget som kommer att utgöra ett resultat av konventets arbete. Förenklingen kommer dock till stånd på det viset att *hela fördragsstrukturen blir mer enhetlig och konsekvent*.

Förenklingen av fördragen kommer även att tillgodoses genom de förslag till *förenkling av de rättsliga instrumenten och av beslutsförfarandena* som presenterats. Konventet har enats om att man borde minska de rättsliga instrumenten till sex stycken och att man även borde ändra beteckningarna på instrumenten som används inom alla de nuvarande tre pelarna. Det är även sannolikt att tillämpningsområdet för medbeslutandeförfarandet utökas och att kvalificerad majoritetsröstning blir den generella regeln när rådet lagstiftar. I utkastet till artiklarna 24–33 FKF har presidiet tagit fasta på och utvecklat de förslag som presenterades av arbetsgruppen för förenkling. Det bör dock betonas att förslaget till artiklarna 24–33 inte enbart kan ses som ett uttryck för konventets önskan att förenkla systemet. Förslaget, om det godtas av konventet som helhet och därefter av regeringskonferensen, kan få långtgående konsekvenser för den nuvarande institutionella maktbalansen.¹³³

4. De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.¹³⁴

I konventet har en arbetsgrupp diskuterat *de nationella parlamentens roll*. Som nämnts ovan, har förslaget om inrättandet av en *mekanism för tidig varning* mottagits positivt av konventet som helhet. Det har även funnits en bred enighet kring att de nationella parlamenten bör involveras mer i unionens arbete. Nästan alla arbetsgrupper har konstaterat att en *parlamentarisk kontroll* är viktig, denna parlamentariska kontroll berör främst Europaparlamentets roll men även till viss del de nationella parlamenten. Detta har även presidiet tagit hänsyn till på olika sätt i utkastet till fördragsartiklarna. Presidiet har nu även presenterat utkastet till protokoll om de nationella parlamentens roll där hänsyn har tagits till de förslag som presenterades av arbetsgruppen.

¹³³ Se Bergström, Carl Fredrik och Rotkirch, Matilda, Förslaget om införande av en formell normhierarki: en förtydligad asvnarsuppdelning? *Europarättslig tidskrift*, 2003 s. 320.

¹³⁴ Nicefördraget, *Förklaring om unionens framtid*, nr 23, bifogad Nicefördragets slutakt. C 80/86 EGT 10.3.2001.

Vid sidan av de frågor som har en direkt koppling till Nice-förklaringen har konventet även arbetat med andra frågor kring vilka enighet har kunnat uppnås i många fall bl.a. att man bör möjliggöra en viss tillnärmning av medlemsstaternas straff- och straffprocessrätt, att kommissionen bör få en möjlighet att rikta en tidig varning till en medlemsstat med underskott (även fast det inte rådde enighet kring hur och när detta ska ske) och att öppna samordningsmetoden bör inkluderas i det nya fördraget. I ett flertal arbetsgrupper har unionens yttre representation berörts. Det har uppkommit flera olika förslag som har fått olika genomslag i konventet. Det gemensamma draget är att det krävs en mer effektiv och tydlig representation av unionen i dess yttre förbindelser. Konventet har dock lämnat de institutionella frågorna till slutet på arbetet och det kvarstår således att se vad som kommer att föreslås på detta område.

I takt med att utkastet till konstitutionellt fördrag tar form kommer vi nu att se mer konkreta resultat av konventets arbete. Vilken status konventets slutliga dokument kommer att få återstår att se. Det beror på innehållet i det slutliga dokumentet men även på graden av konsensus som uppnås om det slutliga förslaget. Det är slutligen regeringarna som vid nästa regeringskonferens kommer att avgöra vilka av konventets förslag som blir verklighet. Om en bred enighet nås kring konventets slutliga förslag kan det bli svårt för regeringarna att bortse från detta vid regeringskonferensen. Det är dock inte troligt att regeringarna utan vidare accepterar konventets förslag; dels finns det en rad frågor som är känsliga politiskt för regeringarna, dels innebär en regeringskonferens att förhandlingar förs mellan staterna vilket kan leda till att vissa frågor överges till förmån för andra, dels är konventet inte representativt i det avseendet att medlemsstaternas regeringsrepresentanter inte utgör majoriteten av konventets ledamöter.

