

Karl Magnus Johansson

Förberedelser inför regeringskonferenser:

Framtidskonventet
i sitt sammanhang

Karl Magnus Johansson

Förberedelser inför regeringskonferenser:

**Framtidskonventet
i sitt sammanhang**

Rapport nr 3
April 2003

Utges 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 91-85129-02-X

ISSN 1651-7679

FÖRORD

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

Sieps har låtit ta fram ett antal rapporter med betydelse för den kommande regeringskonferensen. Dessa rapporter behandlar olika konstitutionella, institutionella och sakpolitiska frågor. Varje rapport tar upp kärnfrågorna inom respektive område mot bakgrund av konventets förslag samt analyserar dessa förslag utifrån tydligt angivna antaganden med utgångspunkt i den akademiska debatten. Syftet är således att ge läsaren dels en överblick av den aktuella situationen dels en introduktion till respektive ämnesområde.

Sieps ser som en av sina främsta uppgifter att fungera som en länk mellan den akademiska världen och beslutsfattare, *policy makers*. Förhoppningsvis kommer denna rapportserie att bidra till detta. Vidare hoppas vi att dessa rapporter rent allmänt skall leda till ökat intresse för frågor relaterade till den europeiska integrationen och debatten om framtidens Europa.

Tomas Dahlman
Kanslichef
Sieps

OM FÖRFATTAREN

Karl Magnus Johansson (f. 1966) är docent och lektor i statsvetenskap vid Södertörns högskola och som forskare knuten till Samtidshistoriska institutet där och till Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) vid universitetet i Bonn. Han har varit verksam vid Utrikespolitiska Institutet och vid Lunds universitet. I sin forskning har han särskilt ägnat sig åt transnationellt samarbete mellan politiska partier inom ramen för den europeiska integrationsprocessen, inklusive regeringskonferenserna. Därtill har han publicerat arbeten om olika aspekter av det svenska medlemskapet i EU, bland annat positioner och strategier i samband med regeringskonferensen 1996–1997.

1 INLEDNING

1.1 Ämne och metod

Det så kallade framtidskonventet fick till uppgift att förbereda en regeringskonferens. Konventet kan ses som ett experiment och som något av en innovation. Det bryter mot tidigare förberedelser, och på ett markant sätt mot den traditionella ”konferensdiplomat”. För att försöka nå en djupare förståelse för den förberedelseform som konventet utgör och för att analysera dess roll sätts framtidskonventet in i sitt sammanhang. Förberedelserna och regeringskonferenserna analyseras som nära sammanlänkade processer, och som fall av institutionsbildning och institutionalisering. Metoden är kvalitativ och analytiskt utredande, och bygger på olika slags material och källanalys. Bland primärkällorna finns intervjuer och dokument. Dessutom har en omfattande sekundärlitteratur gåtts igenom.

1.2 Disposition

Rapporten börjar med en formulering av problemet och introduktion av analysperspektiv. Sedan följer en karaktäristik av regeringskonferenser, varvid särskilda avsnitt ägnas åt aktörer och förberedelser. Blickpunkten i analysen av framtidskonventet är fäst vid dess roll som förberedelsemetod inför en förestående regeringskonferens.

2 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

2.1 Sammanfattning

Framtidskonventet är ett resultat av den omfattande kritik som riktats mot tidigare regeringskonferenser och förberedelserna inför dessa. Förberedelserna har skett i form av olika kommittéer eller grupper och i huvudsak enligt en mellanstatlig logik. Konventet följer en annan logik, som innebär större öppenhet och en breddning av deltagandet.

Europaparlamentarikerna spelade länge en i huvudsak indirekt och förhållandevis begränsad roll i fördragsrevideringarna formellt sett. Inte desto mindre har de vidtagit en serie åtgärder i akt och mening att forma fördragen. Efter hand har de knutits allt närmare processen. Mångfalden av aktörer visar att det är allt för förenklat att betrakta regeringskonferenser som uteslutande en mellanstatlig angelägenhet.

Framtidskonventet är inte helt och hållet en innovation. Det har en föregångare i det konvent som under år 2000 utarbetade stadgan om grundläggande rättigheter. Erfarenheterna från de båda konventen är i mångt och mycket likartade. En väsentlig skillnad består i det faktum att framtidskonventet fick i uppdrag att förbereda en efterföljande regeringskonferens. Det föreligger en ofrånkomlig spänning mellan framtidskonventet och regeringskonferensen.

En kraftfull dynamik kännetecknar framtidskonventet. Ett antal mekanismer har bidragit till denna dynamik, däribland socialisation i form av gruppsyck och samhörighetskänsla. De sociala och historiska sammanhangen är betydelsefulla.

Dynamiken har sin grund i själva uppdraget, dvs. att förbereda en regeringskonferens och att utarbeta ett utkast till ett konstitutionellt fördrag eller till en konstitution. Detta är onekligen en historisk uppgift. Ordföranden i konventet har med bestämdhet strävat efter att få ledamöterna att identifiera sig med det huvudsakliga uppdraget för att därmed få dem att verka i samma riktning. Ju enigare konventet är desto större chans att sätta avtryck i det som sedan skall fastställas i regeringskonferensen.

En del ledamöter är mer motiverade och har lättare att identifiera sig med uppdraget än andra. Till de verkligen motiverade hör Europaparlamentarikerna och de krafter som genom åren har drivit federalistiska idéer och arbetat för att en konstitution skall antas på EU-nivå.

Det har uppstått olika allianser i och omkring framtidskonventet. De partipolitiska har visat sig vara särskilt framträdande. Liksom i samband med tidigare regeringskonferenser och det förra konventet sker samordning genom de politiska grupperingarna.

2.2 Slutsatser

Många framhåller argumenten för den metod som konventet innebär. Två framträdande argument är att processen blir öppnare och att deltagandet blir bredare än vid den typ av förberedelser som tidigare ägt rum inför regeringskonferenser. Bland de främsta förespråkarna för konventsmetoden finns parlamentariker på såväl nationell som europeisk nivå. Konventet skapar ett nytt jämviktsförhållande och därmed en förändrad maktbalans. Framför allt parlamentariker får en mer framskjuten plats och de förhandlande diplomaterna en mer undanskymd. Till de stora vinnarna hör Europaparlamentarikerna, som ingår i politiska grupper och som är vana vid arbetsformerna.

Konventsmetoden uppvisar inte bara förtjänster utan också brister. Det är inte alltid klart vem ledamöterna egentligen företräder. Som helhet uppvisar framtidskonventet bristande representativitet med avseende på dimensioner som ålder, kön och åsikter i EU-frågor. Vissa interndemokratiska problem ligger i öppen dager. Det finns brister vad gäller förankringen av olika förslag. I och med att det inte förekommer voteringar åtnjuter konventets ordförande makten att uttolka om och när det föreligger konsensus, som blivit ett självändamål i konventet. Det sätt på vilket framtidskonventet är organiserat innebär att presidiet och särskilt lilla presidiet bestående av ordföranden och de båda vice ordförandena har fått en mycket stark

ställning. Det är ställt utom allt tvivel. Däremot är det oklart i vilken utsträckning det så kallade civila samhället har varit inblandat och utövat inflytande. Detta är något som framtida forskning får utvisa. Likaså om och i så fall hur den nya metoden verkligen bidrar till att minska förtroendeklyftan mellan medborgarna och EU.

Det finns olika förslag på att skriva in konventsmetoden i det konstitutionella fördrag eller i den konstitution som håller på att utarbetas. En tänkbar framtida status för konventsmodellen skulle vara att fungera som ett slags återkommande författningskonvent. Det finns anledning att noga överväga hur ett sådant författningskonvent skall vara sammansatt och hur balansen mellan olika kontingenter skall se ut. Denna balans kan inverka på de politiska prioriteringarna och därmed på vilka frågor som sätts, eller inte sätts, på dagordningen. Att konventsmetoden befästs lär under alla omständigheter bli ett bestående resultat av framtidskonventet. Konventsmetoden är föremål för institutionalisering.

3 ANALYSPERSPEKTIV

3.1 Spelöppning*

Det så kallade framtidskonventet fick det uttalade mandatet att förbereda nästkommande regeringskonferens. Detta framgår av Laekenförklaringen om Europeiska unionens framtid som Europeiska rådet antog i december 2001:

I sin strävan att säkerställa en så bred och öppen förberedelse som möjligt av nästa regeringskonferens har Europeiska rådet beslutat att sammankalla ett konvent som består av de mest framträdande deltagarna i debatten om unionens framtid. Mot bakgrund av det föregående kommer detta konvent att få till uppgift att dryfta väsentliga problem som unionens framtida utveckling för med sig och att undersöka de olika tänkbara lösningarna.¹

Laekenförklaringen bygger i sin tur på en förklaring från december 2000, i anslutning till Nicefördraget. I Niceförklaringen formuleras fyra huvudfrågor för framtidsdebatten: avgränsningen av EU:s och medlemsstaternas befogenheter i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen; ställningen för stadgan om grundläggande rättigheter; förenklingen av fördragen; samt de nationella parlamentens roll. Därutöver fick konventet i enlighet med Laekenförklaringen i uppgift att behandla ett stort antal frågor. Till dessa hör sådant som demokratisk legitimitet, öppenheten i EU:s institutioner, Europaparlamentets ställning, formerna för ordförandeskapet för unionen, utrikespolitiken och försvarspolitiken, och inte minst om unionen skall ha en

* Så här inledningsvis vill jag rikta ett varmt tack till Tomas Dahlman, Hans Hegeland, Ann-Cathrine Jungar och Fredrik Langdal för värdefulla synpunkter. Likaså till Andreas Føllesdal och Magnus Jerneck i Sieps referensgrupp. För svar på frågor om det konvent som utarbetade stadgan om grundläggande rättigheter vill jag rikta ett tack till Daniel Tarschys, som företrädde den svenske statsministern i detta konvent. Tack också till intervjupersonerna. Se not 4.

¹ Laekenförklaringen om Europeiska unionens framtid. I den engelska versionen används inte ordet "preparation" utan uttrycket "pave the way", som i bildlig mening betyder "bana väg för", dvs. nästa regeringskonferens. I sin bibetydelse kan detta möjligen tolkas som ett vidare mandat än vad som kan förväntas ingå i förberedelser.

egen grundlag och hur den i så fall skall vara utformad. Frågorna är ingalunda nya i Europadebatten. Däremot var detta första gången som Europeiska rådet på det här viset tar upp tanken om en grundlag, en konstitution, för unionen.

Det föreligger en tydlig kontinuitet vad gäller diskussionspunkterna, och i någon mån också beträffande tankar kring hur den förestående regeringskonferensen skulle kunna, eller borde, förberedas. Konventet innebär uppenbarligen en mer tilltalande inramning för somliga än för andra. Konventet är något av ett experiment och brukar beskrivas som en innovation.²

Varje regeringskonferens föregås av förberedelser i en eller annan form. Den huvudsakliga ambitionen med denna forskningsrapport är att nå en djupare förståelse för den form som framtidskonventet utgör och att så allsidigt och klarsynt som möjligt analysera konventets roll. Detta kräver att vi sätter in konventet i det sammanhang i vilket det ingår. Det sker genom att ställa det i relief till de regeringskonferenser som hållits under de senaste decennierna. En utgångspunkt är att inte betrakta förberedelserna som avskilda från själva regeringskonferensen utan snarare som en del av denna, kanske rent av som en central del. Förberedelsefasen erbjuder tillfällen att sätta dagordningen och lägga grunden till det som senare skall slutförhandlas och fördragsfästas. Ömsesidiga utfästelser kan göras, även om alla förhandlingskort ännu inte spelas ut. Inblandade aktörer med sina intressen och idéer kan försöka driva positionerna i en bestämd riktning. Sådant som vinner brett stöd kan vara svårt att motsätta sig. Det gäller inte minst med hänsyn till förekomsten av socialisationsmekanismer såsom grupstryck och gemenskapskänsla.

Samtidigt finns det formellt sett alltid en möjlighet för en regering att inlägga veto mot enskilda förslag i en regeringskonferens. Det är nämligen enligt nu gällande ordning enhällighet

² Se t.ex. Reh och Wessels 2002, s. 19; Wessels 2002, s. 2. Olsen (2002, s. 596) framhåller att unionen "has also been able to agree on innovations such as the convention model of change."

som gäller som beslutsprincip. Det finns förslag på att ändra denna ordning. I anslutning till denna framåtblickande diskussion om konventsformen behandlas också dess förtjänster och brister. Det är dock inte fråga om en regelrätt utvärdering av detta förfarande, särskilt som konventet fortfarande och med allt större intensitet pågår då detta skrivs. Trots en förbluffande stor enighet i många frågor börjar meningsskiljaktigheter successivt komma upp till ytan.

Genom att fokusera på och skärskåda förberedelsefasen kan denna rapport i bästa fall också förmedla vissa insikter om hur regeringskonferenser tar form. Likaså om vilka aktörer och strukturer som inverkar på skeendet. Det rör sig om ett slags process som alstrar sin egen och självförstärkande dynamik, över såväl tid som rum.

Liksom EU självt kan dess regeringskonferenser anses vara särpräglade och unika.³ Likväl kan de sättas in i ett mer allmängiltigt teoretiskt sammanhang. I vid mening har vi att göra med en typ av *mellanstatliga, multilaterala relationer*, med *transnationella* och *övernationella* inslag av skiftande karaktär och styrka. Det finns ett flertal olika teorier om europeisk integration och dessa teorier brukar ställas emot varandra. De behöver dock inte vara alternativa och konkurrerande utan kan mycket väl vara komplementära. Varje perspektiv och perspektivförskjutning påverkar tolkningen av de fenomen som är föremål för analys. I en rapport som denna är en begränsning oundviklig också i teoretiskt hänseende. Ett överordnat analysperspektiv anläggs, ett *institutionellt* perspektiv. Som kommer att utvecklas närmare utgör konventet och regeringskonferensen – som sålunda skall betraktas som sammanhängande processer – fall av institutionsbildning och av institutionalisering.

Det insamlade materialet har skiftande karaktär. Dels rör det sig om sekundärlitteratur, dvs. bearbetningar inom forskning-

³ Mazzucelli (1997, s. 5) menar för sin del att "the IGC process is sui generis." Gray och Stubb (2001, s. 21) noterar att "each IGC is unique to the time, place, agenda and personalities involved."

en, dels om primärkällor såsom dokument och utkast. Dessutom har jag genomfört några intervjuer och diskuterat med initierade personer.⁴ Mina efterforskningar sträcker sig till och med januari 2003.

Därmed har vi formulerat problemet och kan börja angripa det närmare. Omedelbart introduceras det institutionella analysperspektivet och därefter regeringskonferenserna med fokus på aktörer och förberedelser. Sedan analyseras framtidskonventet ur olika aspekter. Tonvikten ligger alltså på konventet som förberedelsemetod, inför en stundande regeringskonferens.

3.2 Institutioner och institutionalisering

Både regeringskonferenserna och framtidskonventet kan alltså behandlas som en institutionell form, som ett fall av institutionsbildning och institutionalisering. Med institution avses spelregler (*rules of the game*), som kan vara såväl formella som informella.⁵ Institutioner i bemärkelsen spelregler berör sådant som procedurer, principer, normer, idéer och doktriner.

⁴ På plats i Bryssel 2-3 december 2002 intervjuade jag företrädare för tre olika politiska grupperingar – den socialdemokratiska, den kristdemokratiska/konservativa och den liberala. Dessa personer är Antony Beumer, generalsekreterare i Europeiska socialdemokraters parti (ESP), Klaus Welle, f.d. generalsekreterare i Europeiska folkpartiet (EPP) och nu generalsekreterare i EPP-ED-gruppen i Europaparlamentet, Andrew Duff, brittisk liberaldemokrat och ledamot i Europaparlamentet och i framtidskonventet. Därtill gavs tillfälle till intervjuer/samtal med ytterligare några Europaparlamentariker och handläggare. I samband med tidigare undersökningar om regeringskonferenserna och då företrädesvis om de transnationella partinätverkens betydelse har jag genomfört ett stort antal intervjuer, bland andra med de förutvarande regeringscheferna Ruud Lubbers och Wilfried Martens. Bland personer som medverkat i förberedelser inför regeringskonferenser har jag i andra sammanhang intervjuat Elmar Brok, Dimitris Tsatsos, Franklin Dehousse, Philippe de Schoutheete och Gunnar Lund. En konferens i Maastricht i november 1999 – med fokus på den förestående regeringskonferensen – erbjöd rikliga tillfällen till samtal och kunskapsinhämtning. Se Best m.fl. 2000. Längre tillbaka genomförde jag, i Dublin, en längre intervju med Katherine Meenan som var sekreterare i Doogekommittén. Se nedan.

Genom socialisation och internalisering blir sådana fenomen tagna för givna och inte ifrågasatta. De blir institutionaliserade. Institutionerna tar form utifrån ett visst socialt sammanhang, sin kontext, och blir inbäddade i en bestämd ordning.

I *nyinstitutionalismen* fästs större vikt vid informella institutioner och deras betydelse för organisering och annat än vad som tidigare var fallet i forskningen om institutioner. Skillnaden mellan institutioner och organisationer kan illustreras med en lagidrott där laget är organisationen och spelreglerna institutionen. En organisation kännetecknas av kollektiva resurser, formell tillhörighet och individer som är utbytbara.⁶ Både organisationer och institutioner tenderar att överleva personskillnaden och kriser – *men die, institutions survive*. I krissituationer skapas emellertid särskilda förutsättningar för förändringar av organisationer och institutioner.

Institutioner behöver inte vara opåverkbara. Från maktsynpunkt försöker olika aktörer forma institutionerna efter sina ideal eller intressen. Institutioner kan stärka somligas makt på bekostnad av andra. Institutioner kan vara såväl möjliggörande (*enabling*) som begränsande (*constraining*).

Institutioner inskränker på ett eller annat sätt det antal handlingsalternativ som står öppna. Utfästelser från tidigare ger upphov till en viss tröghet. Institutioner skapar vissa bestämda förväntningar och har en normerande inverkan på de olika aktörerna. Därmed uppstår en kontinuitet över tid. Aktörerna bär med sig ett arv från tidigare och det föranleder mönsterbildande vanemässiga handlingsrutiner. Gårdagens beslut inskränker utrymmet för fria val genom att låsa in (*lock in*) ett visst hand-

⁵ Av utrymmesskäl kan vi inte gå närmare in på de olika teoribildningarna. I stället hänvisas till Hall och Taylor 1996 samt Peters 1999. På svenska finns R. Johansson 2002. Nyinstitutionella perspektiv har i allt större utsträckning kommit att tillämpas på den europeiska integrationen. Se Schneider och Aspinwall 2001; Stone Sweet m.fl. 2001. Det finns en likhet mellan det sociologisk-institutionella perspektivet och det socialkonstruktivistiska, vilket behandlas i Christiansen m.fl. 2001.

⁶ Ahrne och Papakostas 2002, s. 15.

lingsmönster. Handlandet följer upptrampade spår. Utvecklingen blir spårbunden, eller stigberoende (*path dependent*). Detta är budskapet i den historisk-institutionella ansatsen.⁷

Inom den historiska institutionalismen har även sekvenser och tajmning en bestämd innebörd.⁸ Över tid kan det nämligen bildas *positiv feed-back*. Denna tankegång erinrar om den självförstärkande egendynamik som framhävs i integrationsteori och i denna rapport. Med tiden uppstår en viss tröghet och olika inlåsnings effekter som underbygger kontinuitet.

Det finns en långsiktighet inbyggd i ett så pass institutionaliserat samarbete som det inom EU. Detta påverkar också förhandlingsbeteendet. Det görs ömsesidiga eftergifter, vilka förväntas bli återgäldade på sikt.⁹ Processen alstrar ett eget normsystem.

Normernas roll i relationerna mellan stater behandlas i perspektivet *multilateralism*. Det handlar både om en kvalitativ och en kvantitativ dimension.¹⁰ Den kvalitativa dimensionen avser substansen och den kvantitativa förstås numerären. Tre eller fler inblandade stater krävs för att en relation skall betecknas som multilateral. Det antal stater som gäller inom EU och regeringskonferenserna utgör en ”begränsad multilateralism”.¹¹ Regeringskonferenser kan studeras som fall av multi-

⁷ Se t.ex. Steinmo m.fl. 1992. Den historisk-institutionella ansatsen har beskyllts för att vara deterministisk. Det ligger något i kritiken såtillvida att utvecklingen lätt kan framstå som närmast förutbestämd, som ett sökande efter ett visst jämviktsstillstånd. Ansatsen har tillämpats på den europeiska integrationen av Pierson (1996). Enligt Smith (2002, s. 3) har den aldrig använts för att förklara förhandlingarna i regeringskonferenser. Jfr dock Arvidsson 2002 samt Sverdrup 2000, 2002.

