

# EUROPAPARLAMENTET

1999



2004

---

*Plenarhandling*

SLUTLIG VERSION  
**A5-0133/2002**

24 april 2002

## BETÄNKANDE

om behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna  
(2001/2024(INI))

Utskottet för konstitutionella frågor

Föredragande: Alain Lamassoure



## INNEHÅLL

	<b>Sida</b>
PROTOKOLLSIDA .....	4
FÖRSLAG TILL RESOLUTION .....	6
MOTIVERING.....	10
RESERVATION .....	27
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR UTRIKESFRÅGOR, MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER, GEMENSAM SÄKERHET OCH FÖRSVARSPOLITIK.....	28
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR EKONOMI OCH VALUTAFRÅGOR.....	32
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR RÄTTSLIGA FRÅGOR OCH DEN INRE MARKNADEN .....	35
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR REGIONALPOLITIK, TRANSPORT OCH TURISM.....	40

## PROTOKOLLSIDA

Vid plenarsammanträdet den 15 mars 2001 tillkännagav talmannen att utskottet för konstitutionella frågor i enlighet med artikel 163 i arbetsordningen hade beviljats tillstånd att utarbeta ett initiativbetänkande om behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna.

Vid plenarsammanträdet den 3 och 31 maj och 14 juni 2001 och 11 april 2002, tillkännagav talmannen att ärendet även hänvisats till utskottet för utrikesfrågor, mänskliga rättigheter, gemensam säkerhet och försvarspolitik, utskottet för ekonomi och valutafrågor, utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden samt utskottet för regionalpolitik, transport och turism, som också utsetts till rådgivande utskott.

Vid utskottssammanträdet den 24 januari 2001 hade utskottet för konstitutionella frågor utsett Alain Lamassoure till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 6 mars, 9 april, 11 juli, 12 september, 18 december 2001, 22 januari, 20 februari, 26 mars och 17-18 april 2002 behandlade utskottet ett arbetsdokument och förslaget till betänkande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet förslaget till resolution med 21 röster för, 2 röster mot och 6 nedlagda röster.

Omröstningen om förslaget till resolution förrättades med namnupprop.

- Ja-röster: Giorgio Napolitano (ordförande), Jo Leinen och Ursula Schleicher (vice ordförande), Alain Lamassoure (föredragande), Teresa Almeida Garrett, Margrietus J. van den Berg (suppleant för Dimitris Tsatsos), Guido Bodrato (suppleant för Luigi Ciriaco De Mita), Elmar Brok (suppleant för The Lord Inglewood), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Paolo Costa, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Hanja Maij-Weggen, Luís Marinho, Iñigo Méndez de Vigo, Jacques F. Poos (suppleant för Enrique Barón Crespo) och Reinhard Rack (suppleant för Antonio Tajani).

- Nej-röster: Georges Berthu och Daniel J. Hannan.

- Nedlagda röster: Jean-Maurice Dehousse, Monica Frassoni, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Neil McCormick (suppleant för Johannes Voggenhuber), Gérard Onesta och José Ribeiro e Castro (suppleant för Mariotto Segni).

I samband med omröstningen om hela texten anmälde Georges Berthu sin avsikt att låta foga en reservation till motiveringen i enlighet med artikel 161.3 i arbetsordningen.

Yttrandena från utskottet för utrikesfrågor, mänskliga rättigheter, gemensam säkerhet och försvarspolitik, utskottet för ekonomi och valutafrågor, utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden samt utskottet för regionalpolitik, transport och turism bifogas detta betänkande.

Betänkandet ingavs den 24 april 2002.

Fristen för att inge ändringsförslag till detta betänkande kommer att anges i förslaget till föredragningslista för den sammanträdesperiod vid vilken det skall behandlas.

## FÖRSLAG TILL RESOLUTION

### Europaparlamentets resolution om behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna (2001/2024(INI))

*Europaparlamentet utfärdar denna resolution*

- med beaktande av det fördrag som undertecknades i Nice den 26 februari 2001, särskilt förklaring 23 om unionens framtid,
  - med beaktande av Europeiska rådets förklaring om Europeiska unionens framtid som antogs vid mötet i Laeken den 15 december 2001<sup>1</sup>,
  - med beaktande av de olika medlemsstaternas territoriella organisation, som regleras i deras respektive konstitution,
  - med beaktande av sin resolution av den 12 juli 1990 om subsidiaritetsprincipen<sup>2</sup>,
  - med beaktande av sin resolution av den 13 april 2000 med parlamentets förslag till regeringskonferensen<sup>3</sup>,
  - med beaktande av sin resolution av den 31 maj 2001 om Nicefördraget och Europeiska unionens framtid<sup>4</sup>,
  - med beaktande av sin resolution av den 29 november 2001 om den konstitutionella processen och unionens framtid<sup>5</sup>,
  - med beaktande av Regionkommitténs yttrande av den 13 mars 2002 över Europaparlamentets förslag till betänkande om behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna<sup>6</sup>,
  - med beaktande av artikel 163 i arbetsordningen,
  - med beaktande av betänkandet från utskottet för konstitutionella frågor och yttrandena från utskottet för utrikesfrågor, mänskliga rättigheter, gemensam säkerhet och försvarspolitik, utskottet för ekonomi och valutafrågor, utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden och utskottet för regionalpolitik, transport och turism (A5-0133/2002), och av följande skäl:
- A. Det nuvarande systemet för behörighetsfördelning i fördragen kännetecknas av ett komplext nätverk (politiska skyldigheter) av mål, materiella befogenheter och funktionella befogenheter, av fyra fördrag och två olika enheter – unionen och gemenskapen –, av en stor mängd normerande instrument med olikartad och ibland tvivelaktig juridisk räckvidd

---

<sup>1</sup> Ordförandeskapets slutsatser, bilaga I.

<sup>2</sup> EGT C 231, 17.9.1990, s. 163.

<sup>3</sup> EGT C 40, 7.2.2001, s. 409.

<sup>4</sup> Texter antagna vid sammanträdet, punkt 4.

<sup>5</sup> Texter antagna vid sammanträdet, punkt 19.

<sup>6</sup> Regionkommitténs dokument 466/2001.

och av avsaknad av en riktig normhierarki.

- B. Denna situation är frukten av ett halvt sekels utveckling, en period under vilken de institutioner som skapades för en liten gemenskap med huvudsakligen ekonomiska mål har tvingats att anpassa sig till flera på varandra följande utvidgningar och till det faktum att EU:s uppgifter blivit allt mer politiska.
- C. Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som infördes genom Maastrichtfördraget och preciserades i Amsterdamfördraget har ännu inte gjort det möjligt att i varje enskilt fall klargöra EU:s och medlemsstaternas respektive roll.
- D. Både opinionsundersökningar och diskussionerna efter Nicefördraget tydliggör den bristande överensstämmelsen mellan medborgarnas förväntningar på EU och de frågor som union verkligen behandlar.
- E. Medlemsstaterna bör vara behöriga i frågor rörande allmän rätt, och EU bör enbart ha de befogenheter som fastställs i konstitutionen i enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna samtidigt som hänsyn tas till önskan om solidaritet mellan medlemsstaterna och undersökningen av nyttan för medborgarna.
- F. I de flesta medlemsstater eller organ av federalt slag har de befogenheter som uteslutande utövas antingen på gemenskapsnivå eller medlemsstatsnivå en tendens att bli färre till förmån för ett allt större behörighetsområde som omfattas av delat ansvar i enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.
- G. Gemenskapens åtgärder måste svara mot minst ett av följande tre kriterier för att vara legitima:
- det relevanta området för den planerade åtgärden går utanför en medlemsstats gränser och denna åtgärd skulle innebära risk för skadliga effekter (snedvridning eller bristande jämvikt) för en eller flera av dessa stater, om åtgärden inte genomfördes på gemenskapsnivå (kriteriet relevant område),
  - den planerade åtgärden på gemenskapsnivå skulle få avsevärda synergieffekter i fråga om effektivitet och skalfördelar jämfört med om medlemsstaterna var och en för sig vidtog liknande åtgärder (synergikriteriet),
  - den planerade åtgärden motsvarar ett krav på solidaritet eller sammanhållning som, med tanke på skillnaderna i utveckling, inte på tillfredsställande sätt kan säkras inom varje medlemsstat (solidaritetskriteriet).
- H. Förfarandenas befintliga natur – mellanstatliga eller gemenskapliga – och reglerna för beslutsfattande (enhällighet eller kvalificerad majoritet) fastställer i realiteten behörighetsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna. Den förklaring som mellanstatliga förfaranden och beslutsfattande med enhällighet innebär, gör att befogenheter som skall utföras på EU-nivå enligt fördragen omotiverat fortsätter att utövas på medlemsstatsnivå.
- I. De bestämmelser om EU:s och medlemsstaternas respektive utrikespolitiska roll som genomförs sedan 30 år tillbaka har knappast gjort det möjligt för EU att agera självständigt på det internationella planet, vilket krisen i Mellanöstern är ett smärtsamt

exempel på.

- J. För alla delade behörighetsområden bestäms graden av EU-insatser inte enbart av fördragsbestämmelserna, utan också av medlemsstaterna genom deras deltagande i EU:s beslutsförfaranden via rådet.
- K. Den ram för de funktionella befogenheterna som fastställs i de aktuella fördragen är strikt, och det är enbart med användning av artikel 308 i EG-fördraget som detta kunnat motverkas. Detta har lett till att artikeln utgjort rättslig grund för fler än 700 gemenskapsrättsakter, även om antalet akter minskat avsevärt de senaste åren.
- L. De institutionella garantierna för att behörighetsfördelningen efterlevs är otillräckliga.
- M. Behörighetssystemet bör kunna utvecklas och anpassas till de sociala, ekonomiska och politiska förändringar som kan inträffa i framtiden.
- N. EU utgör under alla omständigheter ett unikt och innovativt institutionellt system kännetecknat av behörighetsfördelning och befogenhetsuppdelning.
- O. Medlemsstaternas respektive interna organisation av territoriet och behörighet är inte identiska.
- P. Under de senaste decennierna har det i ett antal medlemsstater genomförts framgångsrika decentraliseringsreformer för att skapa ökad närhet till medborgarna och möjliggöra en givande konkurrens mellan regionerna.
- Q. Det finns numera lokala och regionala myndigheter med lagstiftningsbefogenheter i nästan hälften av medlemsstaterna och i dessa är införlivandet av gemenskapsrätten i nationell lagstiftning i vissa fall beroende av decentraliserade myndigheter. Förvaltningen av gemenskapsprogrammen är hur som helst minst lika beroende av regionerna och kommunerna som av centralmakten. EU:s grundtexter kan därför inte fortsätta att negligera den roll som dessa särskilda samarbetspartner spelar, vilka skall bidra till att både effektivisera gemenskapspolitiken och att i större utsträckning involvera medborgarna i den europeiska integrationen.
- R. Det åligger under alla omständigheter medlemsstaterna att inom ramen för sina respektive konstitutionella system se till att regionerna kan delta i beslutsförfarandena på lämpligt sätt och att de är representerade vid behandlingen av Europafrågorna i varje enskilt land, utan att glömma kommunernas roll på detta område.
- S. I Laekenförklaringen fick konventet instruktioner om att ta upp behörighet och subsidiaritet som ytterst viktiga frågor.

#### EU:s behörighet i en konstitutionell ram

1. Parlamentet anser att det är dags att genomföra en uppdatering av behörighetsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna utifrån subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna för att ta hänsyn till gemenskapserfarenheten, kandidatländernas åsikter och medborgarnas förväntningar,



2. hoppas att en bättre behörighetsfördelning leder till en klarare uppdelning av det politiska ansvaret och därmed stärker demokratin i Europa,
3. upprepar sin önskan om att en EU-konstitution, som vänder sig till samtliga medborgare, skall utarbetas i form av en grundläggande som skulle slå ihop de olika fördragen till en enda text och som skulle gälla en enda enhet – unionen – med status av en enda fullvärdig juridisk person,
4. anser att en ny uppställning av EU:s behörighet bör åtfölja den konstitutionella ansatsen och att uppställningen bör vara så klar att alla medborgare kan förstå den,
5. upprepar i detta sammanhang sitt krav på att EU skall bli behörigt i fråga om den andra och den tredje pelaren för att förstärka den demokratiska legitimiteten och säkra den parlamentariska och rättsliga kontrollen,
6. anser att en sådan åtgärd bör ha som mål att uppnå en balans mellan EU:s ekonomiska integration och dess politiska integration,
7. anser att ingressen i fördraget måste kompletteras med hänvisningar till den europeiska samhällsmodellen och EU:s roll i en värld som karaktäriseras av fred, stabilitet och internationell rättvisa,
8. anser det nödvändigt att tydligt göra åtskillnad mellan EU:s allmänna mål och EU:s behörighet, vilken definieras per område; önskar att det görs en enkel behörighetsfördelning i vilken varje rubrik enbart förklarar själva sakfrågan och de särskilda mål som eftersträvas genom EU:s verksamhet i det aktuella fallet och vilka medel EU använder för att uppnå dessa,
9. anser att de detaljer i de nuvarande fördragsbestämmelserna om metoder för att utöva viss EU-behörighet som inte är grundläggande, bör flyttas till ett andra avsnitt som kan ändras genom ett förenklat förfarande,

#### Genomförande av behörigheten

10. anser det grundläggande att
  - i enlighet med principerna om maktfördelning, balans och samarbete mellan olika maktcentra, i den framtida europeiska konstitutionen, bättre definiera en lagstiftande funktion, en verkställande funktion och en dömande funktion som alla är självständiga,
  - som en konstitutionsenlig förpliktelse införa krav på efterlevnad av subsidiaritetsprincipen,
  - införa en effektiv normhierarki,
11. anser att lagstiftningsnormen – ”gemenskapslagstiftningen” bör antas av den lagstiftande maktens båda grenar (rådet och parlamentet) som ansvarar för de politiska valen, medan tillämpningsnormen, vars ramar fastställs genom lagstiftning, skall åligga den verkställande makten som från fall till fall utövas av kommissionen, ett specialiserat EU-organ, medlemsstaterna eller – beroende på staternas konstitutionella system – lokala och regionala myndigheter,

12. anser att det är nödvändigt att ändra fördragets ordalydelse så att tydligare åtskillnad görs mellan den verkställande och den lagstiftande maktens uppgifter,
13. anser det nödvändigt att upprätta en katalog över rättsakter och EU:s andra möjligheter att agera i en ny version av artikel 249 i EG-fördraget och en uttömmande uppräknings i en särskild artikel i fördraget,
14. påminner om att EU:s politiska modell för närvarande har två grundläggande särdrag: 1) EU har enbart små förvaltningstjänster, åtminstone för den interna politiken där man förlitar sig på medlemsstaterna (under förutsättning att kommissionen övervakar medlemsstaternas skyldighet att genomföra den beslutade politiken) och 2) de viktigaste budget- och beskattningsbefogenheterna fortsätter att tillhöra den nationella nivån,

#### Allmän behörighetsram

15. föreslår att det görs åtskillnad mellan tre typer av behörighet: behörighet som principiellt tillfaller medlemsstaterna, de behörighetsområden som tilldelats EU och är EU:s egna och delade behörighetsområden; anser dessutom att vissa åtgärder helt enkelt kan vara förbjudna ("negativ behörighet"),
16. anser att EU inom ramen för sin behörighet bör vara flexibelt i sitt sätt att handla beroende på hur nödvändigt det är med EU-inblandning: rättslig norm, rekommendation, ekonomiskt stöd och så vidare,

#### Behörighet som principiellt tillfaller medlemsstaterna

17. anser det inte nödvändigt att göra en förteckning över EU:s exklusiva behörighet, utan att man snarare bör utgå ifrån antagandet att medlemsstaterna är behöriga i de fall då det i den konstitutionella texten inte anges något annat,

#### EU:s egna behörighetsområden

18. anser att medlemsstaterna inom de områden som tillhör EU:s egen behörighet enbart kan agera under de förutsättningar och med hänsyn till de begränsningar som EU fastställer,
19. anser att EU:s egna behörighetsområden bör fortsätta att vara mycket få och, som för närvarande, gälla tullpolitik, externa ekonomiska förbindelser, den rättsliga grunden för den inre marknaden, inklusive de fyra friheterna och finansiella tjänster, konkurrenspolitiken, struktur- och sammanhållningspolitiken och – för euroområdet – den monetära politiken,
20. önskar emellertid att EU:s egna behörighetsområden även skall omfatta: fastställande och förande av den gemensamma utrikes- och försvarspolitik, den rättsliga grunden för det gemensamma området för frihet och säkerhet och finansiering av EU:s budget,

#### Delade behörighetsområden

21. anser att de delade behörighetsområdena rör tre typer av områden: områden där EU fastställer de allmänna bestämmelserna, områden där EU bara agerar i kompletterande syfte och områden där EU samordnar den nationella politiken,

22. anser att EU för de områden där behörigheten är delad bör fastställa de allmänna bestämmelserna för följande två områdestyper:
- de politikområden som kompletterar eller hör samman med det gemensamma området: konsumentskydd, jordbruk, fiske, transporter, transeuropeiska nät, miljö, forskning och teknisk utveckling, energi, social- och sysselsättningspolitik, invandring och andra politikområden med anknytning till den fria rörligheten för personer, jämställdhetspolitik, associering av utomeuropeiska länder och territorier, utvecklingssamarbete och beskattning i anslutning till den inre marknaden,
  - de nationsöverskridande aspekterna av politikområden som rör genomförande av utrikespolitiken, såsom politiken för försvar och säkerhet (inre och yttre),
23. anser att det enbart är motiverat med gemenskapslagstiftning inom denna typ av behörighetsområden i de fall då ett europeiskt intresse står på spel; anser att gemenskapslagstiftningen då bör fastställa riktlinjerna, de generella principerna och målen, medan medlemsstaterna bör vara ansvariga för det mer detaljerade införlivandet i den nationella rättsordningen i enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna; anser att man i gemenskapslagstiftning enbart bör sträva efter enhetlighet i de fall då likställdheten i fråga om rättigheter eller konkurrensen klart äventyras,
24. anser för övrigt att medlemsstaterna inom dessa områden bör bibehålla sin lagstiftningskapacitet i de fall då EU ännu inte använt sin företrädesrätt och utövat sina befogenheter,
25. anser att det för andra områden klart bör anges att EU bara får agera för att komplettera medlemsstaternas åtgärder och att medlemsstaterna skall fortsätta att vara behöriga i frågor som rör allmän lag; påpekar att så redan är fallet med utbildning, vidareutbildning, ungdomsfrågor, räddningstjänst, kultur, idrott, hälsofrågor, industri och turism; anser att även civila avtal och handelsavtal bör ingå i denna grupp,
26. anser att EU även är behörigt, och ibland också har rättslig skyldighet, att sköta samordning inom politikområden som fortsätter att tillhöra de grundläggande nationella befogenhetsområdena; anser att obligatorisk samordning av budget- och finanspolitiken inom den ekonomiska och monetära unionen och sysselsättningspolitik ingår i denna grupp, i syfte att i större utsträckning förverkliga Europeiska unionens mål,
27. rekommenderar att man för att effektivisera denna samordning bör införa nya förfaranden, vilka involverar alla gemenskapsinstitutioner, vid sidan om EU:s förfaranden rörande allmän lag,
28. anser det nödvändigt att förstärka subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna; föreslår att en kommissionsledamot skall bli ansvarig för att kontrollera att subsidiaritetsprincipen tillämpas på alla kommissionsförslag,
29. påpekar att den "öppna samordningen" av nationell politik ger upphov till ytterligare vaghet i fråga om det politiska ansvaret; insisterar på att detta förfarande skall åtföljas av verklig parlamentarisk kontroll,

30. anser att EU:s utövande av sin behörighet – oavsett om den är exklusiv, delad, kompletterande eller rör samordning – inte bör hämmas av förlamande (avsaknad av initiativrätt, krav på enhälliga beslut och ratificering av medlemsstaterna) och icke-demokratiska (avsaknad av verklig parlamentarisk inblandning eller domstolskontroll) förfaranden, även om parlamentet kan medge att vissa behörighetstyper, särskilt i fråga om samordning och systemet med egna medel, bör utövas inom ramen för särskilda förfaranden, där de nationella parlamenten och deras företrädare görs mycket delaktiga,

### **Systemets utveckling**

31. anser det oundgängligt att införa en utvecklingsklausul för att undvika att på ett stelbent sätt frysa systemet för behörighetsfördelning; anser i detta avseende att det skulle vara bra om man bibehöll en mekanism liknande den nuvarande artikel 308 i EG-fördraget och att denna mekanism bara skulle kunna användas undantagsvis och fungera åt båda håll, och alltså göra det möjligt att återföra behörighetsområden till medlemsstaterna då behovet av gemenskapsinsatser försvunnit; önskar att Europaparlamentet skall få delta i beslutet,
32. föreslår att EU-medborgarna skall garanteras att överföringen av behörighetsområden skall göras med budgetmässig insyn under revisionsrättens kontroll, så att man ser till att det inte resulterar i administrativt dubbelarbete mellan EU-nivån och den nationella nivån,
33. föreslår att behörighetsramen skall ses över i sin helhet tio år efter det att den antagits,

### **De lokala och regionala myndigheternas roll**

34. anser att den interna territoriella organisationen och behörighetsfördelningen inom varje medlemsstat enbart skall vara föremål för nationella beslut; noterar samtidigt att regionerna, och ibland också andra lokala och regionala myndigheter, nu spelar en allt större roll när det gäller genomförande av EU:s politik, särskilt i de länder där det finns regioner med lagstiftningsbefogenheter,
35. önskar därför att EU är öppet för förslag från medlemsstaterna som syftar till att i större utsträckning göra de lokala och regionala myndigheterna delaktiga i förberedandet och, där det är aktuellt, införlivandet av gemenskapsbestämmelserna samtidigt som de olika nationella konstitutionerna efterlevs; uppmanar utskottet för konstitutionella frågor att utarbeta ett särskilt betänkande i detta ämne och att då ta hänsyn till Regionkommitténs yttrande,
36. kommer i sin arbetsordning att införa de bestämmelser som krävs för att göra det möjligt för regionala parlament med lagstiftningsbefogenheter att regelbundet delta i verksamheten i det utskott som är behörigt i regionala frågor, med utgångspunkt i den praxis som redan införts med gott resultat,

### **Rättsliga garantier**

37. anser att domstolen i många avseenden är EU:s författningsdomstol,
38. föreslår därför att en kammare för frågor som rör konstitutionen och de grundläggande rättigheterna skall inrättas vid domstolen,

39. föreslår att ytterligare ett rättsmedel skall införas, som skulle göra det möjligt att begära prövning av en rättsakt innan den träder i kraft och som skulle kunna skjuta upp tillämpningen av akten i fråga; anser att denna prövningsrätt skulle kännetecknas av följande:

- den skall kunna initieras av kommissionen eller en betydande minoritet i rådet eller parlamentet;
- förfarandet bör inledas senast en månad efter det att akten antagits och domstolen bör även yttra sig inom en månad;
- den enda tillåtna orsaken till klagan inom detta brådslande förfarande skall vara en behörighetskonflikt beträffande bristande efterlevnad av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna,

40. uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, kommissionen, Regionkommittén och till konventet om Europas framtid.

## MOTIVERING

Föredraganden har tidigare lagt fram ett första arbetsdokument och utskottet för konstitutionella frågor har genomfört interna diskussioner och utfrågningar. Detta tillsammans med de första slutsatserna från den breda diskussion som anordnades i medlemsstaterna efter Europeiska rådets möte i Nice samt slutsatserna från Europeiska rådets möte i Laeken har bidragit till att det nu är möjligt att närmare ange de första riktlinjerna på området (med reservation för det yttrande som parlamentet officiellt bett Regionkommittén avge, men som ännu inte finns tillgängligt). (I)

Under dessa förutsättningar föreslås i detta betänkande att parlamentet antar huvudriktlinjer som kan förtydliga konventets arbete på området. (II)

### I – BEKRÄFTADE ELLER PRECISERADE RIKTLINJER

#### 1. **Artiklarnas nuvarande lydelse i fråga om behörighetsfördelning är inte tillfredsställande**

De nuvarande formuleringarna, som kommit till vid olika tidsskeden och som är produkter av olika diplomatiska kompromisser, begränsar sig inte till en enkel behörighetsfördelning, utan innehåller ofta precisa angivelser om det politiska innehållet (jfr exempelvis miljöpolitiken som omfattas av avdelning XIX i EG-fördraget). Dessa närmare angivelser, som är ovanliga för en grundtext, kan gå så långt som till att innehålla ett förbud för EU att inom vissa områden genomföra någon som helst harmonisering av den nationella politiken (exempelvis inom utbildning, yrkesutbildning och kultur).

I fördragen blandas dessutom definitioner av befogenheter efter *område* (tull, jordbruk, transporter etc) och befogenheter efter *mål* (bland annat de allmänna bestämmelserna i artikel 94 om den inre marknaden). För att komplicera bestämmelserna ytterligare tillåts medlemsstaterna själva, och inte EU direkt, att genomföra vissa av dessa mål (jfr artikel 119 om lika lön för kvinnor och män). I andra fall förutsätts att gemenskapens åtgärder föregås av insatser av medlemsstaterna (artikel 47.3 i EG-fördraget om läkaryrket, liknande yrken och farmaceutiska yrken).

Förhållandena är sammantaget inte bara onödigt komplexa, utan de leder också till onödig inflexibilitet, vilket bara har kunnat åtgärdas genom att man ofta använder den allmänna bestämmelse som gör det möjligt att utvidga gemenskapens verksamhetsområde – den nuvarande artikel 308, som varit rättslig grund för närmare 700 gemenskapstexter.