Som nämndes inledningsvis beslutades det vid förra regeringskonferensen ”...att det efter detta förberedande arbete skall sammankallas en ny konferens mellan företrädarna för med-

*lemsstaternas regeringar under 2004...".*¹³⁵ Det är inte klart att detta datum fortfarande ligger fast. Flera medlemsstater vill få till stånd en tidigareläggning av regeringskonferensen så att den påbörjas redan under hösten 2003. Andra medlemsstater motsätter sig dock en tidigareläggning av regeringskonferensen, däribland Sverige. Om regeringskonferensen tidigareläggs innebär det att kandidatländerna inte kommer att delta i regeringskonferensen. Det innebär även att de nuvarande medlemsstaterna inte får så mycket tid till att reflektera över och analysera konventets förslag. Enligt artikel 48 EUF andra stycket kan en regeringskonferens sammankallas av rådets ordförande efter att rådet uttalat sig för att sammankalla en konferens och efter att Europaparlamentet har hörts. Det nämns inte enligt vilken röstningsregel som rådet ska uttala sig för en konferens vilket innebär att man tillämpar huvudregeln i artikel 205 EGF, enligt vilken rådet beslutar genom enkel majoritet. Rent formellt kan således Italien, som är ordförande under andra halvåret av 2003, sammankalla en regeringskonferens om en enkel majoritet vill tidigarelägga regeringskonferensen och Europaparlamentet har hörts.

¹³⁵ *Förklaring om unionens framtid*, bifogad Nicefördragets slutakt, punkt 7.

6 KÄLLFÖRTECKNING

6.1 Dokument från konventet

Bryssel den 27 februari 2002 (28.2) CONV 3/02

Utkast till arbetsordning

Bryssel den 5 mars 2002 (7.3) CONV 4/02

Tal vid konventets inledande möte den 28 februari 2002

Bryssel den 8 mars 2002 (13.3) CONV 8/02

Uppföljning av konventets inledande möte

Bryssel den 11 mars 2002 (14.3) CONV 7/02 *Not om konventets inledande möte – 28 februari 2002 i Bryssel*

Bryssel den 14 mars 2002 (18.3) CONV 9/02

Not om arbetssätt

Bryssel den 25 mars 2002 (5.4) CONV 14/02

Not om plenarmötet – i Bryssel den 21–22 mars 2002

Bryssel den 25 april 2002 (3.5) CONV 40/02

Not om plenarmötet – i Bryssel den 15–16 april 2002

Bryssel den 29 maj 2002 (5.6) CONV 60/02

Not om plenarmötet – i Bryssel den 23–24 maj 2002

Bryssel den 30 maj 2002 (3.6) CONV 71/02

Mandat för arbetsgruppen om subsidiaritetsprincipen

Bryssel den 30 maj 2002 (3.6) CONV 74/02,

Mandat för arbetsgruppen för de nationella parlamenten

Bryssel den 30 maj 2002 (3.6) CONV 76/02,

Mandat för arbetsgruppen för ekonomisk styrning

Bryssel den 31 maj 2002 (3.6) CONV 72/02

Mandat för arbetsgruppen för stadgan

Bryssel den 31 maj 2002 (3.6) CONV 73/02,

Mandat för arbetsgruppen för status som juridisk person

Bryssel den 31 maj 2002 (3.6) CONV 75/02,

Mandat för arbetsgruppen för kompletterande befogenheter

Bryssel den 17 juni 2002 (21.6) CONV 112/02
Sammanställning av bidragen till forumet

Bryssel den 19 juni 2002 (26.6) CONV 97/02
Not om plenarmötet – i Bryssel den 6–7 juni 2002

Bryssel den 4 juli 2002 (9.7) CONV 167/02
Not om plenarmötet den 24–25 juni i Bryssel

Bryssel den 16 juli 2002 (25.7) CONV 200/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 11–12 juli 2002*

Bryssel den 19 juli 2002 (22.8) CONV 205/02
Slutdokument antaget av Europeiska ungdomskonventet

Bryssel den 19 juli 2002 (24.7) Bryssel den 19 juli 2002
(24.7) *Arbetsgrupper: Andra omgången.*

Bryssel den 10 september 2002 (11.9) CONV 246/02
Mandat för arbetsgruppen för försvarsfrågor

Bryssel den 10 september 2002 (12.9) CONV 252/02
Mandat för arbetsgrupp VII för yttre åtgärder.