⁸ För en tankeväckande studie av förhållandet mellan tid och styrning i EU, se Ekengren 2002.

⁹ I förhandlingsforskningen går denna situation under benämningen diffus reciprocitet. Kännetecknande för EU:s förhandlingssystem är att interaktionerna är av upprepande karaktär och att tidshorisonten, den så kallade framtidskuggan, är relativt avlägsen.

¹⁰ Se Ruggie 1993, 1998.

¹¹ För att använda Ruggies terminologi. Jfr Smith 2002, s. 6.

laterala förhandlingar.¹² Och sålunda som fall av institutionsbildning och institutionalisering.

¹² Gray och Stubb 2001; Johansson och Svensson 2002; Lodge 1994, 1998; Smith 2002; H. Wallace 1990.

4 SAMMANHANGET

4.1 Regeringskonferenser

Regeringskonferenser utgör milstolpar i den europeiska integrationsprocessen.¹³ De sammankallas då fördragen skall ses över för att eventuellt ändras eller ersättas. Särskild vikt bör just fästas vid dynamiken i regeringskonferenserna.¹⁴ Dessa har i sig blivit allt mer komplexa i takt med att antalet aktörer blivit fler och EU:s dagordning breddats.

Ingen regeringskonferens börjar i ett tomrum och från noll, likt en *tabula rasa*. Det som redan uppnåtts skapar en särskild *acquis confèrenciel*.¹⁵ Regeringskonferenserna har institutionaliserats och blivit en egen institution.¹⁶ På ett mer övergripande plan utgör regeringskonferenserna ett slags *meta-institution* som fastställer spelreglerna.¹⁷

Från mitten av 1980-talet har det så gott som permanent förekommit regeringskonferenser.¹⁸ Dessa resulterade i Enhetsakten, Maastrichtfördraget, Amsterdamfördraget och Nicefördraget. Den förestående regeringskonferensen blir den sjätte i ordningen sedan 1985.¹⁹

¹³ Wessels 2001, s. 197.

¹⁴ I linje med vad som också betonas av Gray och Stubb (2001, s. 6): "Treaty changes are considered to be history-making decisions. Yet there is surprisingly little analysis on the actual dynamics of IGCs." Se även Christiansen m.fl. 2002.

¹⁵ Falkner 2002, s. 7.

¹⁶ Christiansen (2002, s. 34) framhåller att "the IGC is an institution in its own right". Och Gray (2000, s. 275) att "the IGC process itself has become institutionalised." Likaså Gray och Stubb (2001, s. 19): "One of the most interesting aspects of treaty reform is that the process has become institutionalized." Se även Christiansen m.fl. 2002; Falkner 2002; Olsen 2002; Smith 2002; Sverdrup 2000, 2002.

¹⁷ Christiansen m.fl. 2002, s. 25. Se även Peterson 1995 samt W. Wallace 1996.

¹⁸ I en redogörelse för Maastrichtfördraget/Unionsfördraget noterar Corbett (1993, s. 1) att EG/EU "has actually spent more than half of the years of its existence in IGCs or other reviews of its constitutional bases."

Regeringskonferenserna har skapat sina egna tids- och förväntningshorisonter. Aktörerna och däribland förhandlarna riktar uppmärksamhet mot nästa regeringskonferens redan innan den pågående har avslutats. En regeringskonferens har knappt hunnit avslutas förrän förberedelserna har kommit igång inför den nästföljande.

Inte sällan är de inblandade personerna desamma från en regeringskonferens till en annan. Ett exempel är den svenske statsministern Göran Persson, som 2001 gjorde följande uttalande: "Jag kan konstatera att sedan jag blev statsminister för mer än fem år sedan har jag närmast konstant varit inblandad i regeringskonferenser eller därmed relaterade verksamheter."²⁰

Statsministrar kommer och går. Medan personskiften är vanligt förekommande bland regeringarna är kontinuiteten många gånger större inom institutionerna på EU-nivå. Det uppstår ett så kallat institutionellt minne.²¹

Kontinuiteten från en regeringskonferens till en annan framgår av att frågor slussas vidare till nästa fördragsöversyn då ett antal aktörer återkommer. Man tar vid där man tidigare slutat. Dagordningen är i mångt och mycket nedärvd. Regeringskonferenserna följer därmed en institutionell logik och dynamik.²²

¹⁹ Den första av dessa ägde rum andra halvåret 1985. Två parallella regeringskonferenser inleddes i december 1990 och pågick under 1991. Den följande varade från mars 1996 till juni 1997. År 2000 hölls regeringskonferensen från februari till december. Det finns ett antal större arbeten om regeringskonferenserna, vanligen på temat "treaty reform". Se t.ex. Best m.fl. 2000; Corbett 1993; De Ruyt 1989; Edwards och Pijpers 1997; Laursen 2002; Laursen och Vanhoonacker 1992; Moravcsik 1998; Smith 2002; Weidenfeld 1998.

²⁰ Persson 2001. Gunnar Lund är ett annat svenskt exempel. Han var svensk chefsförhandlare i regeringskonferenserna 1996–1997 och 2000. Under 1995 deltog han dessutom i den så kallade reflektionsgruppen. Se nedan.

²¹ Gray och Stubb (2001, s. 19): "One of the key advantages for the Council Secretariat and the European Commission is that they have an institutional memory very rarely matched by member governments."

Denna regelbundenhet bekräftar att de olika regeringskonferenserna hänger samman och inte är åtskilda från varandra.²³ En illustration är beslutet i Maastricht att en ny regeringskonferens skulle ta sin början 1996. De frågor som hänsköts till den nya fördragsöversynen var till stor del de inom andra och tredje pelarna. Det rör sig om utrikes- och säkerhetspolitiken respektive så kallade inrikes och rättsliga frågor, däribland asyl- och flyktingpolitiken.

De kristdemokratiska regeringscheferna diskuterade en uppgörelse med den brittiske premiärministern John Major.²⁴ Han fick bland annat gehör för kravet att ordet federal (*the f-word*) inte skulle nämnas i inledningen i det nya fördraget. I gengäld skall han ha gått med på att andra och tredje pelarens frågor blev föremål för förnyad prövning i den nya regeringskonferensen.

Dessa frågor ärvdes alltså av förhandlarna i 1996–1997 års regeringskonferens. Eftersom man inte lyckades lösa de utestående institutionella frågorna i Amsterdam skickades de så kallade *leftovers* därifrån vidare till nästa regeringskonferens. Dessa rör främst röstviktningen i rådet och sammansättningen av kommissionen och med hänsyn till utvidgningen. Eftersom man inte heller i Nice helt och hållet lyckades med uppgiften att reformera EU-institutionerna förutskickades så att det skulle bli ytterligare en regeringskonferens.

²² Corbett (1993, s. 1–2): "The dynamic presiding over such negotiations has usually been the same: a majority of Member States wishing to press ahead with a minority reluctant to do so. The majority sometimes threatens to move ahead without the minority, but would prefer not to. The minority does not want to move very far ahead, but would prefer a compromise to being left out. Usually, a compromise is reached, but negotiations then re-open some years later on some other aspect of integration."

²³ Falkner 2002, s. 2. Christiansen m.fl. (2002, s. 28) framhåller de olika så kallade "spillovers" eller "leftovers" från Maastricht till Amsterdam och vidare till Nice. Detta belyser enligt dem "the presence of a pattern and, potentially, a tradition. Such examples illustrate the need to study different IGCs in conjunction with, rather than in isolation from, one another."

²⁴ Laursen m.fl. 1992, s. 20. Se även Johansson 2002a, s. 886.

För att en regeringskonferens skall komma till stånd krävs ett beslut i Europeiska rådet. Det togs länge för givet att ett sådant beslut skulle vara enhälligt och att varje enskild regering därmed hade vetorätt. Under dramatiska omständigheter och utan motsvarighet samlade det italienska ordförandeskapet – med grund i artikel 236 i det då gällande fördraget – en majoritet bakom initiativet att sammankalla en regeringskonferens. Detta skedde vid Europeiska rådets möte i Milano i juni 1985.²⁵ Integrationen gick in i ett nytt skede, med den inre marknaden som ledstjärna.

Det finns anledning att skilja mellan vardagsintegration och mer historiska, närmast epokgörande, fördragsrevideringar.²⁶ Dessa måste ske i regeringskonferenser. Att regeringskonferenser återkommer så pass ofta innebär att dessa allt mer faktiskt blir en del av vardagsarbetet i EU.

Dynamiken i EU:s beslutsprocesser uppkommer inte bara till följd av interna faktorer utan även av externa, dvs. händelseutvecklingen i den internationella omgivningen. Olika omgångar av utvidgningar av medlemskretsen har skapat ett tryck på fördragsreformer. Det rör sig som regel om sammanfallande processer, varvid utvidgning knyts till fördjupning. Utvidgningar

²⁵ Det skedde under kraftiga protester från Storbritanniens konservativa premiärminister Margaret Thatcher, som fick stöd av den danske och den grekiske regeringschefen. Som alternativ till en regeringskonferens föreslog den brittiske utrikesministern Geoffrey Howe (1994, s. 407) "the acceptance of a constitutional 'convention' – a concept more familiar to Anglo-Saxon than to continental minds – whereby the written Treaty would remain unchanged; but there should be agreement, written but not legally binding, that in respect of all the single-market agenda we should proceed as though the unanimity rule had been set to one side and been replaced by rules for qualified majority voting."

²⁶ Mörth (1999) talar om den "historieskapande nivån". Regeringskonferenserna brukar omnämnas som "history-making" och som "grand bargains". Se t.ex. Moravcsik 1991, 1998. Peterson (1995) kallar denna nivå för "super-systemic". W. Wallace (1996, s. 446) använder benämningen "constituent, in which the rules and priorities of the system are themselves under negotiation, leading to a pattern of high-level bargaining among shifting political coalitions...."

leder också till en ökad komplexitet, inte minst vad gäller antalet aktörer och möjliga allianser.

4.2 Regeringskonferensernas aktörer

Benämningen regeringskonferens kan förvilla. Man skulle kunna tro att en regeringskonferens endast utspelar sig regeringar emellan.²⁷ Formellt är så också fallet.²⁸ Vidgar vi synfältet upptäcker vi andra slags aktörer. I själva verket är det en uppsättning aktörer som vill lämna sina avtryck genom att försöka påverka förloppet. Inflytande låter sig inte mätas på ett exakt sätt. Vi får leva med uppskattningar och relativiseringar. Graden av inflytande kan också variera mellan olika tidsfaser.

Liksom i läroböckerna kan vi göra en grov uppdelning i mellanstatlighet (*intergovernmentalism*) och överstatlighet (*supranationalism*). Mellanstatlighet avser relationer regeringarna emellan. Överstatlighet åsyftar organ och drivkrafter på EU-nivå.²⁹ Dessutom finns det icke-statliga arrangemang och aktörskonstellationer som är transnationella (*transnationalism*).

²⁷ Ett sådant förenklat synsätt återspeglas i svenskt officiellt tryck.

Ett exempel är regeringens skrivelse (2001/02:115) till riksdagen om EU:s framtidsfrågor där det noteras att efter att konventet avslutats vidtar en regeringskonferens som är "en mellanstatlig angelägenhet".

²⁸ Regleringen av regeringskonferenserna sker i artikel 48 i Amsterdamfördraget och sedermera i de konsoliderade fördragen, eller Nicefördraget. I Romfördraget skedde regleringen i artikel 236. Mycket är dock utan fördragsmässig reglering, både vad gäller procedurer och deltagande. Smith (2002, s. 18) noterar att vissa "participants have not been mentioned in Article 48 TEU, rather their influence has evolved overtime. This factor has particularly been the case with the Council secretariat and the Office of the Presidency."

²⁹ Överstatliga, liksom transnationella, aktörer är centrala i det teoretiska perspektiv som går under benämningen neofunktionalism. Tankegången om ett slags processuell följdintegration, så kallad spill-over, är central i detta perspektiv.

Mellanstatliga aktörer

I regeringskonferensernas slutskede är det självklart medlemsstaternas regeringar som dominerar. Deras inbördes inflytande är dock svårbedömt.³⁰

Regeringskonferenser utspelar sig på flera politiska och administrativa nivåer.³¹ I slutförhandlingarna krävs uppgörelser mellan stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet. De har hjälp av sina egna rådgivare under de löpande förhandlingarna. Bland rådgivarna finns *sherpas*, som har till uppgift att sondera terrängen inför möten på denna den högsta politiska nivån. Utrikesdepartementen brukar ha ett särskilt ansvar, i förstone utrikesministrarna eller i vissa fall Europaministrar. Regeringarna utser särskilda företrädare, som fungerar som chefsförhandlare och brukar ha en nära anknytning till utrikesdepartementen och verka som företrädare för utrikesministrarna. De ständiga representationerna i Bryssel följer arbetet och ofta har de en omedelbar roll genom att vara delaktiga i förhandlingarna. Cheferna där, ambassadörerna, som känner varandra väl och regelbundet träffas i Coreper, har i vissa fall utsetts just till chefsförhandlare.³² Också på arbetsgruppsnivå knyts personliga band. Vi kan konstatera att *individuals matter*.³³

Tjänstemännen förflyttar sig ofta över de institutionella gränserna och mellan de mellanstatliga och övernationella sfärerna, och ibland upplöses gränserna helt. En särskild lojalitet

³⁰ Gray och Stubb (2001, s. 7): "It is impossible to quantify Member State influence in IGCs. Some observers claim that the large Member States run the show (see, e.g., Moravcsik, 1998). Anyone involved in the day-to-day work of IGCs will know that this is not the case. That said, larger Member States certainly have more political clout, more extensive interests and larger administrations to deal with the negotiations. Smaller Member States tend to be more flexible in their approach but, however efficient they may be, when the chips are down, the pressure to compromise is felt much more by the small rather than the large Member States."

³¹ Gray och Stubb 2001, s. 8; Smith 2002, s. 13.

³² Ett sådant fall är Gunnar Lund i samband med regeringskonferensen år 2000.

kan uppstå mellan tjänstemän som arbetar gränsöverskridande. Detta kallas *transgovernmentalism*. Inom specifika sakfrågeområden ligger den gemensamma sakkunskapen och uppgiften till grund för en samhörighetskänsla. Experterna och tjänstemännen på såväl nationell som övernationell nivå kan utveckla synsätt som inte helt och hållet överensstämmer med politikernas. I händelse av att politikerna inte alls klargjort var de står – kanske medvetet för att inte ta skada politiskt – har tjänstemännen förstås ett ännu större handlingsutrymme. Vi vet inte så mycket om vilket inflytande de egentligen utövar i samband med regeringskonferenserna. Det tycks vara stort, eller rent av mycket stort. Ministrarna blir beroende av sina tjänstemän och kan ha svårt att gå emot dessa. Det står helt klart att den juridiska expertisen spelar en framträdande roll vid utarbetandet av texterna. Det gäller inte minst vid den regelmässiga översynen efter det att stats- och regeringscheferna gjort sitt.

Vi skall inte ta för givet att regeringar är enhetliga aktörer. Det kan finnas interna motsättningar. Dessa kan bero på oklara gränsdragningar i fråga om befogenheter och ansvarsfördelning. Sådana oklarheter kan exempelvis uppkomma vid koalitionsregeringar, som ju är sammansatta av företrädare från olika politiska partier.³⁴

Regeringar kan i sitt handlande vara begränsade till följd av inrikespolitiska förhållanden, såsom den parlamentariska situa-

³³ Gray och Stubb (2001, s. 7–8): "And, as in any working conditions, negotiators form close ties with their counterparts. More often than not these relationships are based on personal preference, rather than a Member State's integration policy. One of the most important aspects of an IGC negotiation are the personal contacts across the institutional boundaries. In addition to the formal negotiations, there are a number of informal networks both in Brussels and between the capitals. In many cases the assistants of the Representatives build informal email networks with their counterparts."

³⁴ Det var sådana faktorer som bidrog till den ofta återopade bristfälliga samordningen under det nederländska ordförandeskapet andra halvåret 1991.

tionen.³⁵ De nationella parlamentens inblandning varierar. Parlamenten åtnjuter förstås en särskild legitimitet i och med att regeringarna är ansvariga inför dessa. Ministrarna svarar på frågor och presenterar olika ståndpunkter. I det svenska fallet har det funnits en direkt förbindelse mellan EU-nämnden och de förhandlingsansvariga löpande i konferenserna och då även i slutskedet. Det handlar om själva förhandlingsmandatet, med hänsyn till nödvändiga kompromisser. Annars måste vi nog konstatera att de nationella parlamenten generellt har haft en tämligen svag ställning under konferenserna.

Den medlemsstat som innehar ordförandeskapet under en konferens har speciella möjligheter att sätta sin prägel på EU:s utveckling.³⁶ Ordförandeskapets funktioner innefattar att göra politiska prioriteringar och att medla.³⁷

Ordförandelandet och övriga regeringar står i förbindelse med rådets generalsekretariat, som bistår med olika samordnande uppgifter. Rådssekretariatet kan betraktas som både en mellanstatlig och överstatlig aktör. Alldeles på egen hand kan sekretariatet utöva inflytande i beslutsprocessen. Exakt hur vet vi inte heller med bestämdhet.

³⁵ I federala system som Tyskland, Österrike och Belgien uppstår ytterligare så kallade vetopunkter och då särskilt med hänsyn till ratificeringsprocessen. Exempelvis har det tyska parlamentets ena kammare, förbundsrådet med delstatsrepresentation, i öppna eller förtäckta ordalag hotat med att blockera ratificeringen om inte vissa krav går igenom. Denna möjlighet ger delstaterna vissa påverkansmöjligheter. Det står utom allt tvivel att den tyska regeringen i konferensen 1996–1997 hade ett begränsat kompromissutrymme, åtminstone i den tredje pelarens frågor, till följd av påtryckningar från delstatshåll. Förbundsrådet nominerar företrädare till den tyska förhandlingsdelegationen i konferenserna. I 1991 års konferenser rörde det sig om en politiker från Bayern (CSU) och en från Hamburg (SPD). Inför 1996–1997 års konferens utsågs en från Bayern (CSU) och en från Rheinland-Pfalz (SPD). Se Beuter 2002, s. 101.

³⁶ Ordförandeskapets roll i en konferens, i detta fall under 1996–1997 års konferens, behandlas i Svensson 2000.

³⁷ Tallberg 2001.

Överstatliga aktörer

Bland de överstatliga institutionerna har Europeiska kommissionens och Europaparlamentets inflytande varierat över tid. Den förhärskande uppfattningen tycks vara att dessa aktörer är relativt perifera i den process som regeringskonferenserna utgör. Verkligheten är emellertid mer nyanserad.³⁸

Som alltid förväntas kommissionen vara pådrivande. Formellt är dess roll i huvuddrag begränsad till att lägga fram sin ståndpunkt. Reellt medverkar kommissionen i processen genom att delta i möten och successivt presentera förslag. Inom kommissionen har det i samband med de senaste regeringskonferenserna upprättats så kallade *task force*, där positionerna samordnats och utarbetats.

Inte heller kommissionen skall betraktas som en enhetlig aktör, även om den har varit mer sammanhållen under vissa perioder än under andra. Under Jacques Delors ordförandeperiod (1985–1995) var kommissionen trots vissa inre slitningar förhållandevis sammansvetsad vilket stärkte dess ställning. Av stor betydelse var Delors ledarskap och hans goda relationer med den kristdemokratiska tyske förbundskanslern, Helmut Kohl, liksom den naturliga länken till den socialistiske franske presidenten, François Mitterrand.

Genom åren har Europaparlamentet utövat ett allt mer påtagligt inflytande.³⁹ Detta trots att dess befogenheter på papperet är ringa vad gäller regeringskonferenser. Parlamentet har ännu inte fått gehör för kravet att också dess samtycke behövs innan ett nytt fördrag kan träda i kraft. Likväl har parlamentet

³⁸ Beträffande den senaste regeringskonferensens avslutning i Nice så framhåller Gray och Stubb (2001, s. 21) att "supranational bodies were able to shape and influence events on certain issues."

³⁹ Corbett m.fl. (2000, s. 305) gör gällande att Enhetsakten, Maastrichtfördraget och Amsterdamfördraget "were all strongly influenced by the European Parliament. They illustrate that, whilst Parliament is not able to secure all its wishes, it can have a major influence as a catalyst for change." Se också Corbett 1998.

kunnat stärka sin ställning genom att knyta band till andra aktörer; dels till kommissionen och dels till vissa federalistiskt sinnade regeringar samt nationella parlament. Det har förekommit att nationella parlament som villkor för att gå vidare med fördragsratificeringen krävt att Europaparlamentet skall godkänna förhandlingsresultatet. I samband med 1985 års regeringskonferens handlade det om de belgiska och italienska parlamenten.⁴⁰ Tyskland har ofta tillmötesgått Europaparlamentets krav och önsksningar.

