

Håkan Jonsson och Hans Hegeland

Konventet bakom kulisserna

– om arbetsmetoden
och förhandlingsspelet i
Europeiska konventet

Håkan Jonsson och Hans Hegeland

Konventet bakom kulisserna

**– om arbetsmetoden
och förhandlingsspelet
i Europeiska konventet**

– Sieps utredningar 2003:2u –

Utredning nr 2u
November 2003

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på
www.sieps.se

Den kan även beställas på
info@sieps.se

Författarna står själva för analys och slutsatser

Omslag: Svensk Information AB

Tryck: EO-print AB

Stockholm i november 2003

ISBN 91-85129-58-5

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

Tomas Dahlman
Kanslichef
Sieps

OM FÖRFATTARNA

Håkan Jonsson är kommerseråd och chef för enheten för inre marknaden vid Kommerskollegium. Tidigare var han diplomat och stationerad vid bl.a. den svenska EU-representationen i Bryssel. Han har publicerat flera artiklar om institutionella frågor i EU, bl.a. i Europarättslig tidskrift.

Hans Hegeland är fil lic i statsvetenskap och föredragande i riksdagen, bl.a. för det betänkande hösten 2003 där riksdagens ställningstaganden inför regeringskonferensen slås fast. Han har skrivit ett flertal bidrag i tidskrifter och böcker om Sverige och EU, inte minst om riksdagens arbete med EU-frågor.

Den 10 juli 2003 grät Vytenis Andriukaitis. Inte öppet, inte våldsamt, utan tyst, så att ögonen blev glansiga och rösten stockades när han talade i plenum i Europeiska konventet. Det var inte första gången han talade i plenum, och inte första gången hans röst stockades. Han var inte heller ensam om att vara tagen av den högtidliga stämningen i Europaparlamentets plenisal i Bryssel – både vid det formella antagandet av konventets huvudtext den 13 juni och vid den egentliga avslutningen den 10 juli. Men för Vytenis Andriukaitis och det han symboliserar var nog konventet och det kommande EU-medlemskapet av särskilt stor vikt. Han föddes 1951 i ett sovjetiskt fångläger, dit hans litauiska föräldrar deporterats. Hans liv är en resa från detta fångläger i Yakutsk SSR under Stalin, via uppväxt som stämplad dissidentsläkting hemma i Litauen igen, via det politiska livet i det fria Litauen på 1990-talet, till Europeiska konventet. Vi var många i konventets plenisal som greps starkt av hans upplevelse.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 Inledning och slutsatser	7
1.1 Syfte: vad denna rapport är – och vad den inte är	7
1.2 Sammanfattning	8
1.3 Slutsatser	10
2 Konventionsmetoden	12
2.1 Europeiska konventets mandat och sammansättning	12
2.2 Varför valdes konventet som metod?	13
2.3 Konventets tre arbetsfaser	15
2.4 Konventets arbetsgrupper och diskussionscirklar	16
2.5 Konventets ledamöter och suppleanter	18
2.6 Konventets observatörer	21
2.7 Stämningssläget i konventet	21
2.8 Civila samhället, dialog, lobbyism	24
3 Konventets grupperingar och skiljelinjer	26
3.1 Plenum	26
3.2 Nationella skiljelinjer	27
3.3 Partipolitiska grupperingar	31
3.4 Kontingenterna	33
3.5 Institutionerna	36
3.6 Medlemsstater/kandidatländer; stora/små medlemsländer	39
3.7 ”IGC-fieringen” av konventet	40
4 Konventets presidium	42
4.1 Sammansättningen	42
4.2 Presidiets arbetsmetod	43
4.3 Lilla presidiet	44
4.4 Presidiets representativitet	46
4.5 Sekretariatet	47

KONVENTET BAKOM KULISSERNA – OM ARBETSMETODEN OCH FÖRHAND- LINGSSPELET I EUROPEISKA KONVENTET

1 INLEDNING OCH SLUTSATSER

1.1 Vad denna rapport är – och vad den inte är

Denna skrift behandlar Europeiska konventets form, inte dess innehåll. Fokus ligger på en personligt färgad analys av konventet som arbetsmetod och av det politiska och diplomatiska spelet i stället för på sakinnehållet. Andra rapporter kommer säkert att presentera konventets resultat på ett utmärkt och fullödigt sätt. I denna rapport kommer sakfrågor att omnämnas endast i den mån de kan belysa metodfrågor.¹

Författarna har tillsammans fem års erfarenhet av EU-förhandlingar på plats i Bryssel, som utsända för regering och riksdag. Vi tjänstgjorde dessutom under konventets livstid våren 2002 till sommaren 2003 som ansvariga handläggare för konventsarbetet i riksdagen och deltog vid i stort sett samtliga plenimöten i konventet samt i en stor mängd arbetsgruppsmöten och andra förberedelsemöten. Det var då vår roll att ge stöd åt riksdagens fyra deltagare i konventet i form av medverkan vid möten, beredning av dokument m.m. Dessutom var vi föredragande i de två sammansatta konstitutions- och utrikesutskott (KUU) som våren 2002 och våren 2003 avgav fyra olika betänkanden om EU:s framtidsfrågor.

Titelns ”bakom kulisserna” kan behöva en förklaring. I och med att konventet sammanträdde helt öppet och med samtliga plenidokument publicerade på Internet var det möjligt för alla och envar att följa konventet. Men precis som på en offentlig teaterscen fanns det också sådant som publiken inte kunde se, men som vi genom vår tjänstgöring fick möjlighet att följa. Å andra sidan har vi inte haft tillgång, annat än undantagsvis, till rent sekretessbelagd information eller slutna möten från t.ex.

¹ Författarna vill tacka Josefin Almer, Karl Magnus Johansson och Jonas Tallberg för värdefulla synpunkter. De synpunkter som framförs är författarnas egna.

presidiet. Vår närhet till processen under lång tid har dock gett oss de inblickar och det helhetsperspektiv som ligger till grund för analysen i denna skrift.

Det finns en mängd källor om andra aspekter av konventet än dem vi tar upp. Konventets egen hemsida

<http://european-convention.eu.int> kommer att leva kvar i cyber-rymden under minst fem år från konventets slutförande. Riksdag och regering har beskrivit konventets tillkomst, mandat och sammansättning i olika dokument. Sammansatta KUU har de senaste åren avgett inte mindre än sju olika betänkanden som alla har konventet eller framtidsdebatten som huvudtema (2000/01:KUU1, 2001/02:KUU1 och KUU2, 2002/03:KUU1, KUU2 och KUU3, 2003/04:KUU1). Regeringen avgav en skrivelse inför konventet (skrivelse 2001/02:115) samt en departementspromemoria efter konventets avslutande (Ds 2003:36). Den sistnämnda departementspromemorian har remissbehandlats och regeringen har avgett en särskild skrivelse till riksdagen (skrivelse 2003/04:13), där förhandlingspositioner inför den kommande regeringskonferensen föreslås. Riksdagens beslut med anledning av regeringens skrivelse grundas på betänkande 2003/04:KUU1. Vidare har Sieps gett ut ett dussintal rapporter om konventets olika sakfrågor.²

1.2 Sammanfattning

I avsnitt 2 diskuterar vi konventsmetoden. Uppdelningen i tre arbetsfaser och ordningen med arbetsgrupper förklarar delvis konventets framgång. Det var en tydlig profilhöjning att utrikesministrar som representanter för premiärministrarna, men utrikesministrar visade sig inte vara lämpade för det långsiktiga och tidskrävande engagemang som det var fråga om. Kritiken var hård när utrikesministrarna dök upp för korta visiter i konventet, höll sitt tal, gav en presskonferens och sedan försvann igen. Konventets observatörer (Regionkommittén m.fl.) kom att spela en undanskymd roll i debatten, delvis eftersom man visste vad de skulle säga.

² En redogörelse för konventets förslag finns i Josefin Almer *EU:s framtidskonvent: resultatet* (Sieps 2003:3u).

De två aspekter av konventets resultat som överraskat mest är att arbetet blev så dynamiskt och fruktbart och att inriktningen blev så pass modererad. Det blev inte den störtflod av tankebyggen kring ett ”Europas förenta stater” som en del hade väntat sig eller fruktat.

I avsnitt 3 behandlas konventets grupperingar och skiljelinjer. Inledningsvis konstaterar vi att stämningen i konventets plenum var genomgående god. Rätt ofta var plenidiskussionerna dock tråkiga att följa, särskilt efter att de viktigare ledamöterna i konventet hade gjort sina inlägg, vilket ofta skedde under de första en till två timmarna av debatten. Systemet med repliker var dock framgångsrikt och höjde uppmärksamheten i salen betydligt.

Även om nationell tillhörighet normalt var den viktigaste identifikationen så skilde sig konventet på flera viktiga punkter från en sedvanlig regeringskonferens. Konventet medgav avsevärt större frihet att släppa upp försöksballonger och pröva sig fram till en position. Den partipolitiska samordningen kom inte att ses som den viktigaste, trots den politiska viljan hos många att öka integrationen den vägen. Detta beror delvis på att konventet faktiskt hade få frågor att diskutera som hör hemma i den traditionella höger-vänster-skalan.

Gruppen nationella parlamentariker förmådde endast vid något tillfälle samordna sig någorlunda väl. I kontrast till gruppen nationella parlamentariker kan man se hur Europaparlamentets ledamöter agerade. Inom den gruppen rymdes väl så mycket av disparata åsikter i själva sakfrågorna som hos de nationella parlamentarikerna. Men samordningen inom EP-gruppen fungerade trots detta bättre. På flera avgörande punkter hade EP-kontingenten just de förutsättningar som NP-delegaterna saknade, t.ex. hade de analyserat de frågor som behandlades i konventet under lång tid.

De nationella åsikterna kom tydligast fram genom regeringsrepresentanterna. Formellt var dessa premiärministerns personliga representant, men i praktiken kom de att i stor utsträckning uppfattas som representanter just för sin regerings åsikter.

Kommissionens båda representanter var erfarna europapolitiker men kommissionen som institution var ofta splittrad.

Konventet var påfallande framgångsrikt i att inte agera som en sedvanlig regeringskonferens. Men ju längre tiden gick, desto större tendenser till ”IGC-fiering” syntes.

I avsnitt 4 behandlas konventets presidium, som blev konventets självklara kraftcentrum i politiska termer. Giscard kom som ordförande i konventet att använda presidiet som bollplank, som förankringskanal och vid något tillfälle som syndabock gentemot plenum. Presidiets betydelse ökade stadigt och var som störst våren 2003, under den tid då konkreta artikeltexter lades fram och ändringsförslag från ledamöterna inhämtades. Presidiet kunde med fog säga att en kompromiss måste sökas någonstans i mitten – och presidiet tog sig naturligtvis då självt rätten att tolka precis var någonstans detta ”mitten” fanns.

1.3 Slutsatser

De slutsatser som vi drar från vårt material i denna rapport är följande:

- Konventet blev faktiskt ett historiskt evenemang, om än ej alls i jämförelse med det amerikanska konventet som sammankallades i Philadelphia 1787 och som skrev den amerikanska konstitutionen.
- Konventet har för alltid förändrat synen på regeringskonferenser som metod för fördragsändringar – regeringskonferenserna kommer knappast att ersättas, men dock att kompletteras.
- Metodvalen i konventet (de tre faserna, arbetsgrupperna, presidiets arbetsmetod etc.) får anses ha varit överlag mycket lyckade – något som lär få stor betydelse vid eventuella framtida konvent.
- Presidiet och dess sammansättning var oerhört betydelsefulla, något som vid eventuella framtida konvent lär höja insat-

serna för medlemsstaterna när det gäller att få med en ledamot från egna landet i presidiet.

- Konventsresultatet – som till sitt innehåll ligger vid sidan av vad denna rapport siktar in sig på – lär gå till historien främst då det gäller den grundliga omstruktureringen av EU och av dess kompetenser, inte för att ha tagit några nya steg mot integration.
- Konvensförhandlingarna blev ett ”elddop i Europaförhandlingar” för många politiker, inte minst från nationella parlament och från kandidatländerna.

2 KONVENTSMETODEN

2.1 Europeiska konventets mandat och sammansättning

Europeiska konventet tillsattes och fick sitt mandat genom Laeken-förklaringen (antagen vid Europeiska rådets möte i Laeken i december 2001).³ Laekenförklaringen var i sin tur en vidareutveckling av Niceförklaringen (fogad till slutakten vid antagandet av Nicefördraget i december 2000). Konventets grundläggande syfte kan sägas ha varit att, i ljuset av Europas omdaning i och med utvidgningen och med nu många års erfarenhet av samarbetet sedan Romfördraget, se över både de politiska grundvalarna, arbetsmetoderna och institutionerna. Konventet självt uppfattade sitt mandat som relativt fritt; grundat på Nice- och Laekenförklaringarna men inte begränsat till dessa och inte heller i sina enskildheter förankrat i formuleringar från stats- och regeringscheferna. Sålunda var det mycket sällsynt att någon ledamot av konventet faktiskt under förhandlingarna hänvisade till mandatet – och om så skedde var syftet ofta snarare att befrämja en egen åsikt för stunden än att från någon mer allmän utgångspunkt vägleda arbetet. Konventet kan därför sägas ha ”levt ett eget liv” i politiska termer. Ett exempel på en fråga som konventet tog upp utan att något specifikt mandat givits är förslaget om en särskild utträdesartikel.

Konventet diskuterade, i enlighet med sitt mandat, i första hand institutionella frågor i bred mening och först i andra hand vissa sakfrågor (främst inom utrikes- och säkerhetspolitik samt brottsbekämpning). Sveriges statsministers representant Lena Hjelm-Wallén förde ett flertal gånger fram förslaget att konventet även skulle se över jordbruksartiklarna i fördraget, och då i synnerhet målen för jordbrukspolitiken. Detta avisades konstant av presidiet, och några gånger hänvisades då till bristande mandat. Å andra sidan kan Hjelm-Walléns age-

³ Om framväxten av Laekenförklaringen under det belgiska ordförandeskapet, se Ludlow, Peter (2002) *The Laeken Council*. Brussels: Euro-Comment.

rande ändå ha gjort nytta som ständig påminnelse om en för Sverige viktig fråga inför den kommande regeringskonferensen och andra tillfällen då den gemensamma jordbrukspolitiken kan komma att debatteras.

2.2 Varför valdes konventet som metod?

EEC:s, EG:s och EU:s grundfördrag har alltid varit mellanstatliga i den meningen att endast medlemsstaterna, via förhandling av deras regeringar och därpå följande nationellt godkännande, kan ändra i dem. En regeringskonferens är därvidlag en juridisk nödvändighet, men ofta är den praktiskt och politiskt inte tillräcklig. Olika metoder har använts för att förbereda regeringskonferenser – tjänstemannagrupper som lägger fram förslag; förberedelser via ”vise män”; förberedelser via beredning inom ministerrådets egna organ (t.ex. Coreper).⁴

Konventets sammansättning och bärande idé kan sägas bygga på en uppfattning om ett behov av ökad legitimitet och transparens i förberedelserna för regeringskonferenser. Två förebilder fanns inom EU:s tidigare historia. Den första förebilden var den särskilda s.k. ”assis”, ungefär ”gemensam sittning”, som genomfördes i Rom år 1990 då ett antal ledamöter från Europaparlamentet och lika många nationella parlamentariker skulle diskutera EU:s framtid. Resultatet blev ett stort misslyckande, särskilt betraktat från den utgångspunkt med förhoppningar om stora kliv mot en federal statsbildning på europanivå som många integrationsivrare i Europaparlamentet hade. Den andra förebilden låg närmare i tiden men hade ett mer begränsat mandat. Det handlar om det konvent som förhandlade fram den stadga för grundläggande rättigheter som sedan proklamerades som ett politiskt dokument i Nice i december 2000.

Regeringskonferenser om förändringar i EU:s grundfördrag handlar om makt och inflytande, och om kompromisser mel-

⁴ Se Johansson, Karl Magnus (2003) *Förberedelser inför regeringskonferenser: Framtidskonventet i sitt sammanhang*. Stockholm: Sieps rapport 2003:3

lan ofta svårförenliga förutsättningar. De kräver full enhällighet mellan de deltagande parterna. Resultaten blir sällan lika lättöverskådliga eller övergripande genomtänkta som om bara en handfull personer arbetar fram en text eller om en text kan antas utan krav på enhällighet. Kritik mot regeringskonferenser som metod har funnits länge, men denna kulminerade efter det utdragna toppmötet i Nice. Europaparlamentet antog en resolution med invändningar mot metoden, både på grund av hur toppmötet gått till (brist på transparens, utdragna förhandlingar, uteslutande av kommissionens företrädare vid nyckelförhandlingar) och på grund av resultatet. Kritiken delades i princip av många deltagare vid toppmötet själva. Mindre än ett år senare hade också tanken på ett konvent som förberedelse inför nästa regeringskonferens också vunnit enhällighet bland EU:s medlemsstater.

I vilken mån levde konventet upp till de förväntningar som sålunda restes: att föra in transparens, helhetssyn och genomtänkta lösningar, snarare än sista-minuten-kompromisser, i framtida fördragstexter? Det återstår förstås att se efter den regeringskonferens som nu ska följa, men redan med erfarenheten från konventet kan några preliminära analyser presenteras. Konventet blev på ett par punkter långt mer framgångsrikt än vad många – inte minst på svensk sida – hade förväntat. Resultatet får, i stora delar, sägas bygga på just en sådan helhetssyn och överblick som efterlysts. Men det finns två paradoxer i den kritik som framförts, och den ganska snabba slutsatsen att välja konvent som förberedelseprocess inför nästa regeringskonferens. Dels har konventet inte ersatt regeringskonferensen, utan bara kompletterat den. Dels är det nog en smula naivt att, som många debattörer gjort, tro att förhandlingarna vid den kommande regeringskonferensen skulle kunna vara drastiskt annorlunda än vid tidigare regeringskonferenser, givet de förutsättningar som gäller. Problemen med brist på transparens och ”smutsiga kompromisser” i den avgörande förhandlingen kan därför knappast sägas ha försvunnit, men möjligen och förhoppningsvis minskat i betydelse och omfattning.

I detta och de följande avsnitten ska konventets arbetsmetod diskuteras. Sammanfattningsvis kan sägas att konventet på flera avgörande punkter valde en klok väg att gå.⁵ Tre sådana aspekter ska lyftas fram här, nämligen:

- Beslutet att iaktta tre olika faser (och med en försiktig inledning i den första fasen)
- Arbetsgrupperna och deras arbetssätt som beredningsorgan, inte utskott
- Konventspresidiets arbetssätt med frihet under ansvar (presenteras nedan i kapitel 4)

2.3 Konventets tre arbetsfaser

Giscard proklamerade tidigt, redan vid konventets första möte den 28 februari 2002, modellen med de tre faserna. Faserna kallades då för (inom parentes den franska originaltexten):

- En lyssnarfas ("une phase d'écoute, ouverte et attentive"),
- En beredningsfas ("chercher les réponses aux questions posées dans la déclaration de Laeken" men även, utöver Laeken, "les différentes prescriptions que d'autres ont avancées pour l'avenir de l'Europe") samt
- En förhandlingsfas ("la troisième phase de ses travaux : celle de ses recommandations, voire de sa proposition").

Arbetet kom sedan i praktiken att följa denna grova uppdelning. "Lyssnarfasen" kan sägas ha varit den period som löpte under våren och sommaren 2002. Då hölls först fyra plenisesessioner (mars, april x 2, maj) med ett relativt fritt och öppet åsiktsutbyte, sedan en session (juni) ägnad åt en dialog med det civila samhället samt en session (juli) främst ägnad åt det

⁵ Jämför Petersson, Olof, Ulrika Mörth, Johan P. Olsen och Jonas Tallberg (2003) *Demokrati i EU*. Demokratirådets rapport 2003. Stockholm: SNS samt Tallberg, Jonas "Därför lyckades EUs framtidskonvent" s. 3–8 i *Internationella studier*, nr 3, hösten 2003.

s.k. ungdomskonventet. I juli tillsattes den första vågen av arbetsgrupper (det kom att bli totalt elva grupper som arbetade under hösten och vintern) och hösten/vintern 2002 kan sägas ha varit beredningsfasen, med sju plenissessioner från september 2002 till januari 2003. Förhandlingarna om en slutttext skedde sedan med avstamp i det första delförslaget till fördragstext i januari 2003 och förhandlingsfasen pågick till konventets slut. Under den perioden accelererade antalet plenissessioner, och totalt tolv sessioner kan sägas ha ingått i förhandlingsfasen inräknat både de mini-sessioner som lades in med kort varsel samt de två extra sessioner som hölls efter konventets slutförande av del I av förslaget.

Uppdelningen i arbetsfaser kan anges som en delförklaring till konventets framgång. Många ledamöter av konventet, särskilt de från EU:s institutioner, hade en bestämd uppfattning om vart de ansåg att Europa borde sträva redan när arbetet började. Ett flertal skriftliga inlägg från enskilda ledamöter redan under första månaderna har karaktären av färdigskrivna konstitutioner. Andra ledamöter, inte minst de från de nationella parlamenten och de från de nya medlemsstaterna, närmade sig förhandlingarna med långt mindre av färdiga lösningar i bakfickan. Skillnaden mellan olika delegater var också stor när det gällde hur vana man var vid förhållandena i Bryssel och förutsättningarna för förhandlingar inom EU. Lyssnarfasen tjänade därför flera goda syften: att låta ledamöter ”prata av sig” och känna att de fått framföra sitt budskap på sina egna villkor, utan alltför mycket styrning från presidiet; att låta andra vänja sig vid stämningen i salen och lära känna kolleger; att få den övergripande bilden av hur stämningsläget bland ledamöterna ter sig redan innan man går in i de konkreta förhandlingarna och börjar låsa positioner.

2.4 Konventets arbetsgrupper och diskussionscirklar

Redan tidigt beslutade konventets presidium att debatten skulle tjäna på någon form av beredning i mindre grupper, för att komplettera diskussionen i plenum. För detta ändamål tillsat-

tes under konventets gång sammanlagt elva arbetsgrupper och tre diskussionscirklar. Skillnaden mellan arbetsgrupp och diskussionscirkel var inte glasklar, men generellt kan sägas att arbetsgrupperna var något mer formella till sitt arbetssätt och syftade till att fördjupa en politisk diskussion medan diskussionscirkelarna hölls mindre formbundet och tog sikte på bakgrundsanalys i mer begränsade och förment tekniska frågor (som dock regelmässigt ändå hade politiska bottnar). Presidiet och sekretariatet försökte också mer medvetet hålla nere antalet medlemmar i diskussionscirkelarna och var mer aktiva i urvalet av ledamöter. Presidiet önskade uppenbarligen att något tyngre ledamöter i konventet skulle delta i diskussionscirkelarna, t.ex. företrädare för de stora länderna.

I båda fallen rörde det sig om beredningsorgan som inte var modellerade som parlamentariska utskott. Det finns två principiella skillnader härvidlag. För det första var aldrig syftet att de politiska kompromisserna skulle förhandlas fram i arbetsgrupperna, för att därefter (som fallet ofta är i parlamentariska sammanhang) debatten i plenum skulle reduceras till en bekräftelse. Tvärtom betonades ofta att plenum måste få ett diskussionsunderlag, inte ett färdigt beslutsförslag. Diskussionen i arbetsgrupp skulle således inte ersätta diskussionen i plenum. För det andra var arbetsgruppernas sammansättning inte proportionell eller på annat sätt ett försök att spegla plenum. En sådan proportionalitet hade nog räknat knappast varit möjlig i ett organ med så många skiljelinjer som konventet – mellan nationella ståndpunkter, enligt höger-vänster-skalan, mellan integrationsförespråkare och skeptiker osv.

På samma sätt som nyss konstaterats rörande metoden att dela upp konventets debatt i tre faser får arbetsgrupperna sägas ha varit lyckosamma och bidrog till att konventet blev en framgång.⁶ Ett tydligt tecken på detta, som många ledamöter hänvisade till i debatten, är den relativa bristen på tydlig struktur i

⁶ De elva arbetsgrupperna och de tre diskussionscirkelarna samt deras mandat och hänvisning till deras slutrapporter återfinns på konventets hemsida.

debatten om de institutionella frågorna. Förslag rörande institutionerna bereddes inte utan sändes direkt från presidiet till plenum, något som ledde till en långt mindre överskådlig diskussion och mer av grundläggande diskussioner än vad som var fallet rörande andra sakområden. De institutionella frågornas karaktär kan visserligen ha spelat in, men den allmänna bedömningen var ändå att de frågorna hade vunnit på en mer genomtänkt beredning.

Det kanske mest flagranta exemplet på att konventet fungerade som sämst när det inte beredde frågor i arbetsgrupp är det i våra ögon mycket tveksamma och illa beredda förslaget om ”medborgarinitiativ” (artikel I-46, punkt 4). Denna idé dök upp med kort varsel under de sista dagarna av förhandling i plenum och gled igenom mycket tack vare att ingen förmådde säga emot den entusiastiske upphovsmannen, tyske ledamoten Jürgen Meyer.

2.5 Konventets ledamöter och suppleanter

Konventet bestod av 105 ordinarie ledamöter och 102 suppleanter. Vidare fanns 13 observatörer knutna till arbetet (se vidare nedan om civila samhället respektive ungdomskonventet). Att det fanns fler ordinarie ledamöter än suppleanter beror på att de tre ordförandena (Giscard d’Estaing, Amato, Dehaene) var personligen utsedda och inte hade suppleanter. Inte sällan hör man dock fortfarande folk felaktigt tala om de ”105 ledamöterna och lika många suppleanterna” eller ”de 210 män och kvinnor som deltog i konventet”. Även Giscard gjorde detta räknefel t.ex. i sitt invigningstal den 28 februari 2002. Rätt summa är som framgår ovan 207.

Att ha suppleanter med kan sägas ha tjänat två syften: dels att tillförsäkra möjlighet att delta för ett visst land eller ett visst intresse även om den ordinarie fått förhinder, dels att bredda engagemanget och deltagandet. Presidiet såg nog initialt som sitt intresse att försöka minimera suppleanternas deltagande. Giscard tycks ha haft en bild av att konventet genom att hålla sig till få men regelbundna deltagare skulle utveckla en dyna-

mik och en personlig relation mellan ledamöterna. I så fall vore det inte bra om deltagarna växlade hela tiden. Man kan ana det synsättet bakom hur konventets arbetsordning utformades i artikel 5 (dok. CONV 9/02). Där står att suppleant bara får delta om den ordinarie ledamoten är borta en hel dag och om sådant deltagande anmälts i förväg. Denna regel följdes i praktiken inte fullt ut. Sålunda hände det ofta mot slutet av konventets arbete att suppleanter tilläts yttra sig med användande av s.k. ”blått kort” även om den ordinarie ledamoten satt i salen.

De nationella parlamenten hade, som bekant, två representanter vardera. I många fall var det en uppdelning mellan två kamrar eller mellan de två största partigrupperingarna som speglades även på suppleantsidan. För dessa länder var det naturligt att om ledamoten från t.ex. underhuset hade förfall så trädde suppleanten från underhuset in i stället. Sveriges riksdag hade ett annat synsätt, och de fyra representanterna kom från de fyra största partierna i turordning (baserat på partiernas storlek när de utsågs, alltså före valet 2002). Därmed var det naturligt att suppleanten Kenneth Kvist (v) trädde in före suppleanten Ingvar Svensson (kd) eftersom Kvist kom från det större partiet av de två. I praktiken skapade detta inte några problem eller någon egentlig konkurrens. Sverige hade dock ett intresse av att frikoppla det band mellan en viss ordinarie och dennes personlige suppleant som arbetsordningen i dess första version utpekade. Därav ett ändringsförslag som framgår av dokument CONV 9/02 COR2 (endast på svenska). Utan den ändringen – som även stämmer överens med den franska originaltexten – skulle ett band ha skapats mellan viss ledamot och viss suppleant. Men den enda gång då detta ställdes på sin spets var vid ett tillfälle mot slutet av konventets arbete, då Göran Lennmarker hade förhinder. Sekretariatets tolkning var då likväl att inte låta Kenneth Kvist träda in för honom. Riksdagen undvek att göra någon affär av detta.

Mycken diskussion blev det kring de olika medlemsländernas och kandidatländernas val av representanter för statsministern. Vid konventets inledning hade endast ett par länder valt att ut-

nämna utrikesministrar till ledamöter av konventet (och i ett fall – Spanien – var det en representant som sedermera blev utrikesminister). Hösten 2002 utsåg både Tyskland och Frankrike sin respektive utrikesminister till ledamot av konventet, vilket väckte stor uppmärksamhet. Krav restes i Sverige på att Anna Lindh borde utnämnas, och det sågs av vissa som ett tecken på underskattning av konventets betydelse att så inte skedde. Vår erfarenhet inifrån konventet är att Tysklands och Frankrikes agerande var lyckosamt till en första början, men snabbt kom att bli en belastning för dessa länder. Det var en tydlig profilhöjning att utse utrikesministrar, men dessa visade sig inte vara lämpade för det långsiktiga och tidskrävande engagemang som det var fråga om. Även om Joschka Fischer och Dominique de Villepin som personer – och då särskilt Fischer – ibland kunde riva ner applåder för brinnande appeller som låg väl till för de många Europa-entusiasmerna i lokalen så var det än oftare kritik för bristande närvaro eller bristande visioner. Detta var särskilt påtagligt i januari 2003 då de två länderna hade kommit överens om en gemensam linje i konventet som gjorde många integrationsförespråkare besvikna. Kritiken då och senare var hård när utrikesministrarna dök upp för korta visiter i konventet, höll sitt tal, gav en presskonferens och sedan försvann igen.

I några fall har suppleanter genom hög närvarofrekvens, genom profilering eller visad förhandlingsskicklighet kunnat spela en roll nästan lika stark eller starkare än vissa ordinarie ledamöter. Europaparlamentets suppleanter hade av naturliga skäl mycket goda möjligheter att delta regelbundet. I andra fall har suppleanter fått träda in i stället för ledamöter som av olika orsaker ofta varit förhindrade, som t.ex. regeringsrepresentanternas suppleanter Alfredo Dastis från Spanien, Pascale Andreani från Frankrike och Hans Martin Bury från Tyskland. Suppleanterna hade annars mycket större möjligheter att bidra i arbetsgrupperna än i plenum.

2.6 Konventets observatörer

Observatörerna företrädde Regionkommittén, Ekonomiska och sociala kommittén, arbetsmarknadens parter i Europa samt ombudsmannen. De kom att spela en undanskymd roll i debatten, vilket har flera förklaringar. En är uppenbar: man visste vad de skulle säga. De representerade vissa intressen och yttrade sig därför på väntade punkter och med väntat budskap. Presidiet gav dessutom observatörerna en styvmoderlig behandling på talarlistan. Det är nog ingen överdrift att säga att observatörernas närvaro i konventet varit ofrånkomlig som symbol, men knappast mer än just en symbol.

2.7 Stämmingsläget i konventet

Det svenska politiska etablissemangen närmade sig konventet med viss försiktighet från början. Regeringen tycks tidigt ha nedtonat konventets möjligheter att nå framgång och hur pass rimligt dess resultat i så fall skulle bli. Vid en utvärdering i riksdagen i augusti 2003 uttryckte både Lena Hjelm-Wallén och Sören Lekberg att de varit skeptiska initialt. Också de partier som har en liknande – eller mer skeptisk – syn på den europeiska integrationen som regeringen var tveksamma. Mer än en gång har det nog inför konventets början viskats oroligt i regeringskanslierna i länder såsom Sverige, Danmark, Storbritannien. Förhandlarna från dessa länder har därför initialt varit oroliga för en situation då man måste agera ”besvärlig” och kanske i vissa frågor utnyttja vetorätt. Det är naturligtvis alltid möjligt i en förhandling inför eller under en regeringskonferens i EU att utnyttja vetorätten eller på annat sätt hålla emot i förhållande till en alltför snabb utveckling mot ökad integration, men det är inte någon önskesits för en förhandlare att tvingas att vara besvärlig hela tiden. I kontrast med denna svenska oro fanns det nog stora förhoppningar inför konventet från länder och partier som är mer entusiastiska till fördjupad integration. Situationen var därmed inte olik den som rådde inför den gemensamma sittningen (”assisen”) år 1990.

De två aspekter av konventets resultat som överraskat mest är därför såväl den att arbetet blev så dynamiskt och fruktbart

som den att inriktningen blev så pass modererad. Det blev inte den störtflod av tankebyggen kring ett ”Europas förenta stater” som en del hade väntat sig eller fruktat – och som kanske hade blivit fallet om konventet hållits för låt säga tio år sedan. I stället blev det en påfallande självkritisk och försiktig diskussion. Av konventets över 100 ledamöter befann sig en överväldigande majoritet – däribland de svenska – i en bred mittfåra. Åt det integrationistiska hållet fanns det en handfull ledamöter, med fokus kring två liberala ledamöter: brittiske Europaparlamentarikern Andrew Duff och italienske senatoren Lamberto Dini. Åt det EU-skeptiska hållet fanns likaså en handfull ledamöter, bl.a. danske Europaparlamentarikern Jens-Peter Bonde och David Heathcoat-Amory, tory från brittiska underhuset.

Det fanns förstås åsiktsskillnader även inom den breda mittfåran. Man kom att informellt tala om ”Peter Hain-testet”. Den brittiske regeringsrepresentanten Peter Hain var en aktiv deltagare i debatten. Eftersom han företrädde ett stort land med en EU-skeptisk opinion, och var en konstruktiv deltagare, kom hans synpunkter att tillmätas betydelse. Om han inte protesterade mot ett förslag hade det passerat ”Peter Hain-testet”, dvs. det kunde antas vara acceptabelt för en mer EU-skeptisk opinion.

Konventets slutresultat kunde också antas med ”konsensus”, vilket stod för nästintill total enhällighet. Endast åtta ledamöter och suppleanter av 207 reserverade sig i form av ett alternativt textförslag vid konventets slut. Detta alternativa textförslag blev också det enda. Det kan nog ha funnits dem bland integrationsivrarna som också var missnöjda med resultatet, men Giscard och presidiet hade, enligt uppgift, som uttalad policy att låta dessa få igenom några få krav, men sedan sätta stopp i förvisningen att de ändå skulle godta slutresultatet. Två skäl talade för att integrationsivrarna skulle vara kompromissbenägna: dels att de investerat mycket i konventet som arbetsmetod och såg ett klart politiskt intresse i att det skulle bli framgångsrikt; dels att alternativet till försiktig framgång i sak för dessa personer vore ingen framgång alls.

Om konventets formella slutmöte i juni var högtidligt, så var det egentliga avslutande mötet i juli också högtidligt, men även uppsluppet. En stämning av ”skolavslutning” rådde, där ledamöter gick runt och tog farväl och skrev autografer i varandras exemplar av sluttexten – ungefär som gymnasister som signerar varandras studentmössor.

Med risk för att det blir spekulativt vill vi också ägna några tankar åt varför stämningsläget i konventet blev så pass modererat. För fem år sedan, låt säga i perioden mellan Amsterdam (juni 1997) och Nice (december 2000), fanns det en framtidsstro i Europa. Ekonomin gick framåt och i högtidstalen talades om de grandiosa europeiska projekt som gick mot fullbordan (inre marknaden) eller första genomförande (Euron). Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utvecklades och man hade lärt sig, tyckte man, av misstagen från Balkankrigen tidigare. Inom Europeiska rådet var tolv av femton regeringar från den socialdemokratiska familjen, och det var med stark ”vi-känsla” som toppmötet i Lissabon satte upp nya, stolta mål för framtiden och för europeisk konkurrenskraft.

Ställ den bilden mot vad vi haft under konventets tid, från februari 2002 till juli 2003: ekonomisk nedgång, en orolig värld efter en negativ utveckling i den globala säkerheten (terroristattacker, kris i Mellanöstern, Irak etc.). Europas regeringar är i dag delade ungefär fifty-fifty mellan ”röda” och ”blå”. Man grälar om stabilitetspakten, man grälade om Irak, man grälar om genomförandet av Lissabon-målen. Världen är helt enkelt en lite besvärligare plats i dag än för fem år sedan, och detta har enligt vår bedömning starkt påverkat stämningen i konventet.

Under våren 2003 kom stämningen i konventet att i mycket präglas av den pågående diplomatiska konflikten kring situationen i Irak. Det har i olika analyser hävdats såväl att detta skulle ha stärkt möjligheterna att öka det europeiska gemensamma beslutsfattandet på utrikespolitikens område som att det skulle ha försvagat dessa möjligheter. Vår bild är att den viktigaste effekten i konventet var en ökad frustration: en

frustration över den växande klyftan mellan å ena sidan vad man skulle vilja kunna genomföra i form av gemensamt beslutsfattande och, å andra sidan, vad en krass verklighet visade om vad man kunde genomföra. Resultatet blev ju inte heller någon större förändring. Luften gick t.ex. ur en av kärnfrågorna i det sammanhanget, den om ökad användning av majoritetsomröstning inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

På en punkt kan nog dock hävdas att det förändrade säkerhetsläget i världen lett till nya beslutsformer i konventet. Inom de rättsliga och inrikes frågorna har ända sedan terrorattackerna den 11 september 2001 en ökad aktivitet märkts. En ledande europaparlamentariker har en gång i privat samtal – cyniskt men talande – sagt att ”Usama bin Laden har gjort mer för europeisk integration än någon annan sedan Jacques Delors dagar”.

2.8 Civila samhället, dialog, lobbyism

Konventet, liksom andra politiska processer, verkade inte i ett vakuum. Det påverkades av vad som hände i samhället utanför både indirekt, via ledamöternas erfarenheter och kontaktytor, och direkt, via formaliserad dialog och via lobbyism. Lobbypåverkan var dock långt mindre än vad som brukar vara fallet t.ex. inom Europaparlamentet. Den främsta orsaken kan sökas i det faktum att konventets diskussioner rörde övergripande och abstrakta politiska spørsmål och inte konkreta lagförslag med direkt inverkan på t.ex. miljö och näringsliv. Den mest omfattande lobbykampanjen kom från katolska kyrkan och syftade till att få ett omnämnande av kristen religion, eller av Gud som begrepp, i utkastet till konstitutionellt fördrag. De märkbara lobbykampanjer som förekom utöver detta handlade om jämställdhet – tydligast hösten 2002 – och miljö – våren 2003. I båda fallen var den bild som förmedlades av lobbykampanjerna överdriven och delvis byggd på missuppfattningar.

Ett särskilt möte med konventet i plenum, i juni 2002, ägnades åt en strukturerad dialog med det civila samhället i form av

särskilda hearingar. Mötet var uppskattat som förankringsprocess, men avsatte i ärlighetens namn inte mycket resultat.

Till bilden hör även det särskilda ungdomskonventet. Idén till detta lades fram av Giscard redan tidigt, och bör ses mot bakgrund av kritiken mot ”stora” konventets sammansättning (alltför hög medelålder, alltför få kvinnor). Ungdomskonventet hade 210 ledamöter (dubbelt så många som det ”stora” konventets ordinarie ledamöter) och diskuterade i tre dagar en gemensam kommuniké som fastställdes med bred majoritet. Kommunikén är påfallande långtgående i inriktning mot vad som kan betraktas som en all-europeisk statsbildning.⁷ En minoritet av ungdomarna kunde inte ställa sig bakom texten utan antog en alternativ text.

Ledamöterna av ungdomskonventet var delvis besvikna på förutsättningarna för deras medverkan. Kritiken gällde främst frågan om hur valet av ordförande för ungdomskonventet gick till (där man menade att ledningen för ”stora” konventet lade sig i), men även risken för att ungdomskonventet skulle förbli blott ett alibi utan verklig påverkan. För att bemöta den senare frågan beslutades att två representanter för ungdomskonventet skulle inbjudas som ständiga observatörer vid plenimötena i ”stora” konventet. Så skedde, men deras närvarofrekvens var mycket låg utom vid de sista mötena inför konventets slutförande. De fick inte heller tillfälle att yttra sig i plenum.

En diskussion om det civila samhällets betydelse i konventet blir inte komplett om inte den särställning som European University Institute i Florens intog. Florensinstitutet låg bakom det tänkande som kom att bli konventets kanske viktigaste resultat, nämligen den juridiska storstädningen där pelarstrukturen fick lämna plats för ett samlat grundfördrag. Som nämns på annan plats var det Giuliano Amato som utgjorde länken från Florensinstitutet till konventets presidium, men även på tjänstemannasidan fanns det representanter från Florens på ledande poster.

⁷ Texten återfinns på webbsidan

<http://register.consilium.eu.int/pdf/su/02/cv00/00205s2.pdf>.

3 KONVENTETS GRUPPERINGAR OCH SKILJELINJER

Inledning

Det fanns åtminstone fem olika huvudsakliga skiljelinjer mellan olika grupperingar i konventet, och en myriad mindre sådana. I detta kapitel ska de politiska diskussionerna i konventet betraktas genom detta prisma.⁸

De fem huvudsakliga skiljelinjerna är:

- Nationella skiljelinjer.
- Partipolitiska skiljelinjer (höger/vänster).
- Institutionella skiljelinjer (enligt ”Bryssel-logiken”: Europaparlamentet/rådet/kommissionen).
- Skiljelinjer mellan kontingenterna i konventet (nationella parlament, regeringar, Europaparlamentet, kommissionen).
- Åsiktsskillnader mellan EU-skeptiker och integrationsförespråkare (vi undviker att använda ordet ”federalister”, som ofta tolkas fel).

3.1 Plenum

Först några ord om konventets plenum och hur förhandlingarna bedrevs där. Stämningen var genomgående god, något som ytterligare kommenteras nedan i avsnittet om presidiet och presidiemedlemmarnas olika sätt att leda möten på. Rätt ofta var plenidiskussionerna dock tråkiga att följa, särskilt efter att de viktigare ledamöterna i konventet hade gjort sina inlägg, vilket ofta skedde under de första en till två timmarna av debatten. Det var inte ovanligt med på förhand skrivna tal vilket ledde till att det blev en räckta ensidiga inlägg, inte en äkta diaog. Presidiet var medvetet om denna problematik och inrät-

⁸ Författarna har förstahandserfarenhet av hur samordningen gick till inom gruppen av nationella parlamentsledamöter samt – genom öppna möten – inom gruppen Europaparlamentariker. Däremot har vi endast andrahandsuppgifter från mötena med regeringsrepresentanterna samt från parti-gruppsmöten.

tade ett system med ”blå kort” och ”gröna kort”. Sådana kort skulle användas för att kunna bemöta andra talare och ge spontana kommentarer. Detta blev en stor framgång, och ofta höjdes uppmärksamheten i salen betydligt då plenum – vilket skedde med jämna intervall – gick över från allmän debatt till ”blåa och gröna kort”. Vissa ledamöter, däribland den brittiske regeringsrepresentanten Peter Hain, använde dessa spontan-debatter både flitigt och skickligt.

Men plenum som arbetsmetod har uppenbara begränsningar genom sitt blotta format. Därför blev annat strukturerat samarbete i konventet desto viktigare. Arbetsgrupperna och diskussionscirkelarna har redan berörts. Här nedan, i diskussionen om skiljelinjer och grupperingar, går vi också in på en del av de mer informella beredningsorganen.

3.2 Nationella skiljelinjer

Det fanns nog många som hoppades att konventet, genom sin arbetsmetod och genom sitt all-europeiska uppdrag, skulle frigöra sig från nationella ståndpunkter. Mycket av kritiken mot regeringskonferenser som metod går ju ut på att resultatet blir suboptimalt om vad som uppfattas som egenintresset hos medlemsstaterna dominerar. Konventet, hoppades därför många integrationsförespråkare, skulle bli annorlunda. Själva sammansättningen av konventets presidium – se vidare i avsnitt 4 nedan – speglar en önskan att det skulle vara intressebakgrund snarare än nationella skiljelinjer som blev avgörande. Så blev det dock inte.

Det går att med fog hävda ståndpunkten att nationella synpunkter förblev de viktigaste i konventet, trots den all-europeiska inramningen och trots att samordning skedde och uppmuntrades såväl inom partigrupper som inom de olika kontingenterna (dvs. grupperingarna ”regeringsrepresentanter”, ”nationella parlamentariker”, osv.). Som ett exempel kan nämnas att vid ett seminarium i riksdagen i augusti 2003 ombads några av de svenska konventsdeltagarna att rangordna var de mest kände sig hemma i förhandlingarna i konventet – hos na-

tionen, hos politiska partigruppen eller hos institutionen. Både Sören Lekberg och Lena Hjelm-Wallén angav den nationella tillhörigheten som viktigast. Göran Lennmarker nämnde dock partigruppen först.⁹

Är det faktum att de nationella skiljelinjerna förblev viktigast beviset för att den nationella identiteten var viktigare än den europeiska för de politiker som ingick i konventet? Identitet är nog en delförklaring, men ett minst lika viktigt skäl är nog ganska praktiskt. I stort sett hela beredningsprocessen för en stor majoritet av ledamöterna skedde ”på hemmaplan”, dvs. genom bakgrundsdiskussioner och föredragningar på den egna arbetsplatsen.

Undantag från denna nationella beredning har förekommit dels genom de två grupperingar i konventet som är europeiska (de 16 europaparlamentarikerna samt de två ledamöterna av Europeiska kommissionen), dels genom de informella nätverk som i viss mån fungerade som en del av beredningsprocessen. Å andra sidan finns det säkert också exempel på när nationell beredning fick inflytande även över ledamöter från Europaparlamentet eller, förmodligen mer sällan, de två från kommissionen. Det vanligaste torde ha varit att en konventsledamot resonerat i två steg. Först har han eller hon bestått med ett underlag, som regelmässigt tagits fram genom en nationellt förankrad beredningsprocess. Sedan har ledamoten med detta underlag som bas också använt andra källor, såsom partigrupp och egna nätverk, innan han eller hon tagit slutlig ställning.

I massmedia har konventsarbetet nästan genomgående beskrivits som ett diskussionsforum mellan nationella representanter och nationella ståndpunkter. Det har ofta talats om en intresse-

⁹ Lennmarkers betoning av partigruppen kan förstås på flera sätt. För det första en övertygelse om att det verkligen ”borde” vara den viktigaste tillhörigheten. Vidare kan en oppositionspolitiker vara mindre benägen än en politiker från regeringssidan att betona nationen. För det tredje var Lennmarker ledamot av EPP:s konventspresidium och kunde därigenom se partigruppens vikt.

konflikt mellan ”stora och små stater”. Särskilt i två frågor har detta lyfts fram: frågan om en vald ordförande för Europeiska rådet eller inte, samt frågan om röstviktningen vid omröstningar med kvalificerad majoritet i ministerrådet. Delvis kan detta säkert förklaras med att massmedia är vana vid att analysera EU-förhandlingar på det sättet samt att media har ett behov av att försöka åskådliggöra förhandlingarna och därmed ibland tenderar att förenkla. Medias fokusering på frågan om vald ordförande eller inte var till stor del ett led i en sådan strävan till åskådliggörande – den frågan var långt ifrån den viktigaste i konventet, men den framställdes redan tidigt i media som en huvudfråga. Särskilt i början av förhandlingarna i konventet, innan man kommit in på de institutionella frågorna, var detta en debatt som fördes enbart av personer utanför konventet. För media var denna fråga en av de få diskussionspunkterna i framtidsdebatten som kunde presenteras knutet till personer: ”vill Tony Blair bli EU:s första valda ordförande?”

Ett talande skämt från den svenske konventsledamoten Göran Lennmarker liknade konventet vid den svenska ständsriksdagen, och där regeringsrepresentanterna var adeln – de som välvilligt lät alla andra vara med i diskussionerna, men som innerst inne nog uppfattade sig själva som de som bestämde.¹⁰

Giscard d’Estaing hade som ordförande en grannliga uppgift att inte favorisera en viss grupp av ledamöter framför andra. Han tog dock hänsyn till betydelsen av de nationella ståndpunkterna och skiljelinjerna och såg betydelsen av att tillmö-

¹⁰Enligt skämtet var vidare kommissionens två representanter prästerskapet, som stod för ”den rena läran”, dvs. det politiskt korrekta Europaperspektivet. Europaparlamentet var borgarklassen, de som stod för det moderna och välkoordinerade lobbyarbetet. De nationella parlamentarikerna var bondeståndet, som kom in från landet, ovana och något handfallna, när ”vad göras skulle redan var gjort”. Liknelsen passade väl in på konventets första månader, men mindre på förhandlingarna mot slutet. Lennmarker själv föredrog efter hand att tona ned denna skarpa uppdelning mellan olika kontingenter, bl.a. eftersom hans egen samordning väl så ofta skedde inom partigruppen i stället.

tesgå regeringarnas ståndpunkter. Han ville försäkra sig om att konventets resonemang och tänkta slutresultat var realistiskt och inte skulle komma att helt frångås av den efterföljande regeringskonferensen. I det syftet höll han fortlöpande samtal med stats- och regeringschefer och andra tongivande nationella företrädare (något som nog även stämde överens med vad han själv uppfattade som "hans nivå" i egenskap av tidigare fransk president). Ibland fick han kritik för att konsultationerna blev för omfattande – det talades om att Giscard bedrev ett "parallellt konvent". En sidoeffekt av Giscards täta kontakter i huvudstäderna – säkert inte oviktig vare sig för Giscard själv eller för hans kritiker – var att han byggde upp ett eget, oberoende kontaktnät med egna informationskanaler. Det bidrog enligt bedömare till hans möjlighet att driva frågor i presidiet med auktoritet.

Paradoxalt nog fanns det, trots att Giscard uppenbarligen såg medlemsstaterna och dessas representanter som viktigast i konventet, ett par ögonblick mot slutet av förhandlingarna då just regeringsrepresentanterna kunde ha stjälpit hela verket. Efter ett extra stormigt sådant möte påstås Giscard ha avfärdat dessa med att de "trots allt bara är en liten minoritet i konventet". Det är matematiskt sant, men politiskt falskt.

Som nämnts ovan sågs konventet från början med viss skepsis av vissa regeringsföreträdare, inte minst den svenska.¹¹ I takt med att förhandlingarna utvecklades, och delvis säkert färgat av att konventet framstod som mer och mer framgångsrikt, ändrades den inställningen. Det kan ha varit en av orsakerna till att de nationella skiljelinjerna syntes tydligare mot slutet av konventets arbete, när det drog ihop sig till slutförhandling. Att de nationella åsikterna syntes tydligare var på både gott och ont för stämningen i konventet. Många kritiserade den tendens till "IGC-fiering" som detta innebar, och det brott mot

¹¹ Vid ett offentligt seminarium hos SNS i oktober 2002 berättade Lena Hjelm-Wallén hur hon först tackat nej till konventsuppdraget, eftersom det verkade ointressant, men blivit övertalad att anta det.

konventsmetoden som riskerade att bli följd – mer om detta nedan. Samtidigt var det ett uppenbart tecken på att konventet sågs som viktigt i huvudstäderna.

Även om alltså nationell tillhörighet var det förmodligen viktigaste identifikationsredskapet så skilde sig konventet på flera viktiga punkter från en sedvanlig regeringskonferens. Konventet medgav avsevärt större frihet att släppa upp försöksballonger och pröva sig fram till en position. Inom en regeringskonferens byggs prestige in i de förslag som läggs fram, och det blir svårt att backa även från idéer eller positioner som man upptäcker inte håller. Men i konventet var det fullt möjligt att i stället pröva sig fram till en slutsats. Att den svenska regeringsrepresentanten i konventet under resans gång modifierade sin åsikt i frågan om den s.k. dubbelhattningen tycks t.ex. ha passerat närmast obemärkt. Denna prestigelösa inställning till förhandlingarna är positiv eftersom diskussionen blir intellektuellt hederlig – man vågar stå för vad man tycker, och man vågar byta åsikt när man hör goda argument. Prestigelösheten befrämjar dessutom möjligheterna till kompromiss.

3.3 Partipolitiska grupperingar

Inom konventet förekom inslag av ”traditionell” partipolitik enligt höger-vänster-skalan bara i begränsad omfattning. Likväl sökte sig av naturliga skäl partikamrater från olika länder till varandra för samordning. Förmöten hölls inför varje plenimöte inom fyra-fem olika grupperingar, nämligen EPP (kristdemokrater och moderater), ESP (socialdemokrater), ELDR (liberaler) och – sporadiskt – De gröna samt GUE/NGL (vänsterpartier).

Att den partipolitiska samordningen, trots den politiska viljan hos många att öka integrationen den vägen, inte kom att ses som den viktigaste kan delvis bero på att konventet faktiskt hade få frågor att diskutera som hör hemma i den traditionella höger-vänster-skalan. De enda exempel författarna kan lyfta fram är delar av den ekonomiska politiken (arbetsgrupp VI), sysselsättnings- och socialpolitik (arbetsgrupp XI) samt, kon-

kret, frågan om att fördragsfästa regler kring den öppna samordningsmetoden.¹² Det fanns generellt en större samsyn internt inom EPP-gruppen än inom ESP-gruppen. Detta att döma dels av antalet samordnade ändringsförslag som lämnades in, dels av det faktum att ESP-gruppen först till konventets absolut sista mötesdag (10 juli 2003) lyckades få in en av sina främsta käpphästar i fördraget, nämligen regler kring den s.k. öppna samordningsmetoden (och då endast genom indirekta formuleringar). EPP-gruppens ordförande i konventet Elmar Brok var också en central person, inte minst bakom kulisserna. EPP-gruppen var dock enligt uppgift splittrad på ett par områden – inte minst socialpolitiken – där det finns gamla motsättningar mellan, å ena sidan, traditionella kristdemokrater från kontinenten med en fäbless för social ingenjörskonst och, å andra sidan, mer liberalt sinnade högerpolitiker såsom svenska moderater och brittiska Tories.

Det finns inom de europeiska politiska partiorganisationerna en kärna som består främst av ledamöter av Europaparlamentet och av centralt anställda partifunktionärer som driver på för ökat beslutsfattande på Europainivå både inom partiernas egen struktur och generellt genom ökad EU-integration. Dessa krafter verkade för stark partipolitisk samordning inom konventet och låg till stor del bakom den kuppertade utvecklingen i den nationella parlamentskontingenten (se nedan). Andra delar av de europeiska politiska familjerna har dock verkat i mer mellanstatlig riktning.

Liberala gruppen ELDR var mot bakgrund av sin begränsade storlek enligt bedömare framgångsrik i konventet. Genom nationella parlamentarikern Lamberto Dini (f.d. premiär- och ut-

¹² Arbetsgrupp VI tillkom först, och redan vid dess första möte sökte ESP-företrädare lyfta fram sysselsättnings- och socialpolitik som en tillägsfråga till det egentliga, ekonomisk-politiska, mandatet. Detta motsatte sig dock såväl EPP-företrädare som – vilket ledde till viss irritation i ESP – den socialdemokratiska ordföranden Klaus Hänsch. I stället återkom ESP-gruppen i plenum med krav på en ny, särskild arbetsgrupp för sysselsättnings- och socialfrågorna, vilket ledde till inrättandet av arbetsgrupp XI.

rikesminister i Italien) och europaparlamentarikern Andrew Duff hade ELDR två av konventets mest tongivande personer åt det integrationistiska hållet.

3.4 Kontingenterna

Konventets sammansättning angavs i Laekenförklaringen med utgångspunkt i antalet representanter för fyra grupper, som här anges i storleksordning med kandidatländerna inräknade: nationella parlamentariker, regeringsrepresentanter, Europaparlamentariker samt kommissionsledamöter. Grupperna nationella parlamentariker, regeringsrepresentanter samt Europaparlamentariker samordnade sig med interna förmöten under hela konventets livstid. Kontingenterna var olika lyckosamma i att samordna sig och i att maximera sitt inflytande som grupp.

Gruppen *nationella parlamentariker* förmådde endast vid ett tillfälle samordna sig någorlunda väl, nämligen rörande vissa synpunkter på förslaget till konventets arbetsordning, vid konventets tre första möten. I övrigt var samordning i denna grupp av politisk inriktning antingen icke-existerande, större delen av tiden, eller närmast framkuppad, vid konventets sista möten i juni och juli 2003.

Varför fungerade inte samordningen inom gruppen nationella parlamentariker? För det första måste man ställa sig frågan om ledamöterna där verkligen ville samordna sig. För det andra – om den viljan fanns – är frågan om det fanns förutsättningar. Vårt svar på båda frågorna är övervägande nej, men med undantag för ett par områden – viktigast där av naturliga skäl frågan om de nationella parlamentens roll inom EU-systemet. I övrigt får man säga att både viljan och förutsättningarna brast. Gruppen var lika disparat som konventet i sin helhet och led dessutom svårt av varierande kvalitet på de personer som satt ordförande vid mötena. Detta ordförandeskap följde ordförandeväxlingarna inom ministerrådet, så att i tur och ordning Spanien, Danmark, Grekland och – mycket kort – Italien svarade för att bereda och leda mötena.

Särskilt det grekiska ordförandeskapet utsattes för mycket

hård och välförtjänt kritik för såväl brister i organisation och förberedelser som uppenbar partiskhet (det senare särskilt mot slutet). Under konventets sista vecka inför antagandet av huvudtexten i juni 2003 lade en grupp personer fram ett dokument som sades tala för de nationella parlamentarikernas sak. Detta dokument hade förvisso diskuterats i kretsen av nationella parlamentarikerna, men det är omöjligt att veta om det ens hade majoritetsstöd. De möten där texten togs fram var inte representativa och hade låg närvaro. Den beredningsgrupp som lade förslaget var medvetet ensidigt sammansatt av personer som hade åsikter som låg nära Europaparlamentet och länder som Benelux och Tyskland. Det grekiska ordförandeskapet utövade betydande mannamån i mötesledningen gentemot såväl närvarande dissidenter som den stora massan frånvarande ledamöter. Mot slutet var splittringen total inom kontingenten. Sprickan blev inte minskad av att de två personer som skulle representera kontingenten i presidiet, brittiska Gisela Stuart och irländske John Bruton, båda tillhörde dissidenterna. Giscard ställdes inför att välja att lita på sina två kolleger i presidiet eller det papper som lades fram i gruppens namn, när det gällde att avgöra var de nationella parlamentsledamöternas åsikter fanns. Han valde att lita på papperet, förmodligen inte minst eftersom en sådan analys gav honom större spelrum i agerandet mot regeringsrepresentanterna.

I kontrast till gruppen nationella parlamentarikerna kan man se hur *Europaparlamentets ledamöter* agerade. Inom den gruppen rymdes väl så mycket av disparata åsikter i själva sakfrågorna som hos de nationella parlamentarikerna. Bara som ett exempel på detta kan nämnas att konventets kanske två starkaste profiler på varsin ände av det integrationspolitiska spektrumet – Europa-entusiasten Andrew Duff (brittisk liberal) och EU-skeptikern Jens-Peder Bonde (dansk, juni-bevaegelsen) – fanns inom EP-delegationen. Men samordningen inom EP-gruppen fungerade trots detta bättre. På flera avgörande punkter hade EP-kontingenten just de förutsättningar som de nationella parlamentarikerna saknade:

- De hade täta samordningsmöten, även i tiden mellan kon-

ventets plenarmöten (enkelt eftersom de delade arbetsplats till vardags) och rika möjligheter till informella kontakter.

- De hade arbetat med analys av de frågor som behandlades i konventet under lång tid.
- De hade en gemensam politisk grund i form av resolutioner i nära nog alla viktigare frågor som konventet hade att ta ställning till; även om detta inte band EP-delegaterna och inte heller betog dem deras ursprungliga åsikter, så har det nog haft viss betydelse, inte minst på de punkter där EP-resolutionen uttrycker en bred, framförhandlad kompromiss.
- De hade ofta en bred samsyn i institutionella frågor till förmån för den egna institutionens ställning.
- De var vana vid förhandlingsmaskineriet i Bryssel.
- De hade en väl fungerande logistik i form av mötesförberedelser och stöd av eget sekretariat.

EP-delegationens suppleanter var ofta mer aktiva än andra suppleanter. Många suppleanter bland nationella parlamentarer resonerade nog som de svenska, att det var mindre givande att resa till Bryssel om man inte var säker på att få möjlighet att hålla anförande. Detta behövde inte bekymra EP-suppleanterna, som ju redan var på plats.

De nationella åsikterna kom tydligast fram genom *regeringsrepresentanterna*. Formellt var dessa statsministerns/statschefens personliga representant, men i praktiken kom de att i stor utsträckning uppfattas som representanter just för sin regerings åsikter. De förmöten som hölls mellan dessa representanter inför varje konventsmöte utgjorde viktiga tillfällen till avstämning och uppfattades av de närvarande som något av en "mini-IGC" men med mer informellt mandat och därmed större möjligheter till att sända upp försöksballonger. Skriftliga bidrag och ändringsförslag från regeringsrepresentanterna toldes normalt som uttryck för respektive regerings ståndpunkter. Som grupp var regeringsrepresentanterna sällan enig.

Kommissionens båda representanter var erfarna europapolitiker. De biträdades av ett kvalificerat sekretariat – förmodligen det kraftfullaste tjänstemannastödet per ledamot i hela konventet – och hade liksom EP tidigare ståndpunkter i konventets frågor. Båda kommissionsrepresentanterna satt i presidiet. När presidieledamöterna fick texter av Giscard d'Estaing att reagera på med kort varsel var kommissionens representanter väl rustade för uppgiften. Deras tjänstemän kunde snabbt komma med alternativa förslag. Som ska framgå nedan var kommissionen som institution dock ofta splittrad.

3.5 Institutionerna

De tre mest centrala av EU:s institutioner är Europaparlamentet, ministerrådet, kommissionen. Som institutioner kom de att spela olika roller under konventet.

Europaparlamentet

Förutom de 16 ledamöternas agerande, vilket analyserats ovan, var Europaparlamentet aktivt intresserat av konventet från långt innan dess tillsättande ända till slutet. EP har ett antal resolutioner som ger den officiella hållningen, men även informellt var parlamentet djupt engagerat hela vägen. Många tjänstemän följde konventet och rapporterade till parlamentets tjänstegrenar och dess politiker, inte minst talmannen Pat Cox. Cox tog själv upp konventets arbete vid de många besök han avlade och de samtal han förde med andra politiker. Parlamentets gruppledare var alla närvarande vid konventets öppningsceremoni och bidrog då till att sätta sin prägel bl.a. genom att applådera vid valda tillfällen under anförandena (sin vana trogna; de var ju på hemmaplan).

Europaparlamentet som institution är så här i efterhand säkert nöjt med sitt inflytande. Många av konventets förslag ger ju också Europaparlamentet mer makt, bl.a. genom att medbesluta föreslås för ett antal politikområden. Samtidigt finns det inte något i konventsresultatet som ger Europaparlamentet något principiellt nytt. Den för många i EP säkert viktigaste frågan, nämligen om makten över fördragen, har inte rört sig i

deras riktning (dock får de rätt att föreslå fördragsändringar och EPs godkännande krävs för att ett konvent inte ska sammanställas).

Vid ett par tillfällen i konventet tycks Europaparlamentets majoritet ha lockats av att försöka sätta hårt mot hårt för att få igenom mer. Men Giscard tycks ha läst denna grupp väldigt väl, och till syvende og sist hade man för mycket att förlora på att hota med att inte godkänna en slutuppgörelse. Del III i konventets slutförslag, den del av konstitutionen som innehåller kataloger över politikområden med angivande av rättslig grund och beslutsformel, introducerades och hölls vid liv under maj och juni, inför slutjusteringen i juli. I denna del hade parlamentet så pass mycket att vinna i form av ökat inflytande på enskilda politikområden att det inte var ägnat att förvåna att man kunde godta andra delar av sluttexten, som egentligen stred mot parlamentets egna utgångspunkter. Från maj och framåt märktes också en viss uppmjukning av parlamentets förhandlingslinje.

Kommissionen

Europeiska kommissionens agerande i konventet har varit ömsom vin, ömsom vatten. De två representanterna Michel Barnier och Antonio Vitorino var både väl pålästa och skickliga som debattörer. De hade båda säte och stämma i presidiet och ingick därmed självklart i den ”inre kretsen” av ledamöter. De deltog aktivt i arbetsgrupper och med skriftliga inlägg.

I kontrast till Barniers och Vitorinos inflytande som personer kan ställas kommissionens dåliga inflytande som institution. Bakom denna paradox finns dels kommissionens uppenbara inre splittring, dels ett förvånande agerande på en del punkter, inte minst det s.k. Penelope-dokumentet i december 2002. Detta dokument utgjorde en komplett, utförlig text till ett nytt konstitutionellt fördrag – vilket naturligtvis kom att uppfattas som ett osmidigt ”motbud” mot det arbete som Giscard steg för steg ledde i konventet. Att dokumentet inte var förankrat bland kommissionens egna ledamöter utan ledde till storgräl internt gjorde inte saken bättre. Öknamnet ”Penelope” fick do-

kumentet efter en elak parallell till Odyssevs hustru med detta namn – hon som vävde en klädnad varje natt då hon väntade sin make hem; bara för att nästa morgon riva upp hela väven i besvikelse. På samma sätt fick kommissionens ledning backa när man inte fick stöd, ens bland sina egna ledamöter, för sitt tilltag att skriva en egen konstitution – dagen efter att dokumentet presenterats i kommissionskollegiet drogs det tillbaka och kallas därefter för ett informellt tjänstemannaförslag. Med vad som nästan synes vara självironi kallas numera dokumentet officiellt för Penelope, även av kommissionen själv.

Andra kommer säkert att närmare belysa var det gick snett, författarna här nöjer sig med att konstatera att Penelope-dokumentet allvarligt skadade kommissionens rykte inom konventet och bidrog till bitvis dålig stämning gentemot dess ledamöter. Som ett exempel kan nämnas att Romano Prodis besök inför konventet dagen efter Penelope-dokumentets presentation var en avslagen tillställning där Prodi efter talet skyndades ut under blott artiga applåder. Senare samma dag fick även en av kommissionens suppleanter – den stackars vänlige italienske tjänstemannen Paolo Ponzano – en utskåpning av Giscard inför sittande plenum i en teknisk fråga. Det var inte kommissionens bästa dag i konventet.

Kommissionens två representanter i konventet var inte alltid inbördes överens. Trovärdiga rykten talar om att Vitorino och Prodi ofta kunde enas, medan Barnier lät sitt agerande präglas av en egen agenda – ofta påfallande fransk. Förutom den ordinarie tjänstemannaorganisationen stöddes kommissionsledamöterna som vanligt av sina ”kabinett”, och även här var det ofta hos Prodi och hos Vitorino man var eniga.

Ministerrådet

Ministerrådet har ett sekretariat och en ordförande men ingen egentlig politik på ett område som detta. Med alla medlemsstater fullt representerade både på regeringssida och parlamentssida fanns inget utrymme för någon annan, sextonde åsikt från ministerrådet. Dess enda närvaro i konventets plenum utgjordes av en tjänsteman från sekretariatet som förde

anteckningar. Två tjänstemän från rådets juridiska avdelning deltog, tillsammans med vardera två tjänstemän från Europaparlamentets och kommissionens juridiska avdelningar, i den expertgrupp som gjorde det tekniska grundarbetet i det som kom att bli del tre av fördraget.

När det gäller dessa tre institutioners relation till regeringskonferensen kan konstateras att parlamentets och kommissionens representanter i presidiet kommer att delta som sina respektive institutioners observatörer i regeringskonferensen. Några av medlemsstaternas deltagare i regeringskonferensen, huvudsakligen några av utrikesministrarna, har också deltagit i konventet. Därmed kommer konventets tankar att försvaras i större utsträckning än annars.

3.6 Medlemsstater/kandidatländer; stora/små medlemsländer

I och med att nationella skiljelinjer var viktiga i konventet finns det säkert skäl att analysera skiljelinjerna mellan olika grupper av länder. Två uppenbara kandidater vore dels skärningslinjen medlemsstater/kandidatländer, dels små och stora stater. Men även om det ibland fanns sådana tendenser var det oftare i stället en blandning av stater som stod bakom en viss ståndpunkt.

En dryg vecka innan slutdokumentet skulle antas i juni 2003 stod emellertid en grupp av 16 små stater bakom ett hot om att blockera hela slutresultatet. Giscard och presidiet bemötte deras krav med en blandning av eftergifter och utmanövrering. Mycket i den diskussionen var fokuserat på röstreglerna i ministerrådet, såsom de överenskommits i Nicefördraget. Svenska Lena Hjelm-Wallén – som i en del andra frågor inte stod på småstatsgruppens sida, t.ex. gällande en vald ordförande i Europeiska rådet som de övriga små staterna var emot – var med i gruppen men tillhörde enligt uppgift inte de som skramlade med vapnen.

Detta att Sveriges regeringsrepresentant inte alltid tog ställning tillsammans med de andra små staterna väckte en del irritation hos oppositionspartierna hemmavid och gav upphov

till spydiga kommentarer om en regering som trodde sig representera ett större land än i verkligheten. Vi drar oss i det sammanhanget till minnes Giscards kommentar i ett privat samtal med en grupp svenska riksdagspolitiker då han välkomnade Sveriges modererade hållning i konventet, och påminde om att Sverige måste räknas till ”de stora europeiska länderna – historiskt, kulturellt, politiskt”.

Kandidatländerna skulle enligt Laekenförklaringen vara med fullt ut i konventets arbete, men hade inte rösträtt. Nu kom den skillnaden aldrig att aktualiseras. Vårre problem hade då i stället kandidatländerna med att få inflytande bakom kulisserna. De tillförsäkrades först efter långa förhandlingar en observatörsplats i presidiet och de fick bygga nätverk inom konventet under resans gång eftersom flertalet av deras representanter var obevandrade i Bryssels korridorer. Givet omständigheterna lyckades de mycket väl. Det ska också framhållas att kandidatländernas deltagare i konventet har fått en rejäl grundutbildning i EU-kunskap som säkert få andra medborgare i dessa länder har kunnat erhålla.

Kandidatländerna uppträdde som en samlad grupp i stort sett bara i frågan om representation i presidiet. Om man ändå ska karakterisera deras inställning kan de sägas ha betonat att man ska vara noggrann med vilken kompetens man överlämnar till EU. Att döma av konventet kommer inte de tio nya medlemsstaterna att vara de länder som mest driver på EU:s integration.

3.7 ”IGC-fieringen” av konventet

Som framgått var konventet påfallande framgångsrikt i att inte agera som en sedvanlig regeringskonferens. Men ju längre tiden gick, desto större tendenser till ”IGC-fiering” syntes. Ett märkligt fenomen var skriftliga bidrag som gavs in i namn av länder, inte specifika ledamöter (något som det är ägnat att förvåna att presidiet godtog). Frankrike och Tyskland gav in en serie gemensamma papper under sina nationsnamn, trots att länderna som sådana ju inte hade någon plats i konventet. Just

att det var dessa två länder som inledde denna praxis kan vara skälet till att det av Giscard starkt influerade sekretariatet godtog texterna. Benelux-länderna stod för ett bidrag. Längre gick rykten om att de sex ursprungliga EEC-länderna skulle lägga fram ett gemensamt papper, men något sådant kom aldrig.

Svenske suppleanten Kenneth Kvist hörde till de som gick hårdast "on the record" i sin kritik av IGC-fieringen. Det var i en inlägga i arbetsgrupp VIII (Försvarsfrågor), där han reagerade kraftigt mot ett skriftligt bidrag som lämnats in i namn av två medlemsstater (Frankrike och Tyskland) i stället för i namn av konventsledamöter. Sådan kritik blev allt vanligare ju längre konventet led, men det hindrade inte att många regeringsrepresentanter i konventet ändå fortsatte att agera å sina staters vägnar snarare än som personliga representanter. Vid den avslutande sessionen i juli, då del III diskuterades, var denna tendens till "IGC" i full blom. Och som ett kuriosum har det berättats att vid ett avgörande möte i kretsen av regeringsrepresentanter i början av juni, då sluttexten förhandlades, satt ledamöterna bakom nationsskyltar och inte personnamnsskyltar, något som sägs ha retat Giscard.

4 KONVENTETS PRESIDIUM

4.1 Sammansättningen

Var och en som försökt genomföra en förhandling mellan över 100 personer inser att konventet behövde ett presidium av främst tre skäl:

- För att bereda plenimötena, praktiskt och politiskt.
- För att leda diskussionen, sammanfatta debatten, dra slutsatser och söka kompromisser.
- För att ta fram textförslag.

Presidiet i konventet kom att spela alla dessa roller, och några därtill. Det blev konventets självklara kraftcentrum i politiska termer. Dess inflytande, som är svårt att överskatta, baserades mycket på den arbetsmetod som ska beskrivas nedan. Giscard som ordförande i konventet kom att använda presidiet som bollplank, som förankringskanal och som syndabock gentemot plenum vid något tillfälle. Giscards relation till presidiet vore måhända värd ett eget kapitel, men ska behandlas kortfattat nedan.

Redan i Laekenförklaringen beskrevs hur konventets presidium skulle se ut, liksom det ”lilla presidiet” (ordföranden och de två vice ordförandena, alla tre namngivna i Laekentexten). Sammanlagt tolv personer utgjorde ”stora presidiet”, nämligen:

- Lilla presidiet (tre personer)
- Regeringsrepresentanter (tre personer, representerande ordförandeländerna under konventets tid)
- Nationella parlamentariker (två personer)
- Europaparlamentariker (två personer)
- Europeiska kommissionen (två personer)

Tidigt i konventets liv insågs plötsligt att kandidatländerna helt saknade formell representation i presidiet. Å andra sidan

föreskrev inte Laekenförklaringen något sådant. Lösningen blev en kompromiss där Alojz Peterle från Sloveniens parlament fick delta som ”inbjuden” i presidiet. Det blev i praktiken ett fullvärdigt medlemskap av presidiet för Peterle.

Europaparlamentets två representanter i presidiet var nog ”framkvoterade” från de två stora politiska grupperna: EPP (Iñigo Mendez de Vigo) och ESP (Klaus Hänsch). Från de nationella parlamenten var det också lika fördelat; där deltog brittiska Gisela Stuart (Labour, som tillhör ESP) och irländske John Bruton (EPP). De tre regeringsrepresentanterna var Henning Christophersen (Dk), Ana Palacio (E), som i praktiken oftast ersattes av Alfonso Dastis, samt George Katiforis (Gr), som sedermera byttes mot utrikesminister Papandreou. De två kommissionsledamöterna var Michel Barnier och Antonio Vitorino. Presidiets ledamöter var också de som fungerade som ordförande i konventets arbetsgrupper och diskussionscirklar.

4.2 Presidiets arbetsmetod

Den sluttext som konventet antog skiljer sig inte på något avgörande sätt från vad som i olika omgångar lagts fram av presidiet. Själva strukturen på det konstitutionella fördraget tjänar som ett exempel på presidiets inflytande över plenum – och Giscard's inflytande över presidiet. Strukturen är nästan helt den som presidiet lade fram i oktober 2002. Presidiets förslag är i sin tur nästan helt identiskt med Giscard's förslag, som presidiet för övrigt hade blott ett par veckor på sig att studera. Varken i presidiet eller i plenum kom sedan strukturen att diskuteras. Å andra sidan kan det hävdas att den struktur som föreslogs var logisk. Den baserades dessutom på kända förslag från den akademiska världen (i synnerhet rapporter från Florensinstitutet).

Presidiets betydelse ökade stadigt och var som störst våren 2003, under den tid då konkreta artikeltexter lades fram och ändringsförslag från ledamöterna inhämtades. Den arbetsmetod som tillämpades var ägnad att ge presidiet maximal flexi-

bilitet. Genom att ändringsförslagen spretade så åt olika håll kunde presidiet med fog säga att en kompromiss måste sökas någonstans i mitten – och presidiet tog sig naturligtvis då självt rätten att tolka precis var någonstans detta ”mitten” fanns. På så sätt var det mer än en gång då ledamöter inte riktigt kände igen sig i de sammanfattningar som brukade följa på plenimötena eller i de kompromisstexter som lades fram inför nästkommande möte. Likväl hördes nästan aldrig några klagomål på proceduren eftersom det hela höll sig inom rimlighetens gränser. Överlag var det ett rasande skickligt agerande från Giscard och presidiets sida. Giscard's sammanfattningar, som levererades omedelbart efter debatterna, präglades nästan genomgående av en hög grad av närvaro och en hög intellektuell nivå. De var väl förankrade men förde samtidigt arbetet framåt. Men nog fanns det en eller annan av konventsledamöterna som i tysthet retade sig på Giscard's ibland lätt högdragna sätt eller hans tendens att ibland avfärda ledamöter och åsikter.

Någon gång har nog också presidiet – eller om det var tjänstemännen – varit lite ”för smarta för sitt eget bästa”. Ett exempel på sådant överdrivet taktiserande är ett internt PM som riktades till presidiet och som talade om arbetet rörande del III enligt följande

”...one should ... organise the preparation of a long plenary on 9-10-11 July and provide members of the Convention with some form of continued involvement, *giving them the perception that they can actually contribute to the finalisation of Part III*” (kursiv här).

Detta oblyga försök slog dock genast tillbaka – den typen av övertramp har en tendens att bli offentligt kända i Bryssel, och saken kritiserades sedan i plenum av Elmar Brok, EPP-gruppens ordförande i konventet.

4.3 Lilla presidiet

Den trojka som utgjorde konventets innersta kärna bestod av tre män, alla i pensionsåldern, alla mer eller mindre uttalade

integrationsförespråkare. Giscard, Amato och Dehaene kallades av Guy Verhofstadt inför journalisterna för ”mina kompisar” när de utnämndes vid toppmötet i Laeken. Hur stor påverkan de som grupp haft är dock oklart. Giscards lätt fjära personlighet och Amatos intellektuella, nästan troskyldiga framtoning gör att Jean-Luc Dehaene framstår som realpolitikern i trion. Amato och Dehaene har dock spelat en avgörande roll på två sätt.

För det första var de mycket lyckosamma som ordförande i sina arbetsgrupper. Amato hade det tyngsta uppdraget när det gällde den juridiska kulturevolution som konventet står för: han ledde arbetsgrupperna III (om juridisk person) och IX (om beslutsformerna). Därmed har han fullföljt det som hans eget forskarlag vid Europeiska universitetsinstitutet i Florens länge arbetat för: ett konsoliderat fördrag, med en juridisk person, utan pelarstruktur. Däremot fick han till slut inte gehör för sin främsta plaidoyer: att delar av fördraget ska kunna ändras utan krav på enhällighet eller krav på nationellt godkännande. Sådana tankar fanns med länge men strök på foten i de sista veckornas förhandlande. Dehaene ledde arbetsgrupp VII om yttre förbindelser. Det kan nog hävdas att Dehaene var den skickligaste av alla arbetsgruppsordförandena i konventet. Resultatet blev kanske till slut inte så revolutionerande som en del trodde, men det har nog mer med Irak-kriget än med Jean-Luc Dehaene att göra.

För det andra ledde Amato och Dehaene några plenimöten som lades in med kort varsel, mellan de ordinarie mötena. Dessa möten, med inriktning på drafting, var mindre välbesökta men desto mer givande i form av konkreta förhandlingsframgångar än de ”ordinarie” plenimötena. Giscard deltog inte, och trots Giscards omvittnade närvarokänsla vid möten så var Dehaene och Amato avsevärt mer aktiva i stolen – i synnerhet den sistnämnde. De kommenterade inläggen direkt, bollade tillbaka frågor till talarna och ledde på ett informellt sätt vad som mer liknade ett akademiskt seminarium än en EU-förhandling. Flera kreativa lösningar såg dagens ljus vid dessa mini-plenarer.

Om man skulle försöka sig på att välja ut exempel på frågor som de tre i lilla presidiet drev, men med varierande framgång, kan följande sägas.

- Giscard drev länge, mot ett kompakt motstånd, frågan om en särskild ”kongress” med både europaparlamentariker och nationella parlamentsledamöter. Till slut utan framgång.
- Å andra sidan var Giscard personligen engagerad i frågan om en vald ordförande för Europeiska rådet, ett engagemang som han delade bl.a. med sitt eget hemlands regering. Detta var framgångsrikt.
- Amato drev som nämnts tanken på att fördragen på marginalen skulle kunna ändras utan formell regeringskonferens. Utan framgång.
- Å andra sidan drev Amato frågan om ett separat ”lagstiftningsråd” som, trots utbrett motstånd inte minst hos regeringsrepresentanterna, faktiskt överlevde in i sluttexten.
- Dehaene kom att förknippas med den s.k. dubbelhattningen inom utrikespolitiken. Framgångsrikt.
- Å andra sidan tillhörde han de som hade velat se en total övergång till majoritetsomröstning på i det närmaste alla områden. Så blev det inte.

Vår sammanvägda bedömning är att ledande personer i presidiet har kunnat påverka, men snarare på marginalen och inte i alla frågor.

4.4 Presidiets representativitet

Presidiets sammansättning ger uttryck för ett sökande av representativitet i en dimension, nämligen mellan kontingenter och grupperingar, men inte i en annan, nämligen nationella skiljelinjer. Den nationella representativiteten blev inte så jämn. Sverige hade inte någon person i presidiet – och inte heller någon bland Europaparlamentets 16 ordinarie eller 16 suppleanter. Även om det inte med säkerhet kan sägas hur

stort inflytande det skulle ha gett – ledamöterna satt på personliga mandat – skulle svenska representanter i presidiet och i EP-kontingenten ha gett övriga svenska ledamöter extra informationskanaler.

Representationen av en viss intressebakgrund eller kontingent har tolkats på olika sätt. De två nationella parlamentarikerna som var ledamöter av presidiet (Gisela Stuart och John Bruton) och den tredje parlamentarikern som var observatör (Aloijs Peterle) betraktades nog – särskilt mot slutet – som presidiets röst i NP-gruppen men inte NP-gruppens röst i presidiet. I kontrast uppfattades EP-representanterna som ”tvåvägs-kommunikatörer”, även om det förekom kritik i EP-gruppen mot att Mendez de Vigo och Hänsch inte drev EP:s krav tillräckligt starkt i presidiet.

4.5 Sekretariatet

Till sist bara några ord om konventets tjänstemannastöd i form av det särskilt inrättade sekretariatet. Det betonades tidigt i processen, från flera håll, att ett sekretariat måste inrättas, och att detta måste vara oberoende. Så blev också fallet, åtminstone i så måtto att de tjänstemän som ingick samlats just för denna uppgift och för den tid då konventet pågick inte hade andra arbetsuppgifter eller andra som gav dem instruktioner. Men samtliga som ingick i sekretariatet hade någon annan huvudman eller arbetsgivare som de efter konventets livstid skulle återvända till. För att stå höjda över varje misstanke att gå någon annan ärenden var tjänstemännen därför mycket noga med att inte i för hög grad upprätthålla kontakter med personer i omgivningen från samma intressebakgrund. Men det fanns naturligtvis också ett utrymme för fullt legitima sådana kontakter, och i varierande mån gjordes nog ibland små avsteg från huvudregeln – dock inte på ett sätt som gett upphov till kritik.

Inom sekretariatet fanns en svensk tjänsteman, Kristin de Peyron, som sedan 1996 tjänstgör inom Europeiska kommissionen. Hennes närvaro inne i presidiet var till stor hjälp för oss

svenska tjänstemän för förståelsen av vad som försiggick och hon gav god information om praktiska saker som den preliminära planeringen. Hon höll på goda grunder en klar distans till vad som skulle ha uppfattats som försök till otillbörlig påverkan åt endera hållet.

Sekretariatet höll bakgrundsbriefingar med tjänstemän från medlemsstaterna efter presidiets möten. Dessa briefingar gav dock sällan mer i substans än presskonferenserna med presidietts talesman, vilka normalt hölls strax efter bakgrundsbriefingarna.

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

Förberedelser inför regeringskonferenser – Framtidskonventet i sitt sammanhang

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

Nr 3

Befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna

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

Nr 4

Subsidiaritetsprincipen: juridisk granskning eller politisk kontroll?

Författare: **Jörgen Hettne**, doktorand vid juridiska institutionen 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

Utvidgningens konsekvenser för näringslivsstrukturen

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

Sieps utredningsserie

Nr 1u

EU:s framtidskonvent: en översikt

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

Nr 2u

Konventet bakom kulisserna – om arbetsmetoden och förhandlingsspelet i Europeiska konventet

Författare: **Håkan Jonsson**, kommerseråd vid Kommerskollegium och **Hans Hegeland**, föredragande i riksdagen.

Nr 3u

EU:s framtidskonvent: resultatet

Författare: **Josefin Almer**, utredare, 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