

CONV 229/02

CONTRIB 78

FÖLJENOT

från:	Sekretariatet
till:	Konventet
Ärende:	Meddelande från kommissionen, överlämnat av Michel Barnier och António Vitorino, ledamöter av konventet: Meddelande från kommissionen till konventet av den 22 maj 2002: Projekt för Europeiska unionen

Konventets generalsekreterare har från Michel Barnier och António Vitorino, ledamöter av konventet, mottagit åtföljande meddelande från kommissionen, som Michel Barnier och António Vitorino önskar att konventsledamöterna uppmärksammar.

=====



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 22.5.2002
KOM(2002) 247 slutlig

KOMMISSIONENS MEDDELANDE

ETT PROJEKT FÖR EUROPEISKA UNIONEN

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Ett projekt, tre grundläggande uppgifter	5
1.1.	Unionen måste befästa sin modell för ekonomisk och social utveckling.....	5
1.2.	Unionen måste utveckla sitt område med frihet, säkerhet och rättvisa	8
1.3.	Unionen måste ta sitt ansvar som världsmakt	11
2.	Ett konstitutionellt fördrag.....	15
2.1.	Utarbeta ett konstitutionellt fördrag	15
2.2.	Klargöra hur unionen utövar och genomför sina befogenheter.....	17
2.3.	Se till att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna respekteras.....	21

ETT PROJEKT FÖR EUROPEISKA UNIONEN

Den europeiska integrationen har inneburit femtio år av fred och välstånd. Demokrati och respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna utgör grunden för denna union av stater och folk. EU, som bygger på alla dessa värden, har en mycket stark attraktionskraft, vilket den pågående utvidgningsprocessen visar.

I Nice i december 2000 fattade medlemsstaterna de beslut som krävdes för att det ska gå att genomföra utvidgningen. Men man diskuterade varken vilken riktning den europeiska integrationen ska ta eller omfattningen av det vi vill göra tillsammans. Inom en snar framtid kommer antalet medlemsstater nästan att fördubblas. Det som står på spel i denna process är att låta våra europeiska grannländer ta del av den fred, solidaritet och ekonomiska utveckling som vi åtnjuter. Nyckeln till framgång för det europeiska projektet är att ta emot dem i en lämplig institutionell struktur.

Den fråga vi står inför är **hur** en utvidgad union ska kunna utföra sina grundläggande uppgifter, hur den ska kunna bibehålla sin beslutförmåga och hur den ska kunna hålla ihop så att en fördjupad europeisk integration fortfarande är möjlig.

Även om medborgarna i allmänhet vill ha "mer Europa", vill de bättre kunna förstå den europeiska integrationen. Medborgarna ställer konkreta krav på unionen. Bevara freden och säkerheten, bekämpa arbetslöshet, fattigdom och den organiserade brottsligheten, se till att kvinnor får lika möjligheter, skydda miljön, garantera att produkterna är säkra och av hög kvalitet. Medborgarna förväntar sig mer säkerhet och stabilitet inom unionen och ett större engagemang av unionen på det internationella planet. De vill ha mer klarhet, mer demokratisk kontroll, en union som respekterar de nationella identiteterna, en union som uppmuntrar och skyddar, en ny organisationsform som inte riskerar att utvecklas till en "superstat".

Genom införandet av euron har en bred majoritet av medborgarna moget och beslutsamt tagit ett oåterkalleligt steg i den europeiska integrationsprocessen. Unionen måste vara lyhörd för medborgarnas förväntningar, visa att unionen både kan och vill ta sig an de nya utmaningarna. Eftersom medlemsstaterna inte kan befästa sina ekonomier, skapa sysselsättning och bevara den sociala jämvikten utan starka gemensamma politiska insatser och en fördjupad europeisk samordning, måste vi **tillsammans förbereda de unga generationernas ekonomiska och sociala**

framtid.