Det finns andra överstatliga aktörer som på ett eller annat sätt lämnar synpunkter, vars inverkan är svårbedömd. Bland dessa aktörer märks Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, där det finns företrädare för den lokala och regionala nivån.⁴¹ Även Europeiska centralbanken, ECB, har tillkommit sedan Maastrichtfördragets ikraftträdande.

Transnationella aktörer

Också i samband med regeringskonferenser kan icke-statliga aktörer vara framträdande, särskilt sådana som är starkt motiverade och aktiva. Till dessa hör dem som driver federalistiska idéer. Det kan till exempel handla om parlamentariker. Dessa kommer samman i särskilt anordnade konferenser.

Transnationella koalitioner bestående av politiker och politiska partier har mobiliserats och har kommit att inverka på fördragsrevideringarna. Det handlar om transnationella partifederationer, eller framväxande Europapartier om man så vill. De mest betydande är Europeiska socialdemokraternas parti (ESP), Europeiska folkpartiet (EPP), samt Europeiska liberala, demokratiska och reformistiska partiet (ELDR). Det finns en mot-

⁴⁰ Christiansen (2002, s. 45) noterar att detta innebär att Europaparlamentet har "an indirect veto over the results of treaty change. It is difficult to assess the strength of this, as yet, untested, quasi-veto...."

⁴¹ Exempelvis har företrädare för de spanska regionerna, inte minst från Katalonien, och från de tyska delstaterna, såsom Bayern, varit framträdande. Det gäller i synnerhet i frågor som rör kompetensfördelning varvid regionala företrädare generellt betonat subsidiaritetsprincipen.

svarande organisation för gröna partier och det senaste tillskottet är en som framför allt samlar regionala partier. Dessa partifederationer fungerar både som aktörer – som kan ta egna initiativ – och som arenor på vilka de nationella medlemspartierna uppträder och kan utöva inflytande.

Att det över huvud taget blev en regeringskonferens 1985 var till stor del, kanske avgörande, resultatet av den målmedvetenhet och beslutsamhet som den kristdemokratiska koalitionen uppvisade. Beslutet att tillsätta en sådan konferens bekräftade nämligen vad kristdemokraterna redan kommit överens om.⁴² Det är därför direkt missvisande att hävda att detta beslut var oväntat och oförberett.⁴³

De transnationella partifederationerna fyller en uppgift i sökandet efter kompromisslösningar.⁴⁴ Det går att påvisa ett sådant interaktionsmönster i samtliga regeringskonferenser som hållits sedan mitten av 1980-talet.⁴⁵

Politiska partier nämns ofta som exempel på transnationella aktörer. Det är dock speciella förutsättningar som gäller för politiska partier med hänsyn till deras ”halvoffentliga” status. Partier som är ”statsbärande” genom att sitta vid regeringsmakten och partier som ingår i det parlamentariska regeringsunderlaget är begränsade i sitt handlande. I sådana fall är det inte helt självklart om handlandet är mellanstatligt eller trans-

⁴² Detta har jag kunnat dokumentera. Johansson 2002b. Se även Budden 1994, 2002. Med hänvisning till Budden kan Falkner (2002, s. 8) konstatera att ”because of the European People’s Party, a significant group of member governments changed their behaviour in the IGC...ideational aspects constrained the pursuit of self-interest at times.”

⁴³ Det har bl.a. hävdats, eller antytts, av De Ruyt (1989, s. 62) och Moravcsik (1991, s. 81).

⁴⁴ Något som Christiansen (2002, s. 44) också framhåller: ”It is difficult to assess the direct impact of such transnational party meetings on the ongoing negotiations, though it can only be supportive of the search for compromise, working as they do as a counterweight to the entrenched national perspectives on the issues under debate.”

⁴⁵ Johansson 1999, 2001, 2002ab.

nationellt, kanske är det både och. Det kan röra sig om att sätta nationella intressen i främsta rummet. En sådan strategi kan betecknas som partidiplomati.⁴⁶ Då utgör de transnationella kanalerna komplement snarare än alternativ till de mellanstatliga förhandlingarna och beslutsvägarna.

Kategorin transnationella, icke-statliga aktörer innefattar också intresseorganisationer av olika slag. Bland arbetsmarknadens parter på europeisk nivå finns jordbrukarnas Copa, arbetsgivarorganisationen Unice och arbetstagarnas Etuc. Sådana organisationers inflytande på regeringskonferenser är ett relativt utforskat fält.⁴⁷ Detsamma gäller inflytande från det så kallade civila samhället. Det är inte helt givet vad som skall inkluderas i detta. Det som brukar nämnas är sociala rörelser av olika slag, ungdomar, massmedier, akademiker vid universitet och institut, samt tankesmedjor. I syfte att stärka medborgarnas förtroende för EU har det civila samhällets aktörer lyfts fram allt mer.⁴⁸ Det gäller inte minst i samband med framtidskonventet.

4.3 Regeringskonferensernas förberedelser

Medan själva regeringskonferenserna hittills har följt ett likartat upplägg har förberedelserna haft något skiftande karaktär. Metoderna har varierat, liksom deltagandet. Innan tillämpningen av den nu aktuella konventsmodellen – och utöver sedvanligt förberedelsearbete bland inblandade aktörer – har förberedelserna skett genom särskilt tillsatta kommittéer och grupper. Av och till har sådana grupper bestått av så kallade ”vise män”.

⁴⁶ Jerneck 1990.

⁴⁷ Det står dock helt klart att Europafacket (Etuc) har varit pådrivande för att utarbeta och hålla liv i den sociala dimensionen, bland annat genom förslag inom sysselsättningspolitiken i EU. Se t.ex. Jacobsson 2001.

⁴⁸ Se t.ex. vitboken ”Governance in the European Union”, som Europeiska kommissionen presenterade i juli 2001.

Kommittéer och grupper

Ett återkommande inslag har varit tillsättandet av kommittéer, ibland åberopade som ad hoc-kommittéer. De har som regel haft företrädare för samtliga regeringar och kretsat kring en central person som varit sammankallande och drivande. Till dennes förfogande har förstås funnits vissa sekretariatsresurser.

Den historiskt mest betydelsefulla av dessa kommittéer är den stilbildande Spaakkommittén under ledning av den socialistiske belgiske utrikesministern Paul-Henri Spaak. Kommittén verkade under regeringarna. Den upprättades 1955 och presenterade sin slutrapport året därpå. I mångt och mycket lade kommittén grunden till Romfördraget och den kända historien om Europeiska ekonomiska gemenskapen och dess efterföljare.

I början av 1960-talet försökte Frankrike få till stånd fördragsändringar. Bland de planerade ändringarna hörde att skapa någon form av politiskt samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Det upprättades en kommitté, med den franske diplomaten Christian Fouchet som ordförande. Kommittén verkade 1961–1962 och upplöstes efter starka meningsmotsättningar. Misslyckandet bidrog till den stagnationsperiod som följde de närmaste åren.

Förberedelser på det utrikes- och säkerhetspolitiska området har syftat till fördjupat samarbete.⁴⁹ Hit hör Plevenplanen 1950 om en europeisk försvarsgemenskap, samt Davignon- eller Luxembourgrapporten 1970 om det europeiska politiska samarbetet. Rapporten togs fram av en kommitté bestående av tjänstemän på hög nivå och under ordförandeskap av den belgiske diplomaten Étienne Davignon, sedermera kommissionär. Kommittén tillsattes efter en beställning från toppmötet i Haag 1969. Det var emellertid först i Enhetsakten som det europeiska politiska samarbetet fick fördragsmässig status. Utvecklingen ledde till en tydligare kodifiering i Maastrichtfördraget och i de därpå följande fördragen.

⁴⁹ Se Hill och Smith 2000.

Vissa reformer kan göras inom ramen för gällande fördrag och därmed utan att en regeringskonferens behöver inkallas. Ett exempel är den rapport på temat effektivisering av institutionerna som Europeiska rådet beställde 1978. Uppdraget gick till ”tre vise män”.⁵⁰ Några år tidigare hade Europeiska rådet gett den belgiske premiärministern, kristdemokraten Leo Tindemans, ett liknande uppdrag.

På 1980-talet gick integrationsprocessen in i ett mer dynamiskt skede. Från olika håll restes allt starkare krav på genomgripande reformer, och därför på sammankallandet av en regeringskonferens.

Med Spaakkommittén som förebild upprättades en ny kommitté med uppgift att rapportera om förslag på förbättringar av det politiska samarbetet och institutionernas funktionssätt. Uppdraget gavs återigen av Europeiska rådet, närmare bestämt vid dess möte i Fontainebleau i juni 1984. Till ordförande utsågs den irländske politikern James Dooge, därav benämningen Doogekommittén (officiellt benämnd ”The Ad Hoc Committee for Institutional Affairs”). Bland dess ledamöter fanns också denna gång företrädare för stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet och för kommissionens ordförande. Kännetecknande för kommittén var inre slitningar, som resulterade i ett flertal brittiska, danska och grekiska reservationer. Dessa till trots rekommenderade kommittén en ny regeringskonferens och innebar i praktiken en förberedelse inför denna.⁵¹ Kommittén berörde också den inre marknaden. Annars pågick arbetet med att förbereda en rapport om den inre marknaden inom kommissionen, med kommissionären Lord Cockfield som sär-

⁵⁰ De var Barend Biesheuvel, f.d. regeringschef i Nederländerna, Edmund Dell, f.d. handelsminister i Storbritannien, samt Robert Marjolin, fransman och f.d. vice ordförande i kommissionen. Se Bainbridge 1995, s. 440.

⁵¹ Se Bainbridge (1995, s. 118–119), där också det blandade resultatet berörs: ”As an exercise in moving the Community forward, the Dooge Committee was only partially successful and cannot compare with the Spaak Committee. Nevertheless, many of its proposals were taken up either in the SEA or later in the Maastricht Treaty.”

skilt ansvarig. Hans rapport i detta ärende – en så kallad vitbok – lades fram inför Europeiska rådets möte i Milano i juni 1985.

Till den inre marknaden knöts förnyade diskussioner om att skapa en ekonomisk och monetär union, med en gemensam valuta. Diskussionerna fördes bland annat i en särskild kommitté, Delorskommittén under ledning av kommissionens ordförande. Kommittén tillsattes av Europeiska rådet i Hannover i juni 1988, med den tyske förbundskanslern som en av de främsta tillskyndarna. I kommittén, som hade att överväga en rad tekniska frågor, ingick naturligt nog företrädare för centralbankerna. Kommittén presenterade sin enhälligt antagna slutrapport i april 1989 och lade grunden till EMU. EMU behandlades i en av 1991 års regeringskonferenser.⁵² Beslutet att hålla en regeringskonferens på detta tema togs av Europeiska rådet i Strasbourg i december 1989. Det skedde återigen mot den brittiska premiärministerns vilja. Den parallellt löpande regeringskonferensen om en politisk union fastställdes i ett senare skede och mot bakgrund av de omvälvande händelserna i Europa från november 1989. Jämförelsevis anses förberedelserna kring EMU ha fungerat bättre än förberedelserna kring de frågor som ryms inom den politiska unionen. Detta med EMU fick helt enkelt inte gå fel.⁵³

Redan i Maastricht fastställdes att en ny regeringskonferens skulle inledas 1996. Regeringskonferensen inleddes i Turin i mars 1996 och avslutades i Amsterdam i juni 1997. Den förbereddes av den så kallade reflektionsgruppen. Detta beslut togs vid Korfutoppmötet i juni 1994 då för övrigt kandidatlän-

⁵² För en väldokumenterad skildring av förhandlingarna om EMU, se Dyson och Featherstone 1999. Tilläggas bör att frågan om en ekonomisk och monetär union ingalunda var ny. Ett förslag i denna riktning presenterades bland annat 1970 i Wernerplanen, namngiven efter Luxemburgs dåvarande kristdemokratiska regeringschef och finansminister Pierre Werner.

⁵³ I en intervju betonade Ruud Lubbers, Nederländernas kristdemokratiska regeringschef 1982–1994, att EMU var mycket väl förberedd och att detta var ”key” för Helmut Kohl. Otaliga är de uttalanden Kohl – och för den delen även andra – gjorde om att denna process är ”oåterkallelig”.

derna Finland, Norge, Sverige och Österrike var företrädare på högsta politiska nivå. Med sedvanlig känsla för symbolik och historik förlades reflektionsgruppens första möte i juni 1995 till Sicilien, i tiden fyrtio år efter Messinakonferensen som resulterade i Spaakkommittén. Reflektionsgruppen verkade från juni till december 1995 då avrapportering skedde inför Europeiska rådets möte i Madrid.⁵⁴

Under regeringskonferensen sammanträdde en särskild förhandlingsgrupp bestående av utrikesministrarnas företrädare vilka i praktiken fungerade som chefsförhandlare. Arbetet gick länge trögt. Bland övriga parter inväntade man det brittiska valet i maj 1997 för att kunna uppnå genombrott i förhandlingarna, och då särskilt i de mest problematiska utestående frågorna. I reflektionsgruppen hade den brittiske ledamoten, den konservative Europaministern David Davis, sagt nej i fråga efter fråga.

Som förberedelseform uppvisade reflektionsgruppen uppenbara brister. Starkt kritiska synpunkter har framförts av den belgiske utrikesministerns företrädare Franklin Dehousse.⁵⁵ Enligt honom handlade reflektionsgruppen varken om "reflektion" eller om en "grupp".⁵⁶ Att många ledamöter var satta under övervakning från huvudstäderna gjorde reflektionsgruppen "schizofren". En ledamot kunde instämma rent intellektuellt men inta en annan position med hänsyn till stödet hemmavid. Dehousse framhöll dessutom att några av de inblandade hade förhandlat sina länders anslutningsfördrag eller de tidigare fördragsändringarna. De var därför tillfredsställda med den nuvarande organisationen och institutionella balansen.

⁵⁴ Se bl.a. Devuyt 1998; Edwards och Pijpers 1997; Laursen 2002.

⁵⁵ I den efterföljande regeringskonferensen var det emellertid Philippe de Schoutheete som företrädde den belgiske utrikesministern.

⁵⁶ Dehousse (1998, s. 25): "It was an interesting experience, but the debate was frankly not interesting. As a matter of fact, it was not a debate. Neither was it a group, since at the time there was no agreement on anything. Nor indeed was there any reflection – most members were satisfied with explaining and repeating their national position over and over again."

Inför regeringskonferensen år 2000 diskuterades i regeringskretsarna tre alternativa former av förberedelser.⁵⁷ Ett alternativ innebar att åter tillsätta en grupp av ”visa personer” som ett slags expertkommitté. En grupp av detta slag riskerar emellertid att bli avskild från regeringarna. Å andra sidan behöver den inte bli gisslan i spelet mellan dessa regeringar. Hur som helst så avvisade Europeiska rådet förslaget på en visemansgrupp.⁵⁸ Ett andra alternativ som övervägdes var att bilda en grupp med företrädare för samtliga medlemsstater, i stil med reflektionsgruppen. Denna variant är dock otymplig i takt med att det blir fler medlemsstater. Dessutom visade reflektionsgruppen tydligt på risken med låsningar och upprepningar av redan kända nationella positioner. Det tredje alternativet var att helt enkelt ge ordförandelandet ett huvudansvar för förberedelserna. Europeiska rådet slöt upp bakom det tredje alternativet. Det skedde vid toppmötet i Köln i juni 1999 och mot bakgrund av oenighet kring hur en förberedelsegrupp skulle vara sammansatt. Beslutet innebar att Coreper fick en huvuduppgift i det förberedande arbetet.⁵⁹

Rotationsordningen gjorde att det föll på det finska ordförandeskapet att utarbeta en rapport om den förestående regeringskonferensen. Rapporten presenterades inför toppmötet i Helsingfors i december 1999. I slutsatserna från detta möte framgår att de ”ministrar som är ledamöter i rådet (allmänna frågor) kommer att ha det övergripande ansvaret för konferensen. Arbetet med förberedelserna skall utföras av en arbetsgrupp bestående av en företrädare för varje medlemsstats regering.”⁶⁰ Regeringskonferensen skulle ta sin början i februari och pågå till december 2000. Den kom i praktiken att pågå en bit in på 2001. Så som varit fallet tidigare återstod nämligen en del

⁵⁷ Se Gray (2000, s. 270), som också diskuterar de olika alternativens fördelar och nackdelar, samt Dinan och Vanhoonacker 2000.

⁵⁸ Det skedde enligt Gray och Stubb (2001, s. 9) redan vid det toppmöte som ägde rum i Cardiff i juni 1998.

⁵⁹ Dinan och Vanhoonacker 2000, s. 1.

⁶⁰ Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Helsingfors den 10 och 11 december 1999.

oklarheter att reda ut efter slutförhandlingarna, som denna gång ägde rum i Nice i december 2000.

Nämnda arbetsgrupp utgjordes av chefsförhandlingarna. Därtill avsatte utrikesministrarna viss tid till att diskutera regeringskonferensens frågor vid sina månatliga möten.⁶¹ Någon särskild grupp i likhet med reflektionsgruppen tillsattes alltså inte. Det tycks ha saknats ett tillräckligt starkt behov av att tillsätta en sådan grupp, särskilt som frågorna på de båda regeringskonferensernas dagordning i hög grad var desamma.

Den nya kommissionen med Romano Prodi i spetsen deltog aktivt. Kommissionen hade också en formell roll att spela, som framgår av slutsatserna från Europeiska rådets möte i Helsingfors: ”Kommissionens företrädare skall delta på politisk och förberedande nivå.”⁶²

Dessutom lät Prodi tillsätta en ”visemansgrupp”, något som Europeiska rådet alltså avvisat för egen del. De tre ”vise männen” var den förre belgiske regeringschefen Jean-Luc Dehaene, den förre tyske presidenten Richard von Weizsäcker, tillika kristdemokrat, och den förre brittiske ministern i Labour-regeringen Lord Simon. De arbetade snabbt och lade fram sin rapport, ofta återopad som Dehaenerapporten, till kommissionen i oktober 1999.⁶³ I uppgiften ingick att närmare fundera över *the Amsterdam leftovers*. Gruppen föreslog en bredare dagordning och en uppdelning av fördragstexterna i två delar.⁶⁴

⁶¹ Gray och Stubb 2001, s. 20.

⁶² Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Helsingfors den 10 och 11 december 1999.

⁶³ Rapporten återges i Petersson 2000. Det är för övrigt känt att Philippe de Schoutheete spelade en framträdande roll vid författandet av rapporten.

⁶⁴ I rapporten hänvisas till att ett ”förberedande arbete har redan utförts på denna punkt, bland annat vid Europauniversitetet i Florens.” Forskare där hade ombetts av kommissionen att ge synpunkter på författningsutvecklingen. Det resulterade just i förslaget om en tudelad konstitution, varvid regeringskonferenser endast skulle behöva sammankallas för att besluta om ändringar i den första, mer principiella delen. För ändringar i den

⁶⁴ *Fortsätter på nästa sida.*

Europaparlamentets roll

En återkommande och kontroversiell fråga gäller om och i så fall hur Europaparlamentet skall vara företrätt i förberedelserna och i själva regeringskonferensen. Ofta har Europaparlamentet och kommissionen varit nära allierade. Att några kommissionärer genom åren, däribland Jacques Delors, har varit ledamöter av Europaparlamentet har borgat för ett visst tillmötesgående.⁶⁵ Likväl är kommissionen inte självklart pålitlig ur Europaparlamentarikernas synvinkel.

Under 1991 upprättades en ”inter-institutionell konferens”.⁶⁶ Denna bestod av tolv Europaparlamentariker, tolv ministrar från rådet och fyra kommissionärer. Dess uppgift var att överlägga och eventuellt nå samsyn i olika frågor. Därmed kunde ministrarna och parlamentarikerna få direkt kontakt. Proceduren fortsatte efter att regeringskonferenserna avslutats.

Värd att nämna är också den veckolånga parlamentskonferens som hölls i Rom i slutet av november 1990, vanligen åberopad som *assizes*. Konferensen samlade över 250 parlamentariker. Två tredjedelar av delegaterna var från nationella parlament och en tredjedel från Europaparlamentet.⁶⁷ Slutdeklarationen antogs med brett stöd. Bedömningarna av själva konferensen gick isär. Den betraktades allmänt som en framgång av Europaparlamentarikerna. Däremot rådde det kraftigt missnöje bland brittiska konservativa parlamentariker, som inte alls fann sig tillrätta utan tycktes se sig som gisslan i en planerlig kupp. Förslag om att institutionalisera denna typ av parlamentskonferens vann inte heller gehör. I stället fastställdes en

andra delen, om olika sektorer eller politikområden, skulle det däremot kunna räcka med beslutsförfarandet i rådet och med samtycke från Europaparlamentet. Dehaenerapporten framhåller att förslaget skulle kunna ligga till grund för förhandlingar i regeringskonferensen.