Bryssel den 17 september 2002 (19.9) CONV 271/02
Mandat för arbetsgrupp IX för förenkling av lagstiftningsförfaranden och instrument.

Bryssel den 23 september 2002 (25.9) CONV 286/02
Slutsatser från arbetsgrupp I _subsidiaritetsprincipen.

Bryssel den 1 oktober 2002 (2.10) CONV 305/02
Slutrapport från arbetsgrupp III – Status som juridisk person.

Bryssel den 11 oktober 2002 (18.10) CONV 331/02
*Sammanfattande rapport från plenarmötet –
Bryssel den 3–4 oktober 2002.*

Bryssel den 21 oktober 2002 (29.10) CONV 357/02
Slutrapport från arbetsgrupp VI för ekonomisk styrning.

Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 353/02
Slutrapport om de nationella parlamentens roll från arbetsgrupp IV.

Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 354/02
Slutrapport från arbetsgrupp II.

Bryssel den 28 oktober 2002 (28.10) CONV 369/02
Preliminärt utkast till konstitutionellt fördrag.

Bryssel den 31 oktober 2002 (6.11) CONV 378/02
*Sammanfattande rapport från plenarmötet –
Bryssel den 28–29 oktober 2002.*

Bryssel den 4 november 2002 (6.11) CONV 375/1/02 *Slut-
rapport från arbetsgrupp V för kompletterande befogenheter.*

Bryssel den 13 november 2002 (28.11) CONV 400/02
*Sammanfattande rapport från plenarmötet,
Bryssel den 7–8 november 2002.*

Bryssel den 22 november 2002 (25.11) CONV 421/02
Arbetsgruppen för ett socialt Europa.

Bryssel den 29 november 2002 (2.12) CONV 424/02
Slutrapport från arbetsgrupp IX för förenkling.

Bryssel den 2 december 2002 (4.12) CONV 426/02 *Slut-
rapport från arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa.*

Bryssel den 13 december 2002 (8.1) CONV 449/02
*Sammanfattande rapport från plenarmötet –
Bryssel den 5–6 december 2002.*

Bryssel den 16 december 2002 (19.12) CONV 459/02
Slutrapport från arbetsgrupp VII för yttre åtgärder.

Bryssel den 16 december 2002 (19.12) CONV 461/02
Slutrapport från arbetsgrupp VIII för försvarsfrågor.

Bryssel den 23 december 2002 (14.1) CONV 473/02
*Sammanfattande rapport från plenarmötet –
Bryssel den 20 december 2002.*

Bryssel den 4 februari 2003 (4.2) CONV 516/1/03
Slutrapport från arbetsgrupp XI för ett socialt Europa.

Bryssel den 6 februari 2003 (6.2) CONV 528/03
Utkast till artiklarna 1–16 i det konstitutionella fördraget.

Bryssel den 13 februari 2003 (20.2) CONV 548/03
*Sammanfattande rapport från plenarmötet –
Bryssel den 6–7 februari 2003.*

Bryssel den 26 februari 2003 (27.2) CONV 571/03
Utkast till artiklarna 24–33 i det konstitutionella fördraget.

Bryssel den 27 februari 2003 (28.2) CONV 579/03
*Utkast till protokoll om tillämpning av subsidiaritets-
och proportionalitetsprinciperna, de nationella parlamentens
roll i Europeiska unionen.*

Bryssel den 14 mars 2003 (14.3) CONV 614/03 *Ett område
med frihet, säkerhet och rättvisa*, Utkast till artikel 31 i första
delen, Utkast till artiklar i andra delen.

6.2 Övriga källor

Nicefördraget, *Förklaring om unionens framtid*, nr 23, bifogad
Nicefördragets slutakt. C 80/86 EGT 10.3.2001

Europeiska rådet i Laeken: *Ordförandeskapets slutsatser*,
14–15 december 2001. Bilaga I *Laekenförklaringen om
Europeiska unionens framtid*

Almer, Josefin, Institutionell reform av EG:s värdepappers-
marknad, *Europarättslig tidskrift* 2003 s. 40.