Eftersom en enskild stat inte själv räcker till för att kontrollera gränserna eller bekämpa den internationella brottsligheten, måste det till **en gemensam lösning på migrationsproblemen.**

Eftersom det innebär frihet, demokrati och respekt för grundläggande värden att tillhöra unionen, måste man konsolidera och utveckla **det europeiska området av frihet och rättvisa.** Man måste se till att **EU-medborgarskapet verkligen får sin rätta innebörd,** som ett medborgarskap som tillför något till det nationella medborgarskapet utan att ersätta det.

Eftersom en eller annan enskild stats isolerade röst inte räcker till, måste **EU ta sitt ansvar som världsmakt,** dvs att med utgångspunkt i sina egna värden göra sig gällande som **aktör i globaliseringsprocessen** som företrädare för en solidarisk och hållbar utvecklingsmodell, driva en **utrikespolitik som är öppen för dialog** mellan olika civilisationer, kulturer och religioner, en politik som bygger på samarbete med grannländerna och på en strävan att föra nord och syd närmare varandra.

Det är dessa uppgifter som utgör våra nya utmaningar. För att kunna ta sig an dem på bästa sätt måste vi lära av våra erfarenheter. Vi måste **förnya gemenskapsmetoden,** som är det som har gjort en demokratisk och gradvis integration möjlig, så att den kan svara mot de nya kraven.

Idag när Europa utgör en del av medborgarnas vardag, vill de också veta på ett bättre sätt vem som gör vad i EU, vem som är ansvarig för vad och vem som kan ställas till svars. De känner sig som européer men vill att deras nationella identiteter ska respekteras och att deras valfrihet ska bevaras när så krävs.

Detta särdrag måste bevaras när unionen genomför en gemensam konkret politik på olika områden och samtidigt utför vissa av staternas grundläggande funktioner utan att bli en stat. Den europeiska integrationen följer inget annat tidigare existerande mönster. Det är dess speciella särdrag som både förklarar och villkorar dess framgång.

Med ledning av den lyckade erfarenhet som ledde fram till *Stadgan om de grundläggande rättigheterna* har Europeiska rådet gett *Konventet* i uppgift att utarbeta de övergripande riktlinjerna för unionens framtid. När företrädarna för nationella regeringar och parlament från 28 enskilda länder och företrädarna för Europaparlamentet och kommissionen väl har arbetat i ett år och utbytt synpunkter och åsikter med alla dem i Europa som har velat delta i diskussionerna, **skulle kommissionen vilja se att konventet lägger fram ett förslag till en riktig konstitution som EU:s medborgare kan känna igen sig i och som klargör deras gemensamma projekt.**

Det är med utgångspunkt från detta förslag som vi sedan måste reformera institutionerna. Kommissionen vill alltså härmed lämna ett första bidrag till konventets arbete, en reflektion över unionens grundläggande uppgifter och över den konstitutionella ram som kan skapa förutsättningarna för unionens utveckling.

I. 1. Ett projekt, tre grundläggande uppgifter

Vad ska EU göra? Medborgarnas förväntningar talar för att EU ska koncentrera sig på tre grundläggande frågor: Hur kan vi hävda en solidarisk och hållbar utvecklingsmodell och kring den gemensamma valutan befästa ett välorganiserat och trovärdigt område med ekonomisk och social attraktionskraft? Hur kan vi skapa ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa? Hur kan vi göra EU:s utrikespolitik effektiv med hjälp av handel, diplomatiska och militära medel samt med ekonomiskt bistånd och utvecklingsstöd?

A. 1.1. Unionen måste befästa sin ekonomiska och sociala utvecklingsmodell: välbefinnande och solidaritet

Införandet av euron, fördjupandet av den inre marknaden, samordningen av den ekonomiska politiken, tillnärmningen av skatte- och socialpolitiken, solidariteten mellan länder och regioner i Europa, genomförandet av en ambitiös miljöpolitik och hävdandet av en europeisk samhällsmodell är exempel på sådant som vinner brett gehör hos medborgarna och som behövs för det europeiska projektets jämvikt. Unionen bör gå vidare med ett projekt som medborgarna känner igen sig i och som innebär välbefinnande, solidaritet och respekt för en livskvalitet som bygger på att man bevarar miljön, att det finns tjänster av allmänt intresse av hög kvalitet som alla har tillgång till och en hög nivå på den sociala tryggheten.