⁶⁵ En f.d. kommissionär som också hade varit Europaparlamentariker är Marcelino Oreja, som ingick i reflektionsgruppen och som sedan företrädde kommissionen i den följande regeringskonferensen.

⁶⁶ Corbett m.fl. 2000, s. 279.

⁶⁷ Corbett m.fl. 2000, s. 299–300.

deklaration i anslutning till Maastrichtfördraget. Nationella parlament och Europaparlamentet uppmanas att sammanträda som parlamentskonferens om så anses påkallat.⁶⁸ Det har allt eftersom också blivit en tydligare institutionalisering av Cosac. Där möts företrädare för de nationella parlamentens Europautskott och för Europaparlamentet varje halvår. Dessutom förekommer det möten mellan fackutskott i nationella parlament och i Europaparlamentet, liksom konferenser inom de politiska familjerna.

Ett förhandlingskort som Europaparlamentariker inte dragit sig för att spela ut gäller att deras samtycke krävs innan nya länder kan upptas som medlemmar i unionen. Så skedde inför voteringen i början av maj 1994 om anslutningsfördragen med Finland, Norge, Sverige och Österrike. För att blidka Europaparlamentarikerna lovade förbundskansler Kohl brevledes att han skulle göra vad han kunde för att tillgodose deras krav på medverkan i nästa regeringskonferens, fastställd att börja år 1996.

Regeringarna var inte eniga om Europaparlamentets medverkan. De brittiska och franska regeringarna motsatte sig kravet på fullvärdig representation.⁶⁹ Slutligen blev Europaparlamentet *closely associated*.⁷⁰ Två Europaparlamentariker utsågs: den tyske kristdemokraten Elmar Brok och den franska socialisten Elisabeth Guigou. Båda hade starkt politiskt stöd på hemmaplan.

De båda Europaparlamentarikerna var ledamöter av reflektionsgruppen. I regeringskonferensen var däremot deras officiella status som observatörer och inte som fullvärdiga ledamöter. Brok och Guigou var emellertid nära knutna till förhand-

⁶⁸ Se Hegeland (2002, s. 17–18), som också nämner att ”frånvaron av hänvisning till denna möjlighet i Amsterdamfördraget verkar innebära att Romkonferensen var ett experiment som inte kommer att upprepas med mindre än att ett nytt beslut fattas.” Se även Corbett m.fl. 2000, s. 284.

⁶⁹ Smith (2002, s. 17) noterar att för de brittiska och franska regeringarna ”the IGC was a Conference for member governments.”

⁷⁰ Laursen 2002, s. 6.

lingsgruppen, inte minst informellt.⁷¹ Därtill kommer talmanens fortlöpande kontakter, liksom diskussioner i parlamentets utskott. Ordförandelandets ministrar brukar komma dit, vissa länders ministrar oftare än andras.

Det stod tidigt klart att Europaparlamentet i en eller annan form skulle bli närmare inblandat i nästa fördragsförhandling.⁷² I regeringskonferensen år 2000 fick de åter hålla till godo med observatörsstatus. Denna gång deltog de emellertid fullt ut i möten med förhandlingsgruppen.⁷³ Slutsatserna från Helsingforstoppmötet lyder: ”Europaparlamentet skall vara nära knutet till och delta i konferensens arbete. Den förberedande arbetsgruppens möten får bevisas av två observatörer från Europaparlamentet. Vart och ett av konferensens möten på ministernivå skall föregås av en diskussion med Europaparlamentets ordförande, biträdd av två företrädare för Europaparlamentet. Möten på regeringschefs- och statschefs-nivå som rör regeringskonferensen skall föregås av en diskussion med Europaparlamentets ordförande.”⁷⁴ 1988 infördes den praxis som innebär att Europaparlamentets talman framträder i början av Europeiska rådets möten.

Precisering av förberedelsefasen

Det råder viss oklarhet om vad som egentligen är förberedelsefasen. Efter hand har denna emellanåt kommit att omnämnas som processen fram till de avslutande förhandlingarna i Europeiska rådet. Dessa förhandlingar betraktas då som regeringskonferensen. Detta är anledningen till att regeringskonferensen år 2000 ibland beskrivs som den längsta någonsin i

⁷¹ Corbett m.fl. 2000, s. 302.

⁷² Dehousse 1998, s. 27.

⁷³ Corbett m.fl. 2000, s. 304; Gray 2000, s. 266. Den tyske kristdemokraten Elmar Brok utsågs än en gång som företrädare och jämte honom den tysk-grekiske socialdemokraten Dimitris Tsatsos.

⁷⁴ Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Helsingfors den 10 och 11 december 1999.

EU:s historia. Det stämmer inte med det gängse sättet att periodisera.

I själva verket är det svårt, kanske omöjligt, att exakt fastställa när en regeringskonferens pågår och framför allt när den tar sin början. Det vi får veta är de officiella datumen. Men förberedelser och kanske förförhandlingar har kommit igång tidigare. Dessutom pågår regeringskonferenserna en tid efter vad som kan betecknas som slutförhandlingar, eller som *endgame*, i Europeiska rådet. Därefter återstår nämligen att sammanställa fördragstexterna, och allt som oftast att reda ut oklarheter.

För denna rapports vidkommande gäller alltså att förberedelsefasen är den fas som föregår regeringskonferensens officiella öppnande. Fasens längd kan alltså variera. Framtidskonventet fick ett år på sig, räknat från 1 mars 2002, men behövde mer tid. Låt oss därmed övergå till en närmare granskning av detta konvent.

5 FRAMTIDSKONVENTET

Konventet utgör ett slags institution.⁷⁵ Konventsmodellen håller under alla omständigheter på att institutionaliseras. Utgångspunkten för den följande analysen är en rad frågor som förtjänar att ställas med anledning av beslutet att tillsätta framtidskonventet. Varför upprättades detta konvent över huvud taget? Vem tog initiativet? Vari består uppdraget, dvs. vilket är mandatet? Vilka aktörer medverkar? Vem representerar konventsledamöterna? Hur är konventet organiserat? Vilka är de drivande krafterna? Hur ser dynamiken ut? Vilka är fördelarna och nackdelarna med denna metod? Har konventsmodellen kommit för att stanna?

5.1 Initiativet

Framtidskonventet initierades mot bakgrund av en omfattande och accentuerande kritik mot tidigare regeringskonferenser och förberedelserna inför dessa. De svåra slutförhandlingarna i Maastricht, Amsterdam och Nice visade på minst sagt tveksamma omständigheter för politiskt beslutsfattande. Det rörde sig om nattmanglingar mellan mer eller mindre trötta, kanske rent av slutkörda, förhandlare. De framstressade kompromisserna i vad som betecknats som kohandel har också lämnat en hel del oklarheter, som diplomaterna och de juridiska experterna har fått reda ut i efterhand.

Den förhandlingsmaraton som utspelade sig i Nice i december 2000 pågick under tre dagar och två nätter. Detta trots förberedelser i form av trettio möten bland regeringarnas personliga företrädare, tio rådsmöten och tre toppmöten.⁷⁶ Ändå blev resultatet utsatt för hård, för att inte säga skoningslös, kritik. Så

⁷⁵ Detta synsätt framkommer likaledes i andra tidiga rapporter som skrivits om konventet. Reh och Wessels (2002, s. 17) talar i bred mening om en "new institution". Shaw (2002) menar att konventet "operates almost as a quasi institution itself." Och Hoffmann (2002, s. 2) att det "might thus be able to become a permanent institution that complements the simple IGC-model."

var också fallet efter avslutningen i Amsterdam på 1996–1997 års regeringskonferens, som inte åstadkom det som var huvuduppgiften beträffande reformer inför utvidgningen. Dessa misslyckanden bidrog till omprövning vad gäller proceduren vid fördragsrevideringar. Det restes krav på större öppenhet och på bredare deltagande.

Det finns många inlägg på detta tema men vi skall återigen ta fasta på Franklin Dehousses. Med hänvisning till 1996–1997 års regeringskonferens betonade han vikten av öppnare former. Som exempel angav han presentationen av officiella dokument, regelbunden information till de nationella parlamenten, samt regelbunden medverkan av företrädare för Europaparlamentet. En ny grupp kan ha företrädare för näringslivet, fackföreningar och icke-statliga organisationer (NGOs). Gruppen måste ha ett långsiktigt perspektiv och förbereda unionen för 25–30 medlemmar. Dehousse framhöll att det inte är acceptabelt att förslag på genomgripande förändringar i fördragen introduceras i sista minuten.⁷⁶ Enligt Dehousse var förberedelsen svag också rent tekniskt. Hans entydiga slutsats var att proceduren måste ändras.⁷⁸

Den samlade kritiken ledde till beslutet att upprätta framtidskonventet. Denna åtgärd skulle kunna tas som intäkt för att

⁷⁶ Gray och Stubb 2001, s. 5; Reh och Wessels 2002, s. 21–22. Enligt beräkningar som redovisas i dessa referenser rörde det sig om sammanlagt 370 timmars förhandlingar. De tre toppmötena som måste avses är de i Feira, Biarritz och Nice. Även Lissabontoppmötet i mars 2000 ligger inom tidsperioden.

⁷⁷ Dehousse (1998, s. 28–29): "It cannot be accepted that fundamental changes in the European treaties, which are certainly of a constitutional nature, are introduced at the last minute, in the dark, sometimes without giving prime ministers the time to read them (I am not referring to my own prime minister, who received a very good training in such matters in the Belgian institutional labyrinths)."

⁷⁸ Dehousse (1998, s. 32): "The Treaty of Amsterdam is very complex, but it is still the best deal we could get considering the arcane process we had to follow. If (like me) you find it too complex, change the procedure. There is no other way."

Europeiska rådet misslyckats i sin roll som beslutsfattare, men också för att det finns en självkritik.⁷⁹

Konventet har betecknats som ”en milstolpe”.⁸⁰ Det är emellertid inte korrekt att hävda att framtidskonventet innebär tillämpning av en ny metod. Skall vi vara nogräknade handlar det inte om en innovation. För den svarar i stället det konvent som under år 2000 utarbetade rättighetsstadgan och som kom att utgöra en modell för framtidskonventet.⁸¹

Stadgekonventet tillsattes av Europeiska rådet, som emellertid inte officiellt använde benämningen konvent.⁸² Samtidigt togs beslutet att inkalla en ny regeringskonferens. Denna och stadgekonventet löpte parallellt under stora delar av år 2000. Till skillnad från framtidskonventet fanns alltså inte kopplingen till en efterföljande regeringskonferens.⁸³ Dessutom var det inte omedelbart fråga om att ändra i fördraget eller bidra till en författning. Det handlade om att ta fram en stadga som eventuellt, men inte säkert, skulle införlivas i fördraget. Jämförelsevis har framtidskonventet ett bredare mandat, mer tid och fler ledamöter. Så som arbetet kom att gestalta sig i de båda konventen är emellertid likheterna stora. Metodens principiella innebörd är densamma.

⁷⁹ de Schoutheete och Wallace 2002, s. 1.

⁸⁰ Dinan 2002, s. 15.

⁸¹ de Búrca 2001; Deloche-Gaudez 2001; Gray 2000, s. 276.

⁸² I stället användes den oglamorösa benämningen ”body”. Beslutet att tillätta denna ”body” togs av Europeiska rådet vid dess möte i Köln i juni 1999. Preciseringar skedde vid det informella toppmötet i Tammerfors i oktober 1999. Stadgekonventet höll sin första session i december 1999 och avslutades i början av oktober 2000.

⁸³ Philippart 2002ab.

⁸⁴ Se Deloche-Gaudez (2001, s. 6, 24), som också uppger att förslaget antogs av en stor majoritet av ledamöterna vid den andra sessionen, i början av februari 2000, efter en votering som begärts av en ledamot som motsatte sig detta förslag.

Exemplens makt kan vara stor. I Europaparlamentet erbjöd stadgekonventet en lysande inspirationskälla. Där föreslogs den symboliska benämningen konvent.⁸⁴ Europaparlamentarikerna utövade ett betydande inflytande i stadgekonventet.⁸⁵ En överenskommelse slöts mellan de två största politiska grupperna: EPP och ESP.⁸⁶ Det förekom möten på partipolitiska grunder.⁸⁷

Helt klart är att konventsmodellen tidigt och kontinuerligt förespråkades inom ramen för de transnationella partifederationerna och politiska grupperna. Det gäller ESP och dess grupp i Europaparlamentet.⁸⁸ Likaså EPP och dess parlamentsgrupp. Inom EPP gör man rent av anspråk på att först av alla Europapartier ha kommit med förslaget på konventet.⁸⁹ Det är förstås svårt att kontrollera.

Hur kom då egentligen framtidskonventet till? Vem tog initiativet? Det är förmodligen ogörligt att en gång för alla slå fast vem som verkligen är dess upphovsmakare. I takt med att konventet tycktes utveckla sig till en framgång var det flera som ville ta på sig upphovsrätten.

⁸⁵ Enligt Deloche-Gaudez (2001, s. 36) utövade Europaparlamentarikerna "an influence and mustered supporting coalitions for their positions."

⁸⁶ Deloche-Gaudez (2001, s. 29) framhåller att "thanks to a package deal between the two main political groupings, the MEPs agreed on a joint call for a number of amendments." Därmed kunde Europaparlamentarikerna få gehör för de flesta av sina krav.

⁸⁷ Deloche-Gaudez (2001, s. 31) uppger att företrädaren för den italienska regeringen respektive för kommissionens ordförande deltog i möten anordnade av socialistdelegationen. Den jämförelsevis mindre liberala grupperingen (ELDR) träffades uppenbarligen inte lika regelbundet.

⁸⁸ PES Group (2002): "As Socialists, we fought long before the Nice European Council for the setting up of a Convention as an alternative to the traditional method of Treaty revision." I ett uttalande inför Laeken-toppmötet framhåller ESP att en andra fas i framtidsdebatten måste ta sin början i Laeken och "in the form of a Convention, which has to carry out the preparatory work. Following the successful experience of the Convention on fundamental rights...." PES 2001. Liberalerna antog också en deklaration, i vilken de prisar beslutet att "establish a constitutional Convention...." ELDR 2001.

Europarörelsen har nämnts som initiativtagare, vilket är fullt möjligt. I denna NGO finns politiker som aktivt verkar för ett federalt Europa.⁹⁰

För att spåra initiativet är det mot Europaparlamentet vi skall rikta sökarljuset. Där antogs i oktober 2000 Duhamelrapporten, som förordar att ett konvent under ett års tid skall få till uppgift att utarbeta ett utkast till en konstitution.⁹¹ Den 31 maj 2001 antogs en resolution om Nicefördraget och EU:s framtid där man rekommenderar att ett konvent inrättas i början av år 2002.⁹² Konventets ledamöter skall utses av de nationella par-

⁸⁹ Intervju med Klaus Welle den 3 december 2002. Han återopade att EPP föreslog ett konvent vid Berlinkongressen i januari 2001, som det första europeiska politiska partiet som gjorde det. Modellen – ”idén” – var konventet som utarbetade rättighetsstadgan. I det dokument som utarbetades vid kongressen i Estoril i oktober 2002 välkomnar EPP beslutet i Laeken om konventet ”as it was the EPP-ED Group which first suggested this democratic procedure at the EPP Congress in Berlin in January 2001.” EPP 2002a. I en resolution antagen vid sin kongress i Berlin i januari 2001 framhåller EPP ”the limits of the intergovernmental method” och slår samtidigt ett slag för en ny metod: ”The working method chosen for the ‘post-Nice’ process must therefore guarantee the full participation of members of the European Parliament and the national parliaments as democratically elected representatives of the citizens of the European Union....We therefore call for new ways of finding decisions, eg. establishing a conference based on the successful model of the Convention that prepared the Charter for Fundamental Rights with efficient internal decision-making rules and involving advice from outside experts via specialised working groups.” EPP 2001. I EPP-ED-gruppen var det många som såg stadgekonventet som en framgång. Frågan diskuterades i gruppen i maj 2001 och i samband med möten med ledande företrädare för grupperna i de nationella parlamenten. PPE-DE 2001. År 2001 hölls sådana möten i Bryssel i maj och i december. Vid det första tillfället deltog kommissionärerna Romano Prodi, Loyola de Palacio och Michel Barnier.

⁹⁰ José Maria Gil-Robles, f.d. talman i Europaparlamentet, är numera ordförande i Europarörelsen. Bland de förutvarande ordförandena märks Valéry Giscard d’Estaing. I styrgruppen ingår bland andra konventsledamoten och Europaparlamentarikern Andrew Duff. Europarörelsen följer konventets arbete, bland annat genom den närstående akademiska sammanslutningen Agora. Se Agora 2003.

lamenten, Europaparlamentet, kommissionen och regeringarna och kandidatländerna skall vara företrädare.

Europaparlamentet och kommissionen tycks ha samordnat sina positioner. I ett meddelande den 25 april 2001 erinrar kommissionen om att den redan uttalat sig för att nästa regeringskonferens bör förberedas enligt den modell som tillämpades vid utarbetandet av rättighetsstadgan.⁹³

Konventsmodellen diskuterades vid ett möte som Cosac höll i Stockholm i maj 2001. I kommunikén föreslås att regeringskonferensen år 2004 bör förberedas av ett konvent.⁹⁴ Cosac har beskrivits som drivande men inte som initiativtagare vad gäller framtidskonventet. Ambitionen var att tillgodose en stark representation för de nationella parlamenten, liksom att komma in tidigt i processen inför nästa regeringskonferens.

Samma ambition fanns i den svenska riksdagen, som denna gång inte inväntade regeringen. I riksdagen bildades ett särskilt utskott för de europeiska framtidsfrågorna.⁹⁵ I utskottsberäkningen betonades att förberedelsearbetet inför nästa regerings-

⁹¹ Duhamel 2000. Fransmannen Olivier Duhamel är ledamot av framtidskonventet.

⁹² Beträffande tidsplanen förordas att regeringskonferensen begränsas till andra halvan av 2003, för att avslutas i december 2003 och därmed i god tid innan Europaparlamentsvalet 2004. Medrapportör till Europaparlamentets rapport om Nicefördraget och EU:s framtid var den spanske ledamoten av EPP-ED-gruppen Inigo Méndez de Vigo. PPE-DE 2001. Han var drivande i stadgekonventet – bland annat i egenskap av koordinator inom EPP – och utsågs också till ledamot av framtidskonventet.

⁹³ KOM (2001)178 slutlig.

⁹⁴ Cosac 2001. Ordvalet är intressant. Enligt uppgift stred tyskarna för att det skulle stå "should" i stället för "could" – som var det ursprungliga förslaget – i fråga om att inrätta ett konvent för att förbereda nästa regeringskonferens.

⁹⁵ Hegeland och Johansson 2001, s. 183. Ordförande var konstitutionsutskottets dåvarande ordförande Per Unckel. I egenskap av gruppleadare för moderaterna medverkade han i möten arrangerade av EPP-ED-gruppen i Europaparlamentet.

konferens måste engagera de nationella parlamenten. Likaså att erfarenheterna från Cosac skulle kunna utnyttjas. Ett konvent ”i huvudsak baserat på de nationella parlamenten med bred representation skulle kunna lämna värdefulla bidrag i arbetet med det nya fördraget.”⁹⁶

Bland regeringarna fick förslaget på ett konvent successivt allt starkare gehör. Frågan om proceduren för att förbereda nästa regeringskonferens diskuterades vid flera möten bland utrikesministrarna under hösten 2001. Frågan berördes också av Europeiska rådet vid dess informella möte i Gent den 19 oktober 2001.⁹⁷ Det gällde att ta ställning till hur konventet skulle vara sammansatt och ledas. Och inte minst till hur själva mandatet skulle formuleras, huruvida konventet skulle bli enigt om ett förslag till ett nytt (konstitutionellt) fördrag eller presentera olika alternativ. En annan kontroversiell diskussionspunkt bland regeringarna rörde tidsplanen.⁹⁸ Hur som helst var det nu i praktiken klart att det skulle bli ett konvent i en eller annan form. Det belgiska ordförandeskapet var starkt pådrivande.

Beneluxländerna lade fram ett memorandum i juni 2001. Där framförs kravet på ett slags öppet forum:

Benelux-ländernas regeringar anser att ansvaret för att förbereda regeringskonferensens arbete måste ligga hos ett forum vars ordförande är en väl ansedd person inom europeisk politik. [...] Forumet skall bestå av företrädare för de nationella parlamenten, Europaparlamentet, Europeiska kommissionen och med-

⁹⁶ Sveriges riksdag, bet. 2000/01:KUU1, s. 63.

