

Josefin Almer

EU:s framtidskonvent: resultatet

Josefin Almer

EU:s framtidskonvent: resultatet

– Sieps utredningar 2003:3u –

Utredning nr 3u
December 2003

Utgives av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på
www.sieps.se

Den kan även beställas på
info@sieps.se

Författaren står själv för analys och slutsatser

Omslag: Svensk Information AB

Tryck: EO-print AB

Stockholm i december 2003

ISBN 91-85129-60-7

ISSN 1651-8071

FÖRORD

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

Föreliggande skrift är den tredje i Sieps utredningsserie. Den är en uppföljning av en tidigare publicerad utredning "EU's framtidskonvent – en översikt" av Josefin Almer. Sieps har även publicerat utredningen "Konventet bakom kulisserna" av Håkan Jansson och Hans Hegeland.

Vår utredningsserie är främst inriktad på att tillhandahålla sammanställningar, översikter och annat referensmaterial. Serien kan förhoppningsvis tjäna som ett hjälpmedel för den som söker fördjupad kunskap om EU.

Tomas Dahlman
Kanslichef
Sieps

OM FÖRFATTAREN

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

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRKORTNINGAR7

1 INLEDNING.....8

1.1 Syfte.....8

1.2 Disposition.....9

2 FAS 1 – LYSSNARFASEN10

2.1 Tidigare förberedelser av regeringskonferenser.....10

2.2 Inledande av framtidsdebatten15

2.3 Konventets inledande fas.....18

2.4 Arbetet i konventet under den inledande fasen19

2.5 Det civila samhället.....21

2.6 Ungdomskonventet22

3 FAS 2 – REFLEKTIONSFASEN24

3.1 Arbetsgrupp 1: Subsidiaritet24

3.2 Arbetsgrupp 2: Stadgan.....27

3.3 Arbetsgrupp 3: Juridisk person.....30

3.4 Arbetsgrupp 4: De nationella parlamentens roll.....33

3.5 Arbetsgrupp 5: Kompletterande befogenheter.....37

3.6 Arbetsgrupp 6: Ekonomisk styrning.....42

3.7 Arbetsgrupp 7: Yttre åtgärder47

3.8 Arbetsgrupp 8: Försvar51

3.9 Arbetsgrupp 9: Förenkling.....54

3.10 Arbetsgrupp 10: Frihet, säkerhet och rättvisa.....59

3.11 Arbetsgrupp 11: Socialt Europa.....62

4 FAS 3 – FÖSLAGSFASEN65

4.1 Diskussionscirkelarna.....65

4.1.1 Diskussionscirkel för domstolen65

4.1.2 Diskussionscirkel för budgetförfarande68

4.1.3 Diskussionscirkel för egna medel70

4.2 Förslaget till fördrag om upprättande
av en konsitution för Europa.....71

4.2.1 Arbetsmetoden under den tredje fasen71

4.2.3	Den första delen – de konstitutionella bestämmelserna	74
4.2.4	Den andra delen – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna	80
4.2.5	Den tredje delen – unionens politik och funktion	82
4.2.6	Den fjärde delen – allmänna bestämmelser och slutbestämmelser	84
4.2.7	Protokoll	84
5	ANALYS	86
6	KÄLLFÖRTECKNING.....	99
7	UTGIVNA RAPPORTER 2003	106

FÖRKORTNINGAR

COSAC	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires
ECB	Europeiska centralbanken
EG	Europeiska gemenskapen
EGF	EG-fördraget
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
EMU	Ekonomiska och monetära unionen
ESFP	Europeiska säkerhets- och försvarspolitikens område
EU	Europeiska unionen
EUF	EU-fördraget
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
FKF	Förslag till nytt konstitutionellt fördrag
GUSP	EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik
KMR	Kvalificerad majoritetsröstning

EU:S FRAMTIDSKONVENT: RESULTATET*

1 INLEDNING

Vid den förra regeringskonferensens avslutning uppmanade stats- och regeringscheferna de efterföljande ordförandeskapen att inleda en djup och bred debatt om unionens framtid.¹ Denna uppmaning följdes upp i den så kallade Laekenförklaringen, som antogs av Europeiska rådet den 14–15 december 2001. Här fastställdes att ett konvent skulle sammankallas med uppgift att förbereda nästa regeringskonferens.² Det så kallade Europeiska konventet om Europas framtid (här kallat konventet) hade sitt inledande möte den 28 februari 2002. Drygt sexton månader senare presenterades det utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa (FKF)³ som låg till grund för förhandlingarna i den regeringskonferens som inleddes av Europeiska rådet i Rom den 4 oktober 2003.

1.1 Syfte

Syftet med den följande sammanställningen är att ge en

* Tack till Carl Fredrik Bergström, Hans Hegeland och Fredrik Langdal för kommentarer och synpunkter.

¹ Se *Förklaring om unionens framtid*, bilaga 23 bifogad Nicefördraget (EUT 2001 C 80/1).

² Se Europeiska rådet i Laeken: Ordförandeskapets slutsatser, 14–15 december 2001. Bilaga I *Laeken-förklaringen om Europeiska unionens framtid*.

³ Se *Utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa*, antagen med konsensus av Europeiska konventet den 13 juni och den 10 juli 2003, överlämnat till Europeiska rådets ordförande i Rom den 18 juli 2003, CONV 850/03, (EUT 2003 C 169/1). Förslag till konstitutionellt fördrag kommer hädanefter att förkortas FKF för att därigenom skilja de föreslagna fördragsartiklarna från de nuvarande i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EGF) och fördraget om Europeiska unionen (EUF).

⁴ Den här sammanställning utgör en uppdaterad version av tidigare publicerad utredning, Almer, J., *EU:s framtidskonvent: en översikt*, Sieps 2003:1u, i vilken konventets arbete till och med den 15 mars 2003 redovisades.

översikt och sammanfattning av arbetet i konventet.⁴ Med tanke på den stora mängd material som finns tillgängligt gör sammanställningen inte anspråk på att vara uttömmande utan syftar främst till att beskriva hur konventets arbete har gått till samt redovisa dess resultat.

1.2 Disposition

Dispositionen av sammanställningen följer konventets arbete. I avsnitt 2 beskrivs kortfattat bakgrunden till konventets sammankallande och inledandet av framtidsdebatten. Därefter redogörs för arbetet under den inledande fasen i konventet. I avsnitt 3 redogörs för den andra fasen av konventets arbete. Här redogörs för de olika arbetsgruppernas slutrapporter och rekommendationer. I avsnitt 4 beskrivs slutligen den tredje och sista fasen av konventets arbete, då förslaget till ett nytt konstitutionellt fördrag tog form. Sammanställningen avslutas med en analys av konventets arbete och resultatet mot bakgrund av de frågor som ursprungligen lyftes fram av stats- och regeringscheferna i den så kallade Niceförklaringen.

2 FAS 1 – LYSSNARFASEN

2.1 Tidigare förberedelser av regeringskonferenser

Varje medlemsstats regering eller kommissionen får lägga fram förslag till ändringar av fördragen till rådet. Rådet kan sedan, efter att ha hört Europaparlamentet (och i vissa fall kommissionen och Europeiska centralbanken, ECB), sammankalla en regeringskonferens i syfte att komma överens om de ändringar som ska göras.⁵ Den nu pågående regeringskonferensen är den sjätte i ordningen sedan 1985.⁶ Detta visar att regeringskonferenser har blivit en del av unionens vardag och att de frågor man inte lyckats lösa i en regeringskonferens slussas vidare till nästa.⁷ Tidigare regeringskonferenser har dock förberetts på andra sätt än genom konventsmetoden. Innan konventet diskuteras finns det därför anledning att översiktligt beskriva hur tidigare förberedelser har gått till. I samband därmed kommer även resultatet av tidigare regeringskonferenser att beröras.

Regeringskonferensen 1985 förbereddes av den så kallade Doogekommittén.⁸ Doogekommittén bestod av företrädare för medlemsstaternas stats- och regeringschefer och en företrädare för kommissionen med den irländske senatoren James Dooge som ordförande. Doogekommittén hade till uppgift att bland annat komma med förslag till förbättringar av det politiska samarbetet.⁹ I sin slutrapport förordade kommittén bland annat reformer av institutionerna och lämnade förslag om upprättande av en inre marknad. Doogekommittén rekommenderade

⁵ Se artikel 48 EUF.

⁶ Det har även sammankallats regeringskonferenser före 1985. Se vidare Smith, B.P.G., *Constitution Building in the European Union: The Process of Treaty Reforms*, (Kluwer Law International, 2002).

⁷ Se Johansson, K-M., *Förberedelser inför regeringskonferenser: Framtidskonventet i sitt sammanhang*, Sieps 2003:3, s. 16 ff.

⁸ Det fullständiga namnet på kommittén är "the Ad Hoc Committee for Institutional Affairs" men kommittén kallas här Doogekommittén efter dess ordförande James Dooge.

⁹ Se Johansson, a.a., s. 29.

även att en regeringskonferens skulle inledas.¹⁰ Denna öppnades i Luxemburg den 9 september 1985 och pågick till den 17 december 1985. Resultatet av regeringskonferensen 1985 blev den så kallade Enhetsakten.¹¹

Enhetsakten trädde i kraft den 1 juli 1987. Ett av de viktigare inslagen i Enhetsakten var målsättningen att upprätta en inre marknad. Under regeringskonferensen 1985 hade även frågan om en eventuell framtida ekonomisk och monetär union (EMU) berörts.¹² Mot bakgrund av detta tillsattes senare den så kallade Delorskommittén¹³ som bestod av företrädare för de nationella centralbankerna och ett antal ”monetära” experter och leddes av dåvarande ordföranden för kommissionen, Jacques Delors.¹⁴ Som ett resultat av Delorskommitténs arbete beslutade Europeiska rådet i Strasbourg i december 1989 att en ny regeringskonferens om EMU skulle sammankallas.¹⁵

¹⁰Se the Report of the Ad Hoc Committee on Institutional Affairs to the European Council, 19 mars 1985, i *Bulletin EC* 3-1985, p. 3.5.1 et seq. Se vidare, Bergström, C-F., *Comitology – Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, (Stockholms universitet, 2003), s. 175. Förslag om upprättande av en inre marknad förbereddes även av kommissionen som presenterade en vitbok om detta men i praktiken fungerade Doogekommittén som förberedelse inför regeringskonferensen, se Johansson, a.a., s. 29–30. Se även The Commission’s White Paper of 14 June 1985: Completing the Internal Market (COM (85) 310 final).

¹¹Se Europeiska enhetsakten, 28 februari 1986 (EGT 1987 L 169/1).

¹²Tanken om att upprätta en ekonomisk och monetär union var dock ingen nyhet vid regeringskonferensen 1985 utan en sådan union hade diskuterats vid flera tillfällen tidigare, se till exempel den så kallade Wernerplanen från 1970, Report of the Werner Group to the Council and the Commission of 8 October 1970 concerning the realisation by stages of the economic and monetary union in the Community (EGT 1970 C 136/1).

¹³Det fullständiga namnet på kommittén är ”Committee for the Study of Economic and Monetary Union”, se Allmän rapport om Europeiska gemenskapens verksamhet 1989 (Byrån för officiella publikationer 1990), p. 121.

¹⁴Se Allmän rapport om Europeiska gemenskapens verksamhet 1988 (Byrån för officiella publikationer 1989), p. 137.

¹⁵Se kommitténs slutrapport i *Bulletin EC* 4-1989, p. 1.1.1–1.1.5. Se även Allmän rapport om Europeiska gemenskapens verksamhet 1989 (Byrån för officiella publikationer 1990) p. 137-139. Se även Smith, a.a.,

Genom händelserna i Europa under denna tid, med bland annat Tysklands enande, uppkom ett behov av att ytterligare diskutera politiskt samarbete.¹⁶ Stats- och regeringscheferna beslutade därför att ge utrikesministrarna i uppdrag att undersöka om det fanns behov av ytterligare fördragsändringar. Vid ett informellt möte kom utrikesministrarna överens om att utse representanter som, tillsammans med en företrädare för kommissionen, skulle förbereda Europeiska rådets arbete inom detta område. Vid Europeiska rådet i Dublin den 25–26 juni 1990 presenterade förberedelsegruppen en rapport i vilken det föreslogs att en regeringskonferens om en politisk union skulle sammankallas.¹⁷ Europeiska rådet bekräftade därefter beslutet att sammankalla en regeringskonferens om EMU och beslutade även att sammankalla en regeringskonferens om en politisk union i enlighet med förberedelsegruppens rekommendation. Dessa två regeringskonferenser, som hölls parallellt, inleddes i Rom den 15 december 1990 och avslutades den 11 december 1991. Förberedelsen av regeringskonferensen om EMU brukar anses vara den mest lyckade av de två.¹⁸ Delorskommittén hade kommit med detaljerade förslag och det fanns en väl avgränsad agenda. I den andra regeringskonferensen var frågorna mer disparata och agendan var överfull. Vidare hade medlemsstaterna olika uppfattning om innebörden av en politisk union.¹⁹ I det så kallade Maastrichtfördraget, som utgör resultatet av de båda

¹⁶Se Johansson, a.a., s. 30.

¹⁷Se Allmän rapport om Europeiska gemenskapens verksamhet 1990 (Byrån för officiella publikationer 1991), p. 5 ff. Se även *Bulletin EC* 6-1990, p. I.11 och I.35. Se även Bergström, a.a., s. 219. Ytterligare en rapport presenterades av förberedelsegruppen innan regeringskonferensen inleddes. I denna rapport, som presenterades den 27–28 oktober i Rom, kom förberedelsegruppen bland annat till slutsatsen att den politiska dimensionen av gemenskapen skulle utvecklas, att det rådde konsensus om samarbete inom det utrikespolitiska området och att Europaparlamentets roll skulle utvecklas.

¹⁸Se Smith, a.a., s. 112 ff.

¹⁹Se Johansson, a.a., s. 30.

regeringskonferenserna, fastställdes tidtabellen för den ekonomiska och monetära unionen och de tre pelarna inrättades för det som därefter benämnts Europeiska unionen (EU). Maastrichtfördraget trädde i kraft den 1 november 1993.²⁰

Redan när Maastrichtfördraget undertecknades stod det klart att stats- och regeringscheferna inte var helt nöjda med resultatet. Det beslutades därför att en ny regeringskonferens skulle sammankallas 1996. Denna regeringskonferens, som skulle komma att bli den fjärde inom en elvaårsperiod, skulle förbereda unionen för nästa utvidgning.²¹ Förberedelserna sköttes denna gång av den så kallade reflektionsgruppen, som även den bestod av representanter för utrikesministrarna och en företrädare för kommissionen. Europaparlamentet var denna gång direkt delaktigt i förberedelseprocessen genom två företrädare i reflektionsgruppen. Slutrapporten (den så kallade Westendorpprapporten) presenterades för Europeiska rådet i Madrid i december 1995.²² Detta ansåg att rapporten utgjorde en god grund för regeringskonferensen, som inleddes av Europeiska rådet i Turin den 29 mars 1996 och avslutades den 17 juli 1997.²³ Resultatet denna gång blev det så kallade

²⁰ Se Fördrag om Europeiska unionen, 7 februari 1992 (EGT 1992 C 191/1).

²¹ Den 1 maj 2004 kommer tio länder att ansluta sig till EU; Cypern, Tjeckien, Estland, Ungern, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien och Slovenien. Det blir den hittills största utvidgningen och förberedelsearbetet i EU har pågått sedan början av 1990-talet.

²² Se the Report from the Chairman of the Reflection Group on the 1996 Intergovernmental Conference of 5 December 1995: A Strategy for Europe (Byrån för officiella publikationer, 1995). Här kallad Westendorpprapporten efter ordföranden, Spaniens dåvarande statssekreterare för Europafrågor, C. Westendorp. Se även The 1996 Intergovernmental Conference, Retrospective database, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/>.

²³ Se Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet 1995 (Byrån för officiella publikationer 1996), p. 1026.

²⁴ Se Amsterdamfördraget, 2 oktober 1997, om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (EGT 1997 C

Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999.²⁴ Trots att Amsterdamfördraget ansågs ”bana väg” för utvidgningen konstaterade Europeiska rådet att det fanns ett behov av ytterligare reformer.²⁵

Bara en månad efter Amsterdamfördragets ikraftträdande beslutade därför Europeiska rådet i Köln den 3–4 juni 1999 att ännu en regeringskonferens skulle sammankallas för att slutligt lösa de frågor som regeringarna inte hade lyckats enas om tidigare. Detta gällde framförallt frågan om att anpassa unionen till utvidgningen.²⁶ På begäran av kommissionen tillsattes en expertgrupp med Belgiens tidigare premiärminister, Jean-Luc Dehaene, som ordförande. Expertgruppen presenterade sin slutrapport, ”Utvidgningens institutionella följder”, den 18 oktober 1999. I övrigt sköttes förberedelsearbetet av det finländska ordförandeskapet som presenterade en rapport för Europeiska rådet den 7 december 1999. Vid detta möte bekräftades beslutet från Köln att sammankalla en regeringskonferens.²⁷ Regeringskonferensen inleddes den 14 februari 2000 och avslutades den 9 december 2000.²⁸ Resultatet blev det så kallade Nicefördraget, som trädde i kraft den 1 februari 2003.²⁹

²⁵ Se Europeiska rådet i Amsterdam den 16–17 juni 1997: ordförandeskapets slutsatser, Bryssel (16/6/1997), Nr. SN150/97.

²⁶ Se Europeiska rådet i Köln den 3–4 juni 1999: ordförandeskapets slutsatser, Bryssel (4/6/1999), Nr. 150/99.

²⁷ Det ytterligare förberedelsearbetet sköttes av en arbetsgrupp med företrädare för medlemsstaterna och kommissionen. Se Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet 1999 (Byrån för officiella publikationer 2000), p. 974–976. Se även Europeiska rådets i Helsingfors den 10–11 december 1999: ordförandeskapets slutsatser, Bryssel (11/12/1999), Nr. 300/1/99. Se även http://europa.eu.int/comm/archives/-igc2000/geninfo/index_sv.htm.

²⁸ Se Europeiska rådet i Nice den 7, 8 och 9 december 2000: ordförandeskapets slutsatser, Bryssel (8/12/2000) Nr: 400/1/00.

²⁹ Se Nicefördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (EUT 2001 C 80/1).

Enligt Europeiska rådet stärkte Nicefördraget "... institutionernas legitimitet, effektivitet och acceptans hos allmänheten och möjliggör för unionen att åter bekräfta sitt starka engagemang för utvidgningsprocessen."³⁰ Till Nicefördraget bifogades en förklaring om unionens framtid i vilken regeringskonferensen konstaterade att det nu var dags att inleda "en bredare och djupare diskussion om Europeiska unionens framtida utveckling..."³¹ Slutsatserna från denna diskussion skulle sedan läggas till grund för en ny regeringskonferens 2004. Enligt förklaringen skulle framtidsdebatten *bland annat* adressera följande frågor:³²

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

2.2 Inledande av framtidsdebatten

Den 7 mars 2001 inleddes officiellt debatten om unionens framtid av Europeiska rådets dåvarande ordförande, Göran Persson. Tillsammans med Belgiens premiärminister, Guy Verhofstadt, Europaparlamentets talman, Nicole Fontaine, och kommissionens ordförande, Romano Prodi, gjordes ett gemensamt uttalande där de bland annat meddelade att det samma dag skulle öppnas en webbplats, Futurum. På Futurum

³⁰Europeiska rådet i Nice den 7, 8 och 9 december 2000: ordförandeskapets slutsatser, Bryssel (8/12/2000) Nr: 400/1/00, p. 4.

³¹*Förklaring om unionens framtid*, bilaga 23 bifogad Nicefördraget, (EUT 2001 C 80/1), p. 3.

³²*Se Förklaring om unionens framtid*, bilaga 23 bifogad Nicefördraget, (EUT 2001 C 80/1).

³³Se <http://europa.eu.int/futurum>.

skulle medborgarna få möjlighet att följa och framförallt delta i framtidsdebatten genom egna bidrag.³³ Framtidsdebatten skulle enligt uttalandet "... inriktas på de grundläggande utmaningar som Europeiska unionen står inför under de kommande decennierna och stimulera till förslag om hur dessa utmaningar skall bemötas rationellt när det gäller policybestämmelser, institutioner och uppläggning av arbetet."³⁴

Europeiska rådet i Laeken fick i uppgift att anta "lämpliga initiativ" för den fortsatta framtidsdebatten och vid mötet den 14–15 december 2001 beslutade stats- och regeringscheferna att sammankalla ett konvent³⁵ för att "säkerställa en så bred och öppen förberedelse som möjligt av nästa regeringskonferens...".³⁶ Vidare skulle ytterligare en webbplats, Forum, öppnas för organisationer som representerade det civila samhället för att därigenom bredda den redan inledda framtidsdebatten. Tanken var att det civila samhället skulle informeras om konventets arbete samt bidra till debatten inom ramen för strukturerade nätverk.³⁷

I Laekenförklaringen om Europeiska unionens framtid fastställdes att konventet fick i uppgift att "... dryfta väsentliga problem som unionens framtida utveckling för med sig och att undersöka de olika tänkbara lösningarna."³⁸ Till ordföran-

³⁴Gemensam förklaring 07/03/2001 av Göran Persson, Guy Verhofstadt, Nicole Fontaine och Romano Prodi, tillgänglig på http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp070301_3_sv.htm.

³⁵Konventet som metod har sin förebild i det konvent som under år 2000 inrättades i syfte att utarbeta en europeisk stadga om de grundläggande rättigheterna. Se vidare till exempel <http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=sv>.

³⁶Europeiska rådet i Laeken: Ordförandeskapets slutsatser, 14–15 december 2001. Bilaga I *Laekenförklaringen om Europeiska unionens framtid*, s. 24.

³⁷*Ibid*, s. 25. Se vidare http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_sv.htm. Det upprättades således två olika webbplatser för framtidsdebatten, dels Futurum som var avsedd för enskilda, dels Forum som var avsedd för det civila samhället.

³⁸Europeiska rådet i Laeken: Ordförandeskapets slutsatser, 14–15 december 2001. Bilaga I *Laekenförklaringen om Europeiska unionens framtid*, s. 24.

de för konventet utsågs Frankrikes tidigare president, Valéry Giscard d'Estaing, och till vice ordförande Italiens tidigare premiärminister, Giuliano Amato, och Belgiens tidigare premiärminister, Jean-Luc Dehaene. Vidare fastställdes den närmare sammansättningen av konventet som, utöver ordföranden och vice ordföranden, skulle bestå av femton företrädare för medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, trettio ledamöter av de nationella parlamenten, sexton ledamöter av Europaparlamentet och två företrädare för kommissionen. Kandidatländerna skulle vara representerade på samma villkor som medlemsstaterna och delta på samma villkor "... dock utan att kunna förhindra en konsensus som utkristalliserar sig mellan medlemsstaterna."³⁹ De ordinarie konventsledamöterna kunde vid frånvaro låta sig ersättas av suppleanter. Konventets presidium skulle bestå av ordföranden och de två vice ordförandena samt nio av konventets ledamöter.⁴⁰ Vidare inbjöds som observatörer tre företrädare för ekonomiska och sociala kommittén, tre företrädare för arbetsmarknadens parter och sex företrädare för regionkommittén samt EU-ombudsmannen. Ordföranden för EG-domstolen och ordföranden för revisionsrätten skulle ha rätt att yttra sig på uppmaning av konventets presidium. I Laekenförklaringen fastställdes att konventet skulle vara församlat i Bryssel och använda alla unionens elva officiella språk. Alla konventets debatter och alla officiella handlingar skulle vara offentliga.⁴¹ Slutligen slogs det fast att konventet skulle "... upprätta ett slutdokument som kan innehålla antingen olika alternativ, med angivande av det stöd som alternativen har fått, eller rekommendationer om enighet

³⁹ *Ibid*, s. 24.

⁴⁰ De nio konventsledamöterna skulle vara företrädarna för alla de regeringar som under konventet innehade ordförandeskapet för rådet och det tillträdande ordförandeskapet, två företrädare för de nationella parlamenten, två företrädare för Europaparlamentets ledamöter och två företrädare för kommissionen.

⁴¹ Se Europeiska rådet i Laeken: Ordförandeskapets slutsatser, 14–15 december 2001. Bilaga I *Laekenförklaringen om Europeiska unionens framtid*, s. 24–25.

⁴² *Ibid*, s. 25.

