

NOT

från: Presidiet

till: Konventet

Ärende: De rättsliga instrumenten: nuvarande system

För konventets ledamöter bifogas ett diskussionsunderlag om de rättsliga instrument som unionen och gemenskapen förfogar över för att utöva sina lagstiftnings- och genomförandebefogenheter och om förfarandena för att inrätta och använda dessa instrument (CONV 50/02), vilket kompletterats med en fjärde del som tar upp de diskussionspunkter som framkommit vid debatten i konventet den 23–24 maj 2002.

DISKUSSIONSUNDERLAG

Ärende: De rättsliga instrumenten: nuvarande system

Sammanfattning

1. Temat rättsliga instrument utgör den logiska följd av temat befogenheter: när man väl har beslutat att genomföra en befogenhet måste det fastställas *vem* som kan göra det, *på vilket sätt* och med *vilken* verkan. Denna grundläggande fråga behandlas i notens tre delar:
 - Förteckning över de instrument unionen och gemenskapen förfogar över: deras form och verkan.
 - Institutionernas arbetssätt.
 - Lagstiftningens kvalitet.

I en fjärde del behandlas de förslag till diskussionen som har kommit fram genom konventets debatt.
2. I noten ges en översikt över hur förteckningen över de instrument unionen och gemenskapen förfogar över har utvecklats över tiden: deras form och verkan.
 - Först förklaras den ursprungliga klassificeringen i artikel 249 i EG-fördraget (beslut, förordning, direktiv, rekommendation och yttrande), eftersom lagstiftaren har stor frihet att välja mellan dessa instrument från fall till fall.
 - I noten tas därefter upp att andra artiklar i EG-fördraget, förutom klassificeringen i artikel 249, använder sig av särskilda instrument av olika räckvidd och karaktär vars rättsliga verkan ofta är svår att förutse.
 - Dessutom innehåller EU-fördraget i sig två förteckningar, som presenteras i noten, över instrument som är specifika för utrikespolitiken respektive det straffrättsliga samarbetet, sektorer där direkt effekt uttryckligen är utesluten.
 - Slutligen har vissa instrument som inte anges i fördragen, vars rättsverkan är tvivelaktig men som inte saknar effekt, utvecklats genom praxis.
3. Utgör denna ökning av antalet instrument en rättslig osäkerhetsfaktor och är den en av orsakerna till den brist på insyn som unionen anklagas för?

4. För att förverkliga målen och utöva unionens och gemenskapens befogenheter tilldelas institutionerna befogenheter genom fördragen. Men, som man förklarar i noten, stöder sig unionens institutionella system inte på principerna om maktindelning och det finns ingen definition av institutionernas vanliga funktioner enligt den klassiska konstitutionella rätten. I fördragen beskrivs samarbetsformerna mellan institutioner som företräder olika intressen på ett tämligen pragmatiskt sätt.
5. Den lagstiftande makten fastställs inte i fördragen, som inskränker sig till att från fall till fall fastställa de berörda institutionernas respektive roller (rådet och Europaparlamentet i egenskap av medlagstiftare eller med en varierande grad av deltagande, och kommissionen har också stor betydelse genom sin initiativrätt). Dessa roller utövas enligt ett mycket stort antal förfaranden.
6. När det gäller befogenheten att anta regler för genomförandet av sekundärrättsakter (regler på tredje nivån) inom gemenskapen preciseras det i fördraget att
 - rådet skall "i de rättsakter som rådet antar ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar. Rådet får uppställa närmare villkor för utövandet av denna befogenhet.
 - Rådet kan också, i särskilda fall, förbehålla sig rätten att direkt utöva befogenheten att genomföra reglerna."
7. Bidrar denna avsaknad av ett enhetligt system för beslutsförfarandet och den stora variationen till att öka komplexiteten och bristen på insyn?
8. I noten tar man avslutningsvis upp problemet med gemenslagslagstiftningens kvalitet och dess förmåga att anpassa sig till de mångfacetterade och snabba förändringarna, särskilt på det ekonomiska området. I detta sammanhang hänvisas till diskussionerna inom de europeiska institutionerna och särskilt kommissionen om möjligheterna att förenkla och rationalisera lagstiftningen "med oförändrade fördrag" och man tar i detalj upp de olika mekanismer som planeras (samråd, konsekvensanalyser, samreglering, självreglering, utvärdering och uppföljning av lagstiftningen, osv.).
9. Är det lämpligt att befästa vissa av dessa mekanismer i fördragen?

Inledning

10. Temat rättsliga instrument utgör den logiska följd av temat befogenheter (se CONV 47/02): när man väl har beslutat att genomföra en befogenhet måste unionen/gemenskapen besluta vem som bör göra det, på vilket sätt och med vilken verkan. I denna not behandlas följande frågor:

- I. Förteckning över de instrument unionen och gemenskapen förfogar över: deras form och verkan.
- II. Institutionernas arbetssätt.
- III. Lagstiftningens kvalitet.
- IV. Diskussionsunderlag.

I. Förteckning över de instrument unionen och gemenskapen förfogar över: deras form och verkan

11. Även på detta område har gemenskapens och unionens utveckling i takt med de på varandra följande fördragen bestått av överlappningar som utesluter varje möjlighet till systematisering. Den ursprungliga klassificeringen i artikel 249 i EG-fördraget har utökats med flera sekundärrättsakter varav några har samma beteckning som i denna artikel men har egna kännetecken. Ibland rör det sig om rättsakter av tveksam rättslig art, andra gånger är deras bindande karaktär osäker. Även om de flesta av dessa rättsakter fastställs i fördragen har praxis bekräftat instrument som inte kan betecknas som rättsliga men vars bindande verkan har visat sig i praktiken.