⁹⁷ I sitt linjetal om Europas framtid vid Humboldtuniversitetet dagen innan, den 18 oktober 2001, aviserade Göran Persson (2001) ”det så kallade konvent som kommer att beslutas om vid EU-toppmötet i Laeken i december, som en del av förberedelserna för nästa regeringskonferens (IGC).”

⁹⁸ Den svenska regeringen verkade för att det skulle finnas ”tillräcklig paus mellan konventets avslutning och regeringskonferensens början, i syfte att de resultat som uppnåtts i konventet skall kunna diskuteras på nationell nivå och svenska ståndpunkter hinna förankras i riksdagen. En tidsplan som innebär att konventet avslutas våren 2003 medan regeringskonferensen inleds 2004 bör ge tillräckligt med tid för detta.” Regeringens skrivelse 2001/02:115.

lemsstaternas regeringar. Kandidatländerna kan också bidra (på villkor som återstår att fastställa). Ordföranden kan ta initiativet att samråda med regionerna. Ordföranden kommer också att svara för kontakterna med det civila samhället.⁹⁹

Dessutom berörs organisationen och samordningen av arbetet. Exempelvis skall lägesrapporter lämnas regelbundet. Beträffande uppdraget föreslås att forumet ”kommer att utfärda rekommendationer och handlingsalternativ med tanke på fördragsändringar i samband med regeringskonferensen.” Man yrkar på en bred dagordning som skall ”bana väg för en EU-författning.”

I sina huvuddelar finns det stora likheter mellan förslagen i Beneluxländernas memorandum och det som senare fastställdes i Laeken. För att utarbeta den särskilda förklaringen om EU:s framtid lät den belgiske premiärministern Guy Verhofstadt tillsätta en arbetsgrupp. I denna ingick bland andra hans företrädare Jean-Luc Dehaene och en annan före detta premiärminister, Giuliano Amato.¹⁰⁰

Under det belgiska ordförandeskapet inträffade terrorattacker i USA. Reaktionerna och beslutsamheten att bekämpa terrorismen ledde till stärkta krav på samfällt agerande från EU:s sida. Dessa externa händelser kan därför anses ha bidragit till strävan att tydliggöra och starkare fördragsfästa EU:s uppgifter i utrikes- och säkerhetspolitiken. Kraven på mer genomgripande fördragsreformer hade dock väckts tidigare, liksom initiativet att upprätta ett särskilt konvent.

Inför Europeiska rådets möte i Göteborg i juni 2001 lade det svenska ordförandeskapet fram en rapport om framtidsdebatten.¹⁰¹ Rapporten innehåller en redogörelse för genomförda initiativ. Den diskuterar olika modeller utan att definitivt binda

⁹⁹ Citerat efter Petersson 2002, s. 116–120. Se även Dinan 2002, s. 6.

¹⁰⁰ Se Dehaene 2002, s. 6. Dehaene hade ju också varit ordförande i den visemansgrupp som utarbetade den så kallade Dehaenerapporten på uppdrag av kommissionens ordförande.

¹⁰¹ Report on the debate on the future of the European Union (8/6/2001) (9520/01+cor1). Rapporten finns med som en bilaga till ordförandeskapets slutsatser.

sig till någon särskild. Det talas emellertid om ett ”möjligt öppet forum”.¹⁰² Det svenska ordförandeskapet hävdade att i och med den öppna debatten om unionens framtid har förberedelser inletts för en regeringskonferens år 2004.¹⁰³ I framtidsdebatten gjorde regeringen sin plikt – i alla fall inte mer. Dessa frågor var helt enkelt inte prioriterade i det svenska ordförandeskapsprogrammet.

Helt säkert är att den svenska regeringen inte var initiativtagare eller tillskyndare till framtidskonventet. Regeringen förhöll sig avvaktande.¹⁰⁴ Det fanns en oro för vad det belgiska ordförandeskapet skulle hitta på. Inför riksdagens EU-nämnd betonade statsministern och hans statssekreterare att regeringens linje var att konventet skall presentera ”optioner” utan att binda regeringarna.¹⁰⁵

¹⁰² Enligt regeringens skrivelse (2001/02:115) till riksdagen i mars 2002 beslöts vid Europeiska rådets möte i Göteborg ”att de fortsatta övervägandena borde innefatta skapandet av ett öppet forum eller konvent.” Detta är emellertid en efterhandskonstruktion såtillvida att benämningen ”öppet forum” och inte ”konvent” kommer till uttryck i ordförandeskapets slutsatser.

¹⁰³ ”This is the first stage in the preparatory process which will lead to the convening of an Intergovernmental Conference in 2004 in order to make changes to the Treaties.” Report on the debate on the future of the European Union (8/6/2001) (9520/01+cor1).

¹⁰⁴ I en debatt om de europeiska framtidsfrågorna i riksdagen i maj 2001 ville inte utrikesminister Anna Lindh binda upp sig till kravet på ett konvent men var beredd att verka för idén ”i dess huvuddrag”, vad det nu kunde betyda. Gustavsson 2001.

¹⁰⁵ Sveriges riksdag, Protokoll från EU-nämnden, 2001/02:13 och 2001/02:15. Statssekreterare Lars Danielsson gav uttryck för en långtgående kritik av det belgiska ordförandeskapet med avseende på dess hantering av framtidsdebatten: ”Där måste jag tyvärr säga att den känsla av osäkerhet och kanske inte olust men ändå visst svärmod som vi haft hittills i den här frågan finns kvar. Det arbetssätt som våra belgiska vänner har valt har varit att inte visa sina kort. I stället konsulterar man och lyssnar och kommer alltså inte förrän under fredagen, dvs. när väl toppmötet har satt i gång, att presentera ett, som man kallar det, verkligt utkast till deklaration. [...] Det gör att vi känner att vi famlar relativt mycket i mörkret. Det är icke en tillfredsställande ordning, vilket vi tydligt har markerat.”

Den tyska linjen var desto mer entusiastisk. Beträffande förslaget på ett framtidskonvent var tyska politiker i allmänhet positiva, rent av drivande och då bland annat i Cosac. Den tyske utrikesministern Joschka Fischer får med sitt tal i maj 2000 ofta personifiera startskottet för EU:s framtidsdebatt, som dock går betydligt längre tillbaka i tiden.

Frankrike var alltså ordförandeskapsland andra halvåret 2000. I sitt tal i Berlin i juni 2000 berörde president Chirac olika sätt att organisera förberedelserna inför nästa regeringskonferens.¹⁰⁶ Som alternativ nämnde han en visemanskommitté och den konventsmodell som tillämpats vid utarbetandet av rättighetsstadgan.

Den finländske regeringschefen Paavo Lipponen hakade på. I ett anförande i Brygge den 10 november 2000 ställde han sig öppen till kravet på ”en konstitutionell konferens.”¹⁰⁷ Lipponen föreslog ”att varje framtida europeisk agenda förbereds vid ett allmänt möte, där medlemsstaternas regeringar och nationella parlament, kandidatländerna samt EU:s institutioner är representerade. Det behövs en bred medverkan eftersom vi nu har att göra med frågor som har en nära koppling till själva den nationella suveränitetens kärna.” Efter att ”denna förberedande process är avslutad, bör en regeringskonferens sammankallas för att förhandla om och fullborda dokumentet.”

Längre fram skall vi närmare beröra argumenten bakom initiativet till framtidskonventet. Tills vidare övergår vi till dess uppdrag.

¹⁰⁶Chirac 2000. När Chirac presenterade resultaten från Nicetoppmötet i Europaparlamentet den 12 december 2000 föreslog han att Europaparlamentet skulle vara nära involverat i framtidsdebatten. I ett i övrigt mycket kritiskt inlägg gav EPP-ED-gruppens ordförande Hans-Gert Pöttering uttryck för kravet att Europaparlamentet skulle medverka i en konferens som lägger fast dagordningen och proceduren.

¹⁰⁷Citerat efter Petersson 2002, s. 81.

5.2 Uppdraget

Av Laekenförklaringen framgår att Europeiska rådet med beslutet att upprätta ett konvent strävar efter att "säkerställa en så bred och öppen förberedelse som möjligt av nästa regeringskonferens...." Europeiska rådet beställde ett slutdokument från konventet:

Det skall upprätta ett slutdokument som kan innehålla antingen olika alternativ, med angivande av det stöd som alternativen har fått, eller rekommendationer om enighet föreligger. Tillsammans med resultatet från de nationella debatterna om unionens framtid kommer slutdokumentet att tjäna som utgångspunkt för diskussionerna i regeringskonferensen, som fattar de slutgiltiga besluten.

Uppdraget går sålunda ut på att bidra med alternativa förslag eller lämna en samlad och genomarbetad rekommendation om det råder enighet.

Om det råder öppenhet eller rent av oklarhet i fråga om mandatet kan vissa aktörer tjäna på detta genom att själva gripa initiativet och formulera mandatet. Så skedde uppenbarligen i det föregående konventet, som utarbetade rättighetsstadgan. I och med att mandatet just var något oklart kunde man gå lite längre.¹⁰⁸ Att mandatet inte var allt för snävt definierat innebar helt enkelt ett större manöverutrymme.

Intressant nog tar framtidskonventets ordförande, Valéry Giscard d'Estaing, fasta på den öppning som lämnas beträffande mandatet: "Laekenförklaringen ger konventet fria händer att välja mellan att lägga fram alternativ eller att lämna en enda rekommendation."¹⁰⁹ I sitt tal vid konventets öppnande framhåller ordföranden vidare att det gäller att utarbeta "ett konstitutionellt fördrag för Europa", som arbetsnamn för slutdokumentet i akt och mening att "undvika alla meningsskiljaktigheter om själva ordalydelsen...."¹¹⁰

¹⁰⁸ Deloche-Gaudez 2001, s. 34. Daniel Tarschys framhöll i vårt samtal att det fanns "motsägelser" i Köln-mandatet, vilket föranledde diskussioner i konventet.

¹⁰⁹ Giscard d'Estaing 2002a.

¹¹⁰ Giscard d'Estaing 2002a.

Under alla omständigheter innefattar uppdraget att bidra till en förenkling av de befintliga fördragen.¹¹¹ Likaså att söka svaren på alla de frågor som ställs i Laekenförklaringen.

Ordet konvent har en viss symbolisk och historisk innebörd, som vi skall återkomma till.¹¹² Ett konvent förväntas komma fram till någon form av överenskommelse.

I sitt inledningsanförande ställde Giscard d'Estaing frågan vad ett konvent innebär:

Vi är varken en regeringskonferens eller ett parlament. Vi är ett konvent. Vi är ingen regeringskonferens, för vi har inte fått regeringarnas mandat att på deras vägnar förhandla fram de lösningar som vi kommer att föreslå. Vi är inget parlament, för vi är inte en institution som har valts av medborgarna för att utarbeta lagtexter. Denna roll tillkommer Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Vi är ett konvent. Vad innebär det? Ett konvent är en grupp män och kvinnor församlade enbart i syfte att forma ett gemensamt projekt. Grunden för vår existens är vår enhet.¹¹³

Giscard d'Estaing berörde också ledamöternas representationsroll: "Ledamöterna av vårt konvents fyra delar får inte se sig som enbart språkrör för dem som har utsett dem – regeringarna, Europaparlamentet, de nationella parlamenten och kommissionen. [...] Var och en skall alltså vara trogen sitt mandat, men var och en skall lämna sitt personliga bidrag till konventets arbete."

Bland ledamöterna finns en utbredd uppfattning om att konventsmandatet är personligt och inte bundet.¹¹⁴ Det utesluter inte att de kan få vissa instruktioner från sina uppdragsgivare.

¹¹¹ Göran Persson (2002) framhåller just denna uppgift: "Fördraget måste göras enklare och tydligare. Här ligger kanske konventets största möjlighet till påverkan."

¹¹² Ordet härrör från latinets *conventus* – "sammankomst", "församling", "överenskommelse", "uppgörelse" – av *convenio* – "komma samman", "församla sig". Se Nationalencyklopedin.

¹¹³ Giscard d'Estaing 2002a.

¹¹⁴ Detta framkom i intervjuer och samtal. Se även Lennmarker 2003, samt Zaremba 2003.

Det kan dessutom förekomma själv censur om ledamöterna undviker sådana positioner som skulle kunna åsamka problem för en viss regering. Ur stats- och regeringschefernas synvinkel kan det vara fördelaktigt att företrädarna i konventet inte är allt för närstående och har allt för starka bindningar och lojaliteter till sina huvudmän. Annars löper stats- och regeringscheferna en betydande risk – om man ser det på det viset – att bli uppbundna till slutresultatet.

En närbesläktad problematik avser huruvida ledamöterna verkligen är representativa för de medborgare de är satta att tjäna. Så är inte precis fallet. Medelåldern bland konventets ledamöter är hög. Kvinnorepresentationen är låg om än högre än vad som varit fallet i regeringskonferenserna.¹¹⁵ Endast ett litet antal ledamöter kan betecknas som EU-motståndare.¹¹⁶ Flertalet har en positiv EU-syn, i vissa fall starkt positiv. En annan aspekt gäller att antalet ledamöter från de olika länderna inte är fördelat efter dessas relativa folkmängd. Luxemburgs och Tysklands regeringar och parlament har exempelvis lika många företrädare i konventet.

5.3 Organisationen

Redan i Laeken utsågs ordföranden, Valéry Giscard d'Estaing, och två vice ordföranden, de förutvarande premiärministrarna Giuliano Amato och Jean-Luc Dehaene. Därmed kommer konventets tre centralgestalter inte oväntat från kretsen av grundarländer – Frankrike, Italien och Belgien.

I Laeken fastställdes också att det skulle tillsättas ett presidium, liksom hur detta skulle vara sammansatt. Det rör sig om

¹¹⁵ Shaw 2002. Giscard d'Estaing (2002a) sände för sin del ”ett stort tack till de organ som har besvarat min kallelse positivt och utsett kvinnor till sina företrädare.” Deloche-Gaudez (2001, s. 18) uppger att bara femton procent av de ordinarie ledamöterna i stadgekonventet var kvinnor.

¹¹⁶ Det handlar om en liten oppositionell grupp inom konventet, däribland en fransk republikan, en brittisk konservativ, en finsk kommunist, och en ledamot från dansk folkeparti. Se Zaremba 2003.

ett triumvirat bestående av ordföranden och de två vice ordförandena – det så kallade lilla presidiet – och därutöver om nio av konventets ledamöter. Av dessa nio är två företrädare för Europaparlamentet, två för kommissionen, två för de nationella parlamenten, samt tre för de regeringar som innehar ordförandeskapet i EU under den tid som konventet pågår, dvs. de spanska, danska och grekiska regeringarna.¹¹⁷ Enligt Laekenförklaringen skall presidiet lägga en första grund för konventets verksamhet och spela en pådrivande roll. I presidiets uppgift ingår att formulera utkastet till det nya fördraget, eller konstitutionen. Därmed utgör presidiet och särskilt lilla presidiet en av konventets främsta drivkrafter och dess verkliga maktcentrum.¹¹⁸

Kommissionens båda företrädare i konventet har alltså säte i presidiet.¹¹⁹ De har en stab av tjänstemän som medarbetare.

Hela presidiet har ett sekretariat till sitt förfogande och i enlighet med Laekenförklaringen är det rådets generalsekretariat som står för detta sekretariat. Till dess chef utsågs en framstående brittisk diplomat. Sekretariatsresursen innefattar också juridisk expertis från Europaparlamentet och kommissionen. Konventssekretariatet och dess sammansättning hade också va-

¹¹⁷ Därmed förbigicks kandidatländerna helt. Detta föranledde kritik vilken resulterade i att en ledamot från ett kandidatland fick status som observatör i presidiet. Politikern i fråga är den f.d. slovenske premiärministern, numera parlamentsledamoten, Alojz Peterle.

¹¹⁸ I förra konventet spelade presidiet en avgörande roll i egenskap av ”drafting committee”. Deloche-Gaudez 2001, s. 13. Ordförande den gången var Roman Herzog, som varit Tysklands president och tillika president i den tyska författningsdomstolen. Han utsågs inte av Europeiska rådet utan valdes av konventets ledamöter, ett närmast självskrivet val.

¹¹⁹ På uppdrag av kommissionens ordförande Romano Prodi och de båda kommissionärerna i konventet utarbetades en så kallad genomförbarhetsstudie, som brukar omnämnas som Peneloperapporten. Prodi m.fl. 2002. Detta arbetsdokument överlämnades till konventet i början av december 2002 och var inte bindande för kommissionen. Parallellt utarbetades och presenterades förslagen från kommissionen i sin helhet. KOM (2002)728 slutlig. Att två dokument lades fram skapade viss oklarhet och sågs som ett tecken på sprickor i kommissionsfasaden.

rit föremål för vissa kontroverser. Dessa skall förstås mot bakgrund av att ett sådant här sekretariat inte alltid fungerar så ”oberoende” som det brukar göras gällande.

Konventet består av 105 ordinarie ledamöter. Det finns femton företrädare för medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, trettio företrädare för de nationella parlamenten, sexton företrädare för Europaparlamentet, och så de två företrädarna för kommissionen. Kandidatländernas stats- eller regeringschefer företräds av sammanlagt tretton ledamöter – en från varje land – och deras parlament av tjugosex företrädare – två från varje land. Enligt Laekenförklaringen är kandidatländerna representerade på samma villkor som medlemsstaterna och kan därmed delta fullt ut i överläggningarna, ”dock utan att kunna förhindra en konsensus som utkristalliserar sig mellan medlemsstaterna.” Det har hävdats att denna skillnad inte har någon praktisk betydelse, men det råder uppenbarligen delade meningar om detta.

Det finns tretton observatörer. Tre av dessa företräder Ekonomiska och sociala kommittén, sex Regionkommittén, tre arbetsmarknadens parter och slutligen är ombudsmannen observatör i egen person.¹²⁰ Ordföranden för EG-domstolen och för Revisionsrätten har yttranderätt.

Balansen mellan de nationella parlamentarikerna och Europaparlamentarikerna har ifrågasatts. Likaså i samband med stadgekonventet, då det också utsågs sexton Europaparlamentariker och trettio ledamöter från de nationella parlamenten. Då var kommissionen endast företrädd av en kommissionär och det var svårt för denne att hinna med uppgiften.¹²¹

Från allra första början ingick ett antal ministrar i framtidskonventet, däribland den belgiske utrikesministern och den brittiske Europaministern. Ett antal av kandidatländernas rege-

¹²⁰ I stadgekonventet blev de tre företrädare för Ekonomiska och sociala kommittén enbart ”invited to give their views”. Den gången hade EG-domstolen och Europarådet observatörsstatus.

¹²¹ Deloche-Gaudez 2001, s. 36.

ringar utnämnde sina utrikesministrar som företrädare. Mot slutet av år 2002 skedde det omdiskuterade personbyte som innebar att den franske och den tyske utrikesministern blev ledamöter av konventet. Dessutom blev den grekiske utrikesministern ny ledamot efter att den grekiska regeringen övertagit ordförandeskapet i EU i början av 2003.

Att ministrar utsågs till ledamöter i konventet gjorde att de på plats kunde försöka utöva inflytande innan regeringskonferensen officiellt inletts. Allt fler delade uppenbarligen bedömningen att konventet i själva verket skulle komma att åstadkomma resultat som kunde bli vägledande för regeringskonferensen. Det stod klart att konventet inte bara var en diskussionsklubb utan en arena för förhandlingar, eller förförhandlingar om man så vill. Med oro eller förtjusning tycktes allt fler mena att regeringskonferensen i praktiken redan börjat.¹²²

Som framgår av Laekenförklaringen skulle det upprättas ett forum syftande till ”att bredda debatten och engagera samtliga medborgare...” Detta forum skulle stå öppet för organisationer som representerar det civila samhället. Till dessa räknas enligt Laekenförklaringen parterna på arbetsmarknaden, näringslivet, icke-statliga organisationer, universitetsvärlden osv. I sitt inledningstal framhöll Giscard d’Estaing ungdomarna och uttryckte en önskan om att anordna ett europeiskt ungdomskonvent. Så och ungdomskonventet samlades i juli 2002. Att just prioritera ungdomarna skall bland annat ses mot bakgrund av kritiken mot beslutet att utse tre äldre män till ordförande respektive vice ordförande för konventet.

Stadgekonventet utgör också en förebild i fråga om ambitionerna om att upprätta en dialog med det civila samhället och att åstadkomma en öppen process. I stadgekonventet var plenarmötena öppna, man startade en hemsida, samt arrangerade en konferens och en *hearing* som involverade det civila samhällets rörelser. En erfarenhet som gjordes var emellertid att det fanns en del svårigheter vad gäller att upprätthålla en så-

¹²²Se Från riksdag & departement den 13 december 2002.

dan här dialog.¹²³ Det rådde brist på tid och somliga gavs företräde, vilket förmodligen är oundvikligt. En del är mer aktiva och vana vid lobbning än andra.