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.”⁴²

Enligt Laekenförklaringen måste unionen ”... bli mer demokratisk, öppen och effektiv. Och den måste finna ett svar på tre grundläggande utmaningar: Hur kan man på nytt föra medborgarna, i första hand ungdomen, närmare det europeiska projektet och de europeiska institutionerna? Hur kan man strukturera det politiska livet och det europeiska politiska utrymmet i en utvidgad union? Hur kan man bygga ut unionen till en stabiliserande faktor och en referenspunkt i den nya multipolära världen?”⁴³ I Laekenförklaringen utvecklades dessa tre grundläggande frågor i ett antal riktade frågor som, tillsammans med de frågor som lyftes fram i Niceförklaringen (se ovan), utgjorde konventets mandat. Inledningsvis fick konventet ett år till sitt förfogande, men tiden förlängdes och slutligen pågick konventet i drygt sexton månader, från den 28 februari 2002 till den 10 juli 2003.

2.3 Konventets inledande fas

”Den första etappen i vårt arbete blir alltså en etapp då vi lyssnar, öppet och uppmärksam. Vi konventsledamöter bör fråga varandra, och våra samtalspartners, för att finna svaret på frågan: ’Vad förväntar sig européerna av Europa, i början av 2000-talet?’”⁴⁴

Det inledande mötet i konventet, som hölls den 28 februari 2002, öppnades av José Maria Aznar, dåvarande ordförande för Europeiska rådet. Aznar förklarade konventet öppnat och överlämnade därefter ordet till konventets ordförande Valéry Giscard d’Estaing.⁴⁵

⁴³*Ibid*, s. 21.

⁴⁴Bryssel den 5 mars 2002 (7.3) CONV 4/02 *Tal vid konventets inledande möte den 28 februari 2002*, Valéry Giscard d’Estaing.

⁴⁵Bryssel den 11 mars 2002 (14.3) CONV 7/02 *Not om konventets inledande möte – 28 februari 2002 i Bryssel*.

Giscard d'Estaing redogjorde i sitt inledande tal för sin bild av konventet och konventets uppgift. Han betonade konventets betydelse och möjlighet men även risken för ett misslyckande. De nuvarande problemen i Europa berodde, enligt Giscard d'Estaing, främst på "svårigheten att förena en stark känsla av samhörighet med Europeiska unionen med bibehållandet av en nationell identitet".⁴⁶ Giscard d'Estaing föreslog att konventets arbete skulle delas in i tre faser. En inledande lyssnarfas då konventsledamöterna uppmanades att vända sig utåt och lyssna till Européernas önskemål om Europas framtid. En andra reflektionsfas som skulle bestå av en granskning av de olika förslag och de olika tankar om Europas framtid som cirkulerat. I den tredje och slutliga fasen, förslagsfasen, skulle konventet ta fram sitt slutliga förslag till nytt konstitutionellt fördrag.⁴⁷

I enlighet med Giscard d'Estaings förslag inleddes konventets arbete med en lyssnarfas. Denna ägnades bland annat åt att låta de unga och det civila samhället komma till tals. Parallellt till detta påbörjades arbetet i konventet med att definiera och precisera problem med EU:s nuvarande system och utforma ett arbetssätt som skulle göra det möjligt att finna lösningar på problemen och besvara frågorna i Leakenförklaringen.⁴⁸

2.4 Arbetet i konventet under den inledande fasen

Under lyssnarfasen hölls sju plenarmöten i konventet, inklusive det inledande mötet vid vilket konventet öppnades. Vid

⁴⁶ Bryssel den 5 mars 2002 (7.3) CONV 4/02 *Tal vid konventets inledande möte den 28 februari 2002.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Bryssel den 25 mars 2002 (5.4) CONV 14/02 *Not om plenarmötet – i Bryssel den 21–22 mars 2002.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Bryssel den 25 april 2002 (3.5) CONV 40/02 *Not om plenarmötet – i Bryssel den 15–16 april 2002.*

det andra mötet diskuterades vilka förväntningar som ställdes på Europeiska unionen och konventsledamöterna ombads definiera vad de ansåg att Europa borde prioritera under de kommande 25–50 åren.⁴⁹ Vid det efterföljande mötet, 15–16 april 2002, diskuterades Europeiska unionens uppdrag.⁵⁰ Det fjärde plenarmötet hölls den 23–24 maj 2002. Här konstaterades inledningsvis att de tidigare debatterna hade gett intryck av att ”det härskar oordning när det gäller beskrivningen av unionens uppgifter och det sätt på vilket dessa uppgifter utförs.”. Vid mötet fortsatte diskussionen om unionens uppdrag och frågan hur unionen bäst fullgör detta. Sammanfattningsvis konstaterades att det rådde enighet i konventet kring flera frågor men att det i vissa fall fanns direkt motsatta uppfattningar.⁵¹ Det efterföljande mötet ägnades åt att diskutera ett område för frihet, säkerhet och rättvisa samt de nationella parlamentens roll.⁵² Det sjätte plenarmötet ägnades åt det civila samhället, se nedan avsnitt 2.5.⁵³ Vid det sjunde plenarmötet, 11–12 juli 2002, som markerade slutet av lyssnarfasen, presenterades slutrapporten från det så kallade ungdomskonventet och EU:s externa åtgärder diskuterades.

Konventet fattade beslut genom konsensus, vilket innebar att inga omröstningar skedde i konventet. Den viktiga uppgiften att tolka konsensus vid plenardebatterna förbehölls presidiet. Enligt presidiet självt var konsensusmetoden att föredra: ”...given the non-homogenous character of the composition of the Convention, it was not appropriate to resort to a vote. The Convention should aim at achieving consensus or, at least, a substantial majority.”⁵⁴ Mot bakgrund av detta fastställdes senare att: ”Konventets rekommendationer skall antas genom

⁵¹Bryssel den 29 maj 2002 (5.6) CONV 60/02 *Not om plenarmötet – i Bryssel den 23–24 maj 2002.*

⁵²Bryssel den 19 juni 2002 (26.6) CONV 97/02 *Not om plenarmötet – i Bryssel den 6–7 juni 2002.*

⁵³Bryssel den 4 juli 2002 (9.7) CONV 167/02 *Not om plenarmötet – i Bryssel den 24–25 juni 2002.*

⁵⁴Sammandrag från presidiets mötesanteckningar den 22 februari 2002, p I.

konsensus, utan att kandidatländernas företrädare kan förhindra detta. Om konventets överläggningar leder fram till flera olika alternativ, får uppgift lämnas om det stöd som varje alternativ erhåller.” Det är klart att konsensusmetoden ställde stora krav på presidiet, särskilt i de frågor där många skilda åsikter fanns representerade bland konventsledamöterna. Vid plenarmötena var tiden begränsad och varje talare hade mycket kort tid till sitt förfogande. Konventsledamöterna kunde dock även bidra till debatten genom skriftliga bidrag. Dessa offentliggjordes på konventets hemsida. Nästan 400 skriftliga bidrag lämnades av konventsledamöterna, individuellt eller i grupp under arbetets gång.⁵⁵

2.5 Det civila samhället

I Leakenförklaringen fastställdes att en särskild webbplats, Forum, skulle inrättas för att knyta det civila samhället till framtidsdebatten.⁵⁶ Denna hade två syften: dels att göra det möjligt för deltagarna att följa konventets arbete, dels att egna bidrag kunde lämnas av deltagarna. De registrerade deltagarna var indelade i fyra kategorier: ”högskolor och tankesmedjor”, ”politik och offentliga myndigheter”, ”ekonomi och samhälle” och ”övriga, det civila samhället, icke-statliga organisationer, rörelser”. Nästan 800 bidrag lämnades in till Forum.⁵⁷

Som redan noterats ägnades det sjätte plenarmötet åt det civila

⁵⁵ Se vidare <http://european-convention.eu.int>.

⁵⁶ Se vidare Forums webbplats

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

⁵⁷ Se vidare Bryssel den 8 mars 2002 (13.3) CONV 8/02 *Uppföljning av konventets inledande möte*, Bryssel den 14 mars 2002 (18.3) CONV 9/02 *Not om arbetssätt*, artikel 9 och Bryssel den 25 mars 2002 (5.4) CONV 14/02 *Not om plenarmötet – i Bryssel den 21–22 mars 2002* s. 6. Det bör noteras att privatpersoner inte kunde skicka bidrag till webbplatsen Forum utan enbart organisationer. Privatpersoner kunde istället följa debatten och lämna bidrag på webbplatsen Futurum, se ovan. Se vidare Futurums webbplats <http://europa.eu.int/futurum/>.

⁵⁸ Bryssel den 17 juni 2002 (21.6) CONV 112/02 *Sammanställning av bidragen till forumet*.

samhället och en sammanställning av de bidrag som lämnats på Forum delades ut.⁵⁸ Vid mötet gjordes presentationer av olika sektorer och kontaktgrupper som inrättats, såsom kultursektorn och utvecklingssektorn. Diskussionerna avslutades av vice ordförande Dehaene som framhöll att diskussionerna "... utgjort en viktig milstolpe med ett bestående värde". Dehaene poängterade även att diskussionerna och utbytet mellan det civila samhället och konventet skulle fortsätta.⁵⁹

2.6 Ungdomskonventet

I sitt inledande tal hade Giscard d'Estaing uttryckt en önskan om att upprätta ett särskilt ungdomskonvent eftersom han ansåg att ungdomarna skulle prioriteras av konventet under den inledande lyssnarfasen. Ungdomskonventet sammankallades under tre dagar den 9–12 juli 2002 i Bryssel och bestod av 210 ledamöter i åldern 18–25 år utsedda av konventsledamöterna, Europaparlamentet och kommissionen.⁶⁰

Ungdomskonventet diskuterade samma frågor som framtidskonventet och presenterade sedan en slutrapport vid konventets plenarmöte den 11–12 juli 2002. I rapporten föreslogs bland annat att stadgan om de grundläggande rättigheterna skulle göras rättsligt bindande och att den nuvarande pelarstrukturen skulle avskaffas. Vidare betonades EU:s roll på den internationella arenan; enligt

⁵⁹Bryssel den 4 juli 2002 (9.7) CONV 167/02 *Not om plenarmötet den 24–25 juni i Bryssel*. Webbplatsen Forum stängdes när konventets arbete avslutades. Det civila samhället kunde under den fortsatta processen istället använda sig av webbplatsen Futurum där en särskild rubrik skapats för det civila samhället, se vidare http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_sv.htm.

⁶⁰Se vidare ungdomskonventets webbplats, <http://www.youth-convention.net/en/home.html>.

⁶¹Bryssel den 19 juli 2002 (22.8) CONV 205/02 *Slutdokument antaget av Europeiska ungdomskonventet*. Se vidare ungdomskonventets webbplats, <http://www.youth-convention.net/en/home.html>.

ungdomskonventet borde till exempel global miljösäkerhet vara den främsta prioriteringen inom utrikespolitiken och EU borde spela en ledande roll för att främja globalt styre. Sammanfattningsvis rekommenderade man konventet att införa en tydligare hänvisning till ungdomen i det nya konstitutionella fördraget, men betonade att huvudansvaret för ungdomspolitik även i fortsättningen skulle omfattas av medlemsstaternas behörighet.⁶¹ Ungdomskonventets rapport

⁶² Bryssel den 16 juli 2002 (25.7) CONV 200/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 11–12 juli 2002* s. 6. Ungdomskonventet hade ett uppföljande möte, 20–21 maj 2003. Vid det uppföljande mötet diskuterades utkastet till konstitutionellt fördrag. Se vidare <http://www.youth-convention.net/en/followupconvention.htm> och Youth Convention Reaction to the Draft Constitution, Brussels 21 May 2003. Se <http://european-convention.eu.int/youth.asp?lang=SV&content=intro> om ungdomskonventet. Se vidare Bryssel den 16 juli 2002 (25.7) CONV 200/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 11–12 juli 2002*.

3 FAS 2 – REFLEKTIONSFASEN

*”Först och främst måste vi försöka finna svaren på de frågor som tas upp i Laekenförklaringen. Samtidigt måste vi omsorgsfullt överväga de olika modeller för Europas framtid som andra har lagt fram och som nu är i omlopp.”*⁶³

Under presidiets möten i april och maj 2002 diskuterades behovet av att upprätta särskilda arbetsgrupper inom vilka specifika frågor skulle kunna diskuteras mer ingående än vad som var möjligt vid plenarmötena och det beslutades att sex sådana arbetsgrupper skulle inrättas.⁶⁴ Arbetsgrupperna, som med tiden blev elva stycken, arbetade under den andra fasen, reflektionsfasen. Arbetsgruppernas mandat, sammansättning och arbetssätt fastställdes av presidiet.⁶⁵ Alla grupper presenterade en slutrapport som diskuterades på konventets plenarmöten. I det följande kommer en kortfattad redogörelse att ges av arbetsgruppernas slutrapporter och de efterföljande diskussionerna på plenarmötena.

3.1 Arbetsgrupp 1: Subsidiaritet

REKOMMENDATIONER:

- Införandet av ett så kallat subsidiaritetskort.
- Anpassning av protokollet om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen till arbetsgruppens rekommendationer.
- Politisk kontroll av subsidiaritetsprincipen före antagandet av rättsakter. Införandet av en politisk mekanism för tidig varning (*early warning system*) i syfte att ge de nationella parlamenten en möjlighet till kontroll av subsidiaritetsprincipen.
- Alla kommissionens förslag ska översändas till de nationella parlamenten samtidigt som till rådet och parlamentet.
- Utvidgad möjlighet att få tillämpningen av subsidiaritetsprincipen prövad inför EG-domstolen.

⁶³Bryssel den 5 mars 2002 (7.3) CONV 4/02 *Tal vid konventets inledande möte den 28 februari 2002*, Valéry Giscard d’Estaing.

⁶⁴Se presidiets mötesanteckningar från april och maj 2002 som finns tillgängliga på <http://european-convention.eu.int/docpraes.asp?lang=SV>.

En arbetsgrupp inrättades i syfte att diskutera subsidiaritetsprincipen. Enligt mandatet skulle arbetsgruppen besvara frågan hur man kan säkerställa kontrollen av att principen respekteras.⁶⁵ Arbetsgruppen presenterade sin slutrapport den 23 september 2002.⁶⁷ I rapporten konstaterades det först och främst att förbättringar gällande kontrollen och tillämpningen av subsidiaritetsprincipen var möjliga. Förbättringarna borde dock inte leda till att lagstiftningsarbetet blir mer tungrott. Arbetsgruppen ansåg att subsidiaritetsprincipen är en i huvudsak politisk princip och därför borde en kontroll vara av politisk art och ske innan rättsakten ifråga träder ikraft. De nationella parlamenten borde involveras i kontrollen och det borde därför införas någon form av ad hoc-mekanism i detta syfte. Efterhandskontrollen av subsidiaritetsprincipen bör som nu vara juridisk och utföras av EG-domstolen men villkoren för prövningen bör breddas.⁶⁸ Mot bakgrund av detta övergick sedan arbetsgruppen till att i slutrapporten presentera sina förslag. Förslagen delades upp enligt tre huvudlinjer: institutionerna som är inblandade i lagstiftningsprocessen borde i större utsträckning ta hänsyn till subsidiaritetsprincipen, de nationella parlamentens kontroll borde stärkas och slutligen borde talerätten inför domstolen utvidgas.

Kommissionen har ett särskilt ansvar för att se till att subsidiaritetsprincipen följs vid utarbetandet av förslag till

⁶⁵ Bryssel den 27 februari 2002 (28.2) CONV 3/02 *Utkast till arbetsordning*, artikel 6.

⁶⁶ Bryssel den 30 maj 2002 (3.6) CONV 71/02 *Mandat för arbetsgruppen om subsidiaritetsprincipen*.

⁶⁷ Bryssel den 23 september 2002 (25.9) CONV 286/02 *Slutsatser från arbetsgrupp I __subsidiaritetsprincipen*. Ordförande i arbetsgruppen var Iñigo Mendez de Vigo. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

⁶⁸ Bryssel den 23 september 2002 (25.9) CONV 286/02 *Slutsatser från arbetsgrupp I __subsidiaritetsprincipen* s. 2–3.

lagstiftning. Varje lagstiftningsförslag borde därför, enligt arbetsgruppen, innehålla ett detaljerat så kallat subsidiaritetskort som gör det möjligt att bedöma om subsidiaritetsprincipen följts.⁶⁹

Arbetsgruppen föreslog vidare att det skulle inrättas en mekanism för politisk förhandskontroll som inbegriper de nationella parlamenten. Enligt arbetsgruppens förslag skulle kommissionen sända sina lagstiftningsförslag till varje nationellt parlament samtidigt som till rådet och Europaparlamentet. Inom sex veckor skulle sedan de nationella parlamenten kunna lämna ett yttrande om det aktuella förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Om ett betydande antal negativa yttranden från de nationella parlamenten inkommer, skulle kommissionen ompröva förslaget. Omprövningen kan leda till att kommissionen antingen behåller sitt förslag, ändrar det eller drar tillbaka förslaget. Flera av arbetsgruppens medlemmar ansåg att sammankallandet av förlikningskommittén även kunde vara ett lämpligt tillfälle för att på nytt involvera de nationella parlamenten i kontrollen av subsidiaritetsprincipen. Arbetsgruppen föreslog därför att kommissionen skulle översända rådets gemensamma ståndpunkt samt Europaparlamentets ändringar till de nationella parlamenten så snart förlikningskommittén sammankallas.⁷⁰

Arbetsgruppen föreslog vidare att ett nationellt parlament (eller en kammare i ett parlament med två kammare) som har avgett ett motiverat yttrande inom ramen för det ovan beskrivna systemet för tidig varning (*early-warning system*) skulle få vända sig till EG-domstolen med anledning av att subsidiaritetsprincipen åsidosatts. Vidare föreslogs att även

⁶⁹*Ibid* s. 4. Införandet av en särskild ”herr och fru subsidiaritet” inom kommissionen diskuterades i arbetsgruppen men fick inte tillräckligt stöd, se s. 5 i slutrapporten.

⁷⁰Bryssel den 23 september 2002 (25.9) CONV 286/02 *Slutsatser från arbetsgrupp I _subsidiaritetsprincipen* s. 5–7.

regionkommittén skulle kunna vända sig till domstolen i vissa fall.⁷¹

I tredje delen av slutrapporten från subsidiaritetsgruppen togs slutligen några mer allmänna frågor upp som till viss del låg utanför gruppens mandat. Arbetsgruppen ansåg dels att en tydligare befogenhetsfördelning mellan unionen och medlemsstaterna skulle förenkla tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, dels att protokollet om de nationella parlamenten borde ändras i syfte att stärka parlamentens roll i kontrollen av principen, dels att en förenkling av de rättsakter som unionen förfogar över, samt ett klargörande av deras effekter, skulle gynna tillämpningen av principen. Slutligen ansåg arbetsgruppen att frågor rörande subsidiaritet och befogenhetsbegränsning borde behandlas skyndsamt vid EG-domstolen.⁷²

Arbetsgruppens slutrapport diskuterades vid konventets plenarmöte den 3-4 oktober 2002. Gruppens förslag mottogs i stort sett positivt av konventet som helhet. Det rådde konsensus om att subsidiaritetsprincipen borde kontrolleras bättre. Förslaget om inrättandet av ett system för tidig varning

REKOMMENDATIONER:

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

⁷² *Ibid* s. 9–10.

⁷³ Bryssel den 11 oktober 2002 (18.10) CONV 331/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 3–4 oktober 2002*, s. 6–11. Se vidare Hettne, J., *Subsidiaritetsprincipen – politisk granskning eller juridisk kontroll?*, Sieps 2003:4.

och hur detta skulle fungera ledde till flest inlägg. De flesta var positiva till förslaget och till att engagera de nationella parlamenten i kontrollen av subsidiaritetsprincipen.⁷³

3.2 Arbetsgrupp 2: Stadgan

Arbetsgruppen om införlivande av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) och anslutning till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) fick i uppgift att utreda hur ett eventuellt införlivande av stadgan i fördraget borde ske och vad som skulle bli följderna.⁷⁴ Gruppen presenterade sin slutrapport den 22 oktober 2002.⁷⁵

Av arbetsgruppens allmänna rekommendation framgick att ”samtliga medlemmar antingen med kraft [kunde] stödja ett införlivande av stadgan i en form som skulle göra den rättsligt bindande och ge den konstitutionell status eller skulle inte utesluta att i gynnsam anda överväga ett införlivande.”⁷⁶ Arbetsgruppen redogjorde sedan för tre olika sätt att införliva stadgan. Antingen införlivas texten i stadgans artiklar i början av ett nytt konstitutionellt fördrag eller så görs en hänvisning till stadgan i fördraget eller slutligen kan en indirekt hänvisning göras. De båda första alternativen kan användas för att göra stadgan till en rättsligt bindande text med konstitutionell status. Flertalet av gruppens medlemmar rekommenderade det första alternativet. Arbetsgruppen konstaterade vidare att stadgan i sin helhet borde respekteras av konventet och inte öppnas på nytt. Gruppen föreslog dock vissa redaktionella ändringar av stadgan.⁷⁷

⁷⁴Bryssel den 31 maj 2002 (3.6) CONV 72/02 *Mandat för arbetsgruppen för stadgan*.

⁷⁵Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 354/02 *Slutrapport från arbetsgrupp II*. Ordförande i arbetsgruppen var António Vitorino. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

⁷⁶Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 354/02 *Slutrapport från arbetsgrupp II*. s. 2.

⁷⁷*Ibid* s. 2–10.

Arbetsgruppen betonade inledningsvis i det andra kapitlet gällande anslutning till Europakonventionen att konventet endast skulle besluta om unionen ska *ges möjlighet* att ansluta sig till konventionen. Alla medlemmar i arbetsgruppen gav "... sitt starka stöd eller är beredda att ställa sig välvilliga till att ett konstitutionellt bemyndigande upprättas som gör det möjligt för unionen att ansluta sig till konventionen.”⁷⁸

Arbetsgruppen konstaterade att principen om självständighet inte utgör något rättsligt hinder för unionens anslutning till konventionen. Vidare betonades att ett införlivande av stadgan och en anslutning till konventionen inte ska ses som alternativ utan istället som kompletterande åtgärder. Arbetsgruppen betonade vidare att en anslutning till konventionen inte på något sätt fick påverka befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Gruppen rekommenderade vissa tekniska anpassningar för att klargöra detta, bland annat en bestämmelse om detta i den nya rättsliga grunden. Vidare poängterade medlemmarna i arbetsgruppen att en eventuell anslutning inte skulle innebära att unionen skulle bli medlem av Europarådet. Om en rättslig grund införs skulle det vara rådets uppgift att enhälligt besluta vilka tilläggsprotokoll unionen ska ansluta sig till och när samt vilka reservationer unionen ska lämna in med avseende på konventionen i sitt eget namn. Detta skulle inte påverka medlemsstaternas individuella reservationer eller protokoll.⁷⁹

I det tredje och sista kapitlet i slutrapporten diskuterades möjlighet till prövning vid EG-domstolen. Gruppen diskuterade idén om att inrätta ett särskilt förfarande vid EG-domstolen för skydd av de grundläggande rättigheterna. Eftersom en majoritet bland medlemmarna hade reservationer mot denna tanke rekommenderade arbetsgruppen inte konventet detta. Arbetsgruppen ville dock uppmärksamma

⁷⁸ *Ibid* s. 11.

⁷⁹ *Ibid* s. 11–15.

⁸⁰ *Ibid* s. 15–16.

plenarmötet på en annan fråga, nämligen frågan om huruvida villkoren för enskilda personers möjlighet att direkt få sin sak prövad vid domstolen (nuvarande artikel 230 fjärde stycket EGF) behövde omarbetas för att säkerställa ett verksamt rättsligt skydd. Eftersom detta låg utanför gruppens mandat uppmanade arbetsgruppen konventet att diskutera frågan vidare.⁸⁰

Slutrapporten från arbetsgruppen för stadgan diskuterades vid konventets plenarmöte den 28–29 oktober 2002. En stor majoritet talare stödde rekommendationen att införliva stadgan i det konstitutionella fördraget och det rådde även i stort sett enighet om de föreslagna redaktionella ändringarna av

REKOMMENDATIONER:

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

stadgan. Flertalet talare stödde även förslaget om att införa en rättslig grund som skulle möjliggöra anslutning till Europakonventionen. Slutligen uttryckte flera talare ett önskemål om att utvidga enskilda personers rätt att väcka

⁸¹Bryssel den 31 oktober 2002 (6.11) CONV 378/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 28–29 oktober 2002*, s. 7–12. Se vidare Hellner, M., *Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i framtidens EU*, Sieps 2003:11.