A. Sekundärrättens klassificering enligt artikel 249 i EG-fördraget

12. Artikel 249 innehåller den klassiska uppräknningen av gemenskapsrättsakter och deras rättsverkan. Där görs skillnad mellan bindande rättsakter: beslut, förordningar och direktiv och icke bindande rättsakter: rekommendationer och yttranden. (Det bör noteras att rekommendationer och yttranden inte saknar rättslig verkan, i synnerhet inte som tolkningsinstrument.)
13. När det gäller bindande rättsakter skall ett beslut "till alla delar vara bindande för dem som det är riktat till". Det är följaktligen en enskild rättsakt utan allmän räckvidd. Däremot har såväl direktiv som förordningar en allmän räckvidd och är av normativ art. Men medan de förstnämnda riktar sig till medlemsstaterna genom att införa en skyldighet att uppnå resultat riktar sig förordningar direkt till medborgarna och är till alla delar bindande. Genom direktiv fastställs följaktligen ett resultat som skall uppnås samtidigt som medlemsstaterna får välja form och metoder (rättspraxis medger dock att direktiv under vissa omständigheter kan ha en direkt rättsverkan¹). I praktiken kännetecknas direktivet som instrument av den flexibilitet som medges lagstiftaren. Denne kan, alltefter behoven, nöja sig med att fastställa en mycket allmän ram för en policy eller miniminormer² men även, i särskilda fall, föreskriva mycket detaljerade bestämmelser som lämnar medlemsstaterna föga eller ingen marginal vid införlivandet³.
14. Många har emellertid uppfattat direktivet som ett sätt att lagstifta i större överensstämmelse med subsidiaritetsprincipens anda. Men medan subsidiaritetsprincipen enligt mångas mening är nyckeln till beslut om utövandet av befogenheter är det i realiteten snarast proportionalitetsprincipen enligt definitionen i artikel 5 i EG-fördraget ("Gemenskapen skall inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag") som styr valet av rättsligt instrument för genomförandet av dessa. Enligt punkt 6 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna bör direktiv

¹ Domstolens rättspraxis som har erkänt direktivens direkta verkan avser enbart sådana fall då en stat inte har införlivat eller på ett otillfredsställande sätt har införlivat ett direktiv när tidsfristen löper ut. Dessutom måste dessa bestämmelser genom sin art kunna ge denna direkta verkan, dvs. det bör gälla exakta och inte villkorade bestämmelser. Slutligen kan den direkta verkan åberopas gentemot den felande staten men inte en enskild person.

² Exempelvis: De senaste ramdirektiven om miljön liksom de nyligen framlagda förslagen till direktiv om invandring och asylfrågor.

³ Exempelvis: Direktiven om förfarande för nära samarbete mellan de nationella myndigheterna (direktiv 91/414 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden; GMO-direktiven 1990/219 och 2001/18).

väljas framför förordningar och ramdirektiv (ett instrument som är okänt i klassificeringen i fördraget) framför detaljerade sådana. I punkt 7 i protokollet anges att "gemenskapsåtgärderna [bör] förse medlemsstaterna med alternativa sätt att uppnå målen för åtgärderna". Varje instrument verkar emellertid ha sina fördelar som till exempel direktivets flexibilitet som gör det möjligt att beakta varje medlemsstats institutionella och rättsliga särart medan förordningen har fördelen att kunna tillämpas omedelbart och enhetligt vilket är nödvändigt på vissa områden.

15. Enligt fördraget medges med några få undantag⁴ lagstiftaren frihet att välja instrument, bl.a. mellan förordning och direktiv såsom varande "urtypen" för rättsliga instrument. Detta val är oberoende av befogenhetskategorier (exklusiv, konkurrerande eller delad respektive kompletterande), även om några anser att man för en effektiv tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna måste begränsa valet till särskilda instrument som anses passa för olika befogenhetstyper, t.ex. skulle det när det gäller konkurrerande befogenheter krävas att man använder direktiv eller ramdirektiv. Inte heller ger frågan om valet mellan direktiv och förordning ett uttömmande svar på frågan om gemenskapsåtgärdernas lämpliga intensitet. Gemenskapslagstiftningens verklighet visar att reglernas detaljeringsgrad (och följaktligen de nationella myndigheternas handlingsfrihet) är mycket varierande.

B. Gemenskapsrättsakter utanför klassificeringen i artikel 249

16. Förteckningen i artikel 249 är inte uttömmande när det gäller de gemenskapsinstrument som anges i EG-fördraget för genomförande av befogenheter. I andra artiklar utnyttjas särskilda instrument med olika räckvidd och av olika art vars rättsverkan ofta är svårgripbar. Detta gäller till exempel "riktlinjer", vilket är ett begrepp som uppträder när det gäller ekonomisk samordning, sysselsättningspolitik⁵ och transeuropeiska nät, eller "ramprogram" som används i fråga om forskning eller åtgärdsprogram på miljöområdet osv. Ännu svårare att klassificera är de fall där gemenskapsbefogenheten utövas genom samordning mellan medlemsstaterna.

⁴ I några rättsliga grunder föreskrivs ett särskilt instrument, t.ex. föreskrivs i artikel 89 en förordning, i artiklarna 47, 52, 96 eller 94 (f.d. 100) och 137 ett direktiv och i 83 ges möjlighet att välja mellan direktiv och förordning.

⁵ Det bör noteras att riktlinjer för ekonomisk och socialpolitisk samordning grundas på Europeiska rådets "slutsatser" som i princip inte har några rättsliga följder.

17. Det är dessutom intressant att notera att begreppet "beslut"⁶ i praktiken ofta används i samband med texter av normativ art och allmän räckvidd. Det rör sig om olikartade rättsakter som är klart skilda från beslut enligt artikel 249 i fördraget. Detta gäller t.ex. beslutet om egna medel, beslutet om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (beslutet om kommittéförfaranden) eller beslut grundade på artikel 308.
18. Samma förvirring beträffande terminologin gäller för vissa normer som i fördraget kallas "genomförandebestämmelser"⁷ vilket kan leda tanken till att det rör sig om genomföranderegler (tredje nivån). Detta gäller till exempel artiklarna 148 och 162 om Europeiska socialfonden respektive ERUF.
19. Enligt någras mening bör antalet instrument som gemenskapen förfogar över för att genomföra befogenheterna minskas och/eller katalogiseras på ett uttömmande sätt för att öka insynen i och förståelsen av gemenskapsrätten.