Det är något svårbedömt vilken betydelse forumet egentligen har.¹²⁴ En av konventets vice ordföranden, Jean-Luc Dehaene, utsågs som huvudansvarig för uppgiften att upprätthålla denna dialog genom olika kanaler. Han erkänner att det är svårt att hinna med givet konventets tidsbegränsningar och att det är mycket arbetskrävande.¹²⁵

En likartad uppgift bestod av samråd med företrädare för den regionala och lokala nivån i de olika länderna. För denna uppgift tillsattes efter ett tag en särskild kontaktgrupp.

Plenarmöten äger rum minst en gång varje månad, i Europaparlamentets lokaler i Bryssel. Dessa möten är öppna för allmänheten.

Arbetsgrupperna utgör en viktig del av konventets löpande arbete.¹²⁶ Till slut blev det sammanlagt elva arbetsgrupper.¹²⁷ Varje arbetsgrupp utarbetade förslag som finns presenterade i rapportform.

Konventet brukar indelas i tre etapper. Den första etappen bestod av lyssnande, enligt ordföranden ”öppet och uppmärksamhet.”¹²⁸ Den andra etappen har omväxlande kallats för diskus-

¹²³ Deloche-Gaudez 2001, passim.

¹²⁴ Weiler (2002, s. 578) talar rent av om ”the charade of consulting so-called civil society.” Se även Höreth 2003; Scott 2002.

¹²⁵ Dehaene 2002, s. 13.

¹²⁶ I stadgekonventet förekom inga arbetsgrupper, däremot samråd inom olika konstellationer av företrädare för likasinnade medlemsstater.

¹²⁷ Var och en av dessa arbetsgrupper behandlar subsidiaritet, rättighetsstadgan, EU som juridisk person, de nationella parlamenten, kompletterande befogenheter, ekonomisk styrning (governance), yttre åtgärder, försvar, förenkling, frihet, säkerhet och rättvisa, ett socialt Europa. Arbetsgruppen för sociala frågor tillsattes före juluppehållet efter uppmaningar från ett flertal konventsledamöter. Arbetsgruppen presenterade sin rapport i början av februari 2003.

¹²⁸ Giscard d’Estaing 2002a. Se även Giscard d’Estaing 2002b.

sions-, studie- eller arbetsfasen. Den avser främst analysen och utarbetandet av förslag i arbetsgrupperna. Slutligen den tredje etappen, som innebär en skrivarfas eller förslagsfas och synteser mellan rekommendationerna och förslagen.

Konventet gick in i ett mer komplicerat skede efter årsskiftet i och med att det krävdes preciseringar och konkreta formuleringar av artiklarna i det som skulle bli slutdokumentet. Det återstod att diskutera och enas i en rad besvärliga frågor.

Det var högst medvetna överväganden som låg bakom periodiseringen, eller fasindelningen. Framför allt gällde det att försöka skapa en viss anda av förtroende och respekt för varandra innan de allra mest känsliga frågorna lyftes upp till diskussion och beslut. Det allt överskuggande målet var att uppnå bred enighet eller konsensus. Denna målsättning och själva periodiseringen bidrog i hög grad till den dynamik som uppstod i konventet.

5.4 Dynamiken

Konventet är en social och en historisk företeelse med sin alldeles egen dynamik, som vi skall försöka fånga i detta avsnitt.

Dynamik uppstår i det mellanmännsliga samspelet och umgänget. Återigen betonas förekomsten av socialisationsmekanismer såsom grupptryck och eventuell gemenskapskänsla. Denna form av påverkan kan ske omedvetet, eller undermedvetet. Det är därför svårt att komma åt och belägga sådana här företeelser, vilket förmodligen är förklaringen till att den statsvetenskapliga forskningen inte ägnat dem särskilt stor uppmärksamhet. Möjligen saknar vi tillfredsställande metoder. Det är dock inte skäl nog för att uppgivet underlåta att försöka utröna hur det sociala sammanhanget inverkar på individuella attityder och preferenser.

I konventet förekommer täta interaktioner och kontakter när ledamöterna minglar i eller vid sidan av de regelbundna möte-

na. Det sker löpande överläggningar i samtalsform.¹²⁹ Det är förvisso främst politiska eliter som deltar.

Ledamöterna i konventet lär sig av varandra och efter hand. De påverkas av de institutioner, i bemärkelsen spelregler, som tar form och blir förhärskande. Inledningsvis upptogs en hel del tid åt att lägga fast konventets egna spelregler.¹³⁰ Det rörde sig om procedurer, arbetsmetoder och arbetsfördelning. Och kanske mest betydelsefullt av allt – att skapa en känsla för uppgiften och dess potential. Risken för ett misslyckande fanns med i bilden och bidrog också till att skärpa disciplinen och fokuseringen på uppgiften.

Konventet kan betraktas som en variant av kollektiv problemlösning. I första rummet kommer då normen att uppnå största möjliga samförstånd, i detta fall bakom utkastet till vad som skulle kunna bli en konstitution. Medvetenheten om denna norm och identifikationen med konventet skapar en särskild *esprit de la convention*.¹³¹

Giscard d'Estaings inledningsanförande syftade till att framtida en sådan medvetenhet och identifikation. Han talade om konventet som ett "team" och om en "konventsanda": "Låt oss tala klarspråk. Detta konvent kan inte nå framgång om det enbart blir ett ställe att uttrycka skilda åsikter. Det måste bli den smältdegel i vilken månad efter månad ett gemensamt tillvägagångssätt utformas."¹³² Han framhöll vidare att en "rekom-

¹²⁹ Reh och Wessels (2002), liksom Shaw (2002), anlägger ett deliberativt perspektiv på framtidskonventet. Höreth (2003) förhåller sig mycket kritisk till detta synsätt. För en analys av EU som deliberativ demokrati, se Eriksen och Fossum 2000.

¹³⁰ Det skedde efter omfattande debatt och ett stort antal förslag på ändrade procedurregler. Philippart 2002b, s. 7.

¹³¹ Reh och Wessels 2002, s. 33. Enligt konventets vice ordförande Jean-Luc Dehaene (2002, s. 9), har det uppstått en speciell "kemi" och "gruppanda" i konventet. Han framhåller att konventsformen utvecklat "ett annat diskussionsklimat än den klassiska diplomatiska mellanstatliga regeringskonferensen". Citerat efter Från riksdag & departement, 13 december 2002.

¹³² Giscard d'Estaing 2002a.

mendation i allmänhetens ögon skulle få avsevärd tyngd och betydelse om vi lyckades uppnå bred konsensus om ett enda förslag som vi alla skulle kunna lägga fram. Om vi kunde nå konsensus på denna punkt, skulle vi alltså kunna bana väg för en europeisk konstitution.”¹³³

Att utarbeta en konstitution är onekligen en historisk uppgift. Det handlar om att förvalta arvet från *the founding fathers* i den europeiska integrationens historia, först och främst Jean Monnet, Robert Schuman, Paul-Henri Spaak, Alcide De Gasperi och Konrad Adenauer. Dessa återkallas ofta från de döda i högtidliga politiska sammanhang.

I sitt inledningstal till konventet gjorde Giscard d’Estaing en liknelse mellan konventet och Messinakonferensen 1955, som alltså via Spaakkommittén banade väg för Romfördraget. Tankarna gick också till det författningskonvent som i Philadelphia sommaren 1787 utarbetade konstitutionen för federationen Amerikas förenta stater.¹³⁴

På motsvarande sätt bidrog den historiska auran till den dynamik som kännetecknade stadgekonventet.¹³⁵ Dess uppgift kunde jämföras med framtagandet av rättighetskataloger, eller deklarationer, i andra sammanhang. Därmed sågs uppgiften som betydelsefull och det fanns en gemensam vilja, eller rent av entusiasm, att nå resultat. De som ursprungligen intog en tveksam hållning blev uppenbarligen allt mer entusiastiska när de ställdes inför utmaningen att lämna ett konstruktivt bidrag.

Mot denna bakgrund skulle också ledamöterna i framtidskonventet ta på sig ett individuellt och kollektivt ansvar för att ro i land vad som framställts som en närmast ödesmättad upp-

¹³³ Giscard d’Estaing 2002a. I sitt framträdande vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn i december 2002 markerade Giscard d’Estaing (2002b) att det är ”inévitabile” att detta nya konstitutionella fördrag ersätter de befintliga fördragen.

¹³⁴ En koppling har också gjorts till det konvent som samlades i Paris 1792. Daniel Tarschys noterade att ordvalet ”konvent” vid arbetet med rättighetsstadgan gav ”eko av Philadelphia och Paris”, men också av ”munk-kloster”.

gift. De skulle vara med och forma framtiden och kunna skapa historia. En del konventsledamöter hade förstås lättare att identifiera sig med uppdraget än andra. Motivationen och den därpå grundade aktiviteten varierar.

Till de verkligt motiverade hör Europaparlamentarikerna, som tack vare konventet fått helt andra möjligheter än tidigare att sätta sin prägel på arbetet med att revidera fördragen. Europaparlamentariker har kommit nära och ingår rent av i det maktcentrum i konventet som presidiet utgör. Detta liknar också vad som skedde i konventet som tog fram rättighetsstadgan.¹³⁶ Då som nu har Europaparlamentarikerna ett klart försteg före de nationella parlamentarikerna. Mötena äger rum i Europaparlamentets lokaler i Bryssel. Europaparlamentarikerna har god tillgång till olika resurser, såsom assistenthjälp. Dessutom är de vana vid tempot och vid att arbeta tillsammans som ett kollektiv och enligt konsensusnormen. Dynamiken i Europaparlamentet har ofta resulterat i breda majoriteter med hänsyn till att parlamentet därmed stärks gentemot de andra EU-institutionerna och blir svårare att negligera.

Jämförelsevis hade de nationella parlamentarikerna i stadskonventet och nu i framtidskonventet sämre förutsättningar att sköta uppdraget. Det måste kombineras med arbetet i hemmaparlamentet. Omfattande tid måste läggas på resor. Dessutom är de nationella parlamentarikerna en mer heterogen delegation än Europaparlamentarikerna och inte på samma sätt vana vid att arbeta tillsammans som grupp.

De nationella parlamentarikerna fick dock möjlighet att komma in i och lära sig rollen. Medan de i början av framtidskonventets arbete var ”lite av kusinerna från landet” blev de efter några plenarmöten ”mer varma i kläderna”, enligt en som var på plats.¹³⁷

¹³⁵ Deloche-Gaudez 2001.

¹³⁶ Deloche-Gaudez 2001, passim.

¹³⁷ Hegeland 2002, s. 20.

Ett antal av de ledamöter som deltog i det konvent som utarbetade rättighetsstadgan återkommer i framtidskonventet.¹³⁸ De bär med sig sina erfarenheter och lärdomar från en likartad upplevelse. Detta bidrar till kontinuiteten och till dynamiken.

Om resultatet av konventets arbete får stort genomslag i opinionen och bland de nationella parlamenten ökar trycket på regeringarna att faktiskt hålla sig till det som konventet kommit fram till. Ju bredare enighet i konventet desto större inflytande på regeringskonferensen.¹³⁹ Det kan bli svårt för regeringarna att sätta sig emot och att bortse från konventets slutprodukt när regeringskonferensen tar vid. Därmed skulle konventet kunna ”låsa in” (*lock in*) regeringskonferensen.¹⁴⁰ Processen är satt i rörelse och kommer inte att avstanna när konventsledamöterna skiljs åt.

5.5 Politisk samordning

Utfallet av konventet är i hög grad beroende av hur allianserna ser ut, av vilka krafter som är starkast och av kompromissviljan. Olika tänkbara allianser, eller koalitioner, kan uppstå i ett

¹³⁸ Ett framträdande exempel är Jean-Luc Dehaene. Ett annat kommissionären António Vitorino. Från Europaparlamentet handlar det, av de ordinarie ledamöterna, om liberala gruppens Andrew Duff, från EPP-ED-gruppen om Hanja Maij-Weggen, Timothy Kirkhope och Inigo Méndez de Vigo. Likaså medverkar återigen den danske EU-skeptikern Jens Peter Bonde, och gröna gruppens Johannes Voggenhuber. Från nationella parlament, likaså av de ordinarie ledamöterna, återfinner vi belgaren Karel De Gucht, fransmannen Hubert Haenel, Luxembourgs Ben Fayot, portugisen Eduarda Azevedo, spanjoren Gabriel Cisneros Laborda, tysken Jürgen Meyer, och österrikaren Caspar Einem. Den svenska riksdagen utsåg nya personer som ordinarie ledamöter, Sören Lekberg (s) och Göran Lennmarker (m), men samma suppleanter, Kenneth Kvist (v) och Ingvar Svensson (kd).

¹³⁹ Dinan 2002; Hoffmann 2002; Hughes 2002; Shaw 2002. Det är notervärt att två f.d. regeringschefer som Jean-Luc Dehaene och John Bruton också framhåller detta samband mellan enighet i konventet och dess påverkan på regeringskonferensen. Se Från riksdag & departement den 13 december 2002, samt Dehaene 2002, s. 15.

¹⁴⁰ Philippart 2002a, s. 5; Reh och Wessels 2002, s. 34, 40.

sådant sammanhang som konventet utgör. Exempelvis kan en brittisk Europaparlamentariker från Labour parallellt medverka i olika allianser.¹⁴¹ Ett alternativ består i delegationen från Europaparlamentet, ett annat i den samlade parlamentariska delegationen (inklusive nationella parlamentariker), och ett tredje i den socialdemokratiska kontingenten. Han eller hon kan också bilda allians med övriga brittiska ledamöter. Det är inte givet en gång för alla vilken anslutning som sätts i främsta rummet, men partigruppstillhörigheten torde ”vara viktigare än identiteten som nationell parlamentariker.”¹⁴² Kommissionärerna är för övrigt också knutna till partigrupperingarna.

Med undantag för ett antal opolitiska experter har det stora flertalet av konventets ledamöter partipolitisk tillhörighet. Dessa ledamöter träffas regelbundet inom de politiska familjerna för att samordna arbetet i konventet. Detta var väntat med hänsyn till tidigare erfarenheter. Likväl hade en del framhållit andra uppdelningar, exempelvis sådana som bygger på institutionell hemvist eller länderstorlek. Sådana tillhörigheter gör sig förvisso gällande och kan komma att bli allt mer framträdande mot slutet av konventets arbete.

Samordningen i konventet äger rum på olika plan och inte endast genom de officiella organen. Samordningen sker också informellt och då särskilt genom de politiska grupperingarna.¹⁴³ Samordning är därmed inte bara en administrativ uppgift utan i hög grad också en politisk. Den politiska samordningen handlar om mobilisering och om att försöka få gehör för bestämda perspektiv och viljeinriktningar.

¹⁴¹ Hoffmann 2002, s. 7.

¹⁴² Hegeland 2002, s. 20.

¹⁴³ Shaw (2002) framhåller de aktiviteter och den ”deliberation” som sker genom partifederationernas försorg: ”Of course, parties are not an explicit part of the pattern of representation which the Convention is supposed to deliver. However, in practice they are playing a substantial role in its work, working in particular through the medium of caucuses of the three main party federations which meet regularly within the confines of the Convention’s plenary meetings to develop common perspectives on the reform and future of the EU.”

Giuliano Amato, vice ordförande i konventet, utsågs till samordnare för den socialistiska/socialdemokratiska grupperingen i konventet.¹⁴⁴ Möten ägde rum minst en gång varje månad, före varje plenarmöte (utom i augusti). Dessutom tillsattes sex arbetsgrupper. Ett seminarium ägde rum i Birmingham i slutet av augusti 2002. Ledamöterna kallades vidare till ett möte i Florens 17–18 januari 2003, där institutionella och sociala frågor stod högt på dagordningen.¹⁴⁵ I början av oktober 2002 presenterades ett så kallat *position paper*.¹⁴⁶ Ett sista sådant aviserades inför konventets avslutning i juni 2003.

Generalsekreterarna för ESP och ESP-gruppen är knutna till samordningsgruppen. Enligt ESP:s generalsekreterare är samordningen ”relativt stark” och ”absolut” starkare än tidigare.¹⁴⁷ Han framhöll att det blir mer ”partipolitiska ansatser” i takt med att det blir ”mer och mer politik på EU:s dagordning”.

ESP-gruppen i Europaparlamentet tog egna initiativ. Ett exempel är en konferens i januari 2003 som bland annat syftade till en dialog med företrädare för det civila samhället.¹⁴⁸ Gruppen presenterade sina prioriteringar i början av juli 2002, däribland utan reservationer ett konstitutionellt fördrag som grunden för en europeisk federation.¹⁴⁹ ESP och gruppen står för övrigt i nära förbindelse med Europafacket (Etuc).

¹⁴⁴ Amato är vice ordförande i ESP. Likaså Lena Hjelm-Wallén, den svenska regeringens företrädare i konventet. Hon var vice statsminister då hon utsågs men lämnade regeringen efter valet i september 2002.

¹⁴⁵ Utöver Giuliano Amato medverkade även ESP-ordföranden Robin Cook, Storbritanniens förre utrikesminister, och ESP-gruppens ordförande Enrique Barón Crespo. PES 2003.

¹⁴⁶ PES 2002.

¹⁴⁷ Intervju med Antony Beumer den 2 december 2002.

¹⁴⁸ Se European Voice 2003. Kommissionären Pascal Lamy medverkade vid detta tillfälle.

¹⁴⁹ PES Group 2002. I dokumentet diskuteras också förhållandet mellan konventet och regeringskonferensen: ”The results of the work of the Convention must constitute the fundamental basis for the decisions of the 2004 Intergovernmental Conference. The Convention will be a success if it leads to a result that is capable of reinstating the confidence of the citizens in the Union.”

Sex av tolv ledamöter i presidiet, och två av tre i lilla presidiet, har anknytning till EPP.¹⁵⁰ Elmar Brok utsågs till koordinator i *EPP Convention Group*. Denna sammankallades också för regelbundna möten före plenarmötena i Bryssel. Särskilda koordinators utsågs för respektive arbetsgrupp i konventet.¹⁵¹ Dessutom anordnades studiedagar eller konferenser, i slutet av juni 2002 i Nice och i november 2002 i Frascati utanför Rom.¹⁵² Vid dessa tillfällen diskuterades och utarbetades olika utkast. Det skedde med hänsyn till överläggningarna i konventets arbetsgrupper och plenardebatter.

Dokumentet från november presenterades som ett informellt underlag för fortsatta diskussioner.¹⁵³ Det handlar i själva verket om ett detaljerat utkast till en konstitution.¹⁵⁴ I sin uppläggning utgår det från det utkast till konstitutionellt fördrag som konventspresidiet lagt fram. Dessutom bygger dokumentet på

¹⁵⁰ Valéry Giscard d'Estaing, Jean-Luc Dehaene, Ana de Palacio, Inigo Méndez de Vigo, John Bruton och Michel Barnier. Efter att ha varit medlem och rent av ordförande i den liberala gruppen i Europaparlamentet tog Giscard d'Estaing plötsligt steget över till EPP-familjen i början av 1990-talet. Jean-Luc Dehaene och John Bruton är förutvarande regeringschefer. Kommissionären Michel Barnier har varit minister i franska regeringar, bland annat Europaminister. Det har också konventsledamoten Alain Lamassoure varit. Annars slås man av det relativt stora antalet tyskar som dyker upp i samordningen inom EPP kring konventet. Bland dessa märks Elmar Brok, Hans-Gert Pöttering och Klaus Welle från EPP-ED-gruppen och Christian Kremer, biträdande generalsekretär i EPP, som också kommer från CDU. Dess förre partiledare Wolfgang Schäuble har också medverkat i arbetet med att ta fram olika dokument, särskilt inför EPP-kongressen i oktober 2002.

¹⁵¹ Den svenske konventsledamoten Göran Lennmarker utsågs att vara koordinator för arbetsgruppen om ekonomisk styrning.

¹⁵² Konferensen i Nice var ett samarrangemang mellan EPP, EPP-ED-gruppen och Konrad-Adenauer-Stiftung. Bland deltagarna fanns konventsledamöterna Valéry Giscard d'Estaing, Jean-Luc Dehaene, Ana de Palacio, Michel Barnier, John Bruton, Alain Lamassoure, Inigo Méndez de Vigo och Elmar Brok. Inbjudna kommissionärer var Romano Prodi och Mario Monti. Helmut Kohl deltog vid detta tillfälle.

¹⁵³ Dokumentet presenterades i en presskonferens i Bryssel av Elmar Brok och EPP-ordföranden Wilfried Martens. EPP 2002b.