Resultatet är inte tillfredsställande vare sig för beslutsfattarna eller för medborgarna och deras nationella företrädare. Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har sedan Maastrichtfördraget på Europaparlamentets förslag (betänkande av Giscard d'Estaing från 1990) förvisso införlivats i alla institutioners verksamhet. Och EU:s lagstiftningsverksamhet har onekligen minskat – 1995 lade kommissionen fram 71 förslag till direktiv och 290 förslag till förordningar, medan motsvarande siffror för 2000 hade sjunkit till 48 respektive 193. Men vem känner till detta? De nationella parlamenten, de regionalt utsedda företrädarna och även allmänheten har intryck av att EU utan anledning lägger sig i allt fler vardagliga detaljfrågor, samtidigt som EU framstår som tandlöst på det internationella planet, där dess inblandning

verkar mer legitim.

**Det skulle därför behövas ett förtydligande, genom en ny ordalydelse som utgår från andan i en demokratisk konstitution och inte som tidigare från en diplomatisk akt.** Detta gäller desto mer eftersom den konstitutionella ansatsen, som starkt förordades av parlamentet i Duhamels betänkande, nu också får ett kraftigt stöd i den allmänna opinionen och godtas av en majoritet av de 15 medlemsstaternas regeringar.

## 2. Mer än ett enkelt *förtydligande* – det behövs en riktig *översyn*

Det har blivit dags att dra lärdom av de 40 år som gemenskapen existerat och särskilt att beakta åsikterna hos de nya aktörerna på den europeiska arenan: de regioner som har lagstiftningsbefogenhet – sådana finns nu i nästan hälften av medlemsstaterna – och kandidatländerna, vars förväntningar på EU ibland skiljer sig från våra. Sist men inte minst handlar det om den allmänna opinionen i sig, eftersom den breda diskussion som inleddes för ett år sedan har bekräftat det som Eurobarometrarna redan indikerade, nämligen att det EU som utformas i Bryssel, Strasbourg och Luxemburg fortfarande inte motsvarar medborgarnas förväntningar.

Översynen bör utgå från det som redan finns och den mycket omfattande erfarenhet som gjorts – det handlar inte om att börja om från ruta ett. Inte ens de mest radikala tänker sig att den rättsliga ramen för det gemensamma området skall rivas upp, vars princip lika mycket är inspirerad av Margaret Thatcher som av Jacques Delors. Men arbetet bör göras utan tabun i en strävan att utveckla *gemenskapsandan*, i stället för att man talar om *landvinningar* i ett försök att skylla över att det bara handlar om ett räddhågset försvar av status quo.

3. Den gråzon som finns beträffande behörighet som delas mellan EU och medlemsstaterna kommer, oavsett vilka förtydligandeinsatser som görs, att vara betydande, för att inte säga dominerande. Det kommer alltså att bli nödvändigt att **förtydliga ”bruksanvisningen” för gråzonsförteckningen** i subsidiaritets- och proportionalitetsprincipernas anda.
4. När behörighetsfördelningen en gång fastställts behövs en **skiljedomare som är oberoende av de berörda politiska instanserna**, det vill säga en domstol. I sin ursprungliga utformning hade EG-domstolen som sin viktigaste uppgift att kontrollera att gemenskapsrätten tillämpades enhetligt och hade företräde. EU behöver nu en oberoende dömande myndighet som avgör tvister och som garanterar att de olika parternas behörighet respekteras.
5. Erfarenheten från gemenskapen, likväl som den erfarenhet som gjorts i de federala staterna, har visat att man skulle vinna på att **med jämna mellanrum se över** behörighetsfördelningen. Om detta inte görs, tenderar den federala nivån, trots den politiska vilja som visas och författningsdomstolens rättspraxis, att lägga beslag på allt fler beslut.

## II – FÖRESLAGNA KOMPLETTERANDE RIKTLINJER

Detta betänkande bör först och främst göra det möjligt att godkänna de första riktlinjerna ovan. Men parlamentet bör också uttala sig om andra politiska val som konventet kommer att

behandla.

## 1. EU:s politiska modell bör bevara sin historiska särart i två grundläggande avseenden

1.1 EU har inga förvaltningstjänster. Administrationen av politik och gemenskapsanslag sköts av förvaltningarna i medlemsstaterna eller av specialiserade organ.

1.2 De huvudsakliga ekonomiska befogenheterna (budget och beskattning) ligger fortfarande kvar hos medlemsstaterna.

Dessa två punkter hör i så hög grad till gemenskapens inneboende väsen att man lätt kan glömma dem i den politiska diskussionen. De utgör emellertid en avgörande skillnad jämfört med grundtanken bakom de viktigaste nuvarande federala styrena, där utövande av juridiska befogenheter allmänt åtföljs av motsvarande ekonomiska befogenheter. I artikel 104a i den tyska författningen anges *att förbundsstaten och delstaterna var för sig skall stå för de utgifter som följer av att de fullgör sina respektive uppgifter*. Man kan också hänvisa till den spanska konstitutionen, enligt vilken *beskattningsbefogenheten ursprungligen enbart tillfaller staten* (artikel 133-1), *men de autonoma regionerna har ekonomisk självständighet för att utveckla och utöva sina befogenheter* (artikel 156). Samma princip gäller i Belgien samt i Förenta staternas (från och med sextonde tillägget) och Kanadas respektive konstitution.

Europeiska unionen däremot får i huvudsak nöja sig med en enda *normativ* befogenhet, nämligen att fastställa bestämmelser, att stifta lagar. I andra hand kommer samordning av medlemsstaternas verksamhet. Men medlemsstaterna har kvar sin ensamrätt på den konkreta administrationen av politik inom den offentliga sektorn, att sköta transfereringar till de svagare grupperna och, slutligen, ensamrätt på direktkontakten med medborgarna. Dessutom är ensamrätten också nästan total när det gäller de oräkneliga politiska åtgärder som går ut på ekonomisk, budgetmässig eller skattemässig stimulans.

Det är troligt att detta särdrag kommer att tonas ned med tiden, men kan man långsiktigt fungera i ett politiskt system där de viktigaste spelreglerna fastställs på en viss nivå, medan transfereringarna sköts inom en annan ram? Det aktuella systemet har bland annat den nackdelen att det får EU att lagstifta i alla möjliga frågor, eftersom det är det enda åtgärdsinstrument som Europeiska unionen har. Det är inte förvånande att det avlägsna anonyma EU, som enbart duger till att öka antalet förbud eller tvång, framstår som den ideala syndabocken i jämförelse med de nationella eller regionala förvaltningar som är alldeles nära medborgarna och som förkroppsligas av entusiastiska lokalt valda företrädare som är generösa med ekonomiskt stöd...

Det står emellertid klart att det inte går att göra på annat sätt så länge det inte finns någon självständig demokratisk makt på EU-nivå.

## 2. Begreppen lagstiftande och verkställande makt på gemenskapsnivå bör förtydligas i texterna

Sammanblandningen mellan EU:s tre politiska institutioner är inte något oundvikligt som skulle bero på de särdrag som finns hos den ”politiska best” som Europeiska unionen utgör;



den är en konsekvens av att de bestämmelser som kom till för de organ som inrättades för den handelsgemenskap mellan sex stater som skapades i Rom 1957 tillämpas på en politisk union med 15 medlemsstater. Ett halvdussin fördrag senare finns fortfarande inte någon ”lagstiftande funktion” omnämnd i någon avdelning eller något kapitel i grundtexterna, trots att det antagits flera hundra direktiv och flera tusen förordningar under mellantiden. På sin höjd nämns rådets egenskap av lagstiftare i förbigående i artikel 207.3 i EG-fördraget.

I avsaknad av omnämnande i fördragen bidrar knappast heller någon rättspraxis eller doktrin till att förtydliga diskussionen. Man kan till exempel nämna de domar av vilka det framgår att domstolen bedömt att de konkurrensdirektiv som antas enligt artikel 86.3 och som ingår i kommissionens befogenhetsområde räknas in i den allmänna kategori av direktiv som behandlas i den nuvarande artikel 249 i EG-fördraget – kommissionen har med andra ord också en självständig lagstiftande befogenhet! (EG-domstolen, 6.7.1982, *Frankrike mot kommissionen* och 30.6.1988, *Grekland mot kommissionen*.) Och vad skall man säga om de olika akter som antas av den högsta politiska myndigheten, Europeiska rådet, vilka ges lika varierande som ungefärliga namn – ordförandeskapets slutsatser, översikt över beslut, rådets akter, sammanfattningar, uttalanden, högtidliga förklaringar –, men som inte har någon som helst rättsverkan och som tillhör vad en jurist skulle kalla ”deklamatoriska befogenheter” (P-Y Monjal, oktober 2000)?

Det är bara de initierade som tjänar på att denna förvirring kvarstår. De elementära principerna 2002 för goda styrelseformer och former för demokratisk kontroll kräver att varje institutions roll klargörs. Vem ansvarar för att definiera det gemensamma intresset? Vem fastställer de politiska principerna? Vem överför principerna till praktiska regler? Vem övervakar och beslutar om påföljder om reglerna inte efterlevs? Medborgarna bör känna till detta.

Klargörandena skulle kunna göras på följande tre sätt:

- Genom att man i likhet med för gemenskapens budget erkänner **att den lagstiftande myndigheten består av två grenar**: parlamentet, som företräder medborgarna, och rådet, som företräder staterna. Ett sådant erkännande bör logiskt sett leda till att dessa båda grenar får likvärdiga befogenheter på området (medbeslutande), vilket parlamentet också vid upprepade tillfällen har framfört.
- Genom att man återgår till den ursprungliga andan i gemenskapens rättsordning, enligt vilken **den politiska myndigheten fastställer de rättsliga principerna (”lagen”), medan den verkställande makten ansvarar för de närmare praktiska bestämmelserna**. Parlamentet föreslog i sin resolution av den 13 april 2000 i denna anda att man skall göra skillnad mellan *rättsakter*, som skulle antas av rådet med kvalificerad majoritet och underkastas parlamentet genom medbeslutandeförfarandet, och *administrativa bestämmelser*, som skulle antas av kommissionen.
- Genom att man uppställer som allmän regel att **medlemsstaterna** eller deras regionala myndigheter **skall stå för tillämpningen av principerna (inneha den verkställande makten)**. Lagstiftaren skulle emellertid från fall till fall kunna överlåta tillämpningen till kommissionen eller något specialiserat organ.

3. EU:s *grundläggande mål* bör ingå i en författningsmässig ingress eller en inledande artikel i fördraget eller konstitutionen, såsom nuvarande artikel 2 i både EG-fördraget och EU-fördraget, i stället för i ett kapitel om behörighetsfördelning.

I EG-fördraget och sedan EU-fördraget fastställdes kraftfulla politiska målsättningar som i dag i stor utsträckning har uppnåtts. Marknaden är ”gemensam” sedan mer än 30 år tillbaka och valutaunionen krönte förverkligandet av det gemensamma området, även om det fortfarande inte fungerar fullt ut. Även om det är nödvändigt att hänvisa till dessa ursprungliga ambitioner, är det inte längre vare sig nödvändigt eller ens önskvärt att blanda *mål* och *områden* för att fördela befogenheterna. För att ta ett färskt exempel: om det verkar finnas ett behov av att EU agerar i fråga om några mycket avgränsade idrottsrelaterade problem, som kampen mot dopning, är det absurt att förankra åtgärderna i unionens befogenheter rörande den inre marknaden, vilket exempelvis leder till en olämplig rättspraxis såsom Bosman-domen. **Av denna anledning föreslås att den gemensamma marknaden och det gemensamma området skall räknas till de stora grundläggande målen, som även fortsättningsvis skall inspirera och förtydliga det aktuella EU:s verksamhet, medan befogenheterna bör koncentreras till områdena.**

4. Den detaljerade analysen av befogenheterna, sektorsvis, kräver ett ingående arbete tillsammans med kommissionen, regeringsföreträdare och de nationella parlamentsledamöterna, vilket naturligtvis kommer att vara konventets främsta uppgift. För närvarande föreslås att parlamentet skall yttra sig över den allmänna ramen och då utgå ifrån den aktuella maktfördelningen, men att parlamentet kan ändra fördelningen på de punkter som tydligast framstår som nödvändiga då man går från en diplomatisk ansats till en konstitutionell sådan.

Den politiska myndighetens (rådet och parlamentet för EU; nationella, och eventuellt lokala och regionala myndigheter, för medlemsstaterna) befogenheter skulle då kunna delas upp på följande kategorier:

#### **4.1 EU:s egna behörighetsområden**

- 4.1.1 På dessa områden bör inte medlemsstaterna kunna agera om inte EU uttryckligen uppmanat dem att göra det – i likhet med vad som föreskrivs i den tyska författningen (artikel 71) och den spanska konstitutionen (artikel 150).

- 4.1.2 EU:s egna behörighetsområden bör även fortsättningsvis vara få, nämligen:

- *Monetär politik* (så är redan fallet).
- *Tullpolitik* (så är redan fallet).
- *Externa ekonomiska förbindelser*, som det är oförsvarbart att begränsa på det sätt som gjordes i Nice till att enbart omfatta handel med varor.
- *den rättsliga grunden för den inre marknaden och finansiella tjänster*,
- *konkurrenspolitik*,
- *struktur- och sammanhållningspolitik*,
- för euro-området: *den monetära politiken*.

Följande skulle behöva läggas till:

- **Finansiering av unionens budget.** Inget kan motivera att de utgifter som det suveränt fattas beslut om på EU-nivå skall finansieras med nationella medel. Eller att de nationella parlamenten skall rösta om de skatter som behövs för att finansiera de utgifter som Europaparlamentet i sista hand fattar beslut om.