C. Rättsakter som har antagits i enlighet med avdelning V i EU-fördraget

20. Trots den institutionella enhet som delas med gemenskapssystemet bygger avdelningarna V och VI i EU-fördraget på principer som är klart olika dem som ligger till grund för gemenskapens uppbyggnad. De utgör en rättslig ordning där den direkta effekten av sekundärrättens instrument uttryckligen har uteslutits eftersom dessa instrument begränsas till att införa skyldigheter för medlemsstaterna och unionens institutioner.
21. Artikel 12 i EU-fördraget innehåller följande förteckning över instrument för utrikespolitiken:
- Principerna och de allmänna riktlinjerna är politiska rättsakter som har antagits av Europeiska rådet.
 - I gemensamma strategier utformade av rådet och antagna genom enhälligt beslut av Europeiska rådet fastställs unionens mål och åtgärder på ett område av gemensamt intresse för medlemsstaterna. Deras rättsliga karaktär kan bekräftas eftersom de gör det möjligt att med kvalificerad majoritet anta tillämpningsrättsakter (gemensamma åtgärder, gemensamma ståndpunkter eller varje annat beslut).

⁶ Detta problem berör inte alla språk: Det görs i vissa språkversioner en helt korrekt åtskillnad mellan dessa rättsakter (t.ex. på tyska: "Beschluss" gentemot "Entscheidung" enligt artikel 249).

⁷ (På tyska: "Durchführungsbeschluss").

- Gemensamma åtgärder skall avse specifika situationer som kräver en operativ insats från unionens sida. De är tvingande för staterna utan att det ges mer detaljer om deras följder.
- I gemensamma ståndpunkter ange unionens inställning till en särskild fråga av geografisk eller tematisk karaktär. Staterna måste anpassa sig till den inom ramen för den nationella politiken och det diplomatiska agerandet.
- Stärkande av det systematiska samarbetet mellan medlemsstaterna om deras politik som kan anta olika former och som är en åtgärdsmetod snarare än ett instrument.

22. Förutom förteckningen i artikel 12 anges det i avdelning V andra instrument: detta gäller den ömsesidiga information och det samråd som anges i artikel 16 och VEU:s mandat enligt artikel 17. Dessutom bör det noteras att man i avdelning V finner nya betydelser av begreppet "beslut"⁸ vilket används i vid mening som en åtgärd som antagits på grundval av avdelning V, men även som en rättsakt för genomförande av gemensamma åtgärder och ståndpunkter, varvid besluten skall antas med kvalificerad majoritet⁹. Dessutom har även andra instrument som riktlinjer, uppförandekodexar eller uttalanden av rådet och unionens ordförandeskap erkänts. Kort sagt är hela skalan av utrikespolitiska instrument speciellt svår att avgränsa. De har konsekvenser som är svåra att förstå enbart med hjälp av deras klassificering i fördraget.

D. Rättsakter som antagits enligt avdelning VI i EU-fördraget

23. I Maastrichtfördraget föreskrevs i stort sett samma instrument för GUSP-samarbetet och för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor (RIF) i den tredje pelaren. I Amsterdamfördraget ändrades de tillgängliga instrument för polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet som kvarstår inom den tredje pelaren.

24. I artikel 34 i EU-fördraget skiljer man mellan fyra typer av rättsakter:

⁸ Som redan meddelats gäller detta problem inte alla språk.

⁹ Det erinras om att regeln om kvalificerad majoritet inte tillämpas för beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser, och att medlemsstaterna kan motsätta sig denna, varvid frågan får hänskjutas Europeiska rådet för enhälligt beslut.

- Gemensamma ståndpunkter som anger unionens inställning i en viss fråga. Det sägs ingenting om deras bindande verkan.
- Rambeslut om tillnärmning av lagarna. De är bindande för medlemsstaterna när det gäller resultatet. De påminner om direktiv men den direkta effekten utesluts uttryckligen.
- Beslut får inte användas för tillnärmning av nationella normer. De är bindande, men liksom rambesluten har de ingen direkt effekt.
- Konventioner är instrument som skall antas av rådet men som skall föreläggas staterna för ratificering. De står nära den internationella rättens klassiska instrument och skall träda i kraft i de stater där de har ratificerats, när fler än hälften av staterna har ratificerat dem.

I artikel 34 föreskrivs också åtgärder som skall antas med kvalificerad majoritet¹⁰ för att genomföra besluten och konventionerna.

25. Trots förbättringarna i Amsterdamfördraget är det många som vidhåller att dessa instrument ännu inte är anpassade till ett område som genererar ett betydande lagstiftningsarbete till skillnad från den utrikes- och säkerhetspolitiska sektorn, för vilken instrumenten i EU-fördraget först utformades.

E. Avvikande instrument

26. Fördragens bestämmelser omfattar inte alla möjligheter för institutionerna att agera. Över tiden har man utarbetat andra instrument vars rättsverkan inte alltid har prövats fullt ut men som inte saknar verkan.

¹⁰ Det rör sig om särskild kvalificerad majoritet: 62 röster från 10 medlemsstater när det gäller åtgärder för genomförandet av beslut och två tredjedelar av de fördragsslutande staterna när det gäller konventioner.

27. Till denna kategori hör bland annat följande:

- De interinstitutionella avtalen, som framstår som en praktisk manifestation av principen om lojalt samarbete mellan institutionerna. Det råder inget tvivel om att de är effektiva som instrument för institutionernas självdisciplin, särskilt på budget- och lagstiftningsområdena.
- Europeiska rådets slutsatser och resolutioner, som har en mer politisk än rättslig karaktär men som kraftigt kan påverka lagstiftningsförfarandena.
- Rådets resolutioner och slutsatser, som bara har politisk betydelse men som inte helt saknar rättslig verkan. De har sitt värde när det gäller tolkningen av rättsakterna, vilket domstolen har erkänt.
- Medlemsstaternas uttalanden till protokollet eller till rådets slutsatser som inte har rättslig verkan.
- Uttalanden som institutionerna bifogar en del rättsakter, som bara är förklarande.

28. I den ökning av antalet instrument som följde på breddningen av unionens politik såg några en rättslig osäkerhetsfaktor och en av de främsta orsakerna till den brist på insyn som unionen anklagas för. En del har därför yrkat på att omfattningen bör begränsas och/eller att rättsverkningarna av instrumenten inom de tre pelarna bör harmoniseras.

II. Institutionernas arbetssätt

29. För att förverkliga målen och utöva unionens och gemenskapens befogenheter tilldelas institutionerna befogenheter genom fördragen.

Denna tilldelning stöder sig inte på ett maktdelningssystem och det finns ingen allmän formulering i fördragen som definierar institutionernas vanliga funktioner i en rättsstat. Medan den lagstiftande makten tillkommer antingen rådet och Europaparlamentet gemensamt i egenskap av medlagstiftare eller rådet med Europaparlamentets medverkan, med kommissionen involverad i lagstiftningsprocessen i båda fallen, fastställs den verkställande makten, däribland befogenheten att besluta om normer för verkställighet, från fall till fall under lagstiftningsprocessen. I artikel 202 tredje strecksatsen i EG-fördraget fastställs att rådet "i de rättsakter som rådet antar skall ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar ... Rådet kan också, i särskilda fall, förbehålla sig rätten att direkt utöva befogenheten att genomföra reglerna".

A. Den lagstiftande makten

30. Den lagstiftande makten, uppfattad som befogenheten att fatta sekundärrättsliga beslut (regler på andra nivå) med tillämpning av fördraget, utövas antingen av rådet och Europaparlamentet gemensamt i egenskap av medlagstiftare eller av rådet med medverkan av parlamentet i varierande grad i de flesta fall. Kommissionen har också stor betydelse inom gemenskapspelaren genom sin initiativrätt när det gäller lagstiftning. Den lagstiftande makten fastställs inte i fördragen. I EG-fördraget hänvisas det till rådets funktion som lagstiftare endast när det gäller tillgången till dokument (artikel 207.3). I fördragen avgränsas institutionernas respektive roller från fall till fall enligt ett mycket stort antal förfaranden.
31. Om man klassificerar förfarandena enbart genom att kombinera två parametrar, rådets omröstningssystem och parlamentets medverkan, finner man ett betydande antal kombinationer, nämligen
- kvalificerad majoritet med medbeslutande,
 - kvalificerad majoritet med samarbete (även om det är residuellt),
 - kvalificerad majoritet med samtycke,
 - kvalificerad majoritet och enkelt yttrande,
 - kvalificerad majoritet utan ingripande av parlamentet,
 - enhällighet med medbeslutande,
 - enhällighet med samtycke,
 - enhällighet med enkelt yttrande,
 - enhällighet utan parlamentets deltagande,

Denna förteckning gäller bara gemenskapspelaren och tar varken hänsyn till krav på yttranden från Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén eller på den särskilda majoritet som krävs i vissa speciella fall. Man måste dessutom lägga till sådana särskilda förfaranden som budgetförfarandet (som i praktiken skiljer sig märkbart från vad som anges i fördraget), det förfarande som tillämpas på den enhetliga valordningen, osv.

32. Tillämpningen av ett visst förfarande på ett visst område har en mer historisk (de diplomatiska förhandlingarna vid de successiva reformerna av fördragen) än logisk förklaring. Den enda princip som är möjlig att identifiera är att tendensen går mot att röstning med kvalificerad majoritet i rådet blir allt vanligare, tillsammans med den medbeslutanderätt som parlamentet fått.
33. Några exempel avslöjar denna brist på konsekvens. Även om den generella regeln är att medbeslutandet åtföljs av röstning med kvalificerad majoritet i rådet föreskrivs i flera bestämmelser, även efter Nice, medbeslutandeförfarande med enhällighet i rådet med de komplikationer som detta medför när det gäller förhandlingarna mellan de båda institutionerna¹¹.

På vissa områden sker differentiering efter sektorer. Exempelvis underkastas i artikel 18 efter Nice den fria rörligheten kvalificerad majoritet i rådet, utom när det gäller åtgärder beträffande pass, identitetskort, social trygghet och socialt skydd som fortfarande kräver enhällighet. På samma sätt krävs i artikel 175 om miljön, som ett undantag, enhällighet på vissa områden, t.ex. skattebestämmelser, fysisk planering och energiförsörjning. Låt oss även nämna fenomenet "broar" som möjliggör eller föreskriver att frågor, efter en viss tid skall övergå från enhällighet till röstning med kvalificerad majoritet. Detta gäller t.ex. viseringar, asyl och invandring (artikel 67), miljö (artikel 175) eller, efter Nice, sammanhållning (artikel 160).

34. Ett annat exempel på bristen på enhetlighet gäller de bestämmelser som får betydande finansiella återverkningar. Budgetförfarandet ger parlamentet en mycket betydelsefull ställning när det gäller icke obligatoriska utgifter, medan dess deltagande i lagstiftningsförfarandena för de rättsakter som utgör en förutsättning för denna typ av utgifter varierar, ja t.o.m. är obetydligt. Till exempel antas förordningarna om strukturfonderna¹² och om sammanhållningsfonderna (artikel 161) med parlamentets samtycke, men för de

¹¹ Artiklarna 42, 47 och 151.

¹² Märkligt nog antas förordningarna om Europeiska socialfonden och ERUF, som är helt betingade av den nämnda förordningen om fonderna, genom medbeslutande, medan förordningen om EUGFJ (utvecklingssektionen) antas med enkelt yttrande.

budgetförordningar som tillämpas på den allmänna budgeten (artikel 279) krävs endast ett enkelt yttrande från parlamentet. Riktlinjerna och åtgärderna för finansiering av transeuropeiska nät (artikel 156) eller ramprogrammet om forskning (artikel 166) antas däremot genom medbeslutande.

35. Avsaknaden av ett konsekvent system för förfaranden och de stora olikheterna mellan förfarandena är ytterligare faktorer som gör det hela komplicerat och försvårar insynen, och har föranlett en del att föreslå att det bör finnas klara samband mellan det rättsliga instrumentet, förfarandet för beslutsfattande och den typ av åtgärd som skall vidtas, där instrumenten klassificeras inte endast efter form och verkan utan också genom antagningsförfarandet. Vid successiva regeringskonferenser har system för rangordning föreslagits, i vilka det även anges att allmänna principer för förfarandet för beslutsfattandet skall fastställas, men utan framgång. I stället har varje regeringskonferens gjort förfarandena alltmer komplicerade.

B. Genomföranderegler¹³

36. I fördraget är den allmänna regeln att befogenheten att genomföra och tillämpa lagstiftning tillkommer medlemsstaterna enligt deras konstitutionella regler med beaktande av fördraget och under övervakning av kommissionen, de nationella domstolarna och EG-domstolen¹⁴. Det är enbart i andra hand som gemenskapen utövar dessa befogenheter, särskilt när en viss homogenitet i tillämpningen av sekundärrätten måste säkerställas. Man bör även notera att fördraget till skillnad från många nationella system inte skiljer mellan den *föreskrivande* befogenheten (befogenheten att anta allmänna regler för genomförandet av rättsakter) och befogenheten att genomföra lagar genom individuella rättsakter, eftersom båda fallen ingår i begreppet "genomföra" enligt artiklarna 202 och 211 i EG-fördraget.

¹³ Denna del av noten gäller uteslutande EEG-fördraget. I avdelningarna V och VI i EU-fördraget fastställs särskilda åtaganden om verkställande för institutionerna och medlemsstaterna. Särskilt i avdelning VI föreskrivs genomförandeåtgärder som skall antas av rådet sedan parlamentet har hörts, men i praktiken har rådet avvikit från dessa bestämmelser med parlamentets samtycke genom att ofta tilldela kommissionen verkställande uppgifter genom kommittéförfarande.

¹⁴ Artikel 10 i FEG; Protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som fogas till Amsterdamfördraget (jfr Traktatsamlingen band I del I s. 567) och förklaring nr 43 som fogas till slutakten från IGC i Amsterdam om detta protokoll.

1. Räckvidden för genomföranderegler

37. När det gäller befogenheten att anta regler för genomförandet av sekundärrättsakter (regler på tredje nivån) inom gemenskapen skall rådet enligt tredje strecksatsen i artikel 202 i FEG "i de rättsakter som rådet antar ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar"¹⁵. Rådet får uppställa närmare villkor för utövandet av denna befogenhet. Rådet kan också, i särskilda fall, förbehålla sig rätten att direkt utöva befogenheten att genomföra reglerna"¹⁶.
38. Tredje strecksatsen i artikel 202 infördes på sin tid (Europeiska enhetsakten) eftersom man ville befria lagstiftaren från tekniska eller alltför detaljerade frågor, då man förutsåg att den arbetsbörda som lagstiftningen om den inre marknaden medförde skulle bli mycket betungande för denne. Gemenskapslagstiftningen anklagas dock fortfarande ofta för att vara för detaljerad och teknisk. Som tidigare noterats har dock flera förslag avvisats vid på varandra följande regeringskonferenser om att i fördragen införa principen om rangordning mellan reglerna¹⁷ för att mildra den tekniska karaktären hos reglerna på andra nivån genom en tydlig åtskillnad mellan det som omfattas av "befogenheten att lagstifta" och det som omfattas av "befogenheten att genomföra".
39. I själva verket medger dock bestämmelserna i fördraget redan att lagstiftaren gör sådana val punkt för punkt. Räckvidden för genomföranderegler beslutas från fall till fall i den grundläggande rättsakten. Det är den institution eller de institutioner som har den lagstiftande befogenheten som beslutar om och i vilken utsträckning man måste tillämpa genomföranderegler. De beslutar således i det enskilda fallet hur detaljerade och tekniska

¹⁵ Domstolen ansåg att man i fall där medbeslutandeförfarandet tillämpas måste anse att även parlamentet åsyftas i denna artikel.

¹⁶ Domstolen ansåg att rådet t.o.m. utförligt bör motivera beslutet att förbehålla sig rätten att utöva genomförandebefogenheter.

¹⁷ Vid IGC i Maastricht föreslog Italien följande rangordning mellan gemenskapens rättsakter: Konstitutionella, lagstiftande, föreskrivande och administrativa regler med olika förfaranden för att anta dessa. Kommissionen föreslog vid samma tillfälle följande klassificering: "Lagar", förordningar, beslut, rekommendationer och yttranden. Lagarna skulle antas enligt ett förfarande med "medbeslutande" mellan Europaparlamentet och rådet. Kommissionen skulle ha befogenhet att anta de förordningar och beslut som är nödvändiga för att genomföra lagarna. Det luxemburgska ordförandeskapet lade fram detta förslag för konferensen, men även om medbeslutandeförfarandet faktiskt infördes i fördraget har rättsakternas klassificering inte ändrats. I en förklaring som fogas till EU-fördraget föreskrivs att "den regeringskonferens som skall sammankallas år 1996 skall undersöka i vilken utsträckning det är möjligt att ompröva klassificeringen av gemenskapens rättsakter i syfte att upprätta en lämplig rangordning mellan de olika kategorierna av rättsakter". I Amsterdamfördraget antogs ingenting på detta område.

Vid IGC i Nice föreslog det portugisiska ordförandeskapet begreppet rättsakt som antas genom medbeslutande och begränsas till de väsentliga reglerna och de allmänna principerna. Tillämpningsreglerna skulle antas av rådet genom ett mindre tungrovt förfarande.

reglerna på andra nivån skall vara¹⁸ och har möjlighet att begränsa rättsakterna (på andra nivån) endast till de allmänna principerna och de grundläggande reglerna och lämna detaljerna och de mer tekniska frågorna till genomförandereglerna. Kanske borde man uppmuntra lagstiftaren att delegera medan man fastställer rätten att återkalla befogenheter (call back), vilket skulle göra det möjligt för denne att effektivt kontrollera genomförandereglerna? Kan man tänka sig en mekanism¹⁹ för delegering av lagstiftande befogenheter till kommissionen och som kontrolleras av lagstiftaren?

40. Kort sagt framgår det inte klart i fördragen och inte heller i den positiva gemenskapsrätten att det finns två nivåer av regler (grundläggande regler på andra nivån och genomföranderegler på tredje nivån). Några anser att det nu är dags att fastslå en klar och tydlig rangordning mellan reglerna i fördragen. Man skulle kunna fastställa de lagstiftande och genomförande uppgifterna i fördragen och precisera vilka institutioner som har dessa uppgifter och i vilken utsträckning, och/eller göra en tydligare åtskillnad mellan rättsakter och genomföranderegler och fastställa detta klart och tydligt när man benämner rättsakterna.

2. Närmare villkor för kontroll

41. Rådet får enligt artikel 202 "uppställa närmare villkor för utövandet av denna [genomförande]befogenhet". Dessa närmare villkor består i att kontrollera kommissionens genomförandeverksamhet genom kommittéer, bestående av experter som företräder medlemsstaterna. Den regel som för närvarande styr på detta område, vanligen kallad "kommittéförfarande" är rådets beslut av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförande befogenheter. Detta beslut har ersatt beslutet av den 13 juli 1987.
42. Ett av målen med beslutet om "kommittéförfarande" är att bringa ordning i kontrollförfarandena och undvika att det i varje sekundärrättsakt skall kunna fastställas särskilda villkor. Lydelsen i den rättsliga grunden för dessa regler som "rådet i förväg har fastställt" lämnar inte några tvivel beträffande beslutets uttömmande natur. Den rationaliserar och förenklar kommittéförfarandena och begränsar dem till tre. Men några anser att kommittéförfarandena är onödigt tungrodda: fastän reglerna för kontroll av kommissionen

¹⁸ Det rör sig slutligen om ett system som är ganska likt systemet vid de flesta europeiska konstitutionerna: de lagstiftande och de genomförande områdena fastställs genom övervägande ståndpunkt i beslutsprocessen vid den institution eller de institutioner som företräder den lagstiftande makten. Lagstiftaren beslutar vilka normativa uppgifter som skall innehas av den verkställande makten, uppgifter som alltid omfattas av lagen och underkastas domstolarnas kontroll.

¹⁹ Liknande de mekanismer som finns i flera medlemsstater.

ursprungligen infördes för att rådet oftare skulle kunna tilldela kommissionen normativa uppgifter på tredje nivån, och alltså som en förenkling, hävdas det ofta att de med tiden har blivit en komplicerande faktor.

43. Kommissionen offentliggjorde i sin rapport om kommittéernas arbete under 2000 en förteckning över kommittéerna, som är 244 till antalet. Under det året förelades 1 742 rättsakter kommittéerna och 4 323 samråd av alla slag genomfördes.
44. Även om det bör noteras att diskussionerna om ändringar av kommittéförfarandet väcker mer långtgående frågor är det tydligt att den nuvarande ordningen har visat sig tungrodd även för medlemsstaternas regeringar²⁰. Några hävdar därför att en ytterligare förenkling av kommittéförfarandena nu bör föreskrivas.

III. Lagstiftningens kvalitet

45. Ovanstående frågor går inte tillräckligt djupt in på problematiken beträffande gemenskapslagstiftningens "kvalitet" och dess förmåga att anpassa sig till de mångfacetterade och snabba förändringarna, särskilt på det ekonomiska området. Medan beslutsfattandet ofta anses alltför tungrodd och långsamt framförs anklagelserna att produkten av detta ofta är osmidig och omständlig. Detta skulle enligt någras åsikt tala för en mycket större delegering till kommissionen och de nationella instanserna; andra anser att det talar för större hänsynstagande och en anpassning till de ekonomiska aktörernas nya självreglerande mekanismer²¹.
46. De europeiska institutionerna, främst kommissionen, har redan i några år fört en debatt om att förenkla och rationalisera lagstiftningen. Under senare tid har denna debatt uppmuntrats av Europeiska rådet, som inom ramen för Lissabonprocessen uppmanat de europeiska institutionerna och medlemsstaterna, att "utarbета en strategi för att förenkla bestämmelser, inklusive resultatet av offentlig förvaltning på såväl nationell nivå som gemenskapsnivå". I detta sammanhang kan nämnas den breda debatt om styrelseformer²² som kommissionen inledde förra året.

²⁰ Se Poos-rapporten om reformen av rådet.

²¹ När det gäller sektorn för finansiella tjänster, se Lamfalussy-rapporten samt resolutionen från Europeiska rådet i Stockholm.

²² Se vitboken om styrelseformerna, KOM(2001) 428 slutlig.

47. Följande punkter är relevanta:

- i) När det gäller lagstiftningsförfarandena hävdas det ofta att förberedelsefasen inte är tillräckligt lång med tanke på konsekvenserna för de ekonomiska aktörerna, som skulle föredra mer fördjupat samråd i förväg, även om valet av den form av åtgärder som är mest ändamålsenliga. Man yrkar också på att gemenskapens rättsakter bör åtföljas av andra lösningar. Den öppna samordningsmetod som lanserades i Lissabon och som syftar till att dela erfarenheter, är ett exempel: ett annat är den frivilliga samarbetsmetod med självreglering som grundar sig på ett samarbete mellan berörda parter. En del ser i samregleringen ett sätt att kombinera de fördelar som lagstiftning innebär (rättssäkerhet och försvar av allmänintresset) med fördelarna med självreglering liksom i de direktiv som går under benämningen "den nya metoden", där de väsentligaste kraven fastställs i ett ramdirektiv, medan företagen kan välja hur de tänker anpassa sig till skyldigheterna däri.
- ii) Lagstiftningsförfarandena tar mycket lång tid. Att anta en lagstiftningsåtgärd tar i genomsnitt mer än ett och ett halvt år. När det gäller direktiv kan överföringen till nationell lagstiftning förlänga denna tid med ytterligare två år eller mer. Dessa tidsfrister kan harmoniera dåligt med en ekonomisk omvärld som ofta är stadd i snabb förändring.
- iii) Gemenskapens rättsakter anses ofta alltför detaljerade, ofta till följd av svåra kompromisser såväl inom som mellan institutionerna. Överföringen av direktiven och det allmänna genomförandet av gemenskapens rättsakter i medlemsstaterna kan ge upphov till ytterligare svårigheter, avvikelser och förseningar. Kommissionen håller på att utarbeta förslag till en metod för samråd med medlemsstaterna, inte bara för att förbättra lagstiftningsens tillämpning och undanröja inkonsekvenserna, utan också för att underlätta dess anpassning till ekonomiska eller tekniska förändringar. Medlemsstaterna kommer eventuellt att anmodas att regelbundet upprätta tabeller som visar hur de nationella åtgärderna överensstämmer med gemenskapens lagstiftning.

- iv) Utvärderingar och översyn av befintliga rättsakter anses också vara ett område för samordnade åtgärder mellan kommissionen, de nationella myndigheterna och de ekonomiska och sociala aktörerna. Man överväger att införa en revideringsmekanism (tidsbegränsningsklausul) i de normativa rättsakterna i form av en tidsfrist för en rättsakts revidering.

48. Man bör också nämna de ansträngningar som sedan länge har gjorts för att omarbeta och kodifiera gemenskapsrätten. Initiativ för att förenkla den lagstiftning som gäller på jordbruksområdet och den inre marknaden (SLIM-initiativet) har pågått under flera år. Arbetet går långsamt.

IV. Diskussionsunderlag med anledning av konventets debatt

49. Konventet tog upp de frågor som är ämnet för denna not bl.a. vid plenarmötet den 23–24 maj 2002. Konventsledamöternas synpunkter, önskemål och kritik ger ett visst diskussionsunderlag.

Förteckningen över de instrument unionen och gemenskapen förfogar över: deras form och verkan

Bör de rättsliga instrumenten förenklas och rationaliseras?

50. Det stora flertalet konventsledamöter var kritiska till den överdrivna mängd instrument som unionen förfogar över för att utöva sina befogenheter. De framhöll att det är nödvändigt att rationalisera dessa instrument genom att omdefiniera och förenkla dem samt minska deras antal men även att ompröva deras nuvarande benämning.
51. Ett stort antal konventsledamöter kritiserade pelarstrukturen i de nuvarande fördragen och förespråkade därmed en likriktning av instrumenten i de tre pelarna eller åtminstone i den första pelaren (gemenskapen) och den tredje pelaren (straffrättsligt samarbete), där instrumentens bristfällighet har framhållits av många konventsledamöter. Man tog i detta sammanhang upp det nödvändiga i att bevara gemenskapsrättens och dess instruments unika kännetecken, i synnerhet företräde och direkt effekt.

Bör instrumenten katalogiseras efter intensiteten i unionens verksamhet

52. Den överdrivna detaljrikedom som ofta kännetecknat gemenskapslagstiftningen har kritiserats från många håll. Det har dessutom förordats att man oftare skulle använda sig av ramlagstiftning. Vissa konventsledamöter anser att man bör upprätta en klassificering av typer av unionsingripande allt efter dessas intensitet (regler med enhetlig tillämpning, total eller minimal harmonisering, ömsesidigt erkännande, tvingande eller "öppen" samordning). Många konventsledamöter anser däremot att det inte vore möjligt att fastställa ett samband mellan olika typer av rättsliga instrument (förordning, direktiv, beslut ...) och befogenhetskategorier (exklusiv, delad, kompletterande) eller intensiteten i unionens verksamhet. Det kan faktiskt komma att visa sig nödvändigt att exempelvis använda förordningar för ömsesidigt erkännande eller för ett enkelt finansieringsprogram.
53. Vissa har föreslagit att instrumentens benämningar skall ändras för att bättre återspegla deras karaktär (benämningarna "lag" och "ramlag" har nämnts som exempel).

Institutionernas arbetssätt

Säkerställer de nuvarande förfarandena beslutsfattandets legitimitet, effektivitet och öppenhet? Bör de förenklas?

54. Många konventsledamöter vill se betydande förbättringar i fråga om effektivitet och legitimitet för unionens förfaranden för beslutsfattande. Flera konventsledamöter har framhållit att det är nödvändigt att förenkla dessa förfaranden (och i synnerhet förkorta dem) samt minska deras antal.
55. Andra har emellertid noterat att förenklingsmålet med nödvändighet har sina gränser i en union som kännetecknas av mångfald och att man bör bevara beslutsprocessens särart, varvid det huvudsakliga syftet snarare bör vara att göra förfarandena mer öppna för insyn och mer lättförståeliga för medborgarna.

Vilka aspekter av förfarandena bör ändras?

56. Flera konventsledamöter förespråkade en utökad tillämpning av omröstning med kvalificerad majoritet. Enligt vissa kan enhällighet ersättas med utvidgad kvalificerad majoritet.
57. Det stora flertalet konventsledamöter förespråkade att det parlamentariska elementet i unionens beslutsförfaranden skall stärkas. Vissa pekade i detta sammanhang på behovet av en större roll för de nationella parlamenten i detta förfarande, medan andra betonade det nödvändiga i att stärka Europaparlamentets befogenheter, bl.a. genom att utvidga – och t.o.m. göra allmän – dess roll som medlagstiftare.
58. Konventsledamöterna tog även upp frågan om huruvida kommissionens företrädare i fråga om initiativrätt när det gäller lagstiftning skall bibehållas. Vissa hävdade att också Europaparlamentet bör ges initiativrätt, och några ville t.o.m. att denna skulle utsträckas till de nationella parlamenten och/eller rådet. Andra konventsledamöter förkastade emellertid dessa förslag och talade för att kommissionens exklusiva initiativrätt skall bibehållas.

Bör det inrättas en tydligare regelhierarki? Är det nödvändigt att tydligare skilja mellan det som hör till lagstiftning och det som hör till verkställande makt?

59. Åtskilliga av konventsledamöterna förespråkade att det skall inrättas en tydligare regelhierarki. Vissa talade i sammanhanget för att det skall inrättas "organiska lagar" som ett nytt instrument för behållna bestämmelser av nära nog konstitutionell karaktär.
60. Vissa ansåg det även nödvändigt att införa en veritabel maktfördelning. Det betonades i detta avseende att det är nödvändigt att i större utsträckning skilja mellan lagstiftningsregler och genomföranderegler.

61. Det nuvarande kommittéförfarandesystemets komplexitet och brist på öppenhet bör korrigeras. Vissa förespråkade att antalet kommittéer skall minskas betydligt och att det skall vara större insyn i deras arbete. Andra talade för en förstärkning eller ett inrättande av nya mekanismer för lagstiftarens kontroll av kommissionens verkställande verksamhet.

Lagstiftningens kvalitet

Hur kan lagstiftningens kvalitet förbättras?

62. Ett antal konventsledamöter betonade vikten av ett regelsystem av bättre kvalitet. Flera frågor togs upp i detta sammanhang, i synnerhet behovet att i större utsträckning höra berörda miljöer under hela lagstiftningsförfarandet samt vikten av för berörda miljöer representativa organisationers och föreningars roll som kontaktyta mellan medborgarna och de politiska aktörerna.
63. Vissa konventsledamöter anser att man i större utsträckning bör använda sig av "självreglering" av de berörda sektorerna själva eller "medreglering" genom att dessa sektorer och de offentliga myndigheterna samarbetar i syfte att underlätta beslutsprocessen på vissa områden. Andra konventsledamöter var av den uppfattningen att nya verksamhetsmetoder, såsom den öppna samordningsmetoden, bör förankras i fördragen.
64. Flera konventsledamöter anser att rådet och Europaparlamentet bör följa kommissionens exempel och ansluta sig till dess strategi för att förbättra regelsystemets kvalitet.

*

* *

65. Konventsledamöterna gav tydligt uttryck för uppfattningen att det härskar oordning bland de instrument som unionen och gemenskapen förfogar över för att utföra sina uppgifter, vilket leder till ett flertal frågor.

Förenkling och förtydligande av instrumenten

- *Behövs det så många instrument? Skall man i en enda bestämmelse lämna en fullständig förteckning över alla de instrument som unionen förfogar över tillsammans med en exakt definition av deras rättsliga räckvidd? Skall man i fördragen införa och alltså klargöra verkan av vissa instrument som befästs genom institutionernas praxis?*
- *Skall en sådan förteckning göra instrumenten i de tre pelarna och deras rättsverkan enhetliga? Är det åtminstone möjligt att harmonisera GUSP-instrumenten med gemenskapspelarens instrument?*
- *Skall man upprätta ett samband mellan de rättsliga instrumenten och intensiteten i unionens/gemenskapens verksamhet? Eller skall man klassificera dem efter de olika befogenhetstyperna? Skall man i stället eftersträva en koppling mellan vissa typer av ingripanden och intensiteten i verksamheten?*
- *Skall man ändra beteckningen på instrumenten för att deras verkan och räckvidd skall bli klarare? Bör man fastställa en särskild benämning på genomförandereglerna?*
- *Är det möjligt att i fördragen begränsa rättsakterna endast till allmänna principer och grundläggande regler och lämna detaljerna och de mer tekniska frågorna till genomförandereglerna? Bör man hellre uppmuntra lagstiftaren att oftare delegera normativa uppgifter till kommissionen genom att fastställa rätten att återkalla befogenheter som gör att denne effektivt kan kontrollera genomförandereglerna?*
- *Skall man förenkla kommittéförfarandena ännu mer? Så att de endast får en rådgivande roll?*

Förbättrade förfaranden för antagande av rättsliga instrument

- *Är det möjligt att minska antalet förfaranden eller rent av förenkla dem? Bör allmänna regler fastställas? Bör röstning med kvalificerad majoritet tillämpas generellt? Medbeslutande? På vilka områden skall det fortfarande krävas enhälliga beslut och enligt vilka kriterier? Bör man i stället för enhällighet fastställa en utvidgad kvalificerad majoritet på vissa känsliga områden?*
- *Bör man i fördragen fastställa lagstiftande och verkställande uppgifter och ange vilka institutioner som innehar dessa uppgifter och i vilken omfattning? Är det nödvändigt att göra en tydligare åtskillnad mellan rättsakter och genomföranderegler och att uttryckligen ange detta vid benämningen av rättsakterna? Är det möjligt att i fördragen fastställa en klar och tydlig rangordning mellan bestämmelserna?*
- *Skall man vid en sådan rangordning upprätta ett samband mellan förfaranden för beslutsfattande och de olika regelnivåerna? Bör man klassificera de rättsliga instrumenten inte endast efter form och verkan utan även efter antagningsförfarandet?*

Lagstiftningens kvalitet

- *Hur kan lagstiftningen förbättras? Skall man prioritera de informella mekanismer som redan används i praktiken? Eller skall man planera med djupgående reformer av fördragen? Skall man föra in vissa av dessa informella mekanismer i fördragen?*

=====