¹⁵⁴ EPP 2002c. Ett nytt, bearbetat utkast till konstitution presenterades i slutet av januari 2003. EPP 2003.

ett utkast till konstitution som antogs vid EPP-kongressen i Estoril i oktober 2002.¹⁵⁵ Där framhålls att EPP inom konventet verkar för en federal konstitution.¹⁵⁶

Utkasten presenterades med viss försiktighet med anledning av att de var föremål för revideringar men framför allt mot bakgrund av oklarheter kring huruvida alla verkligen ställde sig bakom dokumenten i sina delar och som helhet. Ett utkast till konstitution som Elmar Brok lade fram i september 2002 åsamkade en del turbulens.¹⁵⁷ Återigen väcks frågan vem en enskild konventsledamot som Brok egentligen företräder. I detta fall förelades utkastet för presidiet som ett individuellt diskussionsunderlag i konventet. Brok hade förvisso ambitionen att konsultera brett och då även utanför EPP-kretsen.¹⁵⁸ Utkastet hade likväl oklar status och enligt uppgift rådde det delade meningar om dokumentet inom EPP-familjen. Särskilt inom EPP-ED-gruppen i Europaparlamentet, där brittiska konservativa ledamöter ingår, väckte utkastet negativa reaktioner.¹⁵⁹ Det var också känsligt med hänsyn till de medlemspartier som befinner sig i regeringsställning, däribland det spanska.

Regeringscheferna skulle regelbundet hållas informerade om arbetet i konventet. Träffar med konventsgruppen skedde vid EPP:s egna toppmöten, däribland i Köpenhamn i december 2002 då en lägesrapport presenterades. Dessutom förekom mer

¹⁵⁵ Se EPP 2002a. En annan referens är Europaparlaments resolution våren 2002 med utgångspunkt i rapporten från Alain Lamassoure om kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna.

¹⁵⁶ Också EPP (2002a) gör här en intressant koppling mellan konventet och den förestående regeringskonferensen, och lämnar dessutom synpunkter på tidsplanen: "The outcome of this Convention must form the basis for the decisions to be taken by an Intergovernmental Conference. The Convention should complete its work by mid-2003, at the latest, in order to serve as a basis for an Intergovernmental Conference due to finalise the European constitutional process by the end of 2003."

¹⁵⁷ Brok 2002.

¹⁵⁸ Han hade bland annat utarbetat texten i samarbete med juridikprofessor Rupert Scholz, som arbetade på uppdrag av Konrad-Adenauer-Stiftung.

¹⁵⁹ Gruppens ordförande Hans-Gert Pöttering fick klargöra att detta var Broks förslag, inte EPP:s eller gruppens.

informella sammankomster. Ett sådant utspelade sig på Sardinien i september 2002 på inbjudan av Silvio Berlusconi.¹⁶⁰

Europaparlamentarikern Andrew Duff samordnar de liberala ledamöterna i konventet. Han betraktas som en av de mest aktiva konventsledamöterna. I en intervju framhöll han utbytet av åsikter genom ELDR och då även med de regeringar i vilka liberala partier ingår. Enligt Duff kommer de transnationella partierna bli viktiga mot slutet av konventet.¹⁶¹ Den löpande politiska samordningen bidrar till att mildra motsättningarna.¹⁶²

Klaus Welle, generalsekreteraren i EPP-ED-gruppen, hävdade att de politiska grupperingarna är ”en betydelsefull aktör” bland andra.¹⁶³ Han noterade också att en ”intressant jämvikt” och ”dialog” uppstått bland institutionerna.

Bland partigrupperingarna och engagerade konventsledamöter gäller det att hålla tempot uppe under intervallet – oklart hur långt – efter att konventet avslutats och innan regeringskonferensen officiellt börjar. Kampanjer och opinionsbildning kommer att bedrivas för att försöka ”sälja” konventets resultat.¹⁶⁴ De transnationella partifederationerna kommer spela en fortsatt roll. Inom ESP lades på ett tidigt stadium grunden till en ”struktur” för regeringskonferensen.¹⁶⁵

¹⁶⁰ Intervju med Klaus Welle den 3 december 2002. Han tillkännagav att ett liknande möte med regeringscheferna knutna till EPP kommer äga rum i februari eller mars 2003. Denna gång i Frankrike på inbjudan av Jean-Pierre Raffarin, den franske premiärministern. Dagen efter intervjun var Alain Juppé i Bryssel för att bland andra träffa ledningen för EPP-ED-gruppen.

¹⁶¹ När det kommer bli ”crises to be managed” och ”problems to be resolved”.

¹⁶² Till att ”soften divisions” och även till att ”maximize the fertility of the Convention”.

¹⁶³ Intervju med Klaus Welle den 3 december 2002.

¹⁶⁴ Intervju med Andrew Duff den 2 december 2002.

¹⁶⁵ Intervju med Antony Beumer den 2 december 2002. PES (2002): ”Afterwards, the Party of European Socialists will continue to coordinate PES governments, members of parliament and party spokespersons in the run-up to and during the 2003–2004 intergovernmental conference that is intended to produce a new European Constitution.”

5.6 Preliminär utvärdering

Vi skall nu återvända till argumenten bakom konventsmetoden och beakta dess förtjänster och brister för att därefter ta ställning till frågan om dess eventuella framtida bruk.

Många framhåller metodens fördelar och framför allt öppenheten. De relativt öppna formerna gör det möjligt för medierna och det så kallade civila samhället att följa debatterna och ta del av utkast och rapporter. Detta kan vara legitimitetsfrämjande. Det är emellertid oklart i vilken utsträckning civilsamhället har varit inblandat i framtidskonventets arbete och utövat inflytande. Det är för övrigt inte säkert att dessa aktörer verkligen företräder medborgarna. Ofta tycks det handla om en dialog mellan eliter, medan medborgarperspektivet lätt försvinner.

Det står helt klart att metoden har alstrat en i huvudsak positiv dynamik. Det har uppenbarligen varit en konstruktiv anda och ett gott diskussionsklimat. Metoden har helt enkelt åstadkommit en arbetsgemenskap över institutionella och nationella gränser. Detta är konsensusfrämjande.

På ett sätt som ännu är svårt att närmare konkretisera har konventet gett upphov till en förändrad maktbalans. Några vinner medan andra förlorar på metoden. Till förlorarna hör diplomaterna medan parlamentarikerna tillhör dem som gynnas allra mest av konventsmetoden. Bland parlamentarikerna välkomnas föga förvånande att de nationella parlamenten och Europaparlamentet får delta jämsides med regeringarna. I en helt annan utsträckning än vad som varit fallet vid tidigare förberedelser inför regeringskonferenser involveras fler, däribland oppositionspolitiker.¹⁶⁶

¹⁶⁶ John Bruton, som sitter i presidiet och alltså varit irländsk regeringschef, framhåller denna aspekt av konventsformen: "Det är en stor styrka för konventet. Resultatet kommer inte bara att vara bindande för regeringarna, utan även för oppositionspolitikerna i alla länderna. Det kommer att vara till stor hjälp när regeringarna ska få stöd från folket för att ratificera fördraget..." Bruton säger sig rent av "bli mycket besviken om det inte blir ett dokument som regeringarna står bakom till 95 procent." Citerat efter Från riksdag & departement, 13 december 2002.

I jämförelse med den traditionella förberedelsemetoden kan ledamöterna inta en mer flexibel hållning såtillvida att de inte nödvändigtvis och till varje pris måste försvara en viss medlemsstats intressen.¹⁶⁷ Ledamöterna tenderar som nämnt att betrakta mandatet som personligt och har en större handlingsfrihet än förhandlarna i en regeringskonferens. Sålunda kan ledamöterna på ett mer frimodigt sätt förhålla sig till sådant som annars kan vara tabubelagt och som exempelvis i reflektionsgruppen skapade viss ”beröringsångest” hos regeringsföreträdare. Därmed ökar förutsättningarna för mer genomgripande reformer.

Det är på sätt och vis förbryllande att Europeiska rådet enhälligt slöt upp bakom alla frågeställningarna i Laekenförklaringen, liksom bakom förslaget om konventet. Benägna till riskundvikande och instinktivt känsliga för möjliga inrikespolitiska förvecklingar tog stats- och regeringscheferna onekligen vissa politiska risker. Det kunde ju inte uteslutas att medlemsstaternas och regeringarnas kontroll och inflytande skulle minska. Processen kunde gå över styr. Det är känt att i varje fall den svenske statsministern hyste stora betänkligheter.

En alternativ, i grunden rationalistisk, tolkning är att beslutet om framtidskonventet på ett högst medvetet och målinriktat sätt syftar till att underlätta förhandlingarna i själva regeringskonferensen. De återkommande regeringskonferenserna har varit mycket tidskrävande. Konventsmetoden skulle kunna bidra till att reducera de så kallade transaktionskostnaderna regeringarna emellan. Likaså i bästa fall till att medborgarnas förtroende för EU ökar, tack vare den större öppenheten och det bredare deltagandet. Denna legitimitetsaspekt brukar tas till intäkt för metodens överlägsenhet i förhållande till den traditionella ”konferensdiplomatin”. Denna följer väsentligen en annan logik, en förhandlingslogik varvid mer eller mindre slutna förhandlingar mellan företrädare för regeringar är det

¹⁶⁷ Hoffmann 2002, s. 16.

främsta kännetecknet. I mångt och mycket rör det sig om diplomatiska överläggningar.

Konvents metodens nackdelar har inte diskuterats lika utförligt som fördelarna. Låt oss än en gång återvända till konventet som tog fram rättighetsstadgan. Erfarenheterna därifrån är inte uteslutande positiva. Tvärtom har en del tagit fasta på nackdelarna.¹⁶⁸ Vi har redan varit inne på oklarheter kring mandatet och den relativa fördelningen mellan olika kontingenter. En annan mycket viktig problematik – med hänsyn till makt och demokrati – gäller vad som egentligen avses med konsensus. Problemet uppstår i och med att det inte sker voteringar.¹⁶⁹

Konsensus innebär i detta sammanhang inte att alla måste vara överens. Om fullständig enighet skulle krävas om allting – vilket är fallet i en regeringskonferens – i en så pass bred församling som konventet är skulle slutdokumentet bli urvattnat. Konventet skulle riskera att bli irrelevant. Frågan är då hur många som skall vara överens för att konsensus skall anses föreligga. I stadgekonventet definierades aldrig vad som avsågs med *little opposition*.¹⁷⁰ En baksida av konsensusprincipen var att den gjorde *some more equal than others*.¹⁷¹ Presidiet hade en stark ställning. Efter hand blev medlemsstaternas personliga företrädare allt mer framträdande. I takt med att slutdokumentet började ta form utvecklades konventet, enligt vissa, till en *mini IGC*.¹⁷² Inte desto mindre skiljde sig konventet från en regeringskonferens i ett par väsentliga avseenden. För det första utgjorde företrädarna för regeringarna en mer samman-

¹⁶⁸ Se t.ex. Sveriges riksdag, bet. 2000/01:KUU1. I särskilda yttranden framförs kritik mot konventsformen från vänsterpartiets ledamöter Kenneth Kvist och Lars Ohly.

¹⁶⁹ Det gjorde det inte heller i stadgekonventet. Däremot förekom ett försök att få till stånd en votering, erinrar sig Daniel Tarschys.

¹⁷⁰ Deloche-Gaudez 2001, s. 25. I ett brev till den franske presidenten, Jacques Chirac, noterade konventets ordförande Roman Herzog att stödet bakom utkastet var "almost unanimous".

¹⁷¹ Deloche-Gaudez 2001, s. 26–27.

¹⁷² Deloche-Gaudez 2001, s. 15.

satt grupp och för det andra hade de friare händer.¹⁷³ Detta gjorde det lättare att komma fram till ett slutdokument.

Erfarenheterna från de båda konventen är likartade. Det är inte särskilt anmärkningsvärt med hänsyn till att stadgekonventet utgör prototypen för framtidskonventet.

Vissa spänningar och kulturkrockar kan inte helt undvikas. Vi har redan varit inne på motsättningarna – i alla fall i konventets inledande skede – mellan ledamöter från nationella parlament och från Europaparlamentet. Det handlar inte bara om formalia utan i hög grad om innehållet i politiken.

På ett tidigt stadium förutsågs att framtidskonventet löpte risk att köra fast i sådana motsättningar som förhindrat tidigare försök till genomgripande reformer.¹⁷⁴ Dessutom erinrades om risken för fjärrstyrning från huvudstäderna (*remote control*).¹⁷⁵

Komplexiteten skall också framhållas. Många aktörer är inblandade och skilda politiska nivåer berörs. Låsningar kan lätt uppkomma och dessa kan vara svåra att ta sig ur. För att driva arbetet framåt och förhindra eller bryta eventuella dödlägen är det förmodligen nödvändigt med ett starkt ledarskap, vad det nu innebär. Ett allt för starkt ledarskap riskerar dock att leda till undertryckta konflikter och distans till övriga medverkande. Redan i ett tidigt skede framfördes kritik och en oro för att presidiet och särskilt lilla presidiet skulle bli allt för dominerande. Konventets ordförande var väl medveten om denna kritik: ”En del av Er har funderat över presidiets och plenums

¹⁷³ Deloche-Gaudez 2001, s. 15. Även om ledamöterna generellt sett inte förefaller har varit särskilt hårt styrda av instruktioner hemifrån var situationen något annorlunda i de brittiska och franska fallen. Rättighetsstadgan var känslig för den brittiska regeringen, samtidigt som Frankrike innehade ordförandeskapet i EU.

¹⁷⁴ Se t.ex. Gustavsson (2002): ”I så fall blir konventet bara som ett jättelikt gasverk som bara producerar massor med ljud och rökutveckling men ingen energi. Då gör konventet sig själv irrelevant och den europeiska förtroendekrisen fördjupas ytterligare, samtidigt som behovet av ’mer Europa’ blir större än någonsin.”

¹⁷⁵ Reh och Wessels 2002, s. 28.

roll. De är oroliga för att det viktigaste arbetet i praktiken kommer att utföras i presidiet. Om detta kan jag bara säga att för min del är det konventet som är konventet!¹⁷⁶

Det handlar om en skör balans mellan presidiet och konventet i övrigt. Det föreligger en generell gisslanproblematik såtillvida att den gemene konventsledamoten riskerar att bli infångad i den förutbestämda uppfattning som presidiet, eller i alla fall dess viljestarka ledning, står för. Också ledamöter i presidiet kan bli infångade på detta sätt.

I samband med att det första utkastet ("skelettet") till konstitutionellt fördrag presenterades i oktober 2002 kände sig en del provocerade. Vissa förslag ansågs uppgjorda utan debatt och utan att det förelåg en så bred enighet som ordföranden hävdade.¹⁷⁷

Det är känt att det råder en hög grad av samstämmighet mellan de politiska grupperna i EU. Ofta tas gemensamma initiativ för att med så stor styrka som möjligt kunna påverka. Konsensus blir då ett egenvärde. I praktiken innebär detta en avpolitisering. Också i konventet förekommer konsensusskapande kontakter mellan företrädarna och de särskilda samordnarna för de tre största politiska grupperingarna.¹⁷⁸

När konsensus blir ett självändamål föreligger en betydande risk att debattnivån blir mer dämpad än annars. Överläggningarna flyttar från plenarmötena till andra platser. De tongivande aktörerna drar sig undan offentlighetens ljus och mediebevakningen för att överlägga i avskildhet eller bakom stängda dörrar. Det går knappast att undvika ens i ett konvent att de allra viktigaste besluten tillkommer som ett resultat av kompromisser i slutna förhandlingar.

¹⁷⁶ Giscard d'Estaing 2002a.

¹⁷⁷ Den svenska regeringens representant Lena Hjelm-Wallén protesterade. Så rörde det sig också om känsliga frågor från regeringens synpunkt, såsom skatter och försvar. Andra känsliga frågor gällde utträdesparagraf och namnbyte, från Europeiska unionen till något annat, eventuellt "Europas förenta stater".

¹⁷⁸ Shaw 2002.

5.7 Framtidens modell?

De allra flesta tycks anse att fördelarna med konventsmetoden överväger eller rent av vida överstiger nackdelarna. Därför kommer det bli mycket svårt för dem som så skulle vilja att frångå denna metod. Det är förmodligen helt uteslutet att övergå till strikt mellanstatliga förberedelser inför framtida regeringskonferenser.

Att konventet skall bli modellen eller proceduren för att förbereda fördragsrevideringar också i framtiden föreslås bli kodifierat i den konstitution som nu förbereds. Detta förslag kommer från olika håll.

Förslaget att införliva konventsmetoden i det konstitutionella fördraget framförs i slutrapporten från den arbetsgrupp i konventet som behandlade de nationella parlamentens roll. Detta tas upp som allra första punkt i arbetsgruppens samlade rekommendationer: ”Metoden med ett konvent bör formaliseras i ett framtida konstitutionellt fördrag som en förberedande mekanism för kommande fördragsändringar.”¹⁷⁹

I arbetsgruppen diskuterades också en annan modell, nämligen en särskild kongress mellan parlamentariker. Denna idé har genom åren återkommit och då särskilt från franskt håll. Den har motarbetats av Europaparlamentariker. I konventet går meningarna isär men en klar majoritet motsätter sig förslaget. Ett ofta återoppat argument är att det gäller att motverka tillkomsten av fler EU-institutioner.

I presidiets första utkast finns ett avsnitt om proceduren för revideringar av det konstitutionella fördraget.¹⁸⁰ Detta utkast ligger bland annat till grund för förslagen från kommissionen. I dess gemensamma dokument föreslås ”att konventets metod

¹⁷⁹ CONV 353/02, paragraf 36.

¹⁸⁰ CONV 369/02, del tre, Article x + 3. Giscard d’Estaing (2002b) tog också upp denna procedur vid sitt framträdande vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn i december 2002. Han talade om ”le recours à la méthode de la Convention pour les éventuelles modifications institutionnelles futures.”

bör tillämpas för alla framtida ändringar av konstitutionella texter, eftersom den förenar alla källor till legitimitet som finns sida vid sida i Europa.”¹⁸¹ Också i det arbetsdokument som utarbetats på uppdrag av kommissionens ordförande Romano Prodi och kommissionens företrädare i konventet föreslås konventsmetoden som framtida modell för ändringar av konstitutionen. Förfarandet innebär enligt detta förslag att efter att Europeiska rådet avgivit en förklaring skall Europaparlamentets ordförande ”sammankalla ett konvent, som skall bestå av företrädare för de nationella parlamenten, medlemsstaternas regeringar och Europaparlamentet...”¹⁸² Kommissionens ordförande skall också delta i konventets arbete. Detta skall avslutas genom att en rekommendation antas. Det skall ske med två tredjedelars majoritet av var och en av konventets grupperingar. För att rekommendationen skall bli antagen måste det sammanlagda antalet röster bland företrädarna motsvara tre fjärdedelar av samtliga deltagare i konventet. Kravet på enhällighet vid ändringar av konstitutionen avskaffas alltså i detta förslag.

Likaså i konstitutionsutkastet från EPP i november 2002.¹⁸³ Där föreslås att författningstillägg (*amendments*, efter amerikansk förebild) skall ”förberedas av ett författningskonvent”. Detta skall sammankallas av rådet efter konsultationer med Europaparlamentet och kommissionen. Författningskonventet skall bestå av en ordförande som utses av rådet med godkännande av Europaparlamentet. Därutöver skall det utses en företrädare för varje medlemsstats regering, två för de nationella parlamenten i samtliga medlemsstater, trettiofyra för Europaparlamentet, och fyra för Europeiska kommissionen.¹⁸⁴ Två delegater från ECB skall delta vid institutionella förändringar på

¹⁸¹ KOM (2002)728 slutlig, s. 5.

¹⁸² Prodi m.fl. 2002, s. 29.

¹⁸³ EPP 2002c, likaledes del tre, men här Article x + 4. EPP talar här uteslutande om proceduren för revideringar av ”konstitutionen”.

¹⁸⁴ I utkastet från januari 2003 anges antalet ledamöter från Europaparlamentet till femtiofyra då antalet medlemsstater är tjugosju. EPP 2003.

det monetära området.¹⁸⁵ Vidare skall ordförandena för domstolen, Revisionsrätten, Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén samt ombudsmannen vardera utse en observatör. Enligt förslaget måste konstitutionella tillägg som antagits av författningskonventet bekräftas av en konferens bestående av företrädare för medlemsstaternas regeringar. Denna konferens skall sammankallas av rådets ordförande omedelbart efter att konventet avslutats. Författningsändringen skall träda i kraft efter att den tillstyrkts av Europaparlamentet och ratificerats, i enlighet med deras respektive konstitutionella krav, av en majoritet av medlemsstaterna som företräder fyra femtedelar av unionens befolkning.¹⁸⁶

Förslagets realism kan diskuteras, liksom dess önskvärdhet. Det skulle kunna kombineras med folkomröstningar. En sådan här kodifiering och användning av konventsmetoden skulle kunna bidra till att fördrags- eller författningsrevideringarna blir mer flexibla än hittills.¹⁸⁷ Dessutom blir processen öppnare vilket stärker möjligheterna till insyn och ansvarsutkrävande.