Man glömmer allt för ofta att principen att gemenskapsbudgeten skall finansieras av verkligt egna medel, med undantag för nationella betalningar, ursprungligen var fastställd – och tillämpades i 20 år. Den motsatta ordning som dominerar i dag är i grunden ”ogemenskaplig”; den leder till att varje land räknar ut vad som skulle vara ett ”rättvist” återflöde i förhållande till vad det betalar, den leder till att länder som är ständiga nettobetalare varje år ställs mot dem som är ständiga nettomottagare. Det är i vart fall svårt att se hur detta system, som provocerar fram nationell egoism, skulle kunna överleva den svåra ekonomiska chock som utvidgningen kommer att innebära.

- Den rättsliga grunden för området med säkerhet och frihet som är ett logiskt komplement till den inre marknaden.

Konventet kommer att behöva fråga sig om **utrikespolitiken**, i likhet med den monetära politiken och handelspolitiken, inte i framtiden bör utvecklas till ett av EU:s egna behörighetsområden. Idén tas säkert inte emot positivt i ministerierna, men den hade till och med redan före den 11 september ett starkt stöd i den allmänna opinionen (se Eurobarometrarna). Det är i alla händelser klart att det skulle vara illusoriskt att enbart föreslå att GUSP skulle få ett större gemenskapligt inslag. Det är vad som gjorts då och då under 20 år med inrättandet av det politiska samarbetet och sedan med Maastrichtfördragets bestämmelser om GUSP och slutligen inrättandet av posten som hög representant, vilket har lett till ett politiskt resultat som det är upp till var och en att bedöma. Att dela upp befogenheterna på detta område skulle innebära att man utelämnade sig till de nationella ledarnas goda vilja. Efter de besvärliga prövningar som EU och medlemsstaterna gått igenom sedan 1990-talet (f.d. Jugoslavien, Afrika och Mellanöstern) bekräftade händelseutvecklingen nyligen på ett karikatyrartat sätt att i EU, som det ser ut i dag, har ett solouppträdande på den internationella scenen en oemotståndlig lockelse vad gäller medieexponering jämfört med lagarbete.

Däremot föreslås inte att vare sig *jordbruket* eller *fisket* skall ingå bland EU:s egna behörighetsområden. Var och en vet vilken roll jordbruks- och regionalpolitiken spelade för att EEG skulle bli en framgång och vilken andel av gemenskapsbudgeten dessa fortfarande har, men här handlar det just precis om områden som, efter 40 år och inför en utvidgning till nya medlemmar, kan anpassas i fråga om EU:s och medlemsstaternas respektive roller.

*EU:s regler om språk* regleras genom själva grundtexten (fördrag eller konstitution).

#### **4.2 Behörighetsområden som delas mellan EU och medlemsstaterna**

4.2.1 Då behörigheten är delad bör EU fastställa allmänna regler för två slags områden.

- de politikområden som kompletterar eller hör samman med det gemensamma området:

konsumentskydd, jordbruk, fiske, transporter, transeuropeiska nät, miljö, forskning och teknisk utveckling, energi, social- och sysselsättningspolitik, invandring och andra politikområden med anknytning till den fria rörligheten för personer, jämställdhetspolitik, associering av utomeuropeiska länder och territorier, utvecklingssamarbete och beskattning i anslutning till den inre marknaden,

- de nationsöverskridande aspekterna av områden som rör genomförande av utrikespolitiken, såsom politiken för försvar och säkerhet (inre och yttre).

4.2.2 ”Bruksanvisningen” för de delade behörighetsområdena skulle kunna innehålla följande principer:

4.2.2.1 **Gemenskapslagstiftningen skulle fastställa riktlinjerna, principerna och målsättningarna** – eventuellt i siffror –, medan medlemsstaterna skulle ansvara för att införliva och konkret överföra dessa till sin respektive nationella rättsordning. Det är de områden där subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna tillämpas fullt ut.

4.2.2.2 Staterna skulle kunna lagstifta när det saknas EU-lagstiftning, men när det finns en sådan har denna företräde framför nationell lagstiftning.

4.2.2.3 Om man vill förenkla grundtextens aktuella lydelse om exempelvis den inre marknaden, skulle det vara lämpligt att **begränsa varje rubrik till en eller två meningar** som skulle ange aktuellt område och vilken slags roll EU skulle ha i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Slutligen skulle en artikel av allmän karaktär om områdena i fråga ange att gemenskapsinstitutionerna skall beakta gemenskapens och (eller) unionens åtgärder på grundval av tidigare fördrag, **så att motsvarande bestämmelser i EG-fördraget och EU-fördraget, som är allt för detaljerade för att ingå i den nya texten, skulle ha kvar ett värde som lagstiftning, men inte längre ha någon ”konstitutionell” verkan.**

För att illustrera mekanismen kan vi ta det *statliga stödet* som exempel. I EG-fördraget upptar detta område för närvarande 18 stycken motsvarande drygt två hela sidor. En ny utformning skulle innebära att det ungefär stod: *unionen skall för alla typer av offentligt stöd fastställa bestämmelser om förenlighet med den inre marknaden och regelsystem för vilka påföljder som kan tillämpas på givarna och mottagarna*. De preciseringar som finns i de aktuella artiklarna (87-89) i EG-fördraget skulle kvarstå som en referensram för EU:s åtgärder, men kunna anpassas genom en lagstiftningstext.

4.2.3 Bland de delade behörighetsområdena är vissa enbart av kompletterande natur för EU och medlemsstaterna fortsätter att ha det huvudsakliga initiativet: *utbildning, vidareutbildning, ungdomsfrågor, räddningstjänst, kultur, idrott och turism*. Även där skulle det finnas anledning att från fall till fall ange gemenskapsåtgärdernas räckvidd, utan att för den skull gå in på detaljer på det sätt som görs i de nuvarande artiklarna.

Denna förteckning, som motsvarar lagstiftningen i dag, bör förmodligen kompletteras med *civila avtal* och *handelsavtal*. Parlamentet har redan haft tillfälle att konstatera att den stora ökningen av personförflyttningar i EU gör att det skulle underlätta med en gemensam behandling av vissa ärenden som hittills omfattats av nationella bilaterala avtal (till exempel

blandäktenskap eller indrivning av handelsfordringar).

**4.2.4** Ett originellt fall av delad behörighet rör de befogenhetsområden som i grunden är nationella, men där EU är skyldigt att samordna medlemsstaternas politik. Så är fallet med *den nationella budgetpolitiken* till följd av att bestämmelserna om den ekonomiska och monetära unionen tillämpas (artikel 99 i EG-fördraget).

Europaparlamentet gav uttryck för detta redan när Maastrichtfördraget antogs, och var och en inser det än bättre sedan euron infördes: den monetära unionen kan inte ge alla sina positiva effekter om den inte åtföljs av en nära samordning av budgetpolitiken. Ett första steg har tagits i och med stabilitets- och tillväxtpakten och de informella mötena i euro-gruppen. För att gå längre måste man förmodligen fastställa följande två principer:

- Budgetpolitiken (utgifter, intäkter och saldofinansiering), förutom finansieringen av EU:s politik vilken görs via gemenskapsbudgeten (se ovan), tillhör medlemsstaterna exklusiva behörighet. Men de länder som ingår i den monetära unionen är förpliktade att sinsemellan samordna sin nationella budgetpolitik.
- Eftersom det handlar om nationell politik, som i varje land står i centrum för respektive parlaments befogenhet, **bör samordningen av denna innebära nya förfaranden** som är åtskilda från EU:s förfaranden rörande allmän lag, och i dessa nya förfaranden bör **företrädarna för de nationella parlamenten** involveras.

Om den senare principen väljs, måste konventet närmare ange de närmare villkoren för denna involvering.

*Sysselsättningspolitiken* bör omfattas av samma ansats.

Vid en första analys skulle sysselsättningspolitiken kunna klassificeras som ett delat behörighetsområde. Men allt sedan den första vitboken 1992 till de strategier som fastställdes av Europeiska rådet vid mötena i Lissabon och Luxemburg, har det inte gått att undvika missnöje hos den allmänna opinionen på grund av en grundläggande dubbeltydighet. Å ena sidan är sysselsättningen med rätta en av de viktigaste frågorna för Europeiska rådets medlemmar, en fråga som de tar upp med prioritet på alla dagordningar, men å andra sidan är det tydligt att EU:s egna befogenheter och medel bara kan bidra på ett marginellt sätt. Detta missnöje och denna dubbeltydighet kommer för övrigt till uttryck i fördragets nuvarande lydelse som är särskilt ansträngd. Gemenskapens verksamhet på området skall syfta till *”främjande av samordningen av medlemsstaternas sysselsättningspolitik i syfte att göra denna mer effektiv genom att utveckla en samordnad sysselsättningsstrategi”* (artikel 3.i i EG-fördraget).

Det framstår som önskvärt att **sysselsättningen** blir något mer än ett delat behörighetsområde – den **bör omfattas av obligatorisk samordning** i politisk symmetri med budgetpolitiken.

### **4.3 Behörighet som principiellt tillfaller medlemsstaterna**

**4.3.1** Det bör tydligt fastställas som princip att **behörigheten i fråga om allmän lag bör fortsätta att tillhöra de suveräna medlemsstaterna så länge inget sägs i**

**grundtexten** (jfr artikel 15 i Österrikes federala grundlag från 1920, artikel 70.1 i den tyska författningen och den mer utvecklade artikel 149.3 i den spanska konstitutionen).

4.3.2 Det verkar önskvärt att utöver denna allmänna princip närmare ange vissa områden som till sitt väsen tillhör de nationella befogenhetsområdena.

- Så är naturligtvis fallet med den *budgetpolitik* (se ovan) som ligger utanför finansieringen av gemenskapens politik.
- Så är även fallet med **ländernas territoriella organisation**. Det kommer att bli särskilt lämpligt att göra ett sådant klargörande om man anammar förslaget nedan om att EU skall erkänna att det finns ”partnerregioner”. Det får nämligen inte råda någon oklarhet om att varje medlemsstat ensam skall fortsätta att ha det hela och fulla ansvaret när det gäller att fastställa nivå, geografiskt område, befogenheter och ställning för sina lokala och regionala myndigheter. Varje nationell konstitution tar upp detta i betydande utsträckning. Man kan exempelvis nämna avdelning VIII i den spanska konstitutionen, där man har uppfunnit en ny form av differentierat lokalt och regionalt självstyre, kapitel IV som står i centrum för den belgiska konstitutionen, avdelning V i den italienska konstitutionen som nyligen ändrades genom folkomröstning, kapitel VII i den nederländska konstitutionen om provinser, kommuner och ”wateringues”, avdelning VII (de autonoma regionerna Azorerna och Madeira) och VIII (lokala befogenheter) i del III i den portugisiska konstitutionen, avdelning XII och XIII i den franska konstitutionen, artikel 52.a i den tidigare finländska regeringsformen från 1919<sup>1</sup> om Ålands självstyrelse och artikel 105 i den grekiska konstitutionen om den mycket originella ordningen för munkrepubliken Athos. Här handlar det om själva kärnan för den nationella identiteten och suveräniteten.

## 5. Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna bör förstärkas och kompletteras

5.1 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna bör naturligtvis ingå i grundtexten i deras nuvarande lydelse så att de kan påverka både befogenhetsuppdelningen och sättet på vilket de utövas. Nedan föreslås att en förhandskontroll skall genomföras, vilket är en grundläggande garanti för medlemsstaterna och för regioner med lagstiftande befogenheter, i de länder där det finns sådana.

5.2 Om man ser över behörighetsfördelningen **blir det relevant att också fastställa en ”princip om oförändrade kostnader”**, vilket skulle utgöra en grundläggande garanti för medborgarna/skattebetalarna. Varje överflyttning av behörighet bör, allt annat lika, innebära konstanta bördor, konstant skatteuttag och konstanta allmänna avgifter för samhällskollektivet. Skattehöjningar och ökade avgifter till följd av en behörighetsöverflyttning till eller från EU bör kompenseras med en lika stor sänkning på annat håll, så att skattebetalarna inte drabbas av förändringen.

---

<sup>1</sup> Översättarens anmärkning: Denna ersattes av en ny grundlag den 1 mars 2000, i vilken ovannämnda bestämmelse motsvaras av 120§.

## 6. Uppgiftsfördelningen bör kunna ändras med tiden

De första diskussionerna har fört upp till ytan farhågor om att behörighetsfördelningen skall bli permanent på grundval av de behov som finns vid en viss tidpunkt, vilket kan skada den utveckling som sker i en värld i snabb omvandling.

Dessa farhågor är förmodligen överdrivna. Alla federala konstitutioner av senare datum har, även om de innehåller en mycket noggrann precisering av befogenheter, kunnat tillåta nödvändig utveckling – för att inte nämna den extraordinära anpassningsförmåga som den amerikanska konstitutionen visat prov på i två hundra år. Det skulle emellertid vara bra om man drog nytta av dessa erfarenheter vid sidan av dem från EEG och EU för att se till att systemet ”andas”.

6.1 Att det finns en så allmän artikel som den nuvarande artikel 308 är därför intressant – under förutsättning att följande större ändring genomförs:

- Artikeln bör kompletteras med ett stycke som från fall till fall gör det möjligt att återföra befogenheter till medlemsstaterna då det inte längre finns något behov av gemenskapsinblandning. Den tyska författningen innehåller med sin artikel 72.3 detta slags bestämmelse.

Användning av en sådan bestämmelse skulle därmed även fortsättningsvis ske undantagsvis, och möjligheten att använda den skulle gälla båda håll: överföring av behörighet till unionen och till medlemsstaterna.

6.2 Förutom dessa anpassningar från fall till fall skulle det vara intressant att **göra en övergripande översyn efter ett tiotal år**. Den spanska konstitutionen införde en experimentfrist av denna typ, men den är förmodligen inte tillräckligt lång (fem år).

## 7. Problemet med lokala och regionala myndigheter kan inte längre ignoreras i grundtexterna

Av denna anledning har utskottet för konstitutionella frågor föreslagit att Regionkommittén formellt skall höras. I väntan på att kommittén skall yttra sig har föredraganden kunnat inspireras av både de utfrågningar som utskottet redan genomfört och av de arbetsmöten han haft i Barcelona (med ordföranden för ”la Generalitat” i Katalonien), i Alden Biesen (med ordförandena för den flamländska respektive den vallonska regionen), i Edinburgh (på inbjudan av det skotska parlamentets Europautskott), i Florens (med konferensen för maritima randområden), i Porto (med städerna vid Atlanten) samt med ordföranden för det självständiga styret på Balearerna och med ministrarna för Europafrågor i de tyska delstaterna Bayern och Hessen.

Bilden av regionerna i Europa fortsätter att skymmas av den gamla kontroversen om ”regionernas Europa”. Men denna problemställning är inte längre relevant, frågan är avgjord: Europeiska unionen utgörs och kommer att fortsätta att utgöras av medlemsstaterna.

Uppkomsten av regionala, och till och med lokala, aktörer har däremot blivit en realitet som

EU inte längre kan ignorera i sin dagliga verksamhet. Först och främst på grund av att kommissionen anser att i genomsnitt mellan 70 och 80 procent av gemenskapsprogrammen administreras vid förvaltningarna i medlemsstaternas lokala och regionala myndigheter. Och sedan för att det i närmare hälften av medlemsstaterna numera finns regioner med lagstiftningsbefogenheter. Förenade kungariket och Italien har nyligen inrättat sådana enheter, som redan fanns i bland andra Tyskland, Österrike och Spanien, vilket innebär att problemen med delade behörighetsområden mellan EU och medlemsstaterna och problemen med införlivande av gemenskapslagstiftningen i dessa länder inte enbart rör centralmakten, utan också de regionala myndigheterna. Men eftersom dessa officiellt ”ignoreras” av kommissionen har svårigheterna när det gäller utformning, tillämpning och införlivande av gemenskapslagstiftningen ökat den senaste tiden.

När EU inom kort kommer att utvidgas till flera små stater kan detta innebära ett politiskt problem för vissa stora regioner i de nuvarande medlemsstaterna. Detta eftersom enheter med några hundratusen invånare kommer att kunna företrädas självständigt inom EU med en egen minister och rösträtt i varje rådskonstellation, en ledamot av kommissionen och en kvot tjänstemän vid kommissionen samt ett visst antal ledamöter av Europaparlamentet, samtidigt som dess språk erkänns som officiellt EU-språk. Allt medan historiska regioner med miljontals invånare som kraftigt bidrar till EU:s ekonomiska dynamik och till finansieringen av dess budget skulle fortsätta att negligeras i EU-fördragen...

Det är också önskvärt att EU är öppet för förslag från medlemsstaterna som syftar till att i större utsträckning göra de lokala och regionala myndigheterna delaktiga i förberedandet och, där det är aktuellt, införlivandet av gemenskapsbestämmelserna samtidigt som de olika nationella konstitutionerna efterlevs. Utskottet för konstitutionella frågor bör utarbeta ett särskilt betänkande i detta ämne och att då ta hänsyn till Regionkommitténs yttrande.

## **8. En verklig författningsdomstol krävs för att systemet skall fungera bra**

För närvarande skall domstolen ”säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av detta fördrag”. Denna allmänna formulering gäller enbart Europeiska gemenskapen och inte Europeiska unionen (artikel 220 i EG-fördraget). Att domstolen skall granska lagenligheten av rättsakterna nämns inte förrän från och med artikel 230.

EG-domstolen har visserligen nyligen visat vilja att ta med subsidiaritetsprincipen bland sina bedömningskriterier (jfr domarna om tobaksreklam: *Tyskland mot parlamentet och rådet* och *Imperial Tobacco Ltd* av den 5 oktober 2000 samt generaladvokatens slutsatser i målet *Nederländerna mot parlamentet och rådet*). Fördragets lydelse och den inre marknadens historia har ofta inneburit att domstolen förfäktat den mest ”gemenskapliga” av tolkningar. Domstolen har på så sätt spelat en avgörande roll vid förverkligandet av det gemensamma området. När nu detta förverkligats behöver EU en verklig författningsdomstol, som kan inrättas med utgångspunkt i den EG-domstol vi nu har; dess sammansättning (en domare per land) behöver inte vara en nackdel för att medlemsstaternas åsikt skall beaktas. Två viktiga ändringar skulle emellertid kunna göras, nämligen:

**8.1 Domstolens roll skulle framställas på ett annat sätt.** Domstolen skulle uttryckligen ansvara för att avgöra behörighetskonflikter där EU eller en av dess institutioner är part i målet.



## 8.2 Domstolen skulle också kunna anhängiggöras i förväg med utgångspunkt i det förfarande som finns vid den franska författningsdomstolen.

Att försöka hitta ett lämpligt förfarande är inte enkelt. Å ena sidan står det klart att ingen EU-institution är särdeles ivrig att konkret tillämpa subsidiaritetsprincipen – att göra det möjligt att vända sig till en neutral skiljedomare skulle därför vara det enda sättet att angripa problemets orsaker. Men vid vilken tidpunkt är det rätt att fälla ett avgörande? Så snart kommissionen låtit offentliggöra sitt förslag? Risken är att det godkännande som skulle kunna lämnas på detta stadium sedan i rådet och parlamentet lätt skulle kunna utvecklas på ett olyckligt sätt, vilket dessutom säkerligen inte skulle få några påföljder. Om kontrollen däremot sker efter det att parlamentet har röstat, kan flera månaders arbete tillintetgöras i ett enda slag, men den risken finns vid alla typer av konstitutionsenlighetskontroll. Om denna kontroll genomförs i slutet av förfarandet skulle det dessutom enbart göra rådet och parlamentet försiktigare. Denna andra typ av kontroll skulle alltså vara att föredra.

Parlamentet föreslog på grundval av Giscard d'Estaings betänkande 1990 att rådet, kommissionen, parlamentet eller en medlemsstat inom 20 dagar efter det att en rättsakt slutgiltigt antagits skulle kunna begära att EG-domstolen kontrollerar om rättsakten överskrider gränserna för gemenskapsbefogenheten med hänsyn till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Detta förslag skulle kunna återupplivas; men när EU får 25 eller 30 medlemsländer blir risken stor att varje gemenskapsrättsakt ifrågasätts på detta sätt av än den ene, än den andre. Målet är emellertid att införa en skyddsmekanism och inte en noggrann kontroll vid detta stadium. Man skulle därför kunna föreskriva

- en möjlighet till ny prövning i en författningsdomstol enbart med subsidiariteten/proportionaliteten som grund inom en månad efter det att rättsakten slutgiltigt antagits; domstolen skulle vara skyldig att fälla ett avgörande inom en månad.
- En **kvalificerad minoritet** i rådet, parlamentet eller kommissionen skulle ha möjlighet att begära denna prövning.
- Den enda tillåtna orsaken till klagan skulle vara en behörighetskonflikt beträffande bristande efterlevnad av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna,
- Detta förfarande med förhandsprövning som enbart har sin grund i bristande efterlevnad av subsidiaritetsprincipen skulle inte hindra att samma texter sedan underkastades en efterhandskontroll enligt den allmänna rätten utifrån andra bestämmelser i fördraget eller konstitutionen.

När vi nu kommit till slutet av detta arbete är det en idé som tydligt avtecknar sig: **En översyn av befogenhetsuppdelningen leder oundvikligen till att grundproblemet utkristalliserar sig, inte enbart om EU:s roll, utan även om dess natur** – och dess relationer med de medlemsstater som utgör Europeiska unionen. Är vi redo att gå från en detaljerad, subtil och svårtillgänglig uppförandekod som utarbetats av diplomater för deras eget bruk, till en verklig rollfördelning av konstitutionellt slag som är begriplig och godtagbar för medborgarna och deras företrädare? Om så inte är fallet, bespara oss författandet av en efterföljare till Nicefördraget! Men om svaret är ja, är det ett helt nytt kapitel i gemenskapens

historia som inleds, där det kommer att krävas en avsevärt annorlunda juridisk och politisk arkitektur. Om vi vill förverkliga en politisk union i ett utvidgat EU är det priset vi får betala.

## RESERVATION

Enligt artikel 161.3 i arbetsordningen  
av Jens-Peter Bonde, Daniel J. Hannan, Georges Berthu och José Ribeiro e Castro

Mot bakgrund av behörighetsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna bör målet vara att föra tillbaka befogenheter från EU till medlemsstaterna. Folkomröstningar och offentliga diskussioner visar att ökade befogenheter för EU på medlemsstaternas bekostnad gett upphov till att medborgarna avlägsnas från den politiska processen. Enbart genom att vända utvecklingen och föra tillbaka befogenheter till de nationella institutionerna, som Europas folk identifierar sig med, är det möjligt att få tillbaka ett sunt folkligt intresse för den politiska processen.

Detta kan uppnås genom att man bantar ner gemenskapens regelverk så att det enbart omfattar frågor av gränsöverskridande natur och att alla befogenheter återförs till medlemsstaterna.

Frågan om kontroll över behörighetsfördelningen är ett mycket viktigt element för att ta itu med den bristande balansen i behörighet. Denna kontroll bör utövas av de nationella demokratierna. Särskilt de nationella parlamenten bör ha vetorätt i subsidiaritetsfrågor. Artikel 308 bör utgå. Medlemsstaterna bör styra kommissionen i stället för tvärtom och de bör även ha initiativrätt.

En EU-konstitution som avlägsnar befogenheter från de nationella demokratierna skulle öka medborgarnas utanförskap. Planerna på en konstitution visar att EU-institutionerna inte vill ta itu med det faktum att Europas befolkning vill ha mindre och inte mer EU-kontroll över sina liv.

28 januari 2002

## **YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR UTRIKESFRÅGOR, MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER, GEMENSAM SÄKERHET OCH FÖRSVARSPOLITIK**

till utskottet för konstitutionella frågor

över behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna  
(2001/2024(INI))

Föredragande: William Francis Newton Dunn

### **ÄRENDETS GÅNG**

Vid utskottssammanträdet den 20 mars 2001 utsåg utskottet för utrikesfrågor, mänskliga rättigheter, gemensam säkerhet och försvarspolitik William Francis Newton Dunn till föredragande.

Vid utskottssammanträdet den 3 december 2001 och 23 januari 2002 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet nedanstående slutsatser med 46 röster för, 6 röster emot och 1 nedlagd röst.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Elmar Brok (ordförande), Baroness Nicholson of Winterbourne, Geoffrey Van Orden och Christos Zacharakis (vice ordförande), Ole Andreasen, Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, André Brie, Michael Cashman (suppleant för Rosa M. Díez González), Paul Coûteaux, John Walls Cushnahan, Véronique De Keyser, Pere Esteve, Giovanni Claudio Fava (suppleant för Glyn Ford), Per Gahrton, Jas Gawronski, Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (suppleant för Gunilla Carlsson), Marie Anne Isler Béguin (suppleant för Reinhold Messner), Joost Lagendijk, Catherine Lalumière, Alain Lamassoure, Armin Laschet, Jules Maaten (suppleant för Bob van den Bos), Hanja Maij-Weggen (suppleant för Michael Gahler), Cecilia Malmström, Emilio Menéndez del Valle, Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Reino Paasilinna (suppleant för Klaus Hänsch), Doris Pack (suppleant för Gerardo Galeote Quecedo), Jacques F. Poos, Luís Queiró, Mechtild Rothe (suppleant för Magdalene Hoff), Jannis Sakellariou, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacques Santer, Amalia Sartori, Ursula Schleicher (suppleant för Franco Marini i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), Jürgen Schröder, Elisabeth Schroedter, Ioannis Souladakis, Ursula Stenzel, David Sumberg, Ilkka Suominen, Charles Tannock, Johan Van Hecke, Demetrio Volcic, Karl von Wogau, Jan Marinus Wiersma och Matti Wuori.

## KORTFATTAD MOTIVERING

### 1. Inledning

Under 1996 års regeringskonferens var oppositionen stark från medlemsstaterna, med undantag av Tyskland, mot förslaget att i fördraget inkludera en fast förteckning över unionens och medlemsstaternas ansvarsområden. Även Europaparlamentet var emot denna möjlighet. Däremot rådde konsensus om att behålla artikel 235 i EG-fördraget. Det var bara Sverige som inte hade någon bestämd åsikt i frågan. Likväl tillfogades i Amsterdam EG-fördraget ett protokoll över tillämpandet av subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen, på grundval av slutsatserna från Europeiska rådets möte i Birmingham den 16 oktober 1992 samt den övergripande strategin för tillämpningen av subsidiaritetsprincipen som antogs på Europeiska rådets möte i Edinburgh den 11-12 december 1992. På Europeiska rådets möte i Nice i december 2000 accepterades de politiska krav som ställts av de tyska delstaterna och andra regioner med lagstiftande befogenheter. Detta resulterade i en förklaring om unionens framtid, vilken efterlyste en bredare och djupare diskussion om unionens framtid, och som bland annat tar upp frågan om hur man mer exakt skall fastställa och kontrollera Europeiska unionens och dess medlemsstaters befogenheter, med subsidiaritetsprincipen i åtanke.

### 2. Rådande ansvarsfördelning inom GUSP-området

De gällande fördragen innehåller en ansvarsfördelning för flera av unionens yttre åtgärder, såsom handelspolitik, utvecklingspolitik, inklusive EUF, humanitära bistånd samt GUSP, inklusive mänskliga rättigheter och gemensam europeisk säkerhets- och försvarspolitik. Man kan säga att fördragen i viss utsträckning, om än otillfredsställande, innehåller en viss ansvarsfördelning, åtminstone beträffande GUSP:s instrument, t.ex. definitionen av GUSP:s principer och allmänna riktlinjer, gemensamma strategier, gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter.

De största problemen i den andra pelaren är dock, å ena sidan, att unionens befogenheter inte sträcker sig till avgörande europeiska åtgärder och, å andra sidan, att befogenheterna är av kraftigt mellanstatlig karaktär. Det saknas nästan helt en federal nivå på GUSP-området. Makten är koncentrerad till rådet som, trots att kommissionen har befogenhet att lägga fram förslag, inte behöver följa dessa förslag. Ingen medlemsstat kan tvingas att acceptera ett förslag mot sin vilja, och domstolsprövningar förekommer nästan aldrig. Med tanke på GUSP:s mellanstatliga karaktär har medlemsstaterna fram till nu vägrat att enas om en förteckning över vilka ärenden som skulle falla under gemenskapspolitiken. Endast säkerhetspolitiska frågor specificeras i EU-fördraget. För närvarande är det bara medlemsstaterna som sinsemellan och inom ramen för Europeiska rådet och ministerrådet beslutar huruvida ett ärende skall behandlas inom gemenskapspolitiken.

### 3. Förslag till en bredare och mer dynamisk tolkning av subsidiaritetsprincipen för att få effektivare och mer ändamålsenliga europeiska åtgärder rörande GUSP-frågor

Föredraganden skulle resonera som så att subsidiaritetsprincipen fungerar som ett slags filter mot idén om gemenskabefogenheter och därmed även mot möjligheten att utöva dessa befogenheter. Därför kan man rimligen framhålla att sättet på vilket GUSP för närvarande

verkar är urtypen för en olämplig tolkning av subsidiaritetsprincipen. Enligt dess sedvanliga tolkning innebär subsidiaritetsprincipen att unionen bara skall agera inom områden som inte faller direkt under dess specifika ansvarsområde om, och i den utsträckning, medlemsstaterna inte själva på ett tillfredsställande sätt kan uppnå föreskrivna mål utan att unionen, på grund av åtgärdens volym eller effekter, bättre kan utföra åtgärderna.

En mer dynamisk tolkning av principen kan alltså tillämpas inom GUSP, vilken innebär att GUSP:s målsättningar vanligen lättare och med rätt omfattning och verkningar kan uppnås av unionen som helhet snarare än genom enstaka samarbetsprojekt medlemsstaterna emellan. Därför anser föredraganden att subsidiaritetsprincipen bör anpassas och tolkas på detta andra sätt, för att bättre kunna inspirera EU:s yttre åtgärder.

#### **4. Överföring av GUSP till gemenskapens befogenheter är det bästa sättet att nå gemensamma mål**

Ur en europeisk synvinkel är den rådande situationen av mellanstatlighet fullständigt otillfredsställande. Den förblir ett problem som bara kan lösas genom att överföra den andra spelaren till gemenskapens befogenheter. Om GUSP-spelaren överfördes till gemenskapens befogenheter, skulle gemenskapens rättsliga och institutionella system kunna tillämpas som tidigare på det nya GUSP, och de olika institutionerna skulle, vad gäller unionens alla yttre åtgärder, ha samma uppgifter som tidigare, eftersom principen om nya befogenheter, enligt unionens nuvarande rättsliga och institutionella system och i enlighet med artikel 5 i EG-fördraget, måste respekteras såväl i gemenskapens interna som internationella åtgärder.

### **SLUTSATSER**

Utskottet för utrikesfrågor, mänskliga rättigheter, gemensam säkerhet och försvarspolitik uppmanar utskottet för konstitutionella frågor att som ansvarigt utskott infoga följande slutsatser rörande GUSP i sitt resolutionsförslag:

1. anser att det inte finns något behov av att på en regeringskonferens upprätta en fast förteckning över vilka ansvarsområden unionen borde ha på GUSP-området,
2. påpekar att EU:s och dess medlemsstaters respektive ansvarsområden för unionens yttre åtgärder i allmänhet och GUSP:s i synnerhet inte desto mindre borde tydliggöras, detta för att allmänhetens och unionens internationella parter skall få en klar bild av ”vem som gör vad” inom EU, och för att unionens yttre åtgärder skall bli mer ändamålsenliga och effektiva,
3. framhåller att det enda tillfredsställande sättet att råda bot på den nuvarande obalansen och bristfälligheten i ansvarsfördelningen inom GUSP är att helt införliva GUSP i gemenskaps spelaren, genom att sammanställa alla bestämmelser rörande utrikespolitik och dess skilda aspekter i ett enda kapitel,

4. menar att det krävs en bredare och mer dynamisk tolkning av subsidiaritetsprincipen på det här området, eftersom GUSP:s målsättningar bättre kan uppnås av unionen som helhet snarare än genom enstaka samarbetsprojekt medlemsstaterna emellan,
5. anser att det är av största vikt att omröstning med kvalificerad majoritet görs till regel snarare än undantag på GUSP-området, om unionen skall bli starkare på det internationella planet,
6. framhåller att ännu en målsättning för GUSP:s vidare utveckling är att enas om en genomgripande reformering av EU-fördraget som skall täcka följande:
  - a) behovet av att Europeiska unionens ovillkorliga *erkännande av principerna i Förenta nationernas stadga* skrivs in i fördraget,
  - b) inrättandet av en *internationell juridisk person för unionen* (för de tre gemenskaperna och för EU),
  - c) inrättandet av *diplomatiska EU-representationer* i icke-medlemsstater där färre än fyra medlemsstater har diplomatiska beskickningar, med målsättningen att stegvis bygga upp en fullskalig EU-diplomati,
  - d) möjligheten att en enda *vice ordförande i kommissionen med ansvar för utrikesfrågor* tar över det ansvar som de höga representanterna för GUSP och kommissionens ledamöter med ansvar för yttre förbindelser har,
  - e) inrättandet av *en europeisk diplomatkår* inom ramen för Europeiska kommissionens struktur under ansvar av kommissionens vice ordförande.

16 april 2002

## **YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR EKONOMI OCH VALUTAFRÅGOR**

till utskottet för konstitutionella frågor

över behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna  
(2001/2024(INI))

Föredragande: Christa Randzio-Plath

### **ÄRENDETS GÅNG**

Vid utskottssammanträdet den 15 april 2002 utsåg utskottet för ekonomi och valutafrågor Christa Randzio-Plath till föredragande.

Vid utskottssammanträdet den 15-16 april 2002 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid detta sammanträde godkände utskottet nedanstående slutsatser med 27 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Christa Randzio-Plath, (ordförande/föredragande), John Purvis (vice ordförande), Generoso Andria, Luis Berenguer Fuster (suppleant för Pervenche Berès), Hans Blokland, Hans Udo Bullmann, Harald Ettl (suppleant för Giorgos Katiforis), Jonathan Evans, Carles-Alfred Gasòliba i Böhm, Robert Goebbels, Lisbeth Grönfeldt Bergman, Brice Hortefeux, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Astrid Lulling, Thomas Mann (suppleant för Ingo Friedrich), Ioannis Marinos, Helmuth Markov (suppleant för Philippe A.R. Herzog), Hans-Peter Mayer, Ioannis Patakis, Fernando Pérez Royo, Mikko Pesälä (suppleant för Christopher Huhne), Elly Plooij-van Gorsel (suppleant för Karin Riis-Jørgensen), Bernhard Rapkay, Olle Schmidt, Peter William Skinner, Charles Tannock (suppleant för Theresa Villiers), Helena Torres Marques, Bruno Trentin och Ieke van den Burg (suppleant för Mary Honeyball).



## KORTFATTAD MOTIVERING

Detta yttrande är avsett som ett förberedande bidrag till den pågående diskussionen om översynen av fördraget i utskottet för ekonomi och valutafrågor. En mer ingående granskning av den ekonomiska unionens alla följder genomförs för närvarande i form av ett initiativbetänkande i samma utskott.

Frågor som berör den ekonomiska politiken har alltid varit centrala inom unionen, ända sedan dess ursprung i Europeiska ekonomiska gemenskapen. Den inre marknaden och dess fyra friheter utgör fortfarande unionens viktigaste pelare, och måste utvecklas ytterligare. I översynen av vår institutionella struktur och av fördelningen av befogenheter kan den ekonomiska politiken inte längre betraktas ur ett snävt tekniskt perspektiv om vi skall lyckas med att ge den europeiska ekonomin en nystart, och bevara den europeiska sociala modellen i förhållande till den pågående globaliseringen.

Den inre marknadens funktion, som till stor del har förbättrats genom det lyckade införandet av den gemensamma valutan, omfattar nu och ur detta vidare perspektiv lagstiftning om finansiella tjänster, utan vilken det inte kan finnas någon verkligt fri rörlighet för varor och kapital, såväl som lagstiftning om indirekt beskattning, inom vilken de befintliga olikheterna förblir ett av de stora hindren för genomförandet av den inre marknadens fulla potential. Konkurrensbestämmelserna och deras genomförande måste också vara tydliga och enhetliga för att lika konkurrensvillkor skall uppnås. Alla dessa områden borde därför införas (respektive kvarstå) inom ramen för unionens exklusiva behörighet.

Samordningen av den ekonomiska politiken har på senare tid påvisat såväl sin centrala politiska betydelse som bristerna i stabilitets- och tillväxtpaktens nuvarande inriktning. För att uppnå en mer effektiv och långsiktig samordning av den ekonomiska politiken, men också av sysselsättnings- och socialpolitiken, i syfte att gynna unionens målsättningar i fråga om välfärd och sammanhållning, måste Europeiska unionen gå från en negativ, sanktionsgrundad samordning till en samarbetsmässig samordning som bygger på praktiska målsättningar.

En sådan ingående samordning av politiken kräver dock både en tydlig demokratisk legitimitet och ett enhetligt genomförande. De allmänna ekonomiska riktlinjerna borde utarbetas i samarbete mellan rådet och Europaparlamentet, på grundval av ett formellt förslag från Europeiska kommissionen. Detta innebär i praktiken att man tillämpar medbeslutandeförfarandet för beslut om den ekonomiska politiken, och att man sålunda säkerställer medborgarnas deltagande i beslutsfattandeprocessen och stärker kommissionens roll som unionens verkställande organ. Samtidigt borde de nationella parlamenten delta i denna samordningsprocess och på så vis komplettera unionens toppstyrda arbetssätt med ett förhållningssätt som bottnar i medborgarnas åsikter, utan att gränsen mellan de respektive ansvarsområdena suddas ut.

Befogenheten, och förvisso den moraliska skyldigheten, att diskutera sådana omfattande reformer i den ekonomiska välfärdens intresse föreskrivs i EG-fördragets första del om principerna, i vilken följande punkter räknas upp som en del av unionens verksamhet: *"förandet av en ekonomisk politik som baseras på...fastställda gemensamma mål"* (artikel 4.1) i syfte att särskilt uppnå *"en harmonisk, väl avvägd och hållbar utveckling av näringslivet..., en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd"* såväl som *"en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt"* (artikel 2).

Genom att tillämpa ett förhållningssätt som framhäver betydelsen hos besluten om den ekonomiska politiken, skulle Europaparlamentet dessutom förbli lojalt mot sin mycket viktiga resolution om Spinellibetänkandet, i vilket den ekonomiska politiken behandlas i avdelning 1 i avsnittet om politiken (artikel 47), i utkastet till fördrag om upprättandet av Europeiska unionen. Även om detta dokument härrör från mitten av 1980-talet är dess dubbla krav på en effektiv ekonomisk politik, som omfattar alla aspekter av ekonomin, och på fullständigt deltagande för Europaparlamentet i utformningen av denna ekonomi, fortfarande giltiga om vi skall kunna uppnå fördragets målsättningar och genomföra det som medborgarna har rätt att förvänta sig av oss.

## SLUTSATSER

Utskottet för ekonomi och valutafrågor uppmanar utskottet för konstitutionella frågor att som ansvarigt utskott infoga följande i sitt resolutionsförslag:

1. anser att en ekonomisk union borde omfatta såväl frågor om den makroekonomiska politiken som om genomförandet och en ytterligare utveckling av den inre marknaden, med hänsyn till artiklarna 2 och 4.1 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.
2. anser att unionens exklusiva befogenheter måste fortsätta att omfatta alla aspekter av den inre marknaden och dess ”fyra friheter”, inklusive konkurrensfrågor, indirekt beskattning och finansiella tjänster, såväl som valutapolitiken och den makroekonomiska politiken.
3. begär att omröstning med kvalificerad majoritet bör utsträckas till alla delar av ekonomisk lagstiftning och konkurrens- och skattelagstiftning; upprepar begäran att det demokratiska underskottet skall minskas genom att medbeslutandeförfarandet tillämpas på alla områden där rådets beslut fattas med kvalificerad majoritet; betonar behovet av att utsträcka medbeslutandeförfarandet till konkurrenslagstiftningen, inte enbart till lagstiftningshandlingar, utan särskilt till reformeringen av konkurrenspolitiken (artikel 83) och reformeringen av reglerna om statsstöd (artikel 89),
4. anser att de allmänna ekonomiska riktlinjerna, i enlighet med artikel 99.2 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, borde grundas på ett formellt förslag från Europeiska kommissionen, i syfte att uppnå en bättre och mer balanserad politik.
5. begär att förfarandet om samordning av den ekonomiska politiken (artikel 99) skall ändras så att de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken antas av rådet på förslag av kommissionen och med beaktande av Europaparlamentets ändringsförslag,
6. föreslår att samordningen av den ekonomiska politiken, oaktat dess centrala vikt som en fråga av allmänt intresse för unionen, också borde innefatta en deltagandemekanism för medlemsstaternas nationella parlament i syfte att ytterligare stödja unionens demokratiska legitimitet.

2 april 2002

## **YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR RÄTTSLIGA FRÅGOR OCH DEN INRE MARKNADEN**

till utskottet för konstitutionella frågor

över behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna  
(2001/2024(INI))

Föredragande: Diana Wallis

### **ÄRENDETS GÅNG**

Vid utskottssammanträdet den 21 mars 2001 utsåg utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden Diana Wallis till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 27 november 2001, 26 februari 2002 och 27 mars 2002 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet nedanstående slutsatser med 17 röster för, 2 röster emot och 1 nedlagd röst.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Giuseppe Gargani (ordförande), Willi Rothley, Ioannis Koukiadis och Bill Miller (vice ordförande), Diana Wallis (föredragande), Paolo Bartolozzi, Luis Berenguer Fuster, Maria Berger, Ward Beysen, Philip Charles Bradbourn, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil MacCormick, Toine Manders, Manuel Medina Ortega, Angelika Niebler, Marianne L.P. Thyssen, Rijk van Dam, Joachim Wuermeling och Stefano Zappalà.

## MOTIVERING

En av de centrala frågorna för konventet och regeringskonferensen 2004 är ”hur man skall upprätta och därefter upprätthålla en mer exakt avgränsning av Europeiska unionens och medlemsstaternas befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen”.

### **”Kompetenskatalog”?**

Tanken på att förtydliga den aktuella situationen genom att skapa en detaljerad kompetenskatalog är vid första anblicken bestickande. Det skall dock påpekas att en sådan kompetenskatalog även skulle öka trögheten i EU-institutionerna, som har utvecklats tack vare sin förmåga att vara flexibla i förändringstider. Den europeiska integrationen har hittills åstadkommit genom att det har funnits gemensamma mål, till exempel målet att upprätta en inre marknad, och integrationen är fortfarande en ständig utvecklingsprocess snarare än ett mål som kan uppnås en gång för alla.

Det kan därför finnas en inneboende motsättning mellan att å ena sidan upprätta och å andra sidan upprätthålla avgränsningen av befogenheter.

### **Upprätta avgränsningen av befogenheter – förtydliga den aktuella situationen**

Snarare än att upprätta en exakt avgränsning av befogenheter är det viktigt att förtydliga den aktuella situationen.

Genom att tydliggöra uppdelningen av befogenheter gör man det möjligt för medborgarna att bättre förstå hur EU:s lagstiftande makt utövas. Uppdelningen av delade och exklusiva befogenheter bör utformas på ett lättförståeligt sätt i fördragen. Om medborgarna får veta att EU endast i mycket liten utsträckning har exklusiva befogenheter kan de nämligen tas ur villfarelsen att det pågår en dold maktcentralisering till Bryssel. Dessutom kan man härigenom punktera myten om att EU är ett hot mot den nationella och regionala identiteten.

Genom att använda denna metod i stället för att upprätta en kompetenskatalog skulle man dessutom visa att en dynamisk och skiftande uppdelning av befogenheter är ett centralt inslag i Europeiska unionens särskilda utformning, inte minst för målet att uppnå en fullständig europeisk inre marknad.

### **Upprätthålla avgränsningen av befogenheter – institutionalisera subsidiaritetsprincipen**

Subsidiaritetsprincipen innebär att besluten skall fattas så nära medborgarna som möjligt.

Den potentiellt dynamiska subsidiaritetsprincipen skulle kunna användas när befogenheter fördelas mellan EU och medlemsstaterna. Av flera skäl har principen dock inte varit särskilt effektiv i detta avseende.

För det första är subsidiariteten alltså en ganska ostrukturerad politisk process. Om den skall spela en avgörande roll för att avgränsningen av befogenheter skall upprätthållas måste dess genomförande institutionaliseras och i högre grad synliggöras.

För det andra har ministerrådet blivit subsidiaritetsprincipens institutionella väktare, jämte domstolen som har den rättsliga funktionen. Det skall dock sägas att de orsaker som ligger till

grund för en medlemsstats hållning i en fråga i ministerrådet inte nödvändigtvis är representativa för de berörda medborgarnas eller regionernas intressen.

För det tredje är regionerna en uppenbar men förbisedd partner som kan göra subsidiaritetsprincipen effektivare. Regionerna är strategiskt välplacerade när det gäller att genomföra gemenskapslagstiftning, vilket innebär att de har särskilda insikter i subsidiaritetsfrågor. Dessutom kan regionerna vara bättre lämpade att motivera och förklara tillämpningen av subsidiaritetsprincipen för medborgarna.

Om subsidiaritetsprincipen skall kunna utvecklas till en effektiv institutionaliserad politisk process är det nödvändigt att alla EU-institutioner blir mer öppna och genomblickbara.

## SLUTSATSER

Utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden uppmanar utskottet för konstitutionella frågor att som ansvarigt utskott infoga följande i sitt resolutionsförslag:

1. konstaterar att det avgörande kriteriet för uppdelningen av befogenheter mellan ett utvidgat EU och dess medlemsstater måste vara att man skall kunna förutse gemenskapens agerande; anser att medlemsstaterna och medborgarna kommer att långsiktigt erkänna gemenskapslagstiftningen enbart om de tydligt kan förutse på vilka områden EU kommer att agera,
2. påpekar att unionen grundar sig på uttryckligen tilldelade befogenheter, vilket innebär att dessa befogenheter aldrig kan vara underförstådda; anser att denna princip förutsätter att unionen inte blandar sig i frågor där den saknar ett uttryckligt uppdrag; anser även att det åligger unionen att vidta alla de åtgärder som krävs för att den skall kunna utföra sitt uppdrag, förverkliga sina mål och fullgöra sina förpliktelser,
3. kräver alltså att artikel 5 i fördraget formuleras tydligare genom att principen om EU:s enskilda befogenheter bekräftas samt att medlemsstaternas generella behörighet på lagstiftningsområdet förtydligas och att tillvaratagandet av de delade befogenheterna klargörs,
4. begär att artikel 5 i fördraget omformuleras så att den blir mer verklighetsanpassad och så att den klargör vilka befogenhetsområden som är exklusiva och vilka som är delade mellan unionen och medlemsstaterna (merparten),
5. konstaterar att man, när det gäller avgränsningen av EU:s och medlemsstaternas befogenheter, principiellt måste utgå ifrån medlemsstaternas behörighet ("ursprunglig behörighet"), medan en behörighet för EU uttryckligen måste motiveras genom exakta och entydiga instruktioner angående handlingsutrymmet ("överförd behörighet"),
6. anser att EU:s behörighet skall indelas i områden där EU har exklusiv behörighet, där befogenheterna delas mellan EU och medlemsstaterna och där EU har kompletterande befogenheter; anser att man för de enskilda behörighetsområdena i detalj skall fastställa hur långt EU:s befogenheter sträcker sig i förhållande till medlemsstaternas,
7. anser att subsidiaritetsprincipen har ett politiskt värde eftersom den skall vara en

garanti för att besluten fattas i medborgarnas intresse; påpekar att principen är dynamisk och att den måste tillämpas i enlighet med målsättningarna i fördragen och anpassas efter hur dessa utvecklar sig; betonar dock samtidigt att subsidiaritetsprincipen är en bindande rättsnorm av konstitutionell karaktär som EU-institutionerna och medlemsstaterna måste rätta sig efter; anser därför att principen inte får vara ett hinder för unionens välgrundade utövande av de delade befogenheter den tilldelats genom fördragen, och att den absolut inte får hindra utvecklingen av de åtgärder som endast unionen har befogenheter att vidta,

8. poängterar att subsidiaritetsprincipen även bör ha till syfte att främja insatser från unionens sida på de områden där den inte har exklusiva befogenheter om och i den utsträckning som målen med den planerade åtgärden inte kan uppnås på ett tillfredsställande sätt av medlemsstaterna och om målen på grund av åtgärdens omfattning eller effekter kan uppnås bättre på gemenskapsnivå,
9. anser det vara viktigt att man klargör att varken de allmänna målsättningarna i fördraget eller ”mainstreamingklausuler” – enligt vilka unionens målsättningar skall beaktas i samband med genomförandet inom enskilda politikområden – kan ligga till grund för lagstiftningsbefogenheter,
10. föreslår att det endast skall vara tillåtet med en delad finansiering från EU:s och medlemsstaternas sida då detta sker inom ramen för vad som uttryckligen tillåts genom fördragen; anser att en delad finansiering av pilotprojekt som ligger utanför vad som uttryckligen tillåts genom fördragen i sista hand leder till att befogenheter i smyg överförs till gemenskapen; anser dock att en omfördelning av befogenheter endast får ske på ett öppet sätt och på grundval av politiska beslut,
11. anser att införandet av subsidiaritetsprincipen i den framtida europeiska författningen särskilt syftar till att reglera definitionen och genomförandet av unionens insatser utifrån de befogenheter som unionen tilldelats av medlemsstaterna, utan att detta på något sätt berör uppdelningen av befogenheter inom medlemsstaterna,
12. inser nödvändigheten av en undantagsklausul för oförutsedd verksamhet från EU:s sida, men kräver en omformulering av artikel 308 i fördraget som syftar till att ett ingripande från EU:s sida på denna rättsgrund skall kräva att parlamentet yttrar sig genom medbeslutandeförfarandet för att förhindra att beslut som tidigare fattats i samråd med medlemsstaternas parlament via artikel 308 i fördraget skall kunna undantas från allt parlamentariskt beslutsfattande; kräver vidare att föreskrifter baserade på denna rättsliga grund skall vara tidsbegränsade och att de endast skall gälla fram till nästkommande revidering av fördragen då det skall beslutas om befogenheterna skall skrivas in i fördraget eller om de inte längre skall utövas på EU-nivå; anser att endast en reglering av denna art är lämplig med hänsyn till undantagskaraktären hos artikel 308,
13. efterlyser en exakt prövning i enlighet med kriterier som är domstolsliknande beträffande subsidiariteten i samband med samtliga lagstiftningsförslag som läggs fram av EU; anser att detta skulle kunna göras i Europaparlamentet i enlighet med förfarandet för prövning av den rättsliga grunden; anser att det bör understrykas att en prövning angående subsidiariteten inte rör sig om vad som är politiskt lämpligt eller utgör ett politiskt beslut, utan snarare skulle ges en konstitutionell status;

rekommenderar en kontroll, antingen genom en särskild domstol eller genom en subsidiaritetsrätt sammansatt av nationella domare specialiserade på konstitutionella bestämmelser inom ramen för EG-domstolen,

14. anser att de gemenskapsformerna för handlande som reglering, harmonisering, samordning, komplettering och de rättsliga instrumenten (direktiv, förordning, beslut, yttrande och rekommendation) bör ges exakta definitioner,
15. anser att man bör fastställa en generell parlamentarisk reservation vad gäller den öppna samordningsmetoden, som inte får leda till att lagstiftningsbefogenheter överförs till den verkställande myndigheten; påpekar att en tillämpning av denna metod alltså skulle kräva att Europaparlamentet i förhand ger sitt samtycke,
16. konstaterar att om subsidiaritet skall ha ett riktigt värde måste EU:s regioner spela en mer framträdande roll; stöder föredragandens förslag om att detta skulle kunna åstadkommas om de mest autonoma regionerna ges status som unionspartner, förutsatt att regionernas konstitutionella ställning uppfyller vissa kriterier och att den berörda medlemsstaten ger sitt godkännande till detta; anser att regionerna under alla omständigheter bör kunna få en mer vidsträckt roll än den roll som enbart verkställande organ som fastställs i kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU,
17. konstaterar att diskussionen om hur befogenheter skall avgränsas är av avgörande vikt för debatten om EU:s framtid, särskilt för att dämpa EU-medborgarnas farhågor genom att informera dem om unionens befogenheter och gränserna för dessa befogenheter; begär därför att de konstitutionella lösningar som föreslås av det stundande konventet skall vara fritt tillgängliga på Internet och att EU-medborgarna skall informeras om dem; betonar att medlemsstaterna bör ansvara för att sprida denna information, och att kandidatländernas regeringar bör ansvara för att informera medborgarna om eventuella lösningar,
18. anser att den förteckning över EU:s behörighetsområden som skall skapas måste omprövas regelbundet; anser att åtta år är ett lämpligt tidsintervall.

18 oktober 2001

## **YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR REGIONALPOLITIK, TRANSPORT OCH TURISM**

till utskottet för konstitutionella frågor

om behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna  
(2001/2024(INI))

Föredragande: Elisabeth Schroedter

### **ÄRENDETS GÅNG**

Vid utskottssammanträdet den 25 april 2001 utsåg utskottet för regionalpolitik, transport och turism Elisabeth Schroedter till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 29 maj, 10 juli och 10 oktober 2001 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet nedanstående slutsatser med 36 röster för, 0 röster emot och 3 nedlagda röster.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Konstantinos Hatzidakis (ordförande), Emmanouil Mastorakis och Rijk van Dam (vice ordförande), Elisabeth Schroedter (föredragande), Emmanouil Bakopoulos, Rolf Berend, Hans Blokland (suppleant för Alain Esclopé i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), Theodorus J.J. Bouwman, Carmen Cerdeira Morterero, Luigi Cocilovo (suppleant för Sir Robert Atkins), Gerard Collins, Danielle Darras, Garrelt Duin, Giovanni Claudio Fava, Jacqueline Foster, Mathieu J.H. Grosch, Mary Honeyball, Juan de Dios Izquierdo Collado, Georg Jarzembowski, Pierre Jonckheer (suppleant för Reinhold Messner), Dieter-Lebrecht Koch, Sérgio Marques, Erik Meijer, Josu Ortuondo Larrea, Karla M.H. Peijs, Samuli Pohjamo, Adriana Poli Bortone, Bartho Pronk (suppleant för Margie Sudre i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), Alonso José Puerta, Reinhard Rack, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Isidoro Sánchez García, Gilles Savary, Ingo Schmitt, Brian Simpson, Renate Sommer, Ulrich Stockmann, Ari Vatanen och Mark Francis Watts.



## KORTFATTAD MOTIVERING

### Bakgrund

I sin förklaring om "unionens framtid" beslutade rådet vid toppmötet i Nice bl.a. att behandla "frågan om hur man skall upprätta och därefter upprätthålla en mer exakt avgränsning av Europeiska unionens och medlemsstaternas befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen."<sup>1</sup> Målet är att förbättra EU:s handlingsförmåga och funktion och öka unionsmedborgarnas insyn i beslutsprocessen. Den politiska utmaningen i detta sammanhang utgick från regioner som i sina lagstiftningsbefogenheter direkt berörs av EU-beslut. Detta gäller framför allt regioner i Belgien, Tyskland, Storbritannien, Österrike och Spanien.

Subsidiaritetsprincipen förankrades i Maastrichtfördraget (art. 5 i EG-fördraget). Där slås det fast att beslut skall fattas så nära medborgarna som möjligt och att gemenskapen skall vidta en åtgärd endast om den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar bättre kan uppnås på gemenskapsnivå. Fördraget tar emellertid bara upp tilldelning av befogenheter på unionsnivå, respektive rent allmänt på medlemsstaternas nivå. Fördraget tar inte direkt hänsyn till regionernas befogenheter.

Fördraget innehåller befogenheter som uteslutande tillhör EU (exempelvis utrikeshandel, gränsöverskridande konkurrens, ekonomi) och rambefogenheter (exempelvis strukturpolitik, forskning). På de allra flesta områden har unionsnivån en samordningsfunktion. Själva genomförandet av lagstiftningen, liksom det sätt på vilket regionerna deltar, är medlemsstaternas ansvar.

Den europeiska integrationsprocessen får inte leda till en centralisering av befogenheter som bättre kan utövas på kommunal eller regional nivå. Den ekonomiska, sociala och kulturella mångfalden och de regionala egenheterna måste behållas även i en utvidgad union. Det är därför nödvändigt att främja regionernas betydelse på Europeanivå.

### Den särskilda roll som de regioner med lagstiftningsbefogenheter har

Under integrationsprocessens lopp har medlemsstaterna även överlåtit uppgifter till EU som helt eller delvis omfattas av de befogenheter som innehas av regioner med lagstiftningsbefogenheter. Regionernas befogenheter inom olika politikområden fastställs i respektive lands nationella författning. Regionerna har inte varit direkt delaktiga i denna befogenhetsöverföring. Av naturliga skäl motsätter de sig smygurholkningen av sina författningsrättsliga befogenheter. De kräver en kompetenskatalog och därmed rättssäkerhet. Dessutom vill de inbegripas i sådan överföring av befogenheter på Europeanivå som rör dem. Befogenheter bör bara överföras till Europeanivå om subsidiaritetsprincipen, det demokratiska inflytandet och proportionaliteten garanteras.

### Lokala och regionala församlingar

EU:s fortsatta integrationsprocess och liberaliseringen av en rad offentliga tjänster påverkar starkt lokala och regionala lagstiftande församlingars självstyre. Exempel på detta finns både i "Lissabonstrategin" om fullbordandet av den inre marknaden och besluten från Stockholm. Här underställdes uppgifter som tidigare räknats som allmänna tjänster, skyddade av artikel

---

<sup>1</sup> Förklaring om unionens framtid, Nicefördraget (EGT C 80, 10.3.2001, s. 85).

16 i EG-fördraget, gemenskapens konkurrensregler. På så sätt uppstod en lucka när det gäller lokala och regionala församlingars rättssäkerhet i ekonomiska frågor, församlingar som hittills tjänat allmännyttan.

I några fall där EU-verksamhet direkt påverkar självstyret kräver EU-lagstiftningen att medlemsstaterna involverar lokala och regionala församlingar. Detta har hittills inte skett i tillräckligt hög grad och det förekommer ingen kontroll från kommissionens sida. Det går därför att förstå att företrädare för lokala och regionala förvaltningar kräver att på Europainivå involveras i förberedelserna av sådan lagstiftning som berör det kommunal självstyret.

### **Regionkommittén**

Redan i samband med Maastrichtfördraget klagade regioner med lagstiftningsbefogenheter. Som svar på detta inrättades Regionkommittén med rådgivande befogenheter. Det fanns dock ingen gemensam definition på vilka organ som skulle ha rätt att sända företrädare till Regionkommittén. Ansvar för utnämningen av företrädare överlämnades till medlemsstaterna. Medlemsstaterna har beroende på sina olika författningar skickat företrädare för såväl regioner med lagstiftningsbefogenheter som regioner med lokalt eller regionalt självstyre, liksom företrädare för dessa regioners styrande och lagstiftande organ. Inom ramen för en europeisk författningsstruktur skulle en förstärkning av Regionkommittén och klara regler för dess sammansättning kunna vara ett sätt att göra regioner med lagstiftningsbefogenheter eller liknande behörigheter mer delaktiga.

### **En uppdelning av befogenheter måste stärka den europeiska samhällsmodellen**

Den europeiska samhällsmodellen, vars uppgift det är att möjliggöra en likvärdig levnadsstandard för unionsmedborgarna oberoende av deras regionala ursprung eller sociala status, spelar en nyckelroll i EU:s integrationsprocess. Som föredragande anser jag att det är kontraproduktivt att när det gäller den ekonomiska och sociala sammanhållningen och stödet till landsbygdsregionerna (den gemensamma jordbrukspolitikens andra pelare) upphäva respektive vrida tillbaka EU:s rambefogenheter.

### **Författningsrättsliga principer för en uppdelning av befogenheter**

Uppdelningen av befogenheter måste i framtiden hålla stand mot integrationsprocessens dynamik. En stelbent kompetenskatalog verkar inte vara det mest ändamålsenliga medlet för detta. Därför anser jag att avgränsningen av befogenheter bör regleras utifrån författningsrättsliga principer. Sådana principer gör att det blir möjligt att lyckas med avgränsningen av befogenheter oberoende av den aktuella integrationsnivån. I princip bör sådana principer som demokrati, öppenhet, subsidiaritet, deltagande och närhet till medborgarna vara vägledande.

## SLUTSATSER

Utskottet för regionalpolitik, transport och turism uppmanar utskottet för konstitutionella frågor att som ansvarigt utskott infoga följande i sitt resolutionsförslag:

1. slår fast att överföringen av befogenheter till EU-nivå allt mer påverkar de regionala och lokala myndigheterna och önskar därför att de lokala och regionala myndigheternas självstyre bevaras, anser att EU bör koncentrera sig på sådana kärnuppgifter som bara kan lösas på EU-nivå,
2. förespråkar en förbättrad systematisering av EU:s befogenheter genom en uppräknings och tydlig beskrivning av hur och med vilka medel EU kan agera; anser dessutom att det måste klargöras att målbestämmelser och horisontella klausuler inte innebär EU-behörighet; anser att oklara eller för omfattande behörighetsklausuler (exempelvis generalklausuler) bör preciseras,
3. noterar att graden av institutionell decentralisering och konstitutionalisering av de lokala och regionala myndigheterna är mycket olika i de 15 medlemsstaterna,
4. föreslår följande uppsättning principer som avgränsningen av befogenheter bör utgå ifrån:

**Demokratiprincipen:** Det är nödvändighet att ge aktiv legitimitet till federala stater, autonoma enheter och övriga territoriella organ med lagstiftande makt och exklusiva befogenheter, det vill säga konstitutionellt erkända regioner, för att de till försvar av sina rättigheter och intressen skall kunna inge yttranden, väcka talan och inge klagomål vid gemenskapsdomstolarna, då dessa har lagstadgad rätt och befogenhet att pröva sådana ärenden eller tvister och att avgöra dem.

**Subsidiaritetsprincipen:** Europeiska unionens bör i detta sammanhang begränsa sig till att utöva en klart definierad rambefogenhet, särskilt på det regionalpolitiska området. Behandlingen av detaljfrågor och beslut om användningen av EU-medel för enskilda projekt måste överlåtas till de regionalpolitiskt ansvariga myndigheterna i medlemsstaterna, vilket skulle innebära större hänsynstagande till subsidiaritetsprincipen i framtiden. Att definiera de regionalpolitiska nyckelelementen från botten och uppåt skulle faktiskt också följa andan i strukturreformen från 1999.

**Öppenhetsprincipen:** Säkerställande av demokratisk kontroll när befogenheter överförs till EU-nivå samt garantier för demokratiskt inflytande på regional och lokal nivå.

**Deltagandepincipen:** Regionernas deltagande i beslutsfattandet, om de direkt eller indirekt berörs, i samband med överföring av befogenheter till EU-nivå, även om det rör sig om överföring av samordningsuppgifter.

**Solidaritetsprincipen:** Erkännande av europeisk solidaritet som ett viktigt och nödvändigt medel för den europeiska integrationsprocessen,

5. anser att det subsidiaritetsprincipen måste tillämpas på ett bättre sätt; uppmanar med tanke

på detta medlemsstaterna att i enlighet deras författningar i ett tidigt skede involvera regioner med lagstiftningsbefogenheter på grund av att de är direkt berörda i unionens författningsprocess; kräver större befogenheter för parlamentet, i dess egenskap av direktvald församling som företräder medborgarna, när det gäller att lagstifta och kontrollera lagstiftning och betonar parlamentets centrala roll vid genomförandet av den uppsättningen principer som beskrivits; anser också att det är nödvändigt att granska Regionkommitténs förbindelser med parlamentet och övriga EU-institutioner under lagstiftningsarbetets gång och vid övervakningen av subsidiaritetsprincipen,

6. kräver en omfattande förstärkning av det regionala och lokala självstyret och en uppvärdering av dess institutionella anseende, så att lokala och regionala företrädare involveras i ett tidigt skede av lagstiftningsinitiativ när EU-beslut direkt eller indirekt påverkar deras självstyre; anser att medlemsstaterna skall vara skyldiga att vid genomförandet av EG-rätten samråda med de självstyrande lokala och regionala organen; betonar betydelsen av artikel 16 i EG-fördraget och kritiserar i detta sammanhang smygurholkningen av rättssäkerheten i samband med allmänna tjänster; kräver en förstärkning av de allmänna tjänsterna, liksom den ekonomiska och sociala sammanhållningen, som central grundprincip vid vidareutvecklingen av fördragen.