⁸²Bryssel den 31 maj 2002 (3.6) CONV 73/02, *Mandat för arbetsgruppen för status som juridisk person*.

⁸³Bryssel den 1 oktober 2002 (2.10) CONV 305/02 *Slutrapport från arbetsgrupp III – Status som juridisk person*. Ordförande i arbetsgruppen var Giuliano Amato. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

talän inför EG-domstolen.⁸¹

3.3 Arbetsgrupp 3: Juridisk person

Arbetsgruppen om unionens status som juridisk person fick i uppgift att utreda vilka konsekvenser ett godkännande av EU som juridisk person skulle få.⁸² Gruppen presenterade sin slutrapport den 1 oktober 2002.⁸³ I inledningen till rapporten konstaterades först och främst att "...det råder mycket bred enighet (en medlem röstade emot) om att unionen hädanefter uttryckligen bör ha status som juridisk person."⁸⁴

Arbetsgruppen diskuterade två möjliga alternativ: antingen skulle unionen ha status som juridisk person vid sidan av gemenskapen och Euratom, eller också skulle unionen uttryckligen tillerkännas status som enda juridisk person och därmed ersätta de nuvarande juridiska personerna. Det senare förslaget vann störst stöd i arbetsgruppen. Med status som enda juridisk person skulle unionen bli internationellt rättssubjekt och därmed ersätta gemenskapen i denna egenskap. Detta skulle förenkla och göra unionens roll tydligare på framförallt den internationella arenan men även för de europeiska medborgarna. En logisk följd av att ge unionen status som en enda juridisk person skulle vara att slå samman de nuvarande fördragen vilket samtidigt skulle bidra till en förenkling av fördragen vilket gruppen således rekommenderade. Arbetsgruppen diskuterade även unionens nuvarande pelarstruktur och kom till slutsatsen att även om det inte var nödvändigt att avskaffa pelarstrukturen som en följd av en enhetlig juridisk person så var ett bevarande av pelarstrukturen föråldrat och skulle enbart leda till onödiga komplikationer.⁸⁵

Om unionen uttryckligen tillerkännas status som juridisk person blir den också ett *folkrättssubjekt* – vid sidan av

⁸⁴ Bryssel den 1 oktober 2002 (2.10) CONV 305/02 *Slutrapport från arbetsgrupp III – Status som juridisk person*, s. 1.

⁸⁵ *Ibid* s. 3–6.

medlemsstaterna. Detta skulle inte i sig innebära några förändringar av befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Arbetsgruppen föreslog några ändringar i vissa bestämmelser i fördragen för att öka effektiviteten i unionens yttre åtgärder och förenkla nuvarande förfaranden. När det gäller ingående av internationella avtal ansåg arbetsgruppen att man i en enda artikel i fördraget klart borde ange vem som ska förhandla om och vem som ska ingå internationella avtal. Majoriteten i arbetsgruppen betonade att unionens ståndpunkt skulle bli mer enhetlig om unionen företräddes av en enda röst i förhandlingarna. Förhandlingsinitiativet diskuterades även och i den frågan ansåg arbetsgruppen att det var rådets ordförandeskap som har förhandlingsinitiativet när det gäller avtal på områden som omfattas av de nuvarande andra och tredje pelarna. En majoritet i arbetsgruppen föreslog dessutom en omorganisation på personalnivå i syfte att skapa en enda struktur, så att unionens yttre åtgärder genomförs på ett enhetligare sätt och dubbla administrationer undviks. Majoriteten i arbetsgruppen föreslog vidare att hänvisningen till ”konstitutionella förfaranden” i nuvarande artikel 24 EUF stryks.⁸⁶

Arbetsgruppen var positiv till att domstolen skulle vara behörig *ex ante* på det område som omfattas av de nuvarande andra och tredje pelarna samt *ex post* i mål om förhandsavgöranden, ogiltigförklaring och ansvar. Det fanns även en majoritet i arbetsgruppen för att utvidga samrådsförfarandet med Europaparlamentet till att även omfatta de internationella avtal som ingås på grundval av de nuvarande artiklarna 38 och 46 EUF och artikel 133 EGF. I rapporten föreslogs vidare vissa tekniska anpassningar som borde göras om unionen tillerkänns status som juridisk person: dels är det nödvändigt att precisera att unionen ersätter och efterträder EG och alla dess förpliktelser, dels att unionen i

⁸⁶ *Ibid*, s. 6–10.

⁸⁷ *Ibid* s. 10–14. Se arbetsgruppens slutrapport s. 14 ff för rekommendationerna.

varje medlemsstat ska ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt den nationella lagstiftningen. Mot bakgrund av detta övergick arbetsgruppen sedan till att i slutrapporten räkna upp fem allmänna och nio tekniska rekommendationer.⁸⁷

Arbetsgruppens slutrapport diskuterades på konventets plenarmöte den 3-4 oktober 2002. Det rådde bred enighet om att uttryckligen bekräfta unionens status som juridisk person i det nya fördraget. Denna status som juridisk person skulle vara den enda och således ersätta nuvarande organisationers status som juridisk person. Det fanns även en bred uppslutning bakom förslaget till en sammanslagning av de

REKOMMENDATIONER:

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

⁸⁸ Bryssel den 11 oktober 2002 (18.10) CONV 331/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 3-4 oktober 2002*, s. 1-6.

nuvarande fördragen till en enda text. Status som en enda juridisk person leder inte nödvändigtvis till en sammanslagning av de tre pelarna men konventet ansåg att det vore en ”anakronism att bevara den nuvarande uppdelningen i pelare”. Det betonades att en sammanslagning av pelarna som sådan inte medför enhetliga beslutsförfaranden. Konventet framhöll även att status som juridisk person inte i sig innebär någon förändring av befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna.⁸⁸

3.4 Arbetsgrupp 4: De nationella parlamentens roll

Arbetsgruppen om de nationella parlamentens roll utredde dels vilken roll parlamenten spelar i den nuvarande strukturen, dels om nya mekanismer skulle övervägas på nationell eller europeisk nivå.⁸⁹ Gruppen presenterade sin slutrapport den 22 oktober 2002.⁹⁰ Gruppens rekommendationer kan sorteras in under tre huvudfrågor: de nationella parlamentens roll vid granskningen av regeringarna, de nationella parlamentens roll när det gäller att kontrollera tillämpningen av subsidiaritetsprincipen samt roll och funktion för multilaterala nätverk eller mekanismer på EU-nivå som kan involvera de nationella parlamenten.

Arbetsgruppen inledde slutrapporten med att konstatera att de nationella parlamentens roll bör stärkas i syfte att stärka den demokratiska legitimiteten av unionen. Vidare poängterades att de nationella parlamentens roll och Europaparlaments roll inte står i något konkurrensförhållande till varandra. Mot bakgrund

⁸⁹ Bryssel den 30 maj 2002 (3.6) CONV 74/02, *Mandat för arbetsgruppen för de nationella parlamenten*.

⁹⁰ Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 353/02 *Slutrapport om de nationella parlamentens roll från arbetsgrupp IV*. Ordförande i arbetsgruppen var Gisela Stuart. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

⁹¹ Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 353/02 *Slutrapport om de nationella parlamentens roll från arbetsgrupp IV*, s.1–2.

av detta rekommenderade arbetsgruppen att det införs ett erkännande av de nationella parlamenten i det konstitutionella fördraget.⁹¹

Arbetsgruppen ansåg att de nationella parlamenten borde utnyttja alla redan existerande möjligheter att kontrollera rådet genom sina regeringar men att ett antal åtgärder kan förbättra situationen ytterligare. För det första borde rådet lagstifta för öppna dörrar. Protokoll från rådets möten borde skickas inom tio dagar till Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Eftersom de nationella parlamentens främsta kontroll av europafrågor sker genom den nationella kontrollen av regeringarna vore det inte lämpligt att fastställa regler för denna kontroll på europeisk nivå utan detta bör regleras i varje medlemsstat. Det kan dock vara bra att försöka fastställa miniminivåer för granskningen. Gruppen drog slutsatsen att de nationella granskningssystemen varierar kraftigt mellan medlemsstaterna gällande effektivitet och intensitet. Vidare noterades att de nationella parlamenten inte alltid till fullo utnyttjar sina kontrollbefogenheter. Arbetsgruppen ansåg därför att ett mer systematiskt informationsutbyte mellan de olika parlamenten skulle kunna bidra till att öka medvetenheten och effektiviteten av kontrollen. Detta är egentligen COSAC:s⁹² uppgift och arbetsgruppen uppmanade därför COSAC att beakta arbetsgruppens slutsatser och rekommendationer.⁹³

Arbetsgruppen diskuterade även förbättringar som kan göras på europeisk nivå. De bestämmelser i protokollet om de nationella parlamenten, som rör de nationella parlamentens tillgång till information kan gärna förstärkas och relevanta samrådsdokument borde skickas direkt till de nationella

⁹²COSAC är förkortningen för Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires.

⁹³Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 353/02 *Slutrapport om de nationella parlamentens roll från arbetsgrupp IV*, s. 2–5.

⁹⁴*Ibid* s. 5–9.

parlamenten eftersom de kanske inte utnyttjar tillgången till dokumenten på Internet i tillräcklig hög utsträckning. Alla kommissionens lagstiftningsförslag borde sändas till parlamenten samtidigt som till regeringarna och protokollet bör ändras för att säkerställa detta. Rådet borde inte kunna fatta en preliminär överenskommelse innan den sexveckorsperiod har gått inom vilken de nationella parlamenten kan lämna synpunkter på lagförslag. Vidare ansåg arbetsgruppen att kommissionen skulle översända sin årliga politiska strategi och sitt årliga lagstiftnings- och arbetsprogram och att revisionsrätten skulle översända sin årsrapport till de nationella parlamenten samtidigt som dokumenten skickas till institutionerna. Protokollet borde ändras för att säkerställa även detta.⁹⁴

I slutrapporten diskuterades vidare frågan om kontrollen av subsidiaritetsprincipens tillämpning. Arbetsgruppens medlemmar var överens om att det råder ett delat ansvar mellan institutionerna och de nationella parlamenten vid kontrollen av subsidiaritetsprincipen. Vidare konstaterades att de nationella parlamenten främst kan kontrollera principens tillämpning genom nationell kontroll av regeringarna. Arbetsgruppen ansåg att bevarandet av kravet på enhällighet vid antagandet av rättsakter enligt nuvarande artikel 308 EGF var viktigt för tillämpningen av både subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.⁹⁵ Vidare kom gruppen fram till att en politisk förhandskontroll av subsidiaritetsprincipen vore det bästa. Arbetsgruppen hade ett gemensamt möte med

⁹⁵ Artikel 308 i EG-fördraget lyder: "Om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål och om detta fördrag inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, skall rådet genom [enhälligt] beslut på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta de åtgärder som behövs." För en statistisk sammanställning över de rättsakter som antagits med artikel 308 som rättslig grund, se Bergström, C-F. och Almer, J., (2002), *Restkompetensen – statistik över lagstiftning med rättslig grund i EG-fördragets artikel 308*, www.sieps.se.

⁹⁶ Bryssel den 22 oktober 2002 (24.10) CONV 353/02 *Slutrapport om de*

arbetsgruppen för subsidiaritet. Slutrapporten från arbetsgruppen för subsidiaritet välkomnades av arbetsgruppen för de nationella parlamentens roll, som ansåg att dess synpunkter hade beaktats. Vissa av arbetsgruppens medlemmar ansåg dock att vissa förslag kunde förbättras ytterligare genom att framhålla sambandet mellan subsidiaritet och proportionalitet, att de nationella parlamenten bör kunna ta upp frågor under hela lagstiftningsprocessen om ett förslag har ändrats väsentligt och att rätten till domstolsprövning inte bör förbehållas de parlament som lämnat ett motiverat yttrande.⁹⁶

Slutligen diskuterade arbetsgruppen frågan om multilaterala nätverk eller mekanismer för de nationella parlamentens medverkan på europeisk nivå. Arbetsgruppen erinrade om sin skyldighet att förenkla den europeiska beslutsprocessen och fann det därvid svårt att se hur inrättandet av nya institutioner skulle kunna bidra till förenklingsprocessen. Däremot rekommenderade arbetsgruppen att metoden med ett konvent skulle formaliseras i det konstitutionella fördraget. Vidare ansåg gruppen att COSAC:s mandat borde förtydligas. Till sist rekommenderade arbetsgruppen att en europeisk vecka skulle anordnas en gång per år i hela EU samtidigt som

REKOMMENDATIONER:

- Införa en särskild avdelning som ägnas åt alla befogenhetsfrågor i det konstitutionella fördraget. En grundläggande avgränsning av unionens befogenheter inom varje politikområde borde även ingå.
- Stödjande åtgärder borde definieras i det konstitutionella fördraget på grundval av ett antal faktorer. Exklusiva befogenheter och delade befogenheter borde definieras i fördraget i enlighet med domstolens rättspraxis.

⁹⁷ *Ibid* s. 12–15.

⁹⁸ Bryssel den 31 oktober 2002 (6.11) CONV 378/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 28–29 oktober 2002*, s. 3–6. Se vidare Langdal, F., *Nationella parlament och beslutsfattande på europeisk nivå*, Sieps 2003:12.

- När det gäller de stödjande åtgärderna borde det framgå att sådana åtgärder kan bestå av rättsligt bindande beslut men att unionslagstiftning (direktiv och förordningar) inte får användas.
- Ersätta begreppet ”kompletterande befogenheter” med begreppet ”stödjande åtgärder”.
- Överväga om hänvisningen till ”en allt fastare sammanslutning” borde omformuleras eller förtydligas.
- En artikel motsvarande nuvarande artikel 308 EGF bör behållas för att ge den nödvändiga flexibiliteten åt systemet.
- Införa en fördragsartikel där unionen ges befogenhet att anta bestämmelser om god förvaltning inom EU:s institutioner.

kommissionen lägger fram sin årliga politiska strategi.⁹⁷

Arbetsgruppens rapport diskuterades på konventets plenarmöte den 28-29 oktober 2002. Det rådde en bred enighet på plenarmötet om betydelsen av ett ökat engagemang från de nationella parlamenten i unionens verksamhet. Förslaget att översända dokument till parlamenten och övriga praktiska åtgärder för att förbättra de nationella parlamentens kontroll stöddes av konventet. Konventet erkände behovet av att öka möjligheterna till samråd och utbyte mellan parlamenten och uttryckte även återigen ett stöd för förslaget att inrätta en mekanism för tidig varning för de nationella parlamenten gällande tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.⁹⁸

3.5 Arbetsgrupp 5: Kompletterande befogenheter

⁹⁹ Bryssel den 31 maj 2002 (3.6) CONV 75/02, *Mandat för arbetsgruppen för kompletterande befogenheter*.

¹⁰⁰ Bryssel den 4 november 2002 (6.11) CONV 375/1/02 *Slutrapport från arbetsgrupp V för kompletterande befogenheter*. Ordförande i arbetsgruppen var Henning Christophersen. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

¹⁰¹ Bryssel den 4 november 2002 (6.11) CONV 375/1/02 *Slutrapport från arbetsgrupp V för kompletterande befogenheter* s. 1–3.

En arbetsgrupp i konventet fick i uppgift att utreda de så kallade kompletterande befogenheternas framtid.⁹⁹ Arbetsgruppen presenterade sin slutrapport den 4 november 2002.¹⁰⁰ Arbetsgruppen började med att konstatera att begreppet kompletterande befogenheter inte är speciellt lämpligt. Gruppen rekommenderade därför att begreppet ersätts med begreppet ”stödjande åtgärder”. Vidare rekommenderade arbetsgruppen att det konstitutionella fördraget skulle innehålla ett särskilt avsnitt som behandlar alla befogenhetsfrågor. Gruppen rekommenderade även att hänvisningen till ”en allt fastare sammanslutning”, nuvarande artikel 1 EUF, skulle formuleras om för att undvika intrycket av att befogenhetsöverföring till unionen är ett mål i sig. För att göra fördragen tydligare och klarare föreslogs vidare att en grundläggande befogenhetsavgränsning införs i fördraget. Det borde dock inte införas någon detaljerad definition av alla unionens befogenheter.¹⁰¹

Arbetsgruppen övergick sedan till att diskutera fastställandet och klassificerandet av befogenhetskategorierna. När det gäller de stödjande åtgärderna ansåg gruppen att det i en definition av stödjande åtgärder borde framgå att sådana åtgärder kan bestå av rättsligt bindande beslut men att unionslagstiftning (direktiv och förordningar) inte får användas. Därefter diskuterades definitionen av exklusiva och delade befogenheter. Först konstaterades att de delade befogenheterna är de som inte faller inom någon av de andra befogenhetskategorierna, dessa är således negativt bestämda. Arbetsgruppens medlemmar ansåg vidare att nuvarande artikel 3 och artikel 4 EGF borde skrivas om så att det där framgår vilka politikområden som fullständigt eller huvudsakligen är unionens ansvar. Den nuvarande definitionen av

¹⁰² *Ibid* s. 3–7.

¹⁰³ *Ibid* s. 7–10. Sysselsättning (artiklarna 125–130 EGF), utbildning och yrkesutbildning (artiklarna 149 och 150 EGF), kultur (artikel 151 EGF), folkhälsa (artikel 152 EGF), transeuropeiska nät (artiklarna 154–156 EGF), industri (artikel 157 EGF) och forskning och utveckling (artiklarna 163–173 EGF).

befogenhetskategorierna borde behållas. Gruppen rekommenderade därför att definitionen ska ske i enlighet med domstolens rättspraxis.¹⁰²

Arbetsgruppen diskuterade även om den så kallade öppna samordningsmetoden borde kodifieras i fördraget men gruppen kom fram till att detta borde diskuteras av arbetsgruppen för förenkling. Arbetsgruppen kom fram till att följande områden borde falla in under definitionen stödjande åtgärder: sysselsättning, utbildning och yrkesutbildning, kultur, folkhälsa, transeuropeiska nät, industri och forskning och utveckling.¹⁰³

Gruppen övergick sedan till att diskutera några principer för utövandet av unionens befogenheter. Ett nytt avsnitt i fördraget om befogenheterna borde innehålla ett kapitel om de principer som styr befogenhetsutövningen. Principen om tilldelade befogenheter, nuvarande artikel 5.1 EGF, borde anges i fördraget så att det framgår att de befogenheter som inte uttryckligen tilldelats unionen ligger kvar hos medlemsstaterna. Arbetsgruppen ansåg även att man borde förtydliga principen om att unionen ska respektera medlemsstaternas nationella identitet, nuvarande artikel 6.3 EUF, bland annat gällande medlemsstaternas grundstruktur och medlemsstaternas val gällande allmän ordning och sociala värderingar. Vidare diskuterade arbetsgruppen förhållandet mellan de nuvarande artiklarna 94 och 95 EGF och de politikområden där stödjande åtgärder kan antas. Arbetsgruppen kom till slutsatsen att en åtgärd borde grundas i den artikel där den har sin tyngdpunkt men att ordet tyngdpunkt var alltför tekniskt och svårförståeligt. Det borde därför anges i fördraget att åtgärder för att harmonisera lagstiftning på den inre marknaden ”endast är tillämpliga på områden för stödjande åtgärder om åtgärdernas huvudmål, innehåll och avsedda verkningar hänför sig till fördragets

¹⁰⁴ Bryssel den 4 november 2002 (6.11) CONV 375/1/02 *Slutrapport från arbetsgrupp V för kompletterande befogenheter* s. 10–14.

¹⁰⁵ *Ibid* s. 10–14.

artiklar om den inre marknaden.”. Vissa av arbetsgruppens medlemmar ansåg att man dessutom som en separat rättslig princip vid sidan av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna borde införa en rangordning, ingripandeskala, för unionens åtgärder.¹⁰⁴

Utan någon mer ingående diskussion enades arbetsgruppens medlemmar om att också följande principer borde innefattas i en särskild avdelning om behörighet: subsidiaritetsprincipen, proportionalitetsprincipen, principen om gemenskapsrättens företräde, principen om nationellt genomförande och nationell verkställighet (förutom kommissionens befogenheter att genomföra och verkställa, om dessa fastställs i fördragen), motivering till antagandet av en rättsakt med den information som krävs för att kontrollera om kraven i alla de allmänna principerna för utövandet av befogenheter är uppfyllda och principerna om gemensamt intresse och solidaritet.¹⁰⁵

Ett avsnitt i arbetsgruppens slutrapport ägnades åt en diskussion om den så kallade restkompetensen, nuvarande artikel 308 EGF (se fotnot 95). En majoritet av arbetsgruppens medlemmar ansåg att en artikel motsvarande nuvarande artikel 308 borde behållas i fördraget för att garantera en viss flexibilitet i systemet. Villkoren för tillämpningen av artikeln måste dock förtydligas och eventuellt skärpas. Inom vissa områden där artikel 308 regelbundet använts som rättslig grund rekommenderade arbetsgruppen att det införs särskilda rättsliga grunder i fördraget, bland annat för betalningsbalansstöd till tredje land, immateriella rättigheter, energi, räddningstjänst och för inrättande av myndigheter.¹⁰⁶ Det nåddes en enighet i gruppen om att det borde framgå i fördraget att en artikel motsvarande nuvarande artikel 308 EGF inte får användas för att utvidga unionens befogenheter

¹⁰⁶ Arbetsgruppen ansåg även att nuvarande artikel 3u EGF borde anpassas så att det där inte finns en uppräkningslista av områden som inte har någon motsvarande rättslig grund i fördraget som exempelvis turism, se slutrapporten s. 15.

¹⁰⁷ Bryssel den 4 november 2002 (6.11) CONV 375/1/02 *Slutrapport från arbetsgrupp V för kompletterande befogenheter* s. 14–17.

eller för att anta harmoniseringsåtgärder på områden där harmonisering uttryckligen utesluts. Arbetsgruppen ansåg att enhällighet i rådet ska fortsätta gälla samt åtminstone samtycke från Europaparlamentet. Eventuellt borde man även öppna upp för möjlighet till förhandskontroll av domstolen för att undvika dödlägen i rådet. Majoriteten i arbetsgruppen förespråkade även att införa en särskild bestämmelse som skulle göra det möjligt att genom kvalificerad majoritet upphäva rättsakter som antagits enligt en artikel motsvarande nuvarande artikel 308 EGF. Slutligen konstaterades gällande artikel 308 att artikeln är en konstitutionellt viktig bestämmelse, som beroende på dess slutliga form och räckvidd kanske bäst hör hemma i en allmän avdelning om befogenheter i ett framtida fördrag.¹⁰⁷

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

REKOMMENDATIONER:

- Att unionens ekonomiska och sociala mål inkluderas i ett nytt fördrag.
- Att man behåller nuvarande strukturen enligt vilken unionen har exklusiv behörighet när det gäller den monetära politiken inom euroområdet och medlemsstaterna har behörigheten gällande den ekonomiska politiken
- Att den ekonomiska politikens samordning förstärks. De allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken utgör det viktigaste medlet för att stödja denna samordning.

¹⁰⁸ *Ibid* s. 17–18.

¹⁰⁹ Bryssel den 13 november 2002 (28.11) CONV 400/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet, Bryssel den 7–8 november 2002*, s. 10–14.

- Att behålla Europeiska centralbankens oberoende från politiskt inflytande och att behålla dess nuvarande struktur och mandat.
- Att representationen utåt av euron i internationella forum måste bli effektivare.
- Eventuellt en möjlighet för kommissionen att rikta en direkt varning till en medlemsstat som har ett alltför stort underskott i de offentliga finanserna.
- Eventuellt inkludera den öppna samordningsmetodens mål, förfaranden och gränser i fördraget samt göra Europaparlamentet mer delaktigt i förfarandet.
- Bibehållande av Eurogruppen.
- Eventuellt en ändring av vissa beslutsförfaranden gällande beskattning.

att underlätta informationsutbytet.¹⁰⁸

Arbetsgruppens rapport diskuterades vid konventets plenarmöte den 7–8 november 2002. Rapportens förslag mottogs inte helt positivt av konventet. Det var många som motsatte sig det föreslagna begreppet ”stödjande åtgärder”, förslaget att omformulera uttrycket ”en allt fastare sammanslutning”, förslaget att införa en ”grundläggande avgränsning av unionens befogenheter” och förslaget till förbud mot att använda unionslagstiftning i samband med kompletterande åtgärder. Däremot var det ingen som ifrågasatte förslaget att införa en särskild avdelning i det nya fördraget om befogenhetsfrågor. Det nåddes även enighet kring behovet av att behålla en artikel motsvarande nuvarande artikel 308 EGF i det nya fördraget. Konventsledamöterna var dock kritiska till arbetsgruppens rekommenderade skyddsmekanismer för ”flexibilitetsklausulen”. Ordföranden

¹⁰⁸ Bryssel den 30 maj 2002 (3.6) CONV 76/02, *Mandat för arbetsgruppen för ekonomisk styrning*.

¹¹¹ Bryssel den 21 oktober 2002 (29.10) CONV 357/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VI för ekonomisk styrning*. Ordförande i arbetsgruppen var Klaus Hänsch. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

konstaterade att det således inte fanns en majoritet bakom arbetsgruppens förslag och att därför presidiet skulle diskutera frågorna längre fram mot bakgrund av vad som framkommit under konventsdebatten.¹⁰⁹

3.6 Arbetsgrupp 6: Ekonomisk styrning

Arbetsgruppen för ekonomisk styrning hade i uppgift att diskutera vilka former ett mer genomgripande ekonomiskt och finansiellt samarbete skulle kunna få till följd av införandet av en gemensam valuta.¹¹⁰ Gruppen presenterade sin slutrapport den 21 oktober 2002.¹¹¹ De frågor som behandlades delades in i tre huvudgrupper: monetär politik, ekonomisk politik och institutionella frågor. Slutrapporten inleddes med några allmänna rekommendationer. Till att börja med rekommenderade gruppen att unionens ekonomiska och sociala mål skulle tas med i det nya fördraget. Arbetsgruppens medlemmar var även överens om att frågan om huruvida ytterligare ekonomiska och sociala mål och kompetenser skulle införas i fördraget borde diskuteras vid ett plenarmöte i konventet. Vidare rekommenderades att man behåller nuvarande strukturen enligt vilken unionen har exklusiv behörighet när det gäller den monetära politiken inom euroområdet och medlemsstaterna har behörigheten gällande den ekonomiska politiken. Det finns dock ett behov av bättre samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik. Arbetsgruppen ansåg att frågan om en dialog med arbetsmarknadens parter som arbetsmetod borde nämnas i fördraget överskred dess mandat och därför borde diskuteras av hela konventet.

Arbetsgruppen övergick sedan till att diskutera den monetära politiken. Många av arbetsgruppens medlemmar ansåg att Europeiska centralbankens (ECB) uppgifter, mandat och stadga borde behållas oförändrade och inte påverkas av några

¹¹² Bryssel den 21 oktober 2002 (29.10) CONV 357/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VI för ekonomisk styrning* s. 3.

¹¹³ *Ibid*, s. 4.

nya fördragsbestämmelser. Vissa medlemmar ansåg dock att det går att förbättra ECB:s öppenhet, till exempel genom att involvera Europaparlamentet mer, medan andra menade att ECB redan har visat sig vilja verka för ökad öppenhet och att det därför inte behövs några ändringar. Gruppen var överens om att man med tanke på utvidgningen måste ändra artikel 10.2 i ECB:s stadga och uppmanade ECB eller kommissionen att göra detta.¹¹²

Beträffande den ekonomiska politiken konstaterade arbetsgruppen först och främst att den ekonomiska politikens samordning borde förstärkas. Arbetsgruppen stödde Europeiska rådets slutsatser i Barcelona om att de olika samordningsprocesserna ska rationaliseras. Samordningen av den ekonomiska politiken anses vara en fråga av allmänt intresse och arbetsgruppen ansåg att de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken utgör det viktigaste medlet för att stödja denna samordning. Vissa ansåg att systemet kunde förbättras genom att ge kommissionen rätt att lämna formella förslag medan andra ville behålla de befintliga förfarandena. När det gäller genomförandefasen fanns det delade meningar i arbetsgruppen; vissa ville ge kommissionen ett större ansvar medan andra ville behålla det nuvarande systemet. Arbetsgruppens medlemmar ansåg att Europaparlamentet borde höras om utkastet till allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken.¹¹³

Beträffande stabilitets- och tillväxtpakten nämnde arbetsgruppen att samordning av medlemsstaternas budgetfrågor och finansiella frågor för att uppnå monetär stabilitet är av mycket stort allmänintresse. Arbetsgruppen ansåg att nuvarande artikel 104 EGF borde ändras så att kommissionen kan utfärda en direkt varning gällande för stort budgetunderskott till den berörda medlemsstaten. Gruppen konstaterade vidare att stabilitets- och tillväxtpakten är ett politiskt instrument som även fortsättningsvis borde ligga utanför det konstitutionella fördraget. Det fanns ett brett stöd

¹¹⁴ *Ibid*, s. 5–6.

inom arbetsgruppen för att av tydlighetsskäl i det konstitutionella fördraget ta med de grundläggande målen, förfarandena och gränserna för den öppna samordningsmetoden, där Europaparlamentet och kommissionen också borde spela en roll, utan att för den skull skada metodens flexibilitet.¹¹⁴

Arbetsgruppen rekommenderade även att det införs en bestämmelse om en omfattande samrådsprocess, särskilt med arbetsmarknadens parter. Beträffande beskattning rekommenderade arbetsgruppen att unionens befogenheter på skatteområdet motsvarande de nuvarande artiklarna 93, 94 och 175 EGF borde behållas. Majoriteten av medlemmarna rekommenderade dock att vissa ändringar görs i förfarandena för beslutsfattande. Ändringarnas syfte är att ”sörja för tillräcklig tillnärmning av skattesatser, miniminormer och beskattningsunderlag inom indirekt beskattning och företagsbeskattning för att säkerställa att den inre marknadens funktion inte påverkas av skadlig skattekonkurrens eller allvarliga snedvridningar av den interna handeln.”. Medlemmarna rekommenderade dels att det upprättas en uttömmande förteckning över särskilda åtgärdstyper där kvalificerad majoritetsröstning borde tillämpas, dels att det uttryckligen anges att dessa särskilda åtgärder inte direkt eller indirekt får påverka andra skattepolitiska områden. Avsnittet om ekonomisk politik avslutades med en kort kommentar beträffande finansmarknaderna där arbetsgruppen konstaterade att Lamfalussyrapportens reformer nu är i kraft och att det kan finnas anledning att efter en utvärdering tillämpa samma struktur på andra delar av den finansiella marknaden. Vissa av gruppens medlemmar ansåg att man bör ändra nuvarande

¹¹⁵ *Ibid*, s. 6–7. Angående Lamfalussyrapporten se vidare Mohamed, S., Reform of the EU Securities Market: A Critical Assessment of the Lamfalussy Report, *Business Law International*, issue 3, September 2002, s. 290 och Almer, J., Institutionell reform av EG:s värdepappersmarknad, *Europarättslig tidskrift* 2003 s. 40.

¹¹⁶ Bryssel den 21 oktober 2002 (29.10) CONV 357/02 *Slutrappport från arbetsgrupp VI för ekonomisk styrning*, s. 7–8.

artikel 202 EGF för att därigenom ge parlamentet en så kallad återkallanderätt inom ramen för Lamfalussyförfarandet.¹¹⁵

I det sista avsnittet i slutrapporten behandlades institutionella frågor. Arbetsgruppens medlemmar ansåg att eurogruppen har en viktig roll när det gäller att underlätta diskussionerna mellan de deltagande länderna. Arbetsgruppen ansåg därför att det inte borde vidtas några åtgärder som skulle hindra

REKOMMENDATIONER:

- Sammanförande av artiklar om yttre åtgärder i fördraget.
- Definiering av EU:s principer och mål för yttre åtgärder i fördraget.
- Strategiska mål och intressen bör definieras av Europeiska rådet och genomföras av rådet.
- Inrätta en europeisk yttre representant som bör vara unionens enda talesman i internationella forum, när det finns en godkänd unionsståndpunkt.
- Inrätta ett råd för yttre förbindelser samt samordningsperson i kommissionen.
- Inrätta en europeisk avdelning för yttre åtgärder och en europeisk diplomatkår.
- Möjliggöra snabba reaktioner och åtgärder inom ramen för finansieringen av GUSP. Utökad användning av kvalificerad majoritetsröstning inom GUSP och inom handelspolitikens område.

möjlighe-
ten till informella diskussioner mellan eurogruppens finans-
ministrar, ECB och kommissionen. Några av arbetsgruppens
medlemmar medgav att det fanns ett behov av att behålla
eurogruppen som ett informellt diskussionsforum, men ansåg

¹¹⁷ Bryssel den 13 november 2002 (28.11) CONV 400/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 7–8 november 2002*, s. 1–6.

¹¹⁸ Bryssel den 16 december 2002 (19.12) CONV 459/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VII för yttre åtgärder*. Ordförande i arbetsgruppen var Jean-Luc Dehaene. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

att beslut som uteslutande rör euroområdet borde fattas av Ekofinrådet, och att fördraget borde ändras i enlighet härmed. Andra stödde det nuvarande systemet. Arbetsgruppens medlemmar var överens om att de nuvarande informella arrangemangen för att företräda euroområdet i internationella organisationer borde effektiviseras. Några medlemmar ansåg att detta skulle kunna uppnås genom bättre samordning. Andra ville gå ännu längre, även om det erkändes att den typ av representation som krävs delvis kan bero på den internationella organisationen. Det fanns olika åsikter i arbetsgruppen; en del ville att denna roll huvudsakligen skulle innehas av ordföranden för eurogruppen, medan andra föredrog att man genom att införa en bemyndigandeklausul i fördraget anförtrodde denna uppgift åt kommissionen.¹¹⁶

Arbetsgruppens slutrapport diskuterades på konventets plenarmöte den 7–8 november 2002. Det rådde enighet kring de flesta av de rekommendationer som arbetsgruppen enats om, bland annat att den nuvarande befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna ska fortsätta gälla och att det är nödvändigt att innefatta de ekonomiska och sociala målen i fördraget. Många förespråkade även en bättre samordning av den nationella ekonomiska politiken.¹¹⁷

3.7 Arbetsgrupp 7: Yttre åtgärder

Arbetsgruppen för yttre åtgärder presenterade sin slutrapport den 16 december 2002.¹¹⁸ Gruppen hade i uppgift att diskutera en mängd olika frågor, bland annat hur man skulle säkerställa konsekvens i unionens åtgärder genom samordning av de tillgängliga instrumenten, hur unionens yttre representation skulle se ut och hur den höge representanten för GUSP skulle

¹¹⁹ Bryssel den 10 september 2002 (12.9) CONV 252/02 *Mandat för arbetsgrupp VII för yttre åtgärder*.

¹²⁰ I det följande kommer endast arbetsgruppens rekommendationer, del a av slutrapporten, att refereras.

¹²¹ Bryssel den 16 december 2002 (19.12) CONV 459/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VII för yttre åtgärder*, s. 2–3

¹²² *Ibid*, s. 1–4.

fungera.¹¹⁹ Rapporten var indelad i två delar: i del (a) behandlades arbetsgruppens rekommendationer och i del (b) gavs en detaljerad redogörelse för de diskussioner som förts i arbetsgruppen.¹²⁰

Inledningsvis rekommenderade arbetsgruppen att man i ett nytt fördrag sammanför alla artiklar gällande EU:s utrikespolitik även om man behåller olika arrangemang för olika politikområden. Vidare enades arbetsgruppen om en text i vilken principerna och målen för EU:s yttre åtgärder definieras.¹²¹ Principerna skulle vägleda även ställningstaganden om yttre aspekter av EU:s inre politik. Arbetsgruppen rekommenderade att Europeiska rådet definierar de strategiska målen för unionen och att sedan rådet är ansvarigt för genomförandet av de strategiska målen. Vidare nåddes det även stor enighet i arbetsgruppen om att rekommendera att det anges i fördraget "...att unionen har befogenheter att ingå avtal om frågor som ligger inom dess interna behörighetsområde".¹²²

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

¹²³ *Ibid*, s. 5.

¹²⁴ *Ibid*, s. 5–7.

den nuvarande trojkan. Arbetsgruppen var enig om att denna fråga får viktiga institutionella konsekvenser och således måste diskuteras i ett vidare sammanhang.¹²³

För att säkra samstämmighet och effektivitet gällande yttre åtgärder i EU:s institutioner föreslog arbetsgruppen dels att man borde inrätta ett särskilt råd för yttre förbindelser, dels att en kontaktpunkt inom kommissionen skulle inrättas som samordnar alla frågor om yttre åtgärder. För att säkra samstämmighet och effektivitet gällande tjänsterna föreslog arbetsgruppen dels inrättandet av en europeisk avdelning för yttre åtgärder, dels inrättandet av en europeisk diplomatkår. Vidare ansåg arbetsgruppens medlemmar att den europeiske yttre representanten och kommissionen borde ha möjlighet att lägga fram gemensamma initiativ för att främja ett enhetligt användande av unionens instrument. För att främja handlingskraft inom GUSP ansåg arbetsgruppen att man borde tillämpa befintliga bestämmelser om användning av kvalificerad majoritetsröstning (KMR) samt andra flexibla regler såsom konstruktiv röstnedläggning. Arbetsgruppen rekommenderade även att det införs en ny bestämmelse som ger Europeiska rådet möjlighet att utvidga området för KMR inom GUSP. Vidare bör KMR tillämpas inom alla handelspolitiska områden.¹²⁴

Arbetsgruppen betonade även behovet av att säkerställa samstämmighet mellan utvecklingssamarbetet och andra aspekter av EU:s yttre åtgärder samt de yttre aspekterna av den inre politiken; utvecklingsbistånd borde till exempel betraktas som en del av unionens övergripande strategi gentemot tredje land. Europeiska utvecklingsfonden borde införlivas i EU:s totala budget och därmed underställas samma förfaranden som andra områden för finansiellt bistånd. De administrativa och rättsliga instrumenten för förvaltning av EU:s utvecklingsprogram borde förenklas och förbättras med en betydlig minskning av antalet bestämmelser för regioner

¹²⁵ *Ibid*, s. 8.

¹²⁶ *Ibid*, s. 8–9.

och sektorer samt en inriktning på strategisk programplanering.¹²⁵

Gruppen konstaterade vidare att den nuvarande bestämmelsen i artikel 21 EUF om GUSP fungerar tillfredsställande. Den borde dock kompletteras så att det anges att den person som innehar befattningen som hög representant bör engageras i de uppgifter som beskrivs i artikel 21 EUF. Flera medlemmar ansåg att Europaparlamentet i större utsträckning borde delta i handelspolitikens utformning. GUSP-delen av EU:s budget måste möjliggöra en snabb reaktion på oförutsedda kriser. Det borde även finnas en större marginal av icke tilldelade medel i de viktigaste stödprogrammen. Den yttre representanten borde ha viss frihet vid finansiering av åtgärder som är nödvändiga inom uppdraget och lämpliga förfaranden borde fastställas för att möjliggöra snabba utbetalningar och åtgärder.¹²⁶

Arbetsgruppen rekommenderade att det konstitutionella fördraget skulle innehålla en enda uppsättning bestämmelser om förhandling om och ingående av internationella avtal. Om

REKOMMENDATIONER:

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

¹²⁷ *Ibid*, s. 9–10.

¹²⁸ Bryssel den 23 december 2002 (14.1) CONV 473/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 20 december 2002*, s. 3–9.

tillämpningsområdet för ett avtal faller både inom det nuvarande gemenskapsområdet och de områden som faller inom nuvarande andra och tredje pelarna borde man om möjligt sträva efter att ingå ett enda avtal och att förhandlingsförfarandet ska beslutas av rådet på grundval av vilken fråga avtalet huvudsakligen gäller. Arbetsgruppen rekommenderade att unionen när det är lämpligt borde verka för förändringar i de internationella organisationernas stadgor så att medlemskap för unionen blir möjligt. De medlemmar i arbetsgruppen som ingick i euroområdet förordade, med stöd av andra, gemensam representation för euroområdet i internationella finansinstitut och rekommenderade att man bör hitta en lösning så att samordningen mellan gemensam representation och skyldigheter som åligger medlemsstaterna kan organiseras. Arbetsgruppens medlemmar enades om att medlemsstaterna borde förstärka samordningen av sina ståndpunkter i internationella organisationer och konferenser i syfte att enas om EU-ståndpunkter och en strategi för att främja dessa. Unionen borde ha en enda talesman i internationella forum när det finns en godkänd unionsståndpunkt. Denna uppgift borde anförtros den yttre representanten.¹²⁷

Arbetsgruppens rapport diskuterades vid konventets plenarmöte den 20-21 december 2002. De flesta av gruppens

¹²⁹ Bryssel den 10 september 2002 (11.9) CONV 246/02 *Mandat för arbetsgruppen för försvarsfrågor* och Bryssel den 19 juli 2002 (24.7), se även Bryssel den 19 juli 2002 (24.7) *Arbetsgrupper: Andra omgången*.

¹³⁰ Bryssel den 16 december 2002 (19.12) CONV 461/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VIII för försvarsfrågor*. Ordförande i arbetsgruppen var Michel Barnier. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int..>

¹³¹ I den här sammanställningen refereras enbart arbetsgruppens rekommendationer, den andra delen av slutrapporten från arbetsgruppen för försvarsfrågor.

¹³² Bryssel den 16 december 2002 (19.12) CONV 461/02 *Slutrapport från arbetsgrupp VIII för försvarsfrågor*, s. 15.

rekommendationer fick ett brett stöd vid mötet. Beträffande förslaget om inrättandet av en europeisk yttre representant rådde det dock delade meningar på plenarmötet. Gruppens ordförande Jean-Luc Dehaene noterade i sitt slutanförande "... att diskussionen om den höge representantens roll och kommissionens ansvar på området yttre åtgärder samt de specifika frågorna om 'dubbla befogenheter' kommer att fortsätta i samband med den bredare debatten om institutionerna."¹²⁸

3.8 Arbetsgrupp 8: Försvar

Arbetsgruppen för försvarsfrågor diskuterade olika aspekter av unionens gemensamma försvarspolitik.¹²⁹ Slutrapporten presenterades den 16 december 2002.¹³⁰ Rapporten var indelad i två delar. I den första delen av rapporten redogjorde arbetsgruppen för den rättsliga bakgrunden till – och utvecklingen av – den europeiska säkerhetspolitiken. I första delen framställdes även försvarsfrågornas speciella karaktär samt slutligen de nya utmaningar och mål som unionen och medlemsstaterna nu möter. Den andra delen av rapporten innehöll arbetsgruppens rekommendationer.¹³¹

I den andra delen av rapporten började arbetsgruppen med att poängtera att "...säkerhets- och försvarspolitikerna i hög grad bidrar till unionens trovärdighet internationellt. Vid fastställandet av denna politik handlar det inte om att omvandla Europeiska unionen till en militärallians utan att utrusta unionen med nödvändiga instrument för att försvara sina mål och värderingar och bidra till fred och stabilitet i världen i enlighet med principerna i FN-stadgan och folkrätten."¹³² Arbetsgruppen noterade med intresse de förslag, principer och mål som arbetsgruppen för yttre åtgärder rekommenderar i sin slutrapport.

Arbetsgruppen rekommenderade att Petersberguppdragen skulle kompletteras med ett särskilt omnämnande av andra

¹³³ *Ibid*, s. 16–19.

¹³⁴ *Ibid*, s. 20–25.

uppdrag där militära medel används. Vidare konstaterade arbetsgruppen att man borde ha tillgång till snabba och effektiva förfaranden gällande krishantering. Gruppen rekommenderade en förstärkning av den höge representantens roll. Det finns även ett stort behov av att samordna de militära

REKOMMENDATIONER:

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

och civila aspekterna på fältet och denna samordning borde återspegla arrangemangen i Bryssel. När det gäller krishanteringen ansåg flertalet av gruppens medlemmar att man borde frånga kravet på enhällighet i beslutsfattandet och istället övergå till andra beslutsformer som i högre grad bygger på samtycke och en solidaritetskultur mellan medlemsstaterna. Det borde införas en möjlighet till närmare

¹³⁵ Bryssel den 23 december 2002 (14.1) CONV 473/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 20 december 2002*, s. 9–13. Se vidare Ekengren, M. och Larsson, S., *Säkerhet och försvar i framtidens EU – en analys av försvarsfrågorna i det europeiska konventet*, Sieps 2003:10.

¹³⁶ Bryssel den 17 september 2002 (19.9) CONV 271/02 *Mandat för arbetsgrupp IX för förenkling av lagstiftningsförfaranden och instrument*.

¹³⁷ Bryssel den 29 november 2002 (2.12) CONV 424/02 *Slutrapport från arbetsgrupp IX för förenkling*. Ordförande för arbetsgruppen var Guiliano Amato. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

samarbete mellan de medlemsstater som vill utföra de mest krävande uppdragen, en typ av ”euroområde för försvaret”, i det konstitutionella fördraget.¹³³

Arbetsgruppen konstaterade vidare att unionen idag står inför delvis en förändrad hotbild i form av terrorism. Detta hot kräver att man använder alla medel som unionen och medlemsstaterna förfogar över. Arbetsgruppen rekommenderade att man därför inför en solidaritetsklausul i det nya konstitutionella fördraget. En stor del av arbetsgruppens medlemmar stödde även förslaget om inrättandet på mellanstatlig grund av en europeisk byrå för försvarsmateriel och strategisk forskning vilken skulle ha i uppgift att sörja för att de operativa behoven uppfylls. Ett stort antal medlemmar förespråkade också idén om att inrätta ett särskilt råd för försvarsfrågor. Slutligen diskuterade arbetsgruppen vissa institutionella frågor. Arbetsgruppen ansåg att den person som är hög representant för GUSP även ska ha ansvar för unionens verksamhet på europeiska säkerhets- och försvarspolitikens område (ESFP). Arbetsgruppen betonade även vikten av parlamentarisk kontroll.¹³⁴

Arbetsgruppens slutrapport diskuterades vid konventets plenarmöte den 20–21 december 2002. Det fanns ett brett stöd för resultatet av arbetsgruppens diskussioner och många talare ställde sig helt bakom gruppens rekommendationer. På konventsmötet fanns även starka krav på parlamentarisk kontroll, främst genom de nationella parlamenten. Däremot nåddes ingen enighet om förslagen i syfte att medge flexibilitet varken i fråga om krishantering eller kollektivt försvar.¹³⁵

3.9 Arbetsgrupp 9: Förenkling

Arbetsgruppen för förenkling av lagstiftningsförfaranden och instrument hade i uppgift att bland annat diskutera hur antalet lagstiftningsförfaranden skulle minskas, om det gick att

¹³⁸ Se nuvarande artikel 249 EGF.

¹³⁹ Se nuvarande artikel 249 EGF.

förenkla vissa förfaranden och hur antalet rättsliga instrument kunde minskas.¹³⁶ Slutrapporten presenterades den 29 november 2002.¹³⁷ Inledningsvis konstaterade arbetsgruppen att det nuvarande unionssystemet är oklart och svårbegripligt för medborgarna. För att ha möjlighet att kritisera och kontrollera systemet måste medborgarna kunna förstå systemet. Att förenkla innebär att göra systemet begripligt men även att rättsakter med samma rättsliga och politiska status ska ha samma demokratiska legitimitet. I rapporten togs frågan om förenkling av instrumenten, inklusive normhierarkin, och frågan om förenkling av lagstiftnings- och budgetförfarandena upp separat.

Unionen har för närvarande 15 olika rättsliga instrument. Arbetsgruppens medlemmar ansåg att antalet rättsliga instrument som unionen förfogar över måste minskas betydligt. Arbetsgruppen föreslog att instrumenten begränsas till följande:

1. Bindande instrument

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

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

Beslut som skulle ha en något vidare definition än den nuvarande.¹³⁸

2. Icke-bindande instrument

Rekommendationer, samma definition som nuvarande.