Under överskådlig framtid lär det knappast bli aktuellt att helt ersätta regeringskonferensen.¹⁸⁸ Egentligen tjänar regeringskonferenser som ett slags författningskonvent, om än som relativt slutna sådana.

Konventsmetoden skulle kunna användas för andra syften än rent författningspolitiska. Exempelvis skulle ett konvent kunna inkallas för att diskutera utformningen av en viss policy.¹⁸⁹

¹⁸⁵ I de konsoliderade fördragen, eller Nicefördraget, nämns att även ”Europeiska centralbanken skall höras när det är fråga om institutionella ändringar på det monetära området.”

¹⁸⁶ Här hänvisas till artikel 47 i Herman-rapporten från 1994, som bär namn efter den federalistiske Europaparlamentarikern Fernand Herman. Där föreslås just att ikraftträdande kan ske ”när den har ratificerats av en majoritet av medlemsstaterna som företräder fyra femtedelar av hela befolkningen.” Se Petersson 2000, s. 97.

¹⁸⁷ Shaw 2002.

¹⁸⁸ Hoffmann 2002, s. 18.

¹⁸⁹ Deloche-Gaudez 2001, s. 46.

Kravet att Europaparlamentet måste ge sitt samtycke till nya fördrag och fördragsändringar innan dessa kan träda i kraft har framförts många gånger genom åren. Det stöddes också av ett antal regeringschefer i samband med förhandlingarna om Maastrichtfördraget.¹⁹⁰ Förslaget dök återigen upp inför den regeringskonferens som resulterade i Nicefördraget.¹⁹¹ Det hävdas att fördragsändringarna skulle bli mer legitima med ett sådant samtycke. Det kan ifrågasättas med hänsyn till inte minst det bristande intresset för Europaparlamentet i valmanskårerna. En starkare roll för Europaparlamentet vid fördragsrevideringar skulle emellertid kunna bidra till att göra det mer synligt och betydelsefullt.

Konventsmodellen gynnar Europaparlamentarikerna men den är ju inte bara till för dem. Inför framtida konvent finns det anledning att överväga hur brett deltagandet skall vara, liksom hur balansen mellan olika kontingenter skall se ut. Denna balans kan ha stor betydelse för vilka frågor som prioriteras och sätts, eller inte sätts, på dagordningen.

Att tillsätta ett konvent är ett sätt att tillgodose kravet att de nationella parlamenten skall knytas närmare beslutsprocesserna i EU. I det fransk-tyska bidraget till framtidskonventet i januari 2003 föreslås just att de nationella parlamenten skall delta i ett europeiskt konvent vid framtida fördragsreformer.¹⁹²

Det är inte helt självklart att regeringarna skall vara företrädare i ett konvent. Det var inte tänkt att regeringarna skulle börja förhandla redan i denna förberedande fas. Erfarenheten från förra konventet är emellertid att deras representation skapar trovärdighet för uppdraget och inte minst för slutprodukten.¹⁹³

¹⁹⁰ Johansson 2002a.

¹⁹¹ Gray 2000, s. 269–271.

¹⁹² CONV 489/03: "Les parlements nationaux participent aux futures réformes des traités dans une Convention européenne." Därefter nämns i bidraget också att dialogen mellan nationella parlamentariker och Europaparlamentariker skulle kunna utvecklas i exempelvis en kongress, utan att därmed upprätta en ny institution. Mötena skulle kunna äga rum i Strasbourg och i så fall under ledning av Europaparlamentets talman.

¹⁹³ Deloche-Gaudez 2001, s. 35.

Att företrädare för civilsamhället knyts till ett författningskonvent kan om inte annat underlätta ratificeringsprocessen i de enskilda medlemsstaterna. Av samma skäl skulle det vara fullt möjligt att återinkalla ett konvent som det nuvarande till överläggningar antingen under en pågående regeringskonferens eller omedelbart efter att denna avslutats.

Konventsmetoden har kommit för att stanna. Metoden anses i vida kretsar bidra till att stärka EU:s legitimitet, eller med andra ord till att öka medborgarnas förtroende för EU.¹⁹⁴ Om så verkligen är fallet och i så fall hur är en angelägen problemställning för framtida Europaforskning.

¹⁹⁴ Deloche-Gaudez 2001, s. 45. Efter att ha diskuterat vissa risker framhåller Olsen (2002, s. 595) att metoden "may possibly provide legitimacy and help in reframing issues so that normative and causal beliefs converge."

6 REFERENSER

6.1 Källor

Agora (2003), L'Agora académique pour le futur de l'Europe et la Convention européenne, Document de l'Agora sur la Convention européenne rédigé par un groupe de travail composé par Jean-Victor Louis (président), Pier-Virgilio Dastoli (rapporteur), Thomas Jansen et Stéphane Rodrigues.

Brok, Elmar (2002), Verfassung der Europäischen Union: EVP-ED-Gruppe stellt Diskussionsentwurf vor, Brüssel, 10. September 2002.

Chirac, Jacques (2000), Our Europe. Speech given at the Bundestag, 27 June 2000. Federal Trust. European Essay No. 9.

CONV 369/02, Preliminary draft Constitutional Treaty, Brussels 28 October 2002, The European Convention, Presidium, Secretariat.

CONV 353/02, Slutrapport om de nationella parlamentens roll från arbetsgrupp IV, Bryssel den 22 oktober 2002, Europeiska konventet, Sekretariatet.

CONV 489/03, Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union, Paris et Berlin, le 15 janvier 2003.

Cosac (2001), Contribution from the XXIVth Cosac in Stockholm to the European Council, May 22 2001.

Dehaene, Jean-Luc (2002), "The View from Within: An Interview with the Convention's Vice-President", Collegium No. 24.

Duhamel, Olivier (2000), Report on the constitutionalisation of the Treaties, Final A5-0289/2000, Committee on Constitutional Affairs, European Parliament, 12 October 2000.

ELDR (2001), "ELDR Declaration of Laeken", 11 December 2001.

EPP (2001), "Post-Nice" Resolution, Adopted by the XIV EPP Congress, 11–13 January 2001, Berlin.

EPP (2002a), "A Constitution for a Strong Europe", Document adopted by the EPP Congress of 18 October 2002 in Estoril, Portugal.

EPP (2002b), "EPP Group in the Convention presents new draft Constitution", Brussels, November 10, 2002.

EPP (2002c), "The Constitution of the European Union", Discussion Paper, 10 November 2002 (Text of the EPP Convention Group meeting in Frascati).

EPP (2003), "The Constitution of the European Union", Discussion Paper, Revised Version, 27 January 2003.

European Voice (2003), "Lamy warns Giscard: 'Put people first'", 9–15 January 2003.

Från riksdag & departement, 13 december 2002 (reportage om EU:s framtidskonvent).

Giscard d'Estaing, Valéry (2002a), Inledande tal till konventet om Europas framtid, Bryssel den 26 februari 2002.

– (2002b), Compte-Rendu, au Conseil Européen de Copenhague les 12 et 13 Décembre 2002.

Gustavsson, Rolf (2001), "Unionens framtid kvar i vänt-rummet", Svenska Dagbladet den 10 maj 2001.

– (2002), "Startskottet för ett nytt EU: Stormigt möte väntas när europeiska ledare börjar diskutera framtiden", Svenska Dagbladet den 28 februari 2002.

KOM (2001)178 slutlig, Europeiska unionens framtid, 25 april 2001.

KOM (2002)728 slutlig, För Europeiska unionen: Fred, rihet och solidaritet, 4 december 2002.

Laekenförklaringen om Europeiska unionens framtid.
Bilagor till till ordförandeskapets slutsatser – Laeken den
14–15 december 2001. Bilaga 1.

Lennmarker, Göran (2003), Halvtidsrapport från EU:s framtidskonvent. Moderaterna.

Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Helsingfors den 10 och 11 december 1999.

Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Göteborg den 15 och 16 juni 2001.

Persson, Göran (2001), Tal av statsminister Göran Persson om Europas framtid vid Humboldt-universitetet den 18 oktober 2001.

– (2002), Tal av Göran Persson vid Jyväskylä universitet den 8 november 2002.

PES (2001), The Future of Europe, 12 December 2001.

PES (2002), Priorities for Europe: The Party of European Socialists in the Convention on the Future of Europe, 3 October 2002.

PES (2003), Key decisions on future of Europe for Florence Seminar, Socialists in the Convention on the Future of Europe, Press information, 13 January 2003.

PES Group (2002), A Successful Convention on the Future of Europe: Our Essentials, 2 July 2002.

PPE-DE (2001), 2001: Rapport d'Activités du Groupe du PPE-DE, Groupe du Parti Populaire Européen (Démocrates-Chrétiens) et Démocrates Européens au Parlement européen.

Prodi, Romano m.fl. (2002), Genomförbarhetsstudie, Bidrag till ett preliminärt utkast till konstitution för Europeiska unionen, Arbetsdokument, 4 december 2002.

Regeringens skrivelse 2001/02:115, EU:s framtidsfrågor, Stockholm den 7 mars 2002.

Report on the debate on the future of the European Union (8/6/2001) (9520/01+cor1).

Sveriges riksdag, Sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets betänkande 2000/01:KUU1, EU:s framtidsfrågor.

Sveriges riksdag, Protokoll från EU-nämnden, 2001/02:13, Fredagen den 7 december 2001.

Sveriges riksdag, Protokoll från EU-nämnden, 2001/02:15, Torsdagen den 13 december 2001.

Zaremba, Maciej (2003), Rapport från framtidskonventet. Del 2: Vem är europé?, Dagens Nyheter den 9 januari 2003.

6.2 Litteratur

Ahrne, Göran & Apostolis Papakostas (2002), *Organisationer, samhälle och globalisering: Tröghetens mekanismer och förnyelsens förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur.

Arvidsson, Björn (2002), *EU Treaty Reform in Theoretical Perspective: An Empirical Exploration of Liberal Intergovernmentalism and Historical Institutionalism*. CFE Working Paper. Lund: Centre for European Studies at Lund University.

Bainbridge, Timothy (med Anthony Teasdale) (1995), *The Penguin Companion to European Union*. London: Penguin.

Best, Edward & Mark Gray & Alexander Stubb (red.) (2000), *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Beuter, Rita (2002), "Germany: Safeguarding the EMU and the Interests of the Länder", i Finn Laursen (red.) *The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome*. Odense: Odense University Press.

Budden, Philip (1994), *The Making of the Single European Act: the United Kingdom and the European Community: 1979–1986*. Unpublished thesis presented to the Faculty of Modern History at the University of Oxford.

– (2002), "Observations on the Single European Act and 'relaunch of Europe': a less 'intergovernmental' reading of the 1985 Intergovernmental Conference", *Journal of European Public Policy* 9 (1).

Christiansen, Thomas (2002), "The role of supranational actors in EU treaty reform", *Journal of European Public Policy* 9 (1).

– & Knud Erik Jørgensen & Antje Wiener (red.) (2001), *The Social Construction of Europe*. London: Sage.

– & Gerda Falkner & Knud Erik Jørgensen (2002), "Theorizing EU treaty reform: beyond diplomacy and bargaining", *Journal of European Public Policy* 9 (1).

Corbett, Richard (1993), *The Treaty of Maastricht: From Conception to Ratification: A Comprehensive Reference Guide*. Harlow: Longman.

– (1998), *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*. London: Macmillan.

– & Francis Jacobs & Michael Shackleton (2000), *The European Parliament*. London: John Harper Publishing. Fjärde upplagan.

de Búrca, Gráinne (2001), "The EU Charter of Fundamental Rights", *ECSA Review* 14 (2).

Dehousse, Franklin (1998), "Institutional Reforms and the Enlargement of the European Union", i Gunilla Herolf (red.) *EU Enlargement and Flexibility*. Stockholm: The Swedish Institute of International Affairs.

Deloche-Gaudez, Florence (2001), *The Convention on a Charter of Fundamental Rights: A Method for the Future?*. Paris: Notre Europe.

De Ruyt, Jan (1989), *L'Acte Unique Européen*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.

de Schoutheete, Philippe & Helen Wallace (2002), *The European Council*. Paris: Notre Europe.

Devuyst, Youri (1998), "Treaty reform in the European Union: the Amsterdam process", *Journal of European Public Policy* 5 (4).

Dinan, Desmond (2002), "The Convention and the Intergovernmental Conference: Toward a Constitution for the EU?". Opublicerat manus.

– & Sophie Vanhoonacker (2000), "IGC 2000 Watch (Part 1): Origin and Preparation", *ECSA Review* 13 (2).

Dyson, Kenneth & Kevin Featherstone (1999), *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.

Edwards, Geoffrey & Alfred Pijpers (red.) (1997), *The Politics of European Treaty Reform: The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*. London: Pinter.

Ekengren, Magnus (2002), *The time of European governance*. Manchester: Manchester University Press.

Eriksen, Erik Oddvar & John Erik Fossum (red.) (2000), *Democracy in the European Union: Integration through deliberation?*. London: Routledge.

Falkner, Gerda (2002), "Introduction: EU treaty reform as a three-level process", *Journal of European Public Policy* 9 (1).

Gray, Mark (2000), "Negotiating EU Treaties: The Case for a New Approach", i Edward Best & Mark Gray & Alexander Stubb (red.) *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

– & Alexander Stubb (2001), "Keynote Article: The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice", i Geoffrey Edwards & Georg Wiessala (red.) *The European Union: Annual Review of the EU 2000/2001*. Oxford: Blackwell.

Hall, Peter A. & Rosemary C.R. Taylor (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies* XLIV.

Hegeland, Hans (2002), "Nationella parlament i Europeiska unionen", i SOU 2002:81 *Riksdagens roll i EU: Två expert-rapporter till EU2004-kommittén*.

– & Karl Magnus Johansson (2001), "Ordförandeskapet och riksdagen – borgfreden som höll", i Jonas Tallberg (red.) *När Europa kom till Sverige: Ordförandeskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS Förlag.

Hill, Christopher & Karen E. Smith (red.) (2000), *European Foreign Policy: Key Documents*. London: Routledge.

Hoffmann, Lars (2002), *The Convention on the Future of Europe – Thoughts on the Convention-Model*, Jean Monnet Working Paper 11/02, New York: New York University School of Law.

Howe, Geoffrey (1994), *Conflict of Loyalty*. London: Macmillan.

Hughes, Kirsty (2002), *The Future of Europe Convention: travelling hopefully?*, Joint Working Paper EPIN (European Policy Institutes Network) and CEPS (Centre for European Policy Studies, Brussels).

Höreth, Marcus (2003), "From Deliberation to Bargaining Again – the Limits of the Convention Method", Paper to be presented at EPIN (European Policy Institutes Network) meeting (03/05/03).

Jacobs, Francis (2000), "Institutional Reform and Legitimacy-Building in the European Union: Challenges for the European Parliament", i Edward Best & Mark Gray & Alexander Stubb (red.) *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Jacobsson, Kerstin (2001), "Arbetsmarknadens parter i den europeiska sysselsättningsstrategin", i Kerstin Jacobsson &

Karl Magnus Johansson & Magnus Ekengren *Mot en europeisk välfärdspolitik? Ny politik och nya samarbetsformer i EU*. Stockholm: SNS Förlag.

Jerneck, Magnus (1990), "Internationalisering och svensk partidiplomati", i Göte Hansson & Lars-Göran Stenelo (red.) *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons.

Johansson, Karl Magnus (1999), "Tracing the employment title in the Amsterdam treaty: uncovering transnational coalitions", *Journal of European Public Policy* 6 (1).

– (2001), "Europeiska partier, politisk samordning och ideologiska konfliktlinjer i den europeiska välfärdspolitiken", i Kerstin Jacobsson & Karl Magnus Johansson & Magnus Ekengren *Mot en europeisk välfärdspolitik? Ny politik och nya samarbetsformer i EU*. Stockholm: SNS Förlag.

– (2002a), "Another Road to Maastricht: The Christian Democrat Coalition and the Quest for European Union", *Journal of Common Market Studies* 40 (5).

– (2002b), "Party Elites in Multilevel Europe: The Christian Democrats and the Single European Act", *Party Politics* 8 (4).

– & Anna-Carin Svensson (2002), "Sweden: Constrained but Constructive?", i Finn Laursen (red.) *The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome*. Odense: Odense University Press.

Johansson, Roine (2002), *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlitteratur.

Laursen, Finn (2002), "Introduction: Overview of the 1996–97 Intergovernmental Conference (IGC) and the Treaty of Amsterdam", i Finn Laursen (red.) *The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome*. Odense: Odense University Press.

– & Sophie Vanhoonacker & Robert Wester (1992), "Overview of the Negotiations", i Finn Laursen & Sophie Vanhoonacker (red.) *The Intergovernmental Conference*

on Political Union: Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community. Dordrecht: Martinus Nijhoff.

Lodge, Juliet (1994), "Negotiating the Single European Act in the European Community", i I. William Zartman (red.) *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*. San Francisco: Jossey-Bass.

– (1998), "Negotiations in the European Union: The 1996 Intergovernmental Conference", *International Negotiation: A Journal of Theory and Practice* 3 (3).

Mazzucelli, Colette (1997), *France and Germany at Maastricht: Politics and Negotiations to Create the European Union*. New York & London: Garland Publishing.

Moravcsik, Andrew (1991), "Negotiating the Single European Act", i Robert O. Keohane & Stanley Hoffmann (red.) *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder: Westview Press.

– (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.

Mörth, Ulrika (1999), "EU som organiserad gemenskap", i Kjell Goldmann m.fl. *Politikens internationalisering*. Lund: Studentlitteratur.

Olsen, Johan P. (2002), "Reforming European Institutions of Governance", *Journal of Common Market Studies* 40 (4).

Peters, B. Guy (1999), *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. London & New York: Pinter.

Peterson, John (1995), "Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis", *Journal of European Public Policy* 2 (1).

Petersson, Olof (2000), *Europas författning*. Stockholm: SNS Förlag.

– (red.) (2002), *Från Fischer till Giscard: 24 röster om Europas framtid*. Stockholm: SNS Förlag.

Philippart, Eric (2002a), "The Convention on the Future of the EU", CEPS Policy Brief, No. 11.

– (2002b), "The European Convention: Anatomy of the New Approach to Constitution-Making in the EU", *EUSA Review* 15 (2).

Pierson, Paul (1996), "The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis", *Comparative Political Studies* 29 (2).

Reh, Christine & Wolfgang Wessels (2002), "Towards an Innovative Mode of Treaty Reform? Three Sets of Expectations for the Convention", *Collegium* No. 24.

Ruggie, John Gerard (1993), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press.

– (1998), *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. London: Routledge.

Schneider, Gerald & Mark Aspinwall (red.) (2001), *The rules of integration: Institutionalist approaches to the study of Europe*. Manchester & New York: Manchester University Press.

Scott, Jesse (2002), ""Listening" to Europe: Progress Report on the European Convention", *EUSA Review* 15 (4).

Shaw, Jo (2002), *Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism: The challenge for the Convention on the Future of the Union*. London: The Federal Trust.

Smith, Brendan P.G. (2002), *Constitution Building in the European Union: The Process of Treaty Reforms*. Haag: Kluwer Law International.

Steinmo, Sven & Kathleen Thelen & Frank Longstreth (red.) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stone Sweet, Alec & Wayne Sandholtz & Neil Fligstein (red.) (2001), *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Svensson, Anna-Carin (2000), *In the Service of the European Union: The Role of the Presidency in Negotiating the Amsterdam Treaty 1995–97*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Sverdrup, Ulf (2000), "Precedents and Present Events in the European Union: An Institutional Perspective on Treaty Reform", i Karlheinz Neunreither & Antje Wiener (red.) *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

– (2002), "An institutional perspective on treaty reform: contextualizing the Amsterdam and Nice Treaties", *Journal of European Public Policy* 9 (1).

Tallberg, Jonas (2001), "Inledning – Sveriges ordförandeskap i EU 2001", i Jonas Tallberg (red.) *När Europa kom till Sverige: Ordförandeskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS Förlag.

Wallace, Helen (1990), "Making multilateral negotiations work", i William Wallace (red.) *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter.

Wallace, William (1996), "Government without Statehood: The Unstable Equilibrium", i Helen Wallace & William Wallace (red.) *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Weidenfeld, Werner (red.) (1998), *Amsterdam in der Analyse: Strategien für Europa*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann.

Weiler, J.H.H. (2002), "A Constitution for Europe? Some Hard Choices", *Journal of Common Market Studies* 40 (4).

Wessels, Wolfgang (2001), "Nice Results: The Millennium IGC in the EU's Evolution", *Journal of Common Market Studies* 39 (2).

– (2002), "Der Konvent – Modelle für eine innovative Integrationsmethode". Opublicerat manus.



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