Bergström, Carl Fredrik och Almer, Josefin (2002),
*Restkompetensen – statistik över lagstiftning med rättslig
grund i EG-fördragets artikel 308*, www.sieps.su.se.

Bergström, Carl Fredrik och Rotkirch, Matilda, Förslaget om
införande av en formell normhierarki: en förtydligad ansvars-
uppdelning? *Europarättslig tidskrift*, 2003 s. 320

Hettne, Jörgen (2003) *Subsidiaritetsprincipen: juridisk
granskning eller politisk kontroll?* Sieps rapport 2003:4

Johansson, Karl Magnus (2003) Förberedelser inför regeringskonferenser – framtidskonventet i sitt sammanhang, Sieps rapport 2003:3

Konvent special nr 14 2003, från Europaparlamentets Sverigekontor.

Konvents special nr 15 2003, från Europaparlamentets Sverigekontor.

Mohamed, Sideek, Reform of the EU Securities Market: A Critical Assessment of the Lamfalussy Report, *Business Law International*, issue 3, September 2002, s.290

www.sieps.su.se.

<http://european-convention.eu.int>.

<http://www.youth-convention.net/en/home.html>

http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_sv.htm

<http://europa.eu.int/futurum>

BILAGA 1

Sammanställning av frågorna i Niceförklaringen och Leakenförklaringen

1. Kompetensfördelning

- 1.1 Göra behörighetsfördelningen mer genomblickbar.
 - 1.1.1. En klarare åtskillnad mellan tre sorters behörighet: Unionens exklusiva behörighet, medlemsstaternas behörighet och behörighet som delas mellan unionen och medlemsstaterna?
 - 1.1.2. Måste det inte anges att all behörighet som unionen inte ges genom fördragen endast faller under medlemsstaternas exklusiva behörighet?
 - 1.1.3 Vilka uppgifter är det bäst att vi överlåter åt medlemsstaterna?
- 1.2 Måste behörigheten inte anpassas
- 1.3 Förhindra smygande behörighetsutvidgning för unionens del
- 1.4 Utöka den demokratiska legitimiteten och öppenheten i de nuvarande institutionerna
- 1.5 Effektivisera beslutsfattandet och institutionernas funktionssätt i en union med omkring trettio medlemsstater.
 - 1.5.1. Hur kan Europeiska kommissionens auktoritet och effektivitet förstärkas?
 - 1.5.2. Hur bör ordföranden för kommissionen utses, genom Europeiska rådet, genom Europaparlamentet eller genom medborgarnas direkta val?
 - 1.5.3. Bör Europaparlamentets roll förstärkas?
 - 1.5.4. Skall vi utvidga medbeslutanderätten?
 - 1.5.5. Bör formerna för val av ledamöter till Europaparlamentet ses över?
 - 1.5.6. Krävs det en europeisk valkrets eller bör vi även fortsättningsvis hålla oss till valkretsar som bestäms på nationell nivå?
 - 1.5.7. Kan de båda systemen kombineras?
 - 1.5.8. Måste rådets roll stärkas?

- 1.5.9. Bör rådet agera på samma sätt i sin egenskap av lagstiftare som när det står för verkställigheten?
 - 1.5.10. Bör rådsmötena vara offentliga, åtminstone de som är av lagstiftande karaktär, för att få större öppenhet?
 - 1.5.11. Bör medborgaren ha bättre tillgång till rådets dokument?
 - 1.5.12. Hur kan balans och ömsesidig kontroll mellan institutionerna garanteras?
 - 1.5.13. Krävs det att fler beslut fattas med kvalificerad majoritet?
 - 1.5.14. Hur kan medbeslutandeförfarandet mellan rådet och Europaparlamentet förenklas och påskyndas?
 - 1.5.15. Kan den halvårsvisa rotationen av ordförandeskapet för unionen behållas?
 - 1.5.16. Vilken roll skall Europaparlamentet spela?
 - 1.5.17. Vad skall rådet i dess olika sammansättningar ha för roll och struktur?
- 1.6 Definiera unionens olika instrument
 - 1.6.1. Bör det införas en åtskillnad mellan lagstiftande och verkställande åtgärder?
 - 1.6.2. Vore det önskvärt att ramlagstiftning oftare tillämpades och medlemsstaterna på så sätt fick större rörelsefrihet för att uppnå sina politiska mål?
 - 1.6.3. För vilken behörighet är öppen samordning och ömsesidigt erkännande de mest lämpliga instrumenten?
 - 1.7 Minska antalet olika instrument
 - 1.7.1. Bör antalet lagstiftningsinstrument minskas: direkt gällande bestämmelser, ramlagstiftning och icke bindande instrument (yttranden, rekommendationer, öppen samordning)?

2. Subsidiaritetsprincipen

- 2.1 På vilken nivå utövas behörighet på effektivaste sätt?
- 2.2 Hur kan subsidiaritetsprincipen tillämpas?
- 2.3 Skall proportionalitetsprincipen även fortsättningsvis vara utgångspunkten?

3. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

- 3.1 Ska stadgan om de grundläggande rättigheterna tas in i grundfördraget
- 3.2 Ska unionen ansluta sig till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna

4. Förenkling av fördragen.

- 4.1 Förenklingen av befintliga fördrag utan att innehållet ändras.
 - 4.1.1. Måste åtskillnaden mellan unionen och gemenskaperna ses över?
 - 4.1.2. Uppdelningen i tre pelare?
- 4.2 Omstrukturering av fördragen
 - 4.2.1. På vilket sätt är det nödvändigt att ändra fördraget för att anpassa det till olika politikområden?
 - 4.2.2. Måste det införas en åtskillnad mellan ett grundfördrag och övriga fördragsbestämmelser?
 - 4.2.2.1. Bör en sådan uppdelning införas?
 - 4.2.2.2. Kan detta leda till en åtskillnad mellan ändrings- och ratificeringsförfaranden för grundfördraget och övriga fördragsbestämmelser?
- 4.3 En grundlagstext
 - 4.3.1. Hur kan man samtidigt övervaka att den europeiska dynamiken inte avmattas?
 - 4.3.2. Måste artiklarna 95 och 308 i fördraget därför ses över mot bakgrund av gällande rättspraxis?
 - 4.3.3. Vilka skulle utgöra de viktigaste beståndsdelarna i en sådan grundlag?

5. De nationella parlamentens och regioners roll

5.1 Måste inte å andra sidan den dagliga administrationen och verkställigheten av unionens politik med större eftertryck överlåtas åt medlemsstaterna, och om de föreskrivs i deras konstitution, regionerna?

5.1.1. Bör de inte få garantier för att deras behörighet inte kommer att beröras?

5.2 Bör de (nationella parlament) vara representerade i en ny institution, vid sidan av rådet och Europaparlamentet?

5.3 Skall de ha en kompletterande roll på de områden där Europa agerar, som Europaparlamentet saknar behörighet för?

5.4 Skall de koncentrera sig på behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, exempelvis genom kontroll på förhand av att subsidiaritetsprincipen respekteras?

6. Övriga frågor

6.1 Hur kan vi låta medborgarnas förväntningar fungera som en ledstjärna?

6.1.1. Vilka uppdrag leder detta till för unionens räkning?

6.2 Hur kan man exempelvis utveckla en mer konsekvent gemensam utrikespolitik och en mer konsekvent försvarspolitik?

6.3 Måste Petersberguppdragen åter aktualiseras?

6.4 Vill vi integrera mer av det polisiära och straffrättsliga samarbetet till gemenskapen?

6.5 Hur kan samordningen av den ekonomiska politiken stärkas, och hur kan vi intensifiera samarbetet i fråga om social integrering, miljö, hälsa, säkra livsmedel?

6.6 De värderingar unionen står för, medborgarnas grundläggande rättigheter och skyldigheter, medlemsstaternas förhållanden i unionen?

- 6.7 Hur kan unionen bättre fastställa sina mål och prioriteringar och säkerställa att de genomförs på ett bättre sätt?
- 6.8 Hur kan man även öka konsekvensen i den europeiska utrikespolitiken?
- 6.9 Hur förstärks en samarbetsdynamik mellan den höge representanten och den behörige kommissionsledamoten?
- 6.10 Bör unionens representation utåt i internationella forum ytterligare utvidgas?

BILAGA 2

**Konventets sammansättning från
<http://european-convention.eu.int>**

Ordförandeskapet: 3 personer
(ordföranden och två vice ordföranden)

Företrädare för medlemsstaterna: 30 personer
(15 ledamöter och 15 suppleanter)

Företrädare för de nationella parlamenten: 60 personer
(30 ledamöter och 30 suppleanter)

Företrädare för Europaparlamentet: 32 personer
(16 ledamöter och 16 suppleanter)

Företrädare för kommissionen: 4 personer
(2 ledamöter och 2 suppleanter)

Företrädare för kandidatländernas regeringar: 26 personer
(13 ledamöter och 13 suppleanter)

*Företrädare för kandidatländernas
nationella parlament: 52 personer*
(26 ledamöter och 26 suppleanter)

Observatörer: 13 personer
(6 personer från Regionkommittén, 3 personer från Ekonomiska och sociala kommittén, 3 personer representerar arbetsmarknadens parter i Europa och Europeiska ombudsmannen.)

Totalt: 220 personer
(ordförandeskapet 3 stycken, 102 ledamöter, 102 suppleanter och 13 observatörer)

BILAGA 3

Tidsplan för konventets möten 2003 från
<http://european-convention.eu.int>

Mars

- 6 (torsdag eftermiddag kl. 15) Möte i presidiet
- 13 (torsdag eftermiddag kl. 15) Möte i presidiet
- 17 (måndag eftermiddag kl. 15) Plenarmöte i **KONVENTET**
- 18 (tisdag förmiddag kl. 9.30) Plenarmöte i **KONVENTET**
[21–22 (fredag–lördag) EUROPEISKA RÅDET]
- 27 (torsdag eftermiddag kl. 15) Möte i presidiet

April

- 2 (onsdag eftermiddag kl. 15) Möte i presidiet
- 3 (torsdag eftermiddag kl. 15) Plenarmöte i **KONVENTET**
- 4 (fredag förmiddag kl. 9.30) Plenarmöte i **KONVENTET**
- 10 (torsdag eftermiddag kl. 15) Möte i presidiet
- 23 (onsdag kl 15) Möte i presidiet
- 24 (torsdag eftermiddag kl. 15) Plenarmöte i **KONVENTET**
- 25 (fredag förmiddag kl. 9.30) Plenarmöte i **KONVENTET**

Maj

- 8 (torsdag eftermiddag kl. 15) Möte i presidiet
- 14 (onsdag eftermiddag kl. 15) Möte i presidiet
- 15 (torsdag eftermiddag kl. 15) Plenarmöte i **KONVENTET**
- 16 (fredag förmiddag kl. 9.30) Plenarmöte i **KONVENTET**
- 22 (torsdag eftermiddag kl. 15) Möte i presidiet
- 28 (onsdag eftermiddag kl. 15) Möte i presidiet
- 30 (fredag eftermiddag kl. 15) Plenarmöte i **KONVENTET**
- 31 (lördag förmiddag kl. 9.30) Plenarmöte i **KONVENTET**

Juni

4 (onsdag eftermiddag kl. 15) Möte i presidiet

5 (torsdag eftermiddag kl. 15) Plenarmöte i **KONVENTET**

6 (fredag förmiddag kl. 9.30) Plenarmöte i **KONVENTET**

11 (onsdag eftermiddag kl. 15) Möte i presidiet

Om det är nödvändigt

12 (torsdag eftermiddag kl. 15) Plenarmöte i **KONVENTET**

13 (fredag förmiddag kl. 9.30) Plenarmöte i **KONVENTET**

[20–21 fredag–lördag EUROPEISKA RÅDET]



Svenska institutet för europapolitiska studier

Universitetsvägen 10 F
106 91 Stockholm
Stockholms universitet,
Frescati, Hus F, plan 6
Tel: 08-16 46 00
Fax: 08-16 46 66
E-post: info@sieps.su.se

www.sieps.su.se