Yttranden, samma definition som nuvarande.¹³⁹

Arbetsgruppen rekommenderade att dessa unionsinstrument räknas upp i ett inledande avsnitt i det nya fördraget. Den föreslagna klassificeringen föreslog man skulle tillämpas även

¹⁴⁰ Bryssel den 29 november 2002 (2.12) CONV 424/02 *Slutrapport från arbetsgrupp IX för förenkling*, s. 3–7.

på polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Beträffande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, GUSP, var arbetsgruppens medlemmar eniga om att man borde behålla de specifika särdragen hos instrumenten. Gruppen rekommenderade dock att man skulle ersätta begreppen gemensamma åtgärder, gemensamma strategier och gemensamma ståndpunkter med benämningen GUSP-beslut. Angående atypiska akter, såsom resolutioner och uttalanden, ansåg arbetsgruppen att det var nödvändigt att ett visst utrymme för flexibilitet behålls och gruppen avstod därför från att ge några rekommendationer om minskning av eller nya begrepp för dessa instrument. Arbetsgruppen rekommenderade dock att man inför en regel i det konstitutionella fördraget där det framgår att lagstiftaren inte får anta atypiska akter i en fråga där lagstiftaren har fått ett förslag eller lagstiftningsinitiativ förelagt sig. Arbetsgruppen rekommenderade vidare att man likriktar och förtydligar språkbruket i fördraget när det gäller de olika rättsliga grunderna så att språkbruket blir konsekvent. Vidare ansåg arbetsgruppen att den öppna samordningsmetoden borde ges konstitutionell rang.¹⁴⁰

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

¹⁴¹ Återkallande skulle enligt förslaget innebära att befogenheten att utfärda delegerad lagstiftning skulle kunna återtas, ett tyst förfarande skulle innebära att delegerad lagstiftning träder ikraft om inte lagstiftaren har invändningar inom en viss tid och slutligen upphävningsmekanism skulle innebära att bestämmelserna i den delegerade akten löper ut efter en viss tid.

¹⁴² Bryssel den 29 november 2002 (2.12) CONV 424/02 *Slutrapport från arbetsgrupp IX för förenkling*, s. 8–12.

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

Delegerade akter, delegerade förordningar. Akter som i detalj utvecklar eller ändrar vissa delar av en rättsakt inom ramen för ett bemyndigande som fastställs av lagstiftaren. Det skulle gälla fall då lagstiftaren anser att de väsentliga delar av ett område som denne fastställt behöver utvecklas i rättsligt hänseende och att detta kan delegeras. En sådan delegering måste emellertid omfattas av begränsningar och en kontrollmekanism som lagstiftaren själv ska fastställa i rättsakten. Kontrollen kan utgöras av en återkallanderätt, ett tyst förfarande eller en upphävningsmekanism.¹⁴¹ Delegerade akter ska antas av kommissionen eller i särskilda fall av rådet genom kvalificerad majoritet.

Genomförandakter, genomförandeförordning eller genomförandebeslut. Akter om genomförande av rättsakter, ”delegerade akter” eller akter som föreskrivs i själva fördraget. Liksom när det gäller delegerade akter är det lagstiftaren som avgör om och i vilken utsträckning det är nödvändigt att på unionsnivå anta akter om genomförande av rättsakter och/eller delegerade akter samt eventuellt det kommittéförfarande som ska åtfölja antagandet av sådana akter. Eventuellt lätta upp kommittéförfarandena.¹⁴²

Arbetsgruppen övergick sedan till att diskutera frågan om förenkling av förfarandena. Om man endast tar hänsyn till Europaparlamentets och rådets respektive roller vid beslutsförfarandena reduceras de till huvudsakligen fem stycken, nämligen medbeslutande, samarbete, enkelt yttrande eller samtycke från Europaparlamentet samt beslutsfattande av rådet ensamt. Arbetsgruppen rekommenderade att förfarandena för beslutsfattande räknas upp och att deras väsentliga delar beskrivs i första delen av det konstitutionella

¹⁴³ *Ibid*, s. 13–18.

¹⁴⁴ *Ibid*, s. 18–21.

fördraget, medan en detaljerad beskrivning av hur de fungerar skulle finnas i andra delen. Arbetsgruppen rekommenderade en allmän tillämpning av kvalificerad majoritetsröstning i rådet inom medbeslutandeförfarandets tillämpningsområde och en större flexibilitet i förlikningskommitténs sammansättning samt även vissa språkliga justeringar gällande

REKOMMENDATIONER:

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

förfarandet i fördraget. Arbetsgruppen ansåg även att medbeslutandeförfarandet borde tillämpas generellt vid antagande av rättsakter. Arbetsgruppen nådde bred enighet om att föreslå att man skulle avskaffa samarbetsförfarandet och ersätta det med medbeslutandeförfarandet eller samrådsförfarandet. När det gäller samtyckesförfarandet ansåg arbetsgruppen att man borde förbehålla förfarandet för ratificering av internationella avtal. I övriga fall där samtyckesförfarandet nu används borde man övergå till att tillämpa medbeslutandeförfarandet.¹⁴³

Slutligen diskuterade arbetsgruppen förenkling och förbättring

¹⁴⁵ Bryssel den 13 december 2002 (8.1) CONV 449/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 5–6 december 2002*, s. 1–9. Se vidare Bergström, C-F. och Rotkirch, M., *Simply Simplification? The Proposal for a Hierarchy of Legal Acts*, Sieps 2003:8.

¹⁴⁶ Bryssel den 19 juli 2002 (24.7) Bryssel den 19 juli 2002 (24.7) *Arbetsgrupper: Andra omgången*.

¹⁴⁷ Bryssel den 2 december 2002 (4.12) CONV 426/02 *Slutrapport från arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa*. Ordförande för arbetsgruppen var John Burton. Se även arbetsgruppens mandat, gruppens arbetsdokument och den analys som finns tillgänglig på <http://european-convention.eu.int>.

av budgetförfarandet. Arbetsgruppen rekommenderade att man skulle införa en artikel i den konstitutionella delen av det nya fördraget som klart och tydligt fastställer de principer som styr budgetbestämmelserna. En ny rättslig grund borde införas i fördraget för att där införa en mekanism för finansiell programplanering på medellång sikt. Fördraget borde även på ett mer fullständigt sätt lösa frågan om sambanden mellan lagstiftningen och budgetförfarandet.¹⁴⁴

Arbetsgruppens slutrapport diskuterades vid konventets plenarmöte den 5–6 december 2002. På mötet nåddes enighet om att minska antalet rättsinstrument till sex instrument: två bindande instrument, ”lagar” och ”ramlagar”, som skulle ersätta nuvarande ”förordningar” och ”direktiv”; ”förordningar” och ”beslut” som skulle reserveras för de bindande akter som det verkställande organet antar som delegerade akter och genomförandeakter; och slutligen icke bindande instrument, ”rekommendationer” och ”yttranden”. Förslaget om rangordningen av unionens akter mottogs positivt men skulle preciseras vid ett senare tillfälle. Det nåddes ingen enighet om att införa den nya kategorin ”delegerade akter”. Gällande den tredje nivån i det föreslagna normsystemet, genomförandeakter, ansåg ordföranden att frågan om förenkling av den så kallade kommittologin borde behandlas ytterligare. Han ansåg också att formuleringen av nuvarande artikel 202 EGF borde ses över så att Europaparlamentets lagstiftande befogenhet inom ramen för medbeslutandeförfarandet beaktas. Det fanns stöd för arbetsgruppens förslag om förenkling av lagstiftningsförfarandena men förslagen gällande budgetförfarandet borde ses över ytterligare.¹⁴⁵

3.10 Arbetsgrupp 10: Frihet, säkerhet och rättvisa

¹⁴⁸ Bryssel den 2 december 2002 (4.12) CONV 426/02 *Slutrapport från arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa*, s. 3–7.

Den tionde arbetsgruppen diskuterade vilka förbättringar som är nödvändiga för att ett område för frihet, säkerhet och rättvisa verkligen skulle kunna införas.¹⁴⁶ Gruppen presenterade sin slutrapport den 2 december 2002.¹⁴⁷ Inledningsvis redogjorde arbetsgruppen för två gyllene regler som styrt gruppens arbete. Den första var att man borde ha en gemensam allmän rättslig ram där de särskilda utmärkande dragen på detta område erkänns, alltså att alla bestämmelser om ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa borde sammanföras i en enda avdelning i fördraget. Den andra gyllene regeln var att man i så stor utsträckning som möjligt borde skilja på lagstiftande och operativa uppgifter. Arbetsgruppens rapport delades in i tre delar, i del (a) behandlades lagstiftningsförfarandena, i del (b) behandlades stärkning av det operativa samarbetet och i del (c) behandlades vissa övergripande frågor.

Arbetsgruppen inledde med att diskutera lagstiftningsförfarandena avseende områden inom den nuvarande första pelaren. Beträffande asyl, flyktingar och fördrivna personer gav arbetsgruppen tre rekommendationer. För det första att omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutande skulle tillämpas för lagstiftning om asyl, flyktingar och fördrivna personer. För det andra att nuvarande artikel 63.1 och 63.2 EGF skulle formuleras om för att skapa en allmän rättslig grund som möjliggör antagandet av de åtgärder som behövs för att införa ett gemensamt asylsystem och en gemensam politik avseende flyktingar och fördrivna personer. För det tredje att man i fördraget skulle fastställa principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna, som skulle gälla som allmän princip för unionens asyl-, invandrings- och gränskontrollpolitik. Beträffande invandringspolitiken rekommenderade arbetsgruppen att en gemensam invandringspolitik borde fastställas som ett mål i fördraget och att en rättslig grund borde anges, så att unionen kan vidta stimulans- och

¹⁴⁹ *Ibid*, s. 7–15.

stödtåtgärder för att bistå medlemsstaterna att främja integrationen av lagligen bosatta tredjelandsmedborgare. Arbetsgruppen rekommenderade även en övergång till kvalificerad majoritetsröstning (KMR) och medbeslutande när det gäller unionens lagstiftning på dessa områden. Vidare ansåg arbetsgruppen att den rättsliga grunden för viseringspolitiken, nuvarande artikel 62.2.b EGF, borde förenklas och möjliggöra antagande av rättsakter genom KMR. Beträffande nuvarande artikel 62.2.a EGF rekommenderade arbetsgruppen att artikeln omformuleras.¹⁴⁸

Arbetsgruppen övergick sedan till att diskutera polis- och straffrättsligt samarbete. Arbetsgruppen rekommenderade att rambeslut, beslut och gemensamma ståndpunkter skulle

REKOMMENDATIONER:

- Vissa tillägg till artikel 2 och 3 i förslaget till det konstitutionella fördraget.
- Förtydligande av befogenheterna gällande folkhälsa och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.
- Stöd för en fördragsfästning av den öppna samordningsmetoden.
- Man borde klargöra räckvidden av unionens åtgärder för att därigenom underlätta en allmän tillämpning av kvalificerad majoritetsröstning i rådet.
- Arbetsmarknadsparternas roll borde erkännas i det konstitutionella fördraget.

ersättas av förordningar, direktiv och beslut. Vidare rekommenderades att principen om ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden skulle fastställas i fördraget. Den rättsliga

¹⁵⁰ *Ibid*, s. 15–20.

¹⁵¹ *Ibid*, s. 20–25.

¹⁵² Bryssel den 13 december 2002 (8.1) CONV 449/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 5–6 december 2002*, s. 10–17.

¹⁵³ Bryssel den 22 november 2002 (25.11) CONV 421/02 *Arbetsgruppen för ett socialt Europa*.

grunden för polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet borde även omformuleras för att åstadkomma mer klarhet, effektivitet och rättslig säkerhet. Vidare ansåg gruppen att det beträffande krisåtgärder inom den nuvarande tredje pelaren vore lämpligt att efter en sammanslagning av pelarna använda en bestämmelse motsvarande nuvarande artikel 308 EGF som rättslig grund. Arbetsgruppens medlemmar ansåg att en viss grad av tillnärmning av den materiella straffrätten är nödvändig och rekommenderade därför att det skulle införas en rättslig grund som skulle göra det möjligt att anta minimiregler som motsvarar en gemensam grund om vissa kriterier är uppfyllda. Arbetsgruppen rekommenderade även att det skulle införas en rättslig grund som skulle möjliggöra antagandet av gemensamma regler för särskilda inslag i straffprocessrätten. Det borde även införas en rättslig grund som skulle möjliggöra åtgärder för förebyggande av brott. Arbetsgruppen rekommenderade även beslutsfattande genom KMR och medbeslutande inom vissa områden där det idag finns krav på enhällighet, såsom gemensamma minimiregler och miniminormer. Regeln om enhällighet borde kvarstå när det gäller vissa aspekter av det straffrättsliga samarbetet som rör medlemsstaternas grundläggande funktioner med rötter i deras olika rättsliga traditioner.¹⁴⁹

Arbetsgruppen övergick sedan till att diskutera en stärkning av det operativa samarbetet. Gruppen föreslog att en effektivare struktur för samordning av det operativa samarbetet på hög teknisk nivå skulle upprättas inom rådet. Vidare rekommenderade arbetsgruppen att en rättslig grund skulle införas som skulle göra det möjligt att anta nödvändiga åtgärder för en stegvis utveckling av ett gemensamt system för förvaltning av de yttre gränserna. Arbetsgruppens medlemmar ansåg även att man borde införa två korta och allmänna

¹⁵⁴ Bryssel den 4 februari 2003 (4.2) CONV 516/1/03 *Slutrapport från arbetsgrupp XI för ett socialt Europa*. Ordförande för arbetsgruppen var Giorgos Katiforis. Se även arbetsgruppens mandat och gruppens arbetsdokument som finns tillgängliga på <http://european->

bestämmelser om Europol och Eurojust i det konstitutionella fördraget. Angående frågan om en europeisk allmän åklagare eller åklagarmyndighet gick åsikterna isär i arbetsgruppen.¹⁵⁰

Slutligen diskuterade arbetsgruppen vissa övergripande frågor i sista delen av rapporten bland annat gällande förbättrad effektivitet i genomförandet i medlemsstaterna, de nationella parlamentens roll och domstolskontroll.¹⁵¹

Arbetsgruppens slutrapport diskuterades vid konventets plenarmöte den 5–6 december 2002. Gruppens resultat bemöttes på det hela taget positivt.¹⁵²

3.11 Arbetsgrupp 11: Socialt Europa

Arbetsgruppen för ett socialt Europa fick bland annat i uppgift att diskutera vilka sociala värderingar och mål som borde inkluderas i det konstitutionella fördraget.¹⁵³ Gruppen presenterade sin slutrapport vid plenarmötet den 6–7 februari 2003.¹⁵⁴ Rapporten inleddes med en sammanfattning av

¹⁵⁵ Bryssel den 13 februari 2003 (20.2) CONV 548/03 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 6–7 februari 2003*, s. 5–7.

4 FAS 3 – FÖRSLAGSFASEN

*”Så snart denna granskning [av olika förslag, den andra fasen] avslutats kommer konventet att kunna inleda den tredje etappen av sitt arbete, nämligen rekommendationerna och förslaget.”*¹⁵⁶

4.1 Diskussionscirkelarna

Vid plenarmötena i december 2002 och i januari 2003 framkom det önskemål från konventsledamöterna om att konventet inom vissa områden närmare borde undersöka konsekvenserna av de förslag som lagts av arbetsgrupperna. Vid det senare mötet föreslog därför ordföranden att en särskild så kallad diskussionscirkel om domstolen skulle inrättas. Denna kom att följas av en diskussionscirkel för budgetförfarandet och en för egna medel. Diskussionscirkelarna var mer begränsade till sin sammansättning än arbetsgrupperna och syftet var framförallt att de skulle tillföra sakkunskap inom några specifika områden.

4.1.1 Diskussionscirkel för domstolen

Vid plenarmötet den 20–21 januari 2003 beslutades att en diskussionscirkel skulle upprättas där frågor rörande domstolens roll i samband med utvidgningen togs upp.¹⁵⁷ Vid plenarmötet den 6–7 februari 2003 presenterade presidiet ramen för diskussionscirkelns arbete.¹⁵⁸ Av detta följde att gruppen bland annat skulle diskutera förfarandet för utnämning av domare och generaladvokater, benämningarna på domstolen och förstainstansrätten och enskilda personers rätt att väcka

¹⁵⁶ Bryssel den 5 mars 2002 (7.3) CONV 4/02 *Tal vid konventets inledande möte den 28 februari 2002*, Valéry Giscard d’Estaing.

¹⁵⁷ Bryssel den 27 januari 2003 (31.1) CONV 508/03 *Sammanfattande rapport från plenarmötet* – Bryssel den 20–21 januari 2003 s 9. Se även Bryssel den 14 februari 2003 (18.2) CONV 559/03 *Sammansättning av diskussionscirkeln om domstolen*. Ordförande för diskussionscirkeln var Antonio Vitorino.

¹⁵⁸ Bryssel den 13 februari 2003 (20.2) CONV 548/03 *Sammanfattande rapport från plenarmötet* – Bryssel den 6–7 februari 2003 s. 13.

¹⁵⁹ Bryssel den 7 februari 2003 (10.2) CONV 543/03 *Diskussionscirkel: för domstolen*.

talän.¹⁵⁹

Fyra möten och ett extramöte hölls i diskussionscirkeln. Vid det första mötet den 17 februari 2003 hade medlemmarna en diskussion med EG-domstolens ordförande, Gil Carlos Rodriguez Iglesias, vidare diskuterades gruppens mandat och upplägget av arbetet samt förfarandet för utnämning av domare och generaladvokater.¹⁶⁰ Vid det andra mötet hade man bland annat en diskussion med förstainstansrättens ordförande, Bo Vesterdorf. Diskussionscirkeln presenterade sin slutrapport efter det sista ordinarie mötet den 17 mars 2003.¹⁶¹

I sin rapport konstaterade diskussionscirkeln att antalet domare och generaladvokater borde vara oförändrat. Vissa medlemmar i cirkeln ansåg dock att utnämningen av domare och generaladvokater borde ske genom ett rådsbeslut med kvalificerad majoritet medan andra ansåg att det nuvarande förfarandet skulle fortsätta gälla. Varje medlemsstat borde även fortsättningsvis framföra en kandidat. Medlemmarna i diskussionscirkeln ansåg vidare att det borde upprättas en rådgivande kommitté som skulle avge yttranden om en kandidats lämplighet. Beträffande mandatperioden ansåg cirkelns medlemmar att en förlängning av mandatperioden för domstolens ledamöter borde göras men mandatperioden ska inte vara förnybar. Vissa medlemmar ansåg dock att det nuvarande systemet borde behållas. Beträffande förstainstansrätten enades cirkelns medlemmar om att föreslå att det nuvarande systemet skulle behållas.

Angående bland annat upprättandet av så kallade särskilda rättsinstanser var cirkelns medlemmar öppna för möjligheten att rådet ska fatta beslut med kvalificerad majoritet och att det så kallade medbeslutandeförfarandet borde tillämpas. Beträffande eventuella ändringar av enskildas talerätt (artikel 230 fjärde stycket EGF) hade cirkelns medlemmar olika

¹⁶⁰ Bryssel den 13 februari 2003 (14.2) CONV 558/03 CERCLE I *Mötet den 17 februari 2003*.

¹⁶¹ Bryssel den 25 mars 2003 (28.3) CONV 636/03 CERCLE I 13 *Slutrapport från diskussionscirkeln om domstolens sätt att fungera*.

uppfattningar. Vissa medlemmar ansåg inte att det var nödvändigt att ändra lydelsen av artikeln. Däremot ansåg denna del att det borde nämnas i konstitutionen att det i enlighet med principen om lojalt samarbete åligger de nationella domstolarna att tolka nationella bestämmelser om talerätt så att "... enskilda personers rätt till ett verksamt rättsligt skydd för de rättigheter som följer av unionsrätten" säkerställs.¹⁶² Den andra delen av cirkelns medlemmar ansåg att den nuvarande lydelsen av artikel 230 fjärde stycket är alltför restriktiv och således borde ändras. En majoritet av cirkelns medlemmar ställde sig bakom ett förslag till ny lydelse av artikeln som utvidgar rätten för enskilda att väcka talan. Vidare ansåg flertalet av cirkelns medlemmar att artikel 230 EGF borde ändras så att den även omfattar rättsakter som unionens fristående myndigheter antar.

Beträffande benämningarna av domstolen och förstainstansrätten rekommenderade diskussionscirkeln att EG-domstolen skulle benämnas "Europeiska unionens domstol" och att förstainstansrätten skulle benämnas "Europeiska unionens allmänna domstol". De särskilda rättsinstanser som kan upprättas i enlighet med artikel 225a EGF föreslogs benämnas "specialiserade domstolar". Slutligen ansåg medlemmarna i diskussionscirkeln att påföljdssystemet vid underlåtelse att följa domstolens dom inte är tillräckligt effektivt. Fyra olika förslag för att stärka påföljdssystemet presenterades av diskussionscirkeln.¹⁶³

Diskussionscirkelns slutrapport kompletterades efter ett extrainsatt möte om domstolens eventuella behörighet på GUSP-området. I den kompletterande rapporten konstateras att åsikterna i diskussionscirkeln gick isär. Vissa medlemmar ansåg att domstolen borde ha allmän behörighet inom GUSP-området medan andra medlemmar motsatte sig detta. Cirkelns

¹⁶² *Ibid*, s.6.

¹⁶³ *Ibid*.

¹⁶⁴ Bryssel den 16 april 2003 (23.4) CONV 689/1/03 REV 1 CERCLE I 16
Kompletterande rapport om frågan om domstolskontroll av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

medlemmar enades dock om att man borde ändra den nuvarande lydelsen av artiklarna 60 och 301 EGF så att det i framtiden framgår att ekonomiska sanktioner kan vidtas mot enskilda.¹⁶⁴

4.1.2 Diskussionscirkel för budgetförfarande

Vid plenarmötet den 17–18 mars 2003 meddelade ordföranden att en diskussionscirkel om frågor som rör budgetförfarandena skulle inrättas.¹⁶⁵ Henning Christopherson utsågs till ordförande för cirkeln. I ramen för överläggningarna framgick att diskussionscirkeln skulle diskutera dels hur budgetplanen kan infogas i konstitutionen, dels konkreta regler för förenklat budgetförfarande.¹⁶⁶ Tre möten hölls i diskussionscirkeln, det första den 18 mars 2003 och det sista den 4 april 2003.

Slutrapporten från diskussionscirkeln inleddes med en presentation av cirkelns slutsatser rörande budgetplanen. Först konstaterades att budgetplanen borde benämnas ”flerårig finansieringsram” för att bättre spegla innehållet i akten. Därefter diskuterades vilka delar av finansieringsramen som borde införas i den första delen av det konstitutionella fördraget. Flertalet av medlemmarna i cirkeln ansåg att en särskild artikel rörande finansieringsramen borde införas i den första delen och vara placerad före artikeln om det årliga budgetförfarandet. Cirkeln föreslog följande lydelse beträffande förfarandet: ”Rådet [som sammanträder på stats- eller regeringschefsnivå – Europeiska rådet] skall på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets samtycke [med förstärkt kvalificerad majoritet/ med kvalificerad majoritet] anta lagen om den fleråriga finansieringsramen.”.

I den tredje delen av det konstitutionella fördraget borde det

¹⁶⁵ Bryssel den 21 mars 2003 (25.3) CONV 630/03 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – den 17–18 mars 2003 i Bryssel.*

¹⁶⁶ Bryssel den 13 mars 2003 (14.3) CONV 612/03 ”*Diskussionscirkel*” om budgetförfarandet. Se även Bryssel den 18 mars 2003 (20.3) CONV 629/03 CERCLE II 4 *Sammansättning av diskussionscirkeln om budgetförfarandet.*

enligt cirkelns medlemmar framgå att det i finansieringsramen ska fastställas ett tak dels för anslagen för åtaganden, dels för anslagen för betalningar. Principen om ett flexibilitetsinstrument borde även anges i andra delen. Vidare borde det framgå av det konstitutionella fördraget hur länge perioden som omfattas av finansieringsramen varar. Vid ett eventuellt misslyckande att anta finansieringsramen borde det göras möjligt att förlänga den föregående med ett år. Det borde även finnas en bestämmelse som gör det möjligt att vid behov ändra finansieringsramen. Slutligen fastställdes i slutrapporten att det rättsliga instrumentet för finansieringsramen ska vara en lag som inte ska omfattas av medbeslutandeförfarandet.

Därefter övergick diskussionscirkeln till att diskutera det årliga budgetförfarandet i slutrapporten. Cirkelns medlemmar ansåg att man inte ska göra någon åtskillnad mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter. Den inter-institutionella praxis beträffande förhandling och förlikning som byggts upp mellan institutionerna borde kodifieras i det konstitutionella fördraget. Systemet med trepartsdialog borde formaliseras. Cirkelns medlemmar ansåg att förfarandet för antagandet av den årliga budgeten kan förenklas och förkortas om de övriga rekommendationerna från cirkeln antas. I slutrapporten rekommenderades att kommissionen sänder sitt budgetförslag till rådet och parlamentet. Därefter fastställer rådet sin ståndpunkt med kvalificerad majoritet och skickar den till parlamentet (vissa av cirkelns medlemmar ansåg dock att parlamentet först ska fastställa sin ståndpunkt). Parlamentet ska vid första behandlingen besluta genom enkel majoritet och det skulle då finnas tre möjligheter; om parlamentet inte yttrar sig anses budgeten antagen, om parlamentet godtar rådets ståndpunkt anses budgeten antagen och om parlamentet gör förslag till ändringar sammankallas förlikningskommittén. Förlikningskommittén kan anta en gemensam ståndpunkt som därefter måste godkännas eller förkastas av båda institutionerna. Medlemmarnas åsikter gick isär i frågan om

¹⁶⁷ Bryssel den 14 april 2003 (24.4) CONV 679/03 CERCLE II 6, *Slutrapport från diskussionscirkeln om budgetförfarandet*.

vad som skulle hända om förlikningskommittén inte kan anta en gemensam ståndpunkt eller någon av institutionerna förkastar förslaget. Vissa ansåg att man borde bygga på det nuvarande systemet för förfarandet för icke-obligatoriska utgifter medan andra föredrog ett system där man fastställer det lägsta belopp som föreslås för varje budgetrubrik där oenighet föreligger.¹⁶⁷

4.1.3 Diskussionscirkel för egna medel

Den tredje diskussionscirkeln som inrättades skulle diskutera egna medel. Inigo Mendez de Vigo utsågs till ordförande för cirkeln som sammanträdde vid fyra tillfällen. Det första mötet hölls den 14 april 2003. Cirkeln avslutade sitt arbete den 6 maj 2003.¹⁶⁸

I slutrapporten fastställdes inledningsvis att det finns tre nivåer som bör beaktas när man diskuterar unionens finansiella medel: den konstitutionella nivån, nivån för systemet för egna medel och nivån för budgeten. Cirkelmedlemmarna ansåg att de egna medlen borde omfattas av en fördragsartikel i första delen av det konstitutionella fördraget. Vidare ansåg medlemmarna att beteckningen ”egna medel” kan vara vilseledande, dock inte i betydelsen ”de medel som enligt lag hänförs till unionen”. Därefter diskuterades de olika frågorna i mandatet. Till att börja med diskuterades om nuvarande egna medel motsvarar medborgarnas förväntningar i fråga om skälighet och öppenhet. Cirkelmedlemmarna ansåg att denna fråga besvaras genom de principer som bör vägleda finansieringssystemet och avspeglas i det konstitutionella fördraget. Detta är principen om insyn i unionens finansiering, principen om samtycke till skatt, principen om lämpliga medel och principen om rättvisa mellan medlemsstaterna.

¹⁶⁸ Bryssel den 7 april 2003 (8.4) CONV 656/03 CERCLE III 02
Mötesplan. Se även cirkelns mandat i dokument CONV 656/03 och
Bryssel den 11 april 2003 (14.4) CONV 655/03 CERCLE III 01
Sammansättning av diskussionscirkeln om egna medel.

Därefter diskuterades frågorna rörande beslutsförfarandet. Det nuvarande systemet är mycket tungrott och flertalet av medlemmarna ansåg därför att man bör införa två skilda förfaranden med två skilda rättsliga grunder i det konstitutionella fördragets första del. Förfarandet för fastställandet av taket för de egna medlen borde såsom nu ske genom enhälligt antagande av rådet av de bestämmelser som medlemsstaterna rekommenderas att anta i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser. Konkreta föreskrifter för unionens medel borde däremot antas av rådet genom kvalificerad majoritet med parlamentets samtycke. Vidare ansåg cirkelmedlemmarna att det rättsliga sambandet mellan de olika taken och sekundärrättsakter som fastställer taken borde fastställas i första delen. Det borde även fastställas att taket för de egna medlen är bindande för finansieringsramen som i sin tur är bindande för budgeten.

Slutligen diskuterades frågan om det nuvarande förfarandet kan ge möjlighet till en väsentlig ändring av dessa medel. Det framfördes skilda ståndpunkter i cirkeln rörande denna fråga. Vissa ansåg att unionens system ska utvecklas mot intäkter av skattekaraktär medan andra ansåg att det nuvarande systemet är tillräckligt säkert och rättvist. Cirkelmedlemmarna drog dock slutsatsen att den nuvarande rättsliga grunden medger att det införs nya medel.¹⁶⁹

4.2 Förslaget till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa

4.2.1 Arbetsmetoden under den tredje fasen

Vid plenarmötet den 28–29 oktober 2002 presenterade

¹⁶⁹ Bryssel den 8 maj 2003 (13.5) CONV 730/03 CERCLE III 07 *Slutrapport från diskussionscirkeln om egna medel*.

¹⁷⁰ Bryssel den 31 oktober 2002 (6.11) CONV 378/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 28–29 oktober 2002* och Bryssel den 28 oktober 2002 (28.10) CONV 369/02 *Preliminärt utkast till konstitutionellt fördrag*.

¹⁷¹ Bryssel den 31 oktober 2002 (6.11) CONV 378/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 28–29 oktober 2002*.

ordföranden ett utkast till ett konstitutionellt fördrag. Avsikten med utkastet var att åskådliggöra strukturen av det nya fördraget. Ordföranden sade att presidiet under de första månaderna 2003 avsåg att lägga fram förslag till artiklar till den första delen av utkastet.¹⁷⁰ När utkastet presenterades hölls en första debatt på plenarmötet om förslaget. Fördragsförslaget fick ett i stort sett positivt mottagande av konventet. Det uttrycktes dock tveksamhet angående medborgarskapet, befogenheterna, slutbestämmelserna och förfarandena för översyn av fördraget samt till att utkastet innehöll en avdelning om försvarsfrågor och artiklar om rådets ordförandeskap.¹⁷¹ Vid det efterföljande plenarmötet, 7–8 november 2002, fortsatte debatten om utkastet till nytt konstitutionellt fördrag. Inledningsvis konstaterades att den enighet som nåddes vid det föregående mötet om fördragets konstitutionella karaktär och dess struktur bekräftades av samtliga inlägg. Flera ledamöter underströk önskemålet att den institutionella strukturen snabbt klargörs; hela den institutionella triangeln borde förstärkas. En del ansåg att nya arrangemang för val av kommissionens ordförande skulle kunna underlätta en överenskommelse om en vald ordförande för Europeiska rådet.¹⁷² Vid konventets plenarmöte den 20–21 december 2002 inledde ordföranden med en genomgång av konventets arbetsgång. Den första uppsättningen artiklar planerade presidiet att presentera för konventet vid plenarmötet i januari. Den andra uppsättningen artiklar skulle läggas fram i februari och den tredje uppsättningen i mars

¹⁷² Bryssel den 13 november 2002 (28.11) CONV 400/02 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 7–8 november 2002*.

¹⁷³ Bryssel den 23 december 2002, CONV 473/02, *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 20 december 2002*.

¹⁷⁴ Bryssel den 6 februari 2003 (6.2) CONV 528/03 *Utkast till artiklarna 1–16 i det konstitutionella fördraget*. Bryssel den 13 februari 2003 (20.2) CONV 548/03 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 6–7 februari 2003*

¹⁷⁵ Förslag till konstitutionellt fördrag förkortas i denna sammanställning FKF för att därigenom skilja de nya artiklarna från de nuvarande artiklarna i EG-fördraget (EGF) och EU-fördraget (EUF).

eller april 2003. Konventet skulle således ha tillgång till ett fullständigt utkast till den första delen av fördraget i april 2003.¹⁷³

Vid plenarmötet den 6-7 februari 2003¹⁷⁴ presenterade presidiet de första sexton artiklarna till förslaget till det nya konstitutionella fördraget (FKF).¹⁷⁵ Konventet hade då arbetat i ett år; nästan fem månader ägnades åt den inledande lyssnarfasen, drygt sex månader ägnades åt den andra reflektionsfasen. För den tredje fasen, förslagsfasen, då konventets arbete skulle ta form återstod nu enbart ungefär fyra månader. Detta ställde stora krav på konventet som metod och på konventsledamöterna som fick en stor mängd material att arbeta med under kort tid. Det ställde även stora krav på presidiet och sekretariatet. Såsom redogjorts för ovan var mycket av konventets arbete redan gjort när den tredje fasen inleddes. Arbetsgrupperna och därefter diskussionscirkelarna hade kommit med detaljerade förslag på många områden och varje slutrapport hade diskuterats ingående vid plenarmötena. Dessutom hade konventsledamöterna lämnat in flera hundra skriftliga bidrag till konventet. Det blev dock ändå ett svårt och krävande att konkretisera de olika förslagen under den tredje fasen samt att hitta tillfredsställande lösningar på de frågor som ännu inte diskuterats i konventet. Presidiet skulle nu under mycket kort tid formulera de åsikter som framkommit vid diskussionerna på plenarmötena i en juridisk text. I det följande kommer arbetssättet under förslagsfasen att redogöras för, därefter kommer konventets förslag att redogöras för i stora drag. Slutligen redogörs för de till fördraget tillhörande protokollen.

Arbetet under den tredje fasen gick till på det sättet att presidiets sekretariat, efter diskussioner i presidiet, författade fördragsartiklarna som sedan presenterades för konventet. Förslagen har byggt på de rekommendationer som gjorts i arbetsgrupperna och de diskussioner som förts vid plenarmötena. Vid det möte där förslagen presenterats har presidiet förklarat strukturen och tankarna bakom det aktuella förslaget.

Vid det efterföljande plenarmötet har sedan en diskussion förts om fördragsartiklarna. Konventsledamöterna har även kunnat lämna in ändringsförslag som har lagts ut på konventets hemsida. Mot bakgrund av plenardebatten och de inlämnade ändringsförslagen har presidiet sedan omarbetat utkastet som därefter presenterats för konventet igen. De första artiklarna som presenterades diskuterades relativt ingående medan de fördragsartiklar som presenterades senare inte diskuterades i samma utsträckning. Diskussionerna i konventet under den sista månaden dominerades till stor del av de institutionella frågorna. Slutligen ställde tidspressen stora krav på konventet under den tredje fasen. Konventet införde längre plenarmöten och möttes oftare under den tredje fasen för att hinna diskutera alla delar av förslaget till nytt konstitutionellt fördrag.

4.2.3 Den första delen – de konstitutionella bestämmelserna

Den första delen innehåller de konstitutionella bestämmelserna och består av 59 fördragsartiklar indelade i nio avdelningar. Den första avdelningen har benämnts ”Definition av unionen och dess mål” och består av de sex första fördragsartiklarna. Unionens värden och mål fastställs i artiklarna I-2 och I-3 FKF. I artikel I-4 FKF fastställs att fri rörlighet samt etableringsrätt ska garanteras inom och av unionen samt att all diskriminering på grund av nationalitet ska vara förbjuden. I följande artikel regleras förbindelserna mellan unionen och medlemsstaterna. Det fastställs att unionen ”skall respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer” samt att unionen ska respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner. Av artikel I-6 FKF framgår att unionen ska ha status som juridisk person.

I den efterföljande avdelningen, ”De grundläggande rättigheterna och unionsmedborgarskapet”, som omfattar artiklarna I-7 och I-8 FKF fastställs först att stadgan i sin helhet utgör den andra delen av fördraget. Det fastställs även att unionen

ska ansluta sig till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I artikel I-8 FKF regleras det europeiska medborgarskapet.

De följande artiklarna, I-9-17 FKF, ingår i den tredje avdelningen som benämnts "Unionens befogenheter". I artikel I-9 FKF fastställs principerna för avgränsning och utövandet av unionens befogenheter. Först och främst fastställs att avgränsningen av unionens befogenheter ska styras av principen om tilldelade befogenheter och att utövandet av befogenheterna ska styras av principerna om subsidiaritet och proportionalitet. Vidare definieras principen om tilldelade befogenheter: unionen får bara handla inom ramen för de befogenheter som har tilldelats den av medlemsstaterna genom konstitutionen. Alla befogenheter som inte tilldelats unionen tillhör medlemsstaterna. Vidare definieras subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och en hänvisning görs till de bifogade protokollen. I följande artikel läggs principen om gemenskapsrättens företräde fast. Därefter definieras lojalitetsprincipen.

I artikel I-11 FKF definieras unionens olika befogenhetskategorier. Av artikeln framgår att medlemsstaterna endast kan lagstifta på områden där unionen har exklusiv kompetens om medlemsstaterna har blivit bemyndigade av unionen. Inom områden där det råder delad kompetens kan medlemsstaterna lagstifta "... i den mån som unionen inte utövar sin befogenhet eller har beslutat att inte längre utöva den.". Vidare framgår att unionen ska ha befogenhet att samordna medlemsstaternas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik, att fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik. Unionen kan även anta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder på vissa områden (kompletterande befogenhet). Unionens exklusiva kompetens framgår av artikel I-12 FKF. Enligt denna ska unionen ha exklusiv kompetens "att fastställa de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion" samt på följande områden:

- Den monetära politiken för de medlemsstater som har infört euron.
- Den gemensamma handelspolitiken.
- Tullunionen.
- Bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

I efterföljande artikel räknas de huvudområden upp där befogenheterna är delade mellan unionen och medlemsstaterna, som till exempel inre marknaden, området med frihet, säkerhet och rättvisa, jordbruk och fiske och transport. De delade kompetenserna är negativt bestämda och uppräknningen är inte uttömmande utan alla befogenheter är delade om de inte omfattas av de exklusiva eller de kompletterande befogenheterna. De kompletterande befogenheterna regleras i artikel I-16 FKF och omfattar följande områden: industri, skydd för och förbättring av människors hälsa, utbildning, yrkesutbildning, ungdom och idrott, kultur och räddningstjänst. Slutligen återfinns i avdelning tre en så kallad flexibilitetsklausul som i stort sett motsvarar nuvarande artikel 308 EGF. En utvidgning av tillämpningsområdet har dock föreslagits till följd av sammanslagningen av pelarna. Vidare föreslår konventet att Europaparlamentet ska ges samtycke.

Den fjärde avdelningen av den första delen behandlar unionens institutioner. Denna del består av fjorton artiklar uppdelade i två kapitel. I det första kapitlet behandlas den institutionella ramen. Det framgår av artikel I-18 FKF att unionen har fem institutioner: Europaparlamentet, Europeiska rådet, Ministerrådet, Kommissionen och Domstolen. Huvudregeln är att parlamentet tillsammans med rådet lagstiftar. Parlamentet ska även ha hand om budgeten och om politisk kontroll och rådgivning samt utse kommissionens ordförande. Europeiska rådets uppgifter fördragsfästs i förslagets artikel I-20 FKF enligt vilken Europeiska rådet ska bestämma de allmänna politiska riktlinjerna och prioriteringarna för unionen. Ordföranden för Europeiska rådet

ska väljas av Europeiska rådet med kvalificerad majoritet för en period av två och ett halvt år. Ordföranden ska "leda och stimulera Europeiska rådets arbete". Vidare ska ordföranden representera unionen utåt i de frågor som omfattas av GUSP. Ministerrådet ska som huvudregel fatta beslut genom kvalificerad majoritet. Vidare föreslås att rådskonstellationen för allmänna frågor och lagstiftning och rådskonstellationen för utrikes frågor fördragsfästs i det konstitutionella fördraget. Ordförandeskapet för ministerrådet ska innehas av medlemsstaterna i minst ett år enligt ett system med jämlik rotation. Utrikesministern ska vara ordförande för rådet för utrikes frågor. Kvalificerad majoritet i Europeiska rådet och ministerrådet ska enligt huvudregeln i artikel I-24 FKF motsvara en enkel majoritet av medlemsstaterna som representerar minst tre femtedelar av unionens befolkning. Denna regel förslås träda i kraft den 1 november 2009. Vidare framgår av artikel I-24 FKF att Europeiska rådet genom enhällighet kan besluta att det vanliga lagstiftningsförfarandet ska gälla i de fall det särskilda lagstiftningsförfarandet gäller. Detsamma gäller för de områden där det föreskrivs att ministerrådet fattar beslut genom enhällighet; Europeiska rådet kan där besluta att kvalificerad majoritet ska gälla. Kommissionen regleras i artikel I-25 FKF. Från den 1 november 2009 föreslår konventet att kommissionens kollegium ska bestå av ordföranden, kommissionens vice ordförande (som ska vara unionens utrikesminister) och tretton ledamöter med rösträtt. Ledamöterna ska väljas genom ett system med lika rotation mellan medlemsstaterna men sammansättningen ska "på ett tillfredsställande sätt spegla[r] unionens samtliga medlemsstats demografiska och geografiska spännvidd". Kommissionens ordförande ska utnämna ledamöter utan rösträtt som ska komma från alla andra medlemsstater som inte är representerade bland de röstande ledamöterna. Europeiska rådet ska med kvalificerad

¹⁷⁶ Enligt konventets förslag skulle således revisionsrätten kategoriseras som en "övrig institution" till skillnad från "institutionerna" som räknas upp i artikel I-18 FKF. Idag räknas revisionsrätten som en institution, jmf artikel 7 EGF.

majoritet ”med hänsyn tagen till valen till Europaparlamentet och efter lämpligt samråd” föreslå en kandidat till posten som ordförande för kommissionen. Kandidaten ”väljs” sedan till ordförande av parlamentet. Unionens utrikesminister ska utnämnas av Europeiska rådet med godkännande av kommissionens ordförande. Utrikesministern ska leda unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Domstolen behandlas i artikel I-28 FKF. Enligt denna ska domstolen omfatta Europeiska domstolen (nuvarande EG-domstolen), den allmänna domstolen (nuvarande första instansrätten) och specialdomstolar. Domstolen ges i förslaget till konstitutionellt fördrag generell kompetens att tolka konstitutionen.

Det andra kapitlet i avdelningen ”Unionens institutioner” har benämnts ”Övriga institutioner och organ”. Som övriga institutioner räknas Europeiska centralbanken och Revisionsrätten.¹⁷⁶

I artikel I-31 FKF behandlas unionens rådgivande organ, Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén.

Följande avdelning, avdelning fem, behandlar utövandet av unionens befogenheter. Denna avdelning består av tre kapitel. Det första kapitlet, artiklarna I-32-38 FKF, behandlar de rättsakter som unionen har till sitt förfogande samt en definition av rättsakterna. Vidare fastställs hur rättsakterna antas och av vilken eller vilka institutioner. Det ska enligt förslaget finnas sex typer av instrument: europeiska lagar, europeiska ramlagar, europeiska förordningar, europeiska beslut, rekommendationer och yttranden. Europeiska lagar och ramlagar ska enligt huvudregeln antas av rådet och parlamentet gemensamt i enlighet med det som i förslaget benämns för det vanliga lagstiftningsförfarandet (nuvarande medbeslutandeförfarandet). I fall som särskilt anges i konstitutionen ska lagar och ramlagar antas i enlighet med så kallade särskilda lagstiftningsförfaranden. Rådet och kommissionen kan anta europeiska förordningar eller beslut. I vissa fall kan även Europeiska rådet och ECB anta sådana typer av rättsakter.

Enligt artikel I-35 FKF kan genom en europeisk lag eller ramlag delegeras befogenhet till kommissionen att utfärda delegerade förordningar som kompletterar eller ändrar vissa icke-

väsentliga delar av en lag eller ramlag. I lag eller ramlag ska omfattningen av och tillämpningsvillkor för delegeringen fastställas. I konventets förslag ges vidare två exempel på sådana tillämpningsvillkor, återkallanderätt och ”invändningsrätt” för parlamentet och rådet. Det bör noteras att detta enbart är exempel och att rådet och parlamentet således kan föreskriva andra tillämpningsvillkor. Vidare kan, enligt artikel I-36 FKF, kommissionen ges i uppgift att anta europeiska genomförandebefogenheter eller europeiska genomförandebeslut om det krävs enhetliga villkor för genomförandet av unionens bindande akter. Regler och principer för medlemsstaternas kontroll av genomförandakter ska fastställas i förväg i en europeisk lag.

I det andra kapitlet, artiklarna I-39-42 FKF, behandlas skärskilda bestämmelser för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och området med frihet, säkerhet och rättvisa. Artikel I-42 FKF innehåller en solidaritetsklausul som gäller om en medlemsstat är utsatt för en terroristattack eller en katastrof. Slutligen i kapitel tre, som består av artikel I-43, behandlas reglerna för så kallade fördjupade samarbeten.

Den sjätte avdelningen av den första delen har benämnts ”Unionens demokratiska liv” och består av artiklarna I-44-51 FKF. I artiklarna I-44-46 FKF fastställs principerna om demokratisk jämlikhet, representativ demokrati och deltagardemokrati. I följande artikel behandlas arbetsmarknadens parter. I artikel I-48 FKF behandlas Europeiska ombudsmannen. Främjandet av en god förvaltning, rätt till tillgång till institutionernas handlingar samt att lagstiftningssammanträden ska vara offentliga både i parlamentet och i rådet framgår av artikel I-49 FKF. I artikel I-50 FKF fastställs ett skydd för personuppgifter. Slutligen behandlas i avdelningen om unionens demokratiska liv

kyrkors och konfessionslösa organisationers ställning i artikel I-51 FKF.

Den följande avdelningen har benämnts ”Unionens finanser” och består av artiklarna I-52-55 FKF. Regleringen bygger på de rekommendationer som lämnades av diskussionscirkeln för budgetförfarandet och diskussionscirkeln för egna medel. Den åttonde avdelningen, ”Unionen och dess närmaste omvärld” består av endast en fördragsartikel, artikel I-56 FKF. Den sista avdelningen av det konstitutionella fördraget första del reglerar medlemskap i unionen. I artikel I-57 FKF fastställs villkor och förfaranden för anslutning till unionen. I artikel I-58 FKF behandlas reglerna för ett tillfälligt upphävande av medlemskapet och slutligen i artikel I-59 FKF regleras frivilligt utträde ur unionen.

Den första delen av konstitutionen bygger i stor utsträckning på slutsatserna och rekommendationerna från arbetsgrupperna och diskussionscirkelarna. De flesta förslag i det konstitutionella fördragets första del blev mycket genomarbetade i konventet. De institutionella frågorna fick dock en något annorlunda behandling. Det inrättades ingen arbetsgrupp eller diskussionscirkel i konventet som enbart diskuterade de institutionella frågorna vilket betydde att de förslag till fördragsartiklar som till slut presenterades i stort sett byggde på presidiet egna förslag och tankar om hur detta bäst skulle regleras. I januari hölls en plenardebatt där de institutionella frågorna diskuterades men det dröjde ända fram till plenarmötet den 24–25 april 2003 innan presidiet presenterade ett utkast till fördragsartiklar om de institutionella frågorna. Enligt presidiet låg tre principer till grund för utkastet, dels principen om medborgarnas och medlemsstaternas jämlikhet, dels behovet av att bevara och förstärka den institutionella triangeln och dels behovet att

¹⁷⁷ Bryssel den 30 april 2003 (7.5) CONV 696/03 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 24–25 april 2003.*

¹⁷⁸ Bryssel den 27 maj 2003 (4.6) CONV 748/03 *Sammanfattande rapport från plenarmötet, Bryssel den 15–16 maj 2003.*

förstärka gemenskapsmetoden.¹⁷⁷ Vid det efterföljande plenarmötet, 15-16 maj 2003, fördes en första debatt om presidiets förslag. Inför plenarmötet hade konventsledamöterna lämnat in en mängd ändringsförslag. Det var tydligt att åsikterna i konventet gick isär; vissa ansåg att den nuvarande lösningen som stats- och regeringscheferna enades om i Nice var tillfredsställande medan andra ansåg att en mer genomgripande lösning var nödvändig. Det gemensamma draget var dock att många ledamöter betonade vikten av att bevara den institutionella balansen och gemenskapsmetoden.¹⁷⁸ Innan plenarmötet den 11–13 juni 2003 hade ordföranden för konventet möten med de olika grupperna inom konventet då de institutionella frågorna diskuterades. Vid plenarmötet presenterade sedan presidiet ett ändrat förslag till de institutionella bestämmelserna mot bakgrund av det som framkommit vid diskussionerna i de mindre grupperna. Trots att det inte hade funnits någon arbetsgrupp om de institutionella frågorna och trots att det inom konventet fanns mycket delade meningar om hur detta bäst skulle regleras i fördraget och trots att det avsattes relativt lite tid i konventet för en diskussion om de institutionella frågorna kunde ändå konventet till sist presentera ett förslag som det rådde konsensus om tack vare intensiva diskussioner i slutet av arbetet.

4.2.4 Den andra delen – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Den andra delen av det konstitutionella fördraget utgörs av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Arbetsgruppen för stadgan rekommenderade till konventet att stadgan skulle göras juridiskt bindande. Det rådde en bred enighet i konventet om att följa arbetsgruppens rekommendation. Det diskuterades dock hur införlivandet av stadgan skulle ske. I det första utkastet angavs att stadgans text skulle återges i sin helhet med alla de redaktionella justeringar som arbetsgruppen rekommenderade antingen i andra delen av konstitutionen eller i ett protokoll som fogas till denna. I det slutliga förslaget har det första alternativet

valts, alltså att stadgan utgör den andra delen av det konstitutionella fördraget, vilket ledde till att det konstitutionella fördraget består av fyra delar.

Stadgan består av 54 artiklar indelade i sju avdelningar. I den första avdelningen "Värdighet", fastställs att människans värdighet är okränkbar, vidare fastställs rätten till liv och integritet och förbud mot dödstraff. Därefter följer ett antal förbud mot bland annat tortyr och slaveri. I den andra avdelningen "Friheter" fastställs rätt till frihet och säkerhet, rätt till privatliv samt en rätt att ingå äktenskap och bilda familj, samt vidare ett skydd för personuppgifter. Därefter räknas de olika friheterna upp såsom religionsfrihet, yttrandefrihet, mötesfrihet och näringsfrihet. Vidare anges i avdelning två att var och en har rätt till arbete, egendom och utbildning. Alla människors likhet inför lagen fastställs i den tredje avdelningen "Jämlikhet". I den tredje avdelningen fastställs även diskrimineringsförbud, barns rättigheter, äldres rättigheter, funktionshindrades rättigheter och jämställdhet mellan män och kvinnor. Den fjärde avdelningen har benämnts "Solidaritet". I denna avdelning återfinns bland annat ett antal artiklar som rör arbetsmarknaden och arbetstagares rättigheter. Medborgarnas rättigheter tillförsäkras i avdelning fem. Varje unionsmedborgare ska ha rösträtt och vara valbar till Europaparlamentet på samma villkor som medborgarna i det land man är bosatt. Vidare fastställs rätten till god förvaltning och tillgång till handlingar samt rörelse- och uppehållsfrihet inom medlemsstaternas territorium. I den sjätte avdelningen av stadgan behandlas rättskipning. Av denna avdelning framgår bland annat att var och en har rätt till effektivt rättsmedel och en opartisk domstol samt försvar. I

¹⁷⁹ Bryssel den 21 mars 2003 (25.3) CONV 630/03 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – den 17–18 mars 2003 i Bryssel.*

¹⁸⁰ Bryssel den 9 april 2003 (23.4) CONV 677/03 *Sammanfattande not från plenarmötet, Bryssel den 3–4 april 2003.*

¹⁸¹ Bryssel den 16 juni 2003 (20.6) CONV 783/03 *Sammanfattande not från plenarmötet- Bryssel den 30–31 maj 2003.*

den sista avdelningen av stadgan behandlas i fyra artiklar allmänna bestämmelser om tolkning och tillämpning av stadgan.

4.2.5 Den tredje delen – unionens politik och funktion

Den tredje delen innehåller bestämmelserna för de olika politikområdena. Förslaget bygger i stor utsträckning på de befintliga fördragsbestämmelserna. Den tredje delen av det konstitutionella fördraget har framförallt anpassats till bestämmelserna i den första delen. I januari 2003 uppdrogs åt en arbetsgrupp bestående av juridiska experter att ta fram ett utkast till den tredje delen av konstitutionen. De juridiska experterna presenterade sitt förslag den 17 mars 2003. Förslaget utgjorde enbart en teknisk anpassning av den tredje delen i syfte att förenkla den politiska diskussionen i konventet. De första utkasterna till artiklar presenterades av presidiet vid plenarmötet den 17–18 mars 2003. Detta förslag bestod av ett antal artiklar rörande ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och presenterades samtidigt som förslag till artikeln rörande detta till den första delen av konstitutionen.¹⁷⁹ Vid det efterföljande plenarmötet, 3–4 april 2003, diskuterades artikelutkasterna och konventsledamöterna hade då också lämnat in sina skriftliga ändringsförslag som sammanställts.¹⁸⁰ Vid plenarmötet den 15–16 maj 2003 presenterades utkast till artiklar om yttre åtgärder och försvar. Vid det efterföljande mötet den 30–31 maj 2003 presenterades ytterligare ett antal artiklar till fördragets tredje del rörande ett närmare samarbete. Vid samma tillfälle presenterades även ett första fullständigt utkast till konstitutionellt fördrag med alla fyra delarna och de ändringar som därtills diskuterats i plenum.¹⁸¹

Den tredje delen innehåller cirka 340 fördragsartiklar (jämfört med nuvarande 314 antal artiklar i EGF) uppdelade på sju avdelningar som i sin tur är uppdelade på olika kapitel innehållande underavsnitt. De allra flesta artiklar i konventets förslag bygger på nuvarande fördragsartiklar med mer eller mindre stora ändringar. Rent strukturellt har konventet försökt

förenkla fördragsstrukturen genom att samla bestämmelser rörande samma politikområden under en avdelning eller ett kapitel. Detta får till följd att många av de nuvarande rubrikerna har flyttats, vissa av de nuvarande rubrikerna har även delats upp på två för att göra fördragsstrukturen tydligare och enklare. Det rör sig således till största delen av en förenklad fördragsstruktur av den tredje delen av det konstitutionella fördraget som, som nämnts ovan, framförallt syftar till att anpassa artiklarna till bestämmelserna i fördragets första del. Det vanliga lagstiftningsförfarandet har i del ett gjorts till huvudregeln för beslutsfattandet. Detta har lett till en utökning av antalet politikområden i den tredje delen där lagstiftningsförfarandet är tillämpligt. Vidare har antalet politikområden där beslut fattas med kvalificerad majoritet i rådet utökats. Den tredje delen har även anpassats rent språkligt och tekniskt till bestämmelserna i den första delen av det konstitutionella fördraget som till exempel genom hänvisningar till europeiska lagar och ramlagar.

Det finns en del nya rättsliga grunder i fördragsförslaget. Det framgår till exempel att unionen ska utarbeta en europeisk rymdpolitik, artikel III-150 FKE, som kan få formen av ett europeiskt rymdprogram. Vidare har konventet föreslagit en ny rättslig grund för unionens politik på energiområdet, artikel III-152 FKE. Inom kompetenserna för samordnande, kompletterande eller stödjande åtgärder har det införts två nya områden, räddningstjänst och administrativt samarbete, artiklarna III-179–180 FKE. Det bör dock noteras att dessa nya rättsliga grunder, i de flesta fall, egentligen inte utökar unionens faktiska kompetens eftersom åtgärder inom dessa områden har kunnat antas med grund i nuvarande artikel 308 EGF. Det bör även noteras att konventet inte har föreslagit en ny rättslig grund för upprättande av så kallade fristående myndigheter. Den så kallade restkompetensen i nuvarande artikel 308 EGF har använts i de flesta fall för upprättande av nya myndigheter vilket borde tyda på att det finns ett behov av en specifik rättslig grund för detta ändamål.

4.2.6 Den fjärde delen – allmänna bestämmelser

och slutbestämmelser

Den fjärde delen av det konstitutionella fördraget har benämnts allmänna bestämmelser och slutbestämmelser och innehåller tio fördragsartiklar. I artiklarna IV-1–6 FKF fastställs regler för territoriell tillämpning, rättslig kontinuitet till följd av det konstitutionella fördragets ikraftträdande och upprättandet av unionen som en juridisk person. I artikel IV-8 FKF fastställs regler för ikraftträdande, det framgår av artikel IV-9 FKF att fördraget ingåtts på obestämd tid samt av artikel IV-10 FKF vilka språk fördraget ska upprättas på.

I artikel IV-7 FKF fastställs regler för ändring av det konstitutionella fördraget. Enligt förslaget kan varje regering, Europaparlamentet eller kommissionen föreslå ministerrådet ändringar i fördraget. Ändringsförslagen ska skickas till de nationella parlamenten. Om Europeiska rådet beslutar att granska ändringsförslagen efter att ha hört parlamentet och kommissionen ska ett konvent sammankallas. Konventet ska granska förslagen och anta en rekommendation till en efterföljande regeringskonferens. Europeiska rådet kan även besluta att inte sammankalla ett konvent. Regeringskonferensen sammankallas av ministerrådets ordförande. Regeringskonferensen ska sedan i samförstånd komma överens om ändringar i det konstitutionella fördraget som träder i kraft när det ratificerats av medlemsstaterna enligt deras konstitutionella bestämmelser. Om en eller flera medlemsstater har stött på problem med att ratificera ett ändringsfördrag som ratificerats av fyra femtedelar av medlemsstaterna ska Europeiska rådet ta upp frågan.

4.2.7 Protokoll

Till fördragsförslaget har fogats protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen, protokoll om

¹⁸² Förklaring som fogas till protokollet om hur medborgarna skall företrädas i Europaparlamentet och viktning av röster i Europeiska rådet och Ministerrådet, Förklaring om inrättande av en europeisk avdelning för yttre åtgärder och Förklaring till slutakten om undertecknande av fördraget om upprättande av konstitutionen.

5 ANALYS

Den 10 juli 2003 undertecknades konventets förslag till nytt konstitutionellt fördrag av konventets ledamöter¹⁸³ och detta markerade slutet på det drygt 16 månader långa arbetet. I den här sammanställningen har konventets arbetsmetod samt arbetet med att ta fram det konstitutionella fördraget redovisats. Mot bakgrund av detta ska några avslutande kommentarer göras dels om konventet som metod att förbereda regeringskonferenser, dels om konventets resultat.

I Niceförklaringen deklarerades önskan att en bredare och djupare debatt om EU:s framtid skulle inledas. Konventet samlade företrädare från alla nuvarande och blivande medlemsstater samt kandidatländerna. Ledamöterna var i många fall parlamentariker, både nationella och europeiska. Europaparlamentet har vid tidigare förberedelser inför regeringskonferenser haft en marginell roll, om någon, och de nationella parlamentarikerna har fått nöja sig med att följa förberedelsearbetet och regeringskonferensen genom sina regeringar och på så sätt har debatten varit bredare än tidigare. Eftersom alla dokument från konventet gjorts tillgängliga på hemsidan har konventet även möjliggjort en bredare debatt än tidigare utanför förberedelsearbetet i konventet. Bredden har vidare tillgodosetts genom att det upprättats webbplatser som Futurum och Forum där enskilda samt organisationer har haft möjlighet att lämna sina bidrag till framtidsdebatten. Slutligen har det tagits olika initiativ, med varierande målmedvetenhet, intensitet och framgång, för att få igång en bred och allmän debatt om EU:s framtid på nationell nivå.

Frågan är dock om konventet och de övriga förberedelserna inför denna regeringskonferens har möjliggjort en djupare debatt än tidigare. Många frågor diskuterades inom konventet på djupet, särskilt i arbetsgrupperna och diskussionscirkelarna, men det är långt ifrån klart att debatten blev mera fördjupad

¹⁸³ Åtta ledamöter av konventet har dock lämnat en alternativ rapport till Europeiska rådet eftersom de inte ansåg sig kunna stödja utkastet till det konstitutionella fördraget, se vidare bilaga II i CONV 851/03.

jämfört med tidigare förberedelser av regeringskonferenser. Konventets ledamöter var till största delen politiker och de olika politiska visionerna var tydliga i konventet. Däremot fanns det inte tid i konventet att ingående analysera följderna av förslagen eller utvärdera det nuvarande systemet vilket kanske hade varit önskvärt för att kunna fördjupa diskussionen. Det är möjligt att ett konvent inte är den bästa formen om syftet är att fördjupa diskussionerna. Till viss del kan dock sägas att konventet möjliggjorde en fördjupad diskussion eftersom den akademiska världen har kunnat följa konventet och dess arbete under processen. Olika frågor och förslag har därför kunnat bemötas, analyseras och diskuteras utanför konventet under processens gång.

Konventet var på många vis en förbättring jämfört med tidigare förberedelser av regeringskonferenser framförallt med avseende på bredd och öppenhet. Konventet som metod uppvisade dock även brister. Exempelvis är det oklart vilka konventsledamöterna egentligen företrädde; även om många ledamöter var folkvalda hade de personliga mandat i konventet. Konventet fattade beslut genom konsensus och på grund av hur konsensusmetoden tolkades fick presidiet en mycket stark ställning. Särskilt behandlingen av institutionella frågor tydliggjorde sådana interndemokratiska problem. Presidiet fungerade nästan som en egen, sluten arbetsgrupp för de institutionella frågorna. Även om konventet som metod att förbereda regeringskonferenser har uppvisat brister lyckades dock konventet med sin egen målsättning att presentera ett förslag till fördrag istället för alternativa lösningar. Detta kan i sig ses som en framgång.¹⁸⁴ Det är dock regeringskonferensen som fattar de slutliga besluten om hur det framtida konstitutionella fördraget kommer att se ut och först efter de

¹⁸⁴ Se om konventsmetoden Johansson, a.a. Det kan här noteras att det enligt konventets mandat, såsom det fastställdes i Laekenförklaringen, angavs att konventets slutdokument skulle innehålla "alternativ, med angivande av det stöd alternativen fått, eller rekommendationer om enighet föreligger.". Konventet valde, som nämnts, att fatta beslut genom konsensus och det förelåg således ingen enighet i konventet trots att konventet valde att presentera *en rekommendation* istället för alternativ.

nationella ratificeringarna kan en slutlig bedömning av konventets arbete göras. Nedan analyseras vissa delar av förslaget (framförallt del I FKF) mot bakgrund av de frågor som stats- och regeringscheferna i Nice önskade skulle adresseras i framtidsdebatten.

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

Till stor del utgör konventets förslag en kodifiering av det nuvarande läget. Konventet föreslår att principen om tilldelade befogenheter ska styra avgränsningen av unionens befogenheter och att principerna om subsidiaritet och proportionalitet ska styra utövandet av dessa befogenheter såsom idag. De huvudsakliga befogenhetskategorierna, exklusiva befogenheter, delade befogenheter och kompletterande befogenheter, och en definition av dessa skrivs in i det konstitutionella fördraget vilket utgör en förbättring jämfört med dagens system även om det inte utgör någon egentlig förändring. Vidare framgår vilka befogenheter som är exklusiva och vilka befogenheter som är kompletterande. Listan med de delade kompetenserna är dock inte uttömmande och huvudregeln är således att de tilldelade befogenheterna är delade mellan unionen och medlemsstaterna om inget annat anges i konstitutionen. Detta innebär att de svårigheter som finns idag gällande förutsägbarhet och de exakta gränserna för unionens kompetens skulle således, om konventets förslag antas, fortfarande vara oklara och detta gäller framförallt området för de delade kompetenserna.¹⁸⁵

I förslagets artikel I-17 FKF återfinns den artikel som motsvarar den nuvarande så kallade restkompetensen i artikel 308 EGF.¹⁸⁶ Enligt förslaget ska en åtgärd, för att kunna antas enligt denna artikel, vara nödvändig för att ”inom ramen för den politik som fastställs i del III nå något av de mål som fastställs genom konstitutionen”. Detta innebär en utvidgning

¹⁸⁵ Se vidare Langdal, F. och Almer, J., *Befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna*, Sieps 2003:2.

¹⁸⁶ Benämns i förslaget flexibilitetsklausul.

av tillämpningsområdet jämfört med idag då en åtgärd måste ligga inom den gemensamma marknadens ram. Rådet ska fatta beslut genom enhällighet precis som idag men enligt konventets förslag krävs Europaparlamentets godkännande. Detta innebär att parlamentet skulle ges en rätt att stoppa lagstiftning som ett enhälligt ministerråd anser är nödvändig, således en avsevärd stärkning av parlamentets ställning. Vidare fastställs att åtgärder som antas enligt denna artikel inte får innebära en harmonisering i de fall konstitutionen utesluter harmonisering. Slutligen ska, enligt förslaget, kommissionen uppmärksamma de nationella parlamenten om förslag enligt denna artikel enligt det förfarande som redogörs för nedan.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska, såsom nämnts ovan, fortfarande enligt förslaget styra utövningen av unionens befogenheter.¹⁸⁷ Konventet har föreslagit att en ny mekanism för kontroll av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen inrättas vilken innebär att de nationella parlamenten ska kontrollera tillämpningen av principen. De nationella parlamenten skulle således, om förslaget antas, ges en självständig roll i EU:s lagstiftningsprocess. De nationella parlamenten ges dock ingen direkt möjlighet att självständigt väcka talan om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen vid EG-domstolen utan en sådan talan kan enligt förslaget endast väckas av en medlemsstats regering ”eller överlämnas av dem på deras nationella parlaments vägnar... i enlighet med deras interna rättsordning.”¹⁸⁸ Förslaget är rimligt eftersom staterna representeras av sina regeringar utåt sett. Men eftersom de nationella parlamenten ges en roll i lagstiftningsprocessen borde de eventuellt även ges en självständig rätt att väcka talan. De nationella parlamenten kan dels vilja väcka talan om

¹⁸⁷ Se artikel I-9 FKF jämför artikel 5 EGF.

¹⁸⁸ Se punkt 7 i protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

¹⁸⁹ Se vidare Hettne, J., *Subsidiaritetsprincipen: Politisk granskning eller juridisk kontroll?*, Sieps 2003:4, s. 39 ff. Se även Hegeland, H., *De nationella parlamenten i det konstitutionella fördraget*, 2003-07-31, bilaga Subsidiaritetsmekanismens förhållande till regeringsformen.

åsidosättande av subsidiaritetsprincipen men även om de anser att deras formella rättigheter har åsidosatts.¹⁸⁹

Domstolen ges i konventets förslag generell kompetens att tolka konstitutionen vilket innebär en utvidgning av domstolens kompetens. Det finns några undantag inom de politikområden som idag faller inom de andra och tredje pelarna.¹⁹⁰ Detta kan få långtgående verkningar både för rättsordningen och för domstolens roll. Genom att domstolen ges generell kompetens att tolka konstitutionen samtidigt som principer om unionens kompetens samt företrädesrätten kodifieras blir det slutligen EG-domstolen som tolkar var gränserna för unionens kompetens går.¹⁹¹ Förhållandet mellan unionens och medlemsstaternas kompetens regleras i förslagets artikel I-5.1 FKF enligt vilken "Unionen skall respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det regionala och lokala självstyret. Den skall respektera deras väsentliga statliga funktioner, inbegripet funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.". Denna bestämmelse är en utveckling av bestämmelsen i artikel 6.3 EUF enligt vilken "Unionen skall respektera den nationella identiteten hos sina medlemsstater.". Det blir enligt förslaget domstolen som ska tolka innebörden även av denna bestämmelse.¹⁹²

Vilken ställning den i Nice proklamerade Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna skall ha.

En konstitution bör definitivt innehålla ett skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Skyddet för grundläggande

¹⁹⁰ Se artikel III-282 och III-283 FKF.

¹⁹¹ Se Hettne, J. och Öberg, U., *Domstolarna i Europeiska unionens konstitution*, Sieps 2003:15 s. 47 ff.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ Se Hellner, M., *Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i framtidens EU*, Sieps 2003:11.

fri- och rättigheter ska enligt konventets förslag tillgodoses dels genom införlivandet av stadgan, dels genom att unionen ska söka anslutning till Europakonventionen. Båda dessa förslag är av stor betydelse, inte minst symboliskt.¹⁹³ Även här bör det dock noteras att förslaget innebär att EG-domstolen ges kompetens att tolka stadgan och domstolen kommer sannolikt att ge stadgans bestämmelser ett mer konkret innehåll. Rättigheterna i stadgan ska tolkas som de rättigheter som återfinns i Europakonventionen. Detta hindrar dock inte EG-domstolen från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.¹⁹⁴

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

Det mest framträdande förslaget beträffande förenkling är att alla bestämmelser nu samlats i ett enda fördrag. Det konstitutionella fördraget har fyra olika delar vilket även det leder till en förenklad fördragsstruktur, de konstitutionella bestämmelserna är tydligt avskiljda från bestämmelserna rörande de olika politikområdena och så vidare. Vidare har konventet föreslagit att de nuvarande tre pelarna avskaffas. Konventet har även föreslagit att unionen ska bli en juridisk person vilket borde förenkla framförallt i internationella sammanhang. Vidare har förslaget till nytt konstitutionellt fördrag arbetats fram genom att utgå från de olika bestämmelserna i det nuvarande fördraget ämnesvis och därefter har diskussioner förts om hur de olika delarna bör vara reglerade och var de bör vara placerade i den nya fördragskonstruktionen. Detta har lett till att förslaget från konventet är enhetligt och konsekvent samt att det är genomarbetat på ett annat vis än vad som brukar vara fallet vid tidigare fördragsändringar. Sammantaget är den nya fördragsstrukturen ett lyckat resultat med tanke på ambitionen att förenkla fördragen och göra det tydligare och enklare för medborgarna. Det finns dock delar av förslaget där

¹⁹⁴ Se Hettne, J. och Öberg, V., a.a., s. 102 ff.

ambitionen att förenkla fördraget snarare fått motsatt resultat, till exempel förslaget om förenkling av de rättsliga instrumenten samt vissa förslag om institutionerna.

Enligt konventets förslag ska de rättsliga instrumenten döpas om till europeiska lagar, europeiska ramlagar, europeiska förordningar, europeiska beslut samt rekommendationer och yttranden.¹⁹⁵ Europeiska lagar motsvarar dagens förordningar, de ska vara till alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat. En europeisk ramlag motsvarar dagens direktiv och ska vara bindande med avseende på det resultatet som ska uppnås. En europeisk förordning ska inte vara en rättsakt ”men skall ha allmän giltighet för genomförandet av rättsakter och vissa särskilda bestämmelser i konstitutionen.”. Den kan antingen vara bindande och direkt tillämplig eller bindande med avseende på resultatet. En europeisk förordning ska således ha samma effekt som en lag eller ramlag (dagens förordningar och direktiv) men inte vara en rättsakt utan avse genomförandet av rättsakter. Ett europeiskt beslut ska inte heller vara en rättsakt men ska vara till alla delar bindande. Om beslutet är riktat ska det endast vara bindande till dem som det riktas till. Rekommendationer och yttranden ska inte vara bindande. De rättsliga instrumentens effekt kan således vara densamma även om det rör sig om olika instrument. Skillnaden mellan instrumenten kopplas istället, enligt förslaget, till vilken institution som antar dem.

Rättsakter kan, enligt förslaget, enbart antas av rådet och parlamentet. Huvudregeln är att rådet och parlamentet *gemensamt* antar europeiska lagar eller ramlagar. I de fall som särskilt anges i konstitutionen kan dock parlamentet, med deltagande av rådet, *eller* rådet, med deltagande av parlamentet, anta rättsakter.¹⁹⁶

De bindande rättsliga instrument som inte är rättsakter, enligt förslaget europeiska förordningar och europeiska beslut, ska

¹⁹⁵ Se artikel I-32 FKE.

¹⁹⁶ Se artikel I-33 FKE.

¹⁹⁷ Se artikel I-34 FKE.

antas av ministerrådet eller kommissionen. I vissa fall kan även Europeiska rådet och Europeiska centralbanken anta sådana typer av instrument.¹⁹⁷ Europaparlamentet kan däremot inte anta dessa typer av rättsliga instrument. Genom en europeisk lag eller ramlag kan delegeras befogenhet till kommissionen att utfärda delegerade förordningar som kompletterar eller ändrar vissa icke-väsentliga delar av en lag eller ramlag. I lag eller ramlag ska omfattningen av och tillämpningsvillkor för delegeringen fastställas. I konventets förslag ges vidare två exempel på sådana tillämpningsvillkor, återkallanderätt och ”invändningsrätt” för parlamentet och rådet. Det bör noteras att detta enbart är exempel och att rådet och parlamentet således kan föreskriva andra tillämpningsvillkor. Vidare kan kommissionen ges i uppgift att anta europeiska genomförandebefogenheter eller europeiska genomförandebeslut om det krävs enhetliga villkor för genomförandet av unionens bindande akter. Regler och principer för medlemsstaternas kontroll av genomförandeakter ska fastställas i förväg i en europeisk lag.

Konventets förslag kan ge intryck av att det inte tidigare varit möjligt att delegera normgivningsuppgifter till kommissionen. Detta är dock möjligt redan idag och sker också i stor utsträckning. I denna del innebär således konventets förslag ingen förändring jämfört med dagens system. Den avgörande betydelsen av konventets förslag i denna del rör istället de processuella aspekterna och framförallt förutsättningarna för att lagstiftaren ska kunna utöva politisk kontroll över kommissionen. Enligt förslaget ska förutsättningarna, vad beträffar delegerade förordningar, ändras så att det nuvarande systemet för politisk kontroll, systemet med så kallade genomförandekommittéer (kommittologin), byts ut mot ett som stärker parlamentets ställning och reducerar rådets. Tanken är att detta ska ge de lagstiftande institutionerna en likvärdig ställning. Samtidigt innebär konventets förslag en

¹⁹⁸ Se vidare Bergström, C-F. och Rotkirch, M., *Simply Simplification? The Proposal for a Hierarchy of Legal Acts*, Sieps 2003:8.

avsevärd förstärkning av kommissionens möjlighet att självständigt ansvara för beslutsfattande och politisk bedömning. Om förslaget antas bör det därför först klargöras på vilken politisk grund kommissionen kan anses lämpad att utöva detta ansvar.¹⁹⁸

Förslaget om de institutionella frågorna som konventet presenterat är en kompromisslösning. Vissa förslag syftar till att stärka institutionernas makt, medan andra syftar till att effektivisera institutionernas handlande, ytterligare andra förslag syftar till att öka den demokratiska förankringen och legitimiteten av besluten. Förslaget kommer att få långtgående konsekvenser för den institutionella balansen trots att många ledamöter i konventet betonade vikten av att bevara den nuvarande balansen mellan institutionerna.¹⁹⁹

Konventet föreslår dels att Europeiska rådet ges status som institution, dels att Europeiska rådet ska få en vald ordförande som därmed ska ersätta de nuvarande roterande ordförandeskapen. Detta förslag syftar till att effektivisera Europeiska rådet särskilt med tanke på utvidgningen. Båda förslag kan ses som en stärkning av Europeiska rådets ställning i formellt hänseende.²⁰⁰ Det roterande ordförandeskapet föreslår konventet ska behållas på ministerrådsnivå²⁰¹ i alla rådskonstellationer utom utrikes

¹⁹⁹ Se Sieps remissvar den 4 september 2003, *Europeiska konventet om EU:s framtid: resultat och utgångspunkter inför nästa regeringskonferens*. Se även Hughes, K., *A Dynamic and Democratic EU or Muddling Through Again? Assessing the EU's Draft Constitution*, EPIN Working Paper No 8, July 2003.

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ Se artikel 23.4 FKE.

²⁰² Se artikel 27 FKE. Unionens utrikesminister ska vara vice ordförande i kommissionen och ordförande för rådet för utrikes frågor. Enligt konventets förslag blir det således en "dubbelhattad" utrikesminister för unionen.

²⁰³ Redan vid regeringskonferensens inledande möte stod det dock klart att detta förslag inte kommer att överleva regeringskonferensen, se *Intergovernmental Conference start highlights division over draft constitution*, EurActiv 06/10/2003.

frågor, där den nye utrikesministern ska vara ordförande.²⁰² En ny ministerrådsskonstellation för lagstiftning föreslås. Detta förslag, att inrätta ett särskilt lagstiftningsråd, bygger på tanken att det går att skilja mellan det lagstiftande arbetet i rådet och annat arbete i form av förberedelse av lagstiftning och dylikt, vilket nog är svårt i praktiken.²⁰³

Lagstiftning ska, enligt huvudregeln i förslaget, ske i enlighet med det som i konventets förslag benämns som det vanliga lagstiftningsförfarandet vilket kan ses som en förenkling men förslaget syftar även till att demokratisera lagstiftningsprocessen genom att involvera parlamentet på lika villkor som rådet. I vissa fall kan dock rådet *eller* parlamentet anta lagstiftning, och det ska då ske i enlighet med vad som benämns särskilda lagstiftningsförfaranden. De särskilda lagstiftningsförfarandena kan vara flera och av olika typer, men detta ska anges i varje enskilt fall.²⁰⁴ Det vanliga lagstiftningsförfarandet ska tillämpas i ytterligare 46 fall jämfört med idag.²⁰⁵ Europaparlamentets lagstiftande funktion stärks således om konventets förslag antas. Vidare föreslår konventet att antalet rättsliga grunder där rådet ska fatta beslut med kvalificerad majoritet istället för enhällighet ska utökas till ytterligare 40 rättsliga grunder jämfört med idag.²⁰⁶

Konventet föreslår även att Europeiska rådet genom enhälligt beslut ska kunna besluta om att övergå till kvalificerad majoritet på områden där det krävs enhällighet i rådet och vidare att Europeiska rådet, genom enhälligt beslut, ska kunna besluta om att övergå från särskilt lagstiftningsförfarande till det vanliga lagstiftningsförfarandet. Förslaget innebär att fördragsändringar som tidigare enbart har kunnat göras vid fördragsrevisioner nu ska kunna ske utan godkännande av de nationella parlamenten.²⁰⁷

²⁰⁴ Se artikel I-33 FKE.

²⁰⁵ Siffrorna är hämtade från Hegeland H., *Beslutsfattande i Europeiska unionen enligt det konstitutionella fördraget*, 2003-07-30.

²⁰⁶ Se Hegeland H., *Kommentar till del III Unionens politik och funktion*, 2003-06-12.

²⁰⁷ Se artikel I-24.4 FKE.

Kommissionen behåller sitt initiativmonopol enligt huvudregeln i artikel I-25.2 FKF. Det kan dock föreskrivas annat i konstitutionen. I vissa fall kan europeiska lagar och ramlagar antas på initiativ av en grupp medlemsstater vilket är en följd av att pelarstrukturen avskaffas samtidigt som olika beslutsformer fortfarande behålls inom de olika områdena. Förslaget om kommissionens sammansättning utgör en kompromiss mellan behovet att effektivisera kommissionen efter utvidgningen och behålla systemet med en kommissionär per medlemsstat. Särskilt för de nya medlemsstaterna är frågan om att få ha en "egen" kommissionär mycket känslig. Kommissionen själv anser att principen om en kommissionär – en medlemsstat bör behållas och att alla kommissionärer bör ha samma rättigheter eller status. Kommissionen pekar vidare på en rad otydligheter och problem med konventets förslag och anser att förslaget är skadligt för kommissionens legitimitet. Kommissionen erkänner behovet av att effektivisera kommissionens inre arbete efter utvidgningen och föreslår ett system där man behåller systemet med en kommissionär per medlemsstat men delar in kollegiet i olika mindre grupper för att effektivisera beslutsfattandet.²⁰⁸

Konventet föreslår vidare att kommissionens ordförande utses av Europaparlamentet.²⁰⁹ Europeiska rådet ska "med hänsyn tagen till valen till Europaparlamentet och efter lämpligt

²⁰⁸ Se Communication from the Commission, A Constitution for the Union, Opinion of the Commission, pursuant to Article 48 of the Treaty on European Union, on the Conference of representatives of the Member States governments convened to revise the Treaties, Brussels, 17 September 2003, COM (2003) 548.

²⁰⁹ Se artikel I-26 FKF. Det kan här noteras att det i den svenska översättningen av fördragsförslaget har ordet "utse" använts i artikel I-19 FKF, "Det [Europaparlamentet] skall utse Europeiska kommissionens ordförande.". I artikel I-26 FKF har dock ordet "välja" använts: "Denna kandidat [till posten som kommissionens ordförande] skall väljas av Europaparlamentet...". Det verkar onödigt att använda två olika begrepp när det är samma procedur som avses. I den engelska versionen används samma begrepp, "elect" respektive "elected", i dessa två artiklar.

samråd” föreslå en kandidat till befattningen som kommissionens ordförande. Kandidaten ska sedan utses av Europaparlamentet med en majoritet av dess ledamöter. Om kommissionen ska ges mer politisk makt måste den även kunna hållas politiskt ansvarig. Förslaget är ett steg i den riktningen, men om detta syfte ska uppfyllas borde dock Europeiska rådet presentera mer än en kandidat till posten som ordförande för kommissionen för Europaparlamentet. I annat fall medför den föreslagna förändringen inte någon ändring i praktiken.²¹⁰

De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.

Genom förslaget till ändrat protokoll om de nationella parlamentens roll i EU ges de nationella parlamenten bättre förutsättningar att granska den egna regeringens agerande i EU-frågor. Det är av avgörande betydelse för de nationella parlamentens möjlighet till kontroll av de egna regeringarna att parlamenten har tillgång till information om lagstiftningen och lagstiftningsprocessen i unionen. Även om det redan nu finns möjlighet för parlamenten att själva skaffa informationen så förenklar förslaget för parlamenten och säkerställer att alla nationella parlament har tillgång till samma information. Även förslaget till längre tidsgränser som syftar till att ge parlamenten möjlighet att hinna granska kommissionens lagförslag innan lagstiftningen antas utgör en förbättring i detta avseende.²¹²

²¹⁰ Det finns flera andra förslag som har cirkulerat som till exempel att låta kommissionens ordförande väljas direkt i allmänna val. Vidare skulle Europaparlamentets inflytande kunna ökas genom att göra det möjligt att avsätta enskilda kommissionärer. Se även *Making It Our Own, A trans-European proposal on amending the draft Constitutional Treaty for the European Union*, 1 October 2003.

²¹¹ Se Langdal, F., *Nationella parlament och beslutsfattande på europeisk nivå*, Sieps 2003:12.

²¹² Se European Commission (2003), *EUR Barometer, Public opinion in the European Union*, Report No 58.

²¹³ Se vidare Hettne, J., *Subsidiaritetsprincipen: juridisk granskning eller politisk kontroll?* Sieps 2003:4 och Langdal, F., *Nationella parlament och beslutsfattande på europeisk nivå* Sieps 2003:12.

Medborgarna har ett större förtroende för de nationella parlamenten än för de europeiska institutionerna och genom att involvera parlamenten i den europeiska beslutsprocessen kan kanske medborgarna känna sig närmare unionen.²¹² Det kan finnas fördelar och nackdelar med den föreslagna mekanismen för kontroll av subsidiaritetsprincipens tillämpning men förslaget är åtminstone ett konkret försök att föra unionen närmare medborgarna. Det återstår dock att se hur de nationella parlamenten kommer att utnyttja denna nya möjlighet till inflytande.²¹³

Konventets förslag till konstitutionellt fördrag presenterades för Europeiska rådet i Thessaloniki den 10–12 juni 2003. Europeiska rådet välkomnade förslaget och ansåg att det utgjorde en bra grund för diskussionerna i den kommande regeringskonferensen.²¹⁴ Bland medlemsstaterna är positionerna olika, vissa medlemsstater stödjer konventets förslag medan andra vill se stora förändringar i förslaget. Det är framförallt Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Frankrike, Italien och Tyskland som stödjer förslaget som det ser ut nu. Spanien

²¹⁴ Se Europeiska rådet i Thessaloniki den 19–20 juni 2003: ordförandeskapets slutsatser, Thessaloniki (20/6/2003).

²¹⁵ Se *Most of the enlarged EU members oppose draft constitution*, EurActiv 08/08/2003 och *19 states demand renegotiation of EU constitution*, EurActiv 24/09/2003, www.EurActiv.com.

²¹⁶ Tidigare fördrag har trätt i kraft omkring två år efter regeringskonferensens avslutande, vilket innebär att man borde räkna med tidigast år 2006 för ikraftträdande av det konstitutionella fördraget. Den här gången är det dock 25 medlemsstater som ska ratificera fördraget i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser och dessutom kommer ett flertal länder ha folkomröstningar om det nya fördraget vilket borde betyda att det antagligen kommer ta längre tid än två år innan det konstitutionella fördraget träder ikraft.

6 KÄLLFÖRTECKNING

6.1 Dokument från konventet

Sammandrag från presidiets mötesanteckningar den 22 februari 2002

Bryssel den 27 februari 2002 (28.2) CONV 3/02 *Utkast till arbetsordning*

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

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

Bryssel den 8 mars 2002 (13.3) CONV 8/02 *Uppföljning av konventets inledande möte*

Bryssel den 14 mars 2002 (18.3) CONV 9/02 *Not om arbetssätt*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bryssel den 27 januari 2003 (31.1) CONV 508/03 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 20–21 januari 2003*

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

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

Bryssel den 7 februari 2003 (10.2) CONV 543/03 *Diskussionscirkel: för domstolen*

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

Bryssel den 13 februari 2003 (14.2) CONV 558/03
CERCLE I *Mötet den 17 februari 2003*

Bryssel den 14 februari 2003 (18.2) CONV 559/03 *Sammansättning av diskussionscirkeln om domstolen*

Bryssel den 13 mars 2003 (14.3) CONV 612/03 *”Diskussionscirkel” om budgetförfarandet*

Bryssel den 18 mars 2003 (20.3) CONV 629/03 CERCLE II 4 *Sammansättning av diskussionscirkeln om budgetförfarandet*

Bryssel den 21 mars 2003 (25.3) CONV 630/03 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – den 17–18 mars 2003 i Bryssel*

Bryssel den 25 mars 2003 (28.3) CONV 636/03
CERCLE I 13 *Slutrapport från diskussionscirkeln om domstolens sätt att fungera*

Bryssel den 11 april 2003 (14.4) CONV 655/03
CERCLE III 01 *Sammansättning av diskussionscirkeln om egna medel*

Bryssel den 7 april 2003 (8.4) CONV 656/03 CERCLE III 02 *Mötesplan*

Bryssel den 9 april 2003 (23.4) CONV 677/03 *Sammanfattande not från plenarmötet, Bryssel den 3–4 april 2003*

Bryssel den 14 april 2003 (24.4) CONV 679/03

CERCLE II 6, *Slutrapport från diskussionscirkeln om budgetförfarandet*

Bryssel den 16 april 2003 (23.4) CONV 689/1/03 REV 1 CERCLE I 16
Kompletterande rapport om frågan om domstolskontroll av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Bryssel den 30 april 2003 (7.5) CONV 696/03 *Sammanfattande rapport från plenarmötet – Bryssel den 24–25 april 2003*

Bryssel den 8 maj 2003 (13.5) CONV 730/03 CERCLE III 07 *Slutrapport från diskussionscirkeln om egna medel*

Bryssel den 27 maj 2003 (4.6) CONV 748/03 *Sammanfattande rapport från plenarmötet, Bryssel den 15–16 maj 2003*

Bryssel den 16 juni 2003 (20.6) CONV 783/03 *Sammanfattande not från plenarmötet- Bryssel den 30–31 maj 2003*

6.2 Litteratur

Almer, J., *EU:s framtidskonvent: en översikt*, Sieps 2003:1u

Almer, J., Institutionell reform av EG:s värdepappersmarknad, *Europa-rättslig tidskrift* 2003

Bergström, C-F., Comitology – Delegation of Powers in the European Union and the Committee System, (Stockholms universitet, 2003)

Bergström, C-F. och Rotkirch, M., *Simply Simplification? The Proposal for a Hierarchy of Legal Acts*, Sieps 2003:8

Bergström, C-F. och Rotkirch, M., *Decentralized Agencies and the IGC: a Question of Accountability*, Sieps 2003:14

Bergström, C-F. och Almer, J., (2002), Restkompetensen – statistik över lagstiftning med rättslig grund i EG-fördragets artikel 308, www.sieps.se

Ekengren, M. och Larsson, S., *Säkerhet och försvar i framtidens EU – en analys av försvarsfrågorna i det europeiska konventet*, Sieps 2003:10

Hegeland, H., *De nationella parlamenten i det konstitutionella fördraget*, 2003-07-31, bilaga Subsidiaritetsmekanismens förhållande till regeringsformen

Hegeland H., *Beslutsfattande i Europeiska unionen enligt det konstitutionella fördraget*, promemoria 2003-07-30

Hegeland H., *Kommentar till del III Unionens politik och funktion*, promemoria 2003-06-12

Hellner, M., *Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i framtidens EU*, Sieps 2003:11

Hettne, J., *Subsidiaritetsprincipen: Politisk granskning eller juridisk kontroll?*, Sieps 2003:4

Hettne, J. och Öberg, U., *Domstolarna i Europeiska unionens konstitution*, Sieps 2003:15

Hughes, K., *A Dynamic and Democratic EU or Muddling Through Again? Assessing the EU's Draft Constitution*, EPIN Working Paper No 8, July 2003

Johansson, K-M., *Förberedelser inför regeringskonferenser: Framtidskonventet i sitt sammanhang*, Sieps 2003:3

Langdal, F. och Almer, J., *Befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna*, Sieps 2003:2

Langdal, F., *Nationella parlament och beslutsfattande på europeisk nivå*, Sieps 2003:12

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

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

6.3 Övrigt

Europeiska rådet i Thessaloniki den 19–20 juni 2003: ordförandeskapets slutsatser, Thessaloniki (20/6/2003)

Europeiska rådet i Laeken den 14–15 december 2001: ordförandeskapets slutsatser, *Laekenförklaringen om Europeiska unionens framtid*

Europeiska rådet i Nice den 7, 8 och 9 december 2000: ordförandeskapets slutsatser, Bryssel (8/12/2000) Nr: 400/1/00

Europeiska rådets i Helsingfors den 10–11 december 1999: ordförandeskapets slutsatser, Bryssel (11/12/1999), Nr. 300/1/99

Europeiska rådet i Köln den 3–4 juni 1999: ordförandeskapets slutsatser, Bryssel (4/6/1999), Nr. 150/99

Europeiska rådet i Amsterdam den 16–17 juni 1997: ordförandeskapets slutsatser, Bryssel (16/6/1997), Nr. SN150/97

Utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, antagen med konsensus av Europeiska konventet den 13 juni och den 10 juli 2003, överlämnat till Europeiska rådets ordförande i Rom den 18 juli 2003, CONV 850/03, (EUT 2003 C 169/1)

Nicefördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (EUT 2001 C 80/1)

Förklaring om unionens framtid, bilaga 23 bifogad Nicefördraget, (EUT 2001 C 80/1)

Amsterdamfördraget, 2 oktober 1997, om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (EGT 1997 C 340/1)

Fördrag om Europeiska unionen, 7 februari 1992 (EGT 1992 C 191/1)

Europeiska enhetsakten, 28 februari 1986 (EGT 1987 L 169/1)

Bulletin EC 6-1990

Bulletin EC 4-1989

Bulletin EC 3-1985

Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet 1999
(Byrån för officiella publikationer 2000)

Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet 1995
(Byrån för officiella publikationer 1996)

Allmän rapport om Europeiska gemenskapens verksamhet 1990 (Byrån för officiella publikationer 1991)

Allmän rapport om Europeiska gemenskapens verksamhet 1989 (Byrån för officiella publikationer 1990)

Allmän rapport om Europeiska gemenskapens verksamhet 1988 (Byrån för officiella publikationer 1989)

Communication from the Commission, A Constitution for the Union, Opinion of the Commission, pursuant to Article 48 of the Treaty on European Union, on the Conference of representatives of the Member States governments convened to revise the Treaties, Brussels, 17 September 2003, COM (2003) 548

Report from the Chairman of the Reflection Group on the 1996 Intergovernmental Conference of 5 December 1995: A Strategy for Europe (Byrån för officiella publikationer, 1995)

The Commission's White Paper of 14 June 1985: Completing the Internal Market (COM (85) 310 final)

Report of the Werner Group to the Council and the Commission of 8 October 1970 concerning the realisation by stages of the economic and monetary union in the Community (EGT 1970 C 136/1)

European Commission (2003), EUR Barometer,
Public opinion in the European Union, Report No 58

Intergovernmental Conference start highlights division over draft constitution, EurActiv 06/10/2003

Making It Our Own, A trans-European proposal on amending the draft Constitutional Treaty for the European Union,
1 October 2003

Most of the enlarged EU members oppose draft constitution, EurActiv 08/08/2003 och *19 states demand renegotiation of EU constitution*, EurActiv 24/09/2003

Sieps remissvar den 4 september 2003, *Europeiska konventet om EU:s framtid: resultat och utgångspunkter inför nästa regeringskonferens*

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

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

<http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=sv>

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

<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/>

http://europa.eu.int/comm/archives/-igc2000/geninfo/index_sv.htm

HITTILLS UTGIVNA RAPPORTER UNDER 2003

Strategi 2004, en temaserie

Rapporterna i denna serie tar upp kärnfrågor i de förslag till förändringar av EU:s fördrag som har arbetats fram i EU:s framtidskonvent. En regeringskonferens där representanter för både gamla och nya medlemsländer ska delta, ska under 2004 fatta beslut om det nya fördraget.

Nr 1

The Open Method of Coordination: A new Governance Architecture for the European Union? Författare: **Claudio Radaelli**, professor i statsvetenskap, Bradford University and European University Institute, Florens.

Nr 2

Befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna

Författare: **Fredrik Langdal** och **Josefin Almer**, forskare respektive utredare, Sieps.

Nr 3

Förberedelser inför regeringskonferenser – Framtidskonventet i sitt sammanhang

Författare: **Karl Magnus Johansson**, lektor i statsvetenskap, Södertörns högskola.

Nr 4

Subsidiaritetsprincipen: juridisk granskning eller politisk kontroll?

Författare: **Jörgen Hettne**, doktorand i EG-rätt vid Stockholms universitet.

Nr 5

Flyktingpolitiken i framtidens EU

Författare: **Hans E Andersson**, fil dr vid Göteborgs universitet.

Nr 6

Skatterna – konkurrens eller harmonisering?

Författare: **Mats Persson**, professor i nationalekonomi vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet.

Nr 7

The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy

Författare: **Adrienne Héritier**, professor, European University Institute, Florens och **Henry Farrell**, gästprofessor, University of Toronto.

Nr 8

Simply Simplification? The Proposal for a Hierarchy of Legal Acts

Författare: **Carl Fredrik Bergström** och **Matilda Rotkirch**, forskare

respektive utredare, Sieps.

Nr 9

Reforming the Council: A Work in Progress

Författare: **Helen Wallace**, Director of the Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florens och **Fiona Hayes-Renshaw**, professor, College of Europe, Brygge.

Nr 10

Säkerhet och försvar i framtidens EU

– en analys av försvarsfrågorna i det europeiska konventet

Författare: **Magnus Ekengren**, fil dr i statsvetenskap, och **Sara Larsson**, fil mag i statsvetenskap, Försvarshögskolan.

Nr 11

Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i framtidens EU

Författare: **Michael Hellner**, associate professor i europarätt, Riga Graduate School of Law.

Nr 12

Nationella parlament och beslutsfattande på europeisk nivå

Författare: **Fredrik Langdal**, forskare, Sieps.

Nr 13

Uträdesklausul?

Författare: **Anders Fogelklou**, professor vid Riga Graduate School of Law och Uppsala universitet.

Nr 14

**Decentralized Agencies and the IGC:
a Question of Accountability**

Författare: **Carl Fredrik Bergström** och **Matilda Rotkirch**, forskare respektive utredare, Sieps.

Nr 15

Domstolsorganisationen i EU:s framtida konstitution

Författare: **Jörgen Hettne**, doktorand i EG-rätt vid Stockholms universitet, och **Ulf Öberg**, doktorand i EG-rätt vid Stockholms universitet.

Sieps rapportserie

Nr 16

Företagsförvärv inom EU: Rättsliga problem för stora företag med liten hemmamarknad

Författare: **Ulf Bernitz**, professor i europarätt vid Stockholms universitet.

Nr 17

Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy

Författare: **Daniel Tarschys**, professor i statsvetenskap vid Stockholms

universitet.

Nr 18

Coming of Age? – Economic Management of the European Union

Författare: **Per Molander**, tekn. dr och

Allan Gustafsson, PhD, Stockholm.

Nr 19

Industrial Structure and Industrial Location in an Enlarged Europe

Författare: **Karolina Ekholm**, docent i nationalekonomi vid Handels-
högskolan i Stockholm.

Sieps utredningsserie

Nr 1u

EU:s framtidskonvent – en översikt

Författare: **Josefin Almer**, utredare, Sieps.

Nr 2u

Konventet bakom kulisserna

Författare: **Håkan Jonsson**, kommersråd och chef för enheten för inre
marknaden vid Kommerskollegium och **Hans Hegeland**, fil lic i stats-
vetenskap och föredragande i riksdagen.

Nr 3u

EU:s framtidskonvent – resultatet

Författare: **Josefin Almer**, utredare, Sieps.

Occasional papers

Denna serie omfattar anföranden/föreläsningar vid seminarier anordnade
av Sieps.

Op 1.

Contrasting transatlantic interpretations –

The EU and the US towards a common global role

Författare: **Ludger Kühnhardt**

Op 2.

Det italienska ordförandeskapet

Författare: **Elisabetta Cassina Wolff**

Sieps ●●●

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.se
www.sieps.se