För att bevara denna jämvikt och medborgarnas stöd för det europeiska projektet **måste unionen befästa och utveckla integrationen.**

Utveckla och förnya de gemensamma politikområdena

De gemensamma politikområdena utgör grunden för den europeiska integrationen. De förbereder morgondagens Europa för de kommande generationerna. De stärker samstämmigheten i det ekonomiska område och bland de människor som behövs för euron. En gemensam politik är nödvändig för att det ska gå att genomföra det ekonomiska och sociala moderniseringsprogram som EU fastställde vid Europeiska rådets möte i Lissabon under våren 2000.

Den **gemensamma marknaden** är den första stora europeiska landvinningen och bör bevaras. Den skapar välbefinnande, tillväxt, sysselsättning och större frihet. Den hjälper de europeiska företagen att bli konkurrenskraftigare. Efter utvidgningen bör förvaltningen av den inre marknaden fortsätta att vara en av unionens uppgifter, med kommissionen som motor och som ansvarig för utarbeta de bestämmelser som behövs för att tillvarata det gemensamma intresset och se till att konkurrensreglerna respekteras. I sista hand är det domstolen som övervakar den integrerade rättsordningen.

Den gemensamma politiken bör fördjupas på två sätt: genom att **utveckla en blomstrande**

ekonomi som grundar sig på stark och hållbar tillväxt (I) och hävda den solidaritet som behövs för ett samhälle och ett område utan utslagning (II).

Som exempel kan nämnas **miljöpolitiken**, som hjälper medlemsstaterna att tillsammans förvalta de gemensamma tillgångarna för de kommande generationerna både i Öst- och Västeuropa genom strävan efter hållbar utveckling. Politik som uppmuntrar ekonomiernas och företagens konkurrenskraft, **utbildning, forskning och innovation**, för att stärka det europeiska kunskapssamhället. **Jordbrukspolitiken** bör fortsätta att vara en ekonomisk faktor men också bidra till en balanserad utveckling av det europeiska territoriet. **Den ekonomiska och sociala sammanhållningen** som ger medlemsstater och regioner de medel som behövs för att de ska kunna anpassa sig till konkurrenstrycket från en gemensam marknad och garantera dem tillväxt och reell konvergens. **Energi och transportpolitik** som bidrar till den ekonomiska integrationen. **Skatte- och socialpolitik** behövs så att de ekonomiska aktörerna på en integrerad marknad har samma förutsättningar. Skattedimensionen kan man inte längre bortse ifrån. Inte heller behovet av att på europeisk nivå fastställa socialpolitiska regler i nivå med hur våra demokratier generellt sett fungerar i Europa – regler som grundar sig på solidaritet, dialog och ekonomiska och sociala framsteg. Om man inte gör det kommer anpassningarna att ske till förfång för den europeiska samhällsmodellen och de värden som de europeiska demokratierna bekänner sig till.

Reformera arbetsmetoderna

Europeiska gemenskapen har byggt upp solidariteten kring gemensamma politikområden. **En utvidgad union** med nya medlemmar **kommer att ha behov av en stark gemensam politik** – för att den skapar politiska och ekonomiska band mellan staterna och för att den innebär viktiga fördelar för hela unionen när det gäller ekonomisk och social sammanhållning.

All denna politik behöver förnyas och anpassas till den nya kontexten efter utvidgningen. Vid utformningen av de politiska insatserna måste man fokusera på gemenskapsinsatsernas mervärde. För beslutsfattandet i rådet **måste kvalificerad majoritet bli det enda förfarandet**. Det går inte längre att till exempel använda enhällighet för frågor som rör skatte- och socialfrågor med anknytning till den inre marknaden, i synnerhet med tanke på utvidgningen, eftersom risken för blockeringar ökar i takt med att antalet medlemsstater ökar.

Genomförandet av de gemensamma politiska insatserna bör också **decentraliseras** så mycket som möjligt. Kommissionen har redan föreslagit en del viktiga steg i denna riktning, som inrättandet av ett nätverk bestående av de nationella konkurrensmyndigheterna och kommissionen när det gäller kontrollen av avtal mellan företag och missbruk av dominerande ställning. Kommissionen studerar för närvarande en betydande förenkling av förvaltningen av strukturfonderna. Det är i detta sammanhang som konventet bör studera villkoren för en ansvarsdelning i fråga om genomförandet

av budgeten, för de fall när medlemsstaterna sköter huvuddelen av kreditförvaltningen.

Vitboken om styrelseformerna i EU nämner vissa riktlinjer för hur man **bättre ska kunna ta hänsyn till mångfalden av olika lokala situationer** – därav kommissionens intresse för olika regionala och lokala erfarenheter av utformning av politiken eller för s.k. trepartsavtal som skulle kunna slutas mellan kommissionen, medlemsstaterna och regionala eller lokala myndigheter för tillämpning av vissa gemenskapsregler, samtidigt som de olika medlemsstaternas konstitutionella system respekteras.

Stärka samordningen av den ekonomiska politiken

Euron är en stor framgång och har gjort det möjligt att få bukt med inflationen, sänka de långa räntorna, förbättra de nationella budgetsituationerna och driva en tillväxtbefrämjande och sysselsättningsskapande ekonomisk politik. **Unionen måste klara av att bygga vidare på dessa landvinningar och därvid fullt ut beakta den sociala dimensionen och den ekonomiska tillväxtens livskraft.**

Den monetära politiken är numera Europeiska centralbankens exklusiva behörighet. Den ekonomiska politiken och budgetpolitiken är däremot medlemsstaternas behörighet. Men i ett integrerat monetärt och ekonomiskt område har bristande budgetdisciplin eller bristande kontroll över inflationen i en enskild stat en kostnad för kollektivet som alla stater som deltar i valutan får bära tillsammans. **En strängare samordning är därför nödvändig för att den europeiska ekonomin ska kunna styras korrekt** med det dubbla målet makroekonomisk stabilitet och hög tillväxt och sysselsättning.

Samordningen av den ekonomiska politiken bör göra det möjligt att tillsammans analysera den ekonomiska situationen, definiera den politiska inriktningen och följa upp genomförandet.

Samordningen måste vara kontinuerlig och inte inskränka sig till exceptionella omständigheter. På så vis borde den kunna garantera att strukturpolitiken bidrar till tillväxt- och sysselsättningsmålen.

Den nationella ekonomiska politiken och budgetpolitiken måste ta hänsyn till gemenskapens ramverk, som fastställs i fördraget och i särskild lagstiftning. Idag finns det två instrument som garanterar samordningen av den ekonomiska politiken, de *allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken* och *stabilitets- och tillväxtpakten*. De har fyllt sin funktion på ett tillfredsställande sätt under den ekonomiska och monetära unionens första år. Erfarenheterna visar dock att **samordningen skulle vinna på att stärkas ytterligare.**

Dessutom kommer **utvidgningen** att radikalt ändra parametrarna för hur samordningsinstrumenten för den ekonomiska politiken fungerar. Med tanke på antalet nya medlemsstater och på hur olika deras ekonomier är måste **en utvidgad union ta sig an denna nya situation med stärkt kapacitet.** Viss anpassning kan göras genom ändrade rutiner och arbetsmetoder, andra anpassningar kräver

fördragsändringar.

I fördraget är samordningen av den ekonomiska politiken en av de gemensamma politiska insatserna. Precis som för annan politik som drivs gemensamt är det nödvändigt att i centrum av systemet ha en instans som har till uppgift att tillvarata allmänintresset och se till att de olika bestämmelser som medlemsstaterna antar är samstämmiga. Det är också nödvändigt att denna instans förfogar över medel för att kunna göra en helhetssyn gällande och öka systemets trovärdigheten och enhetlighet gentemot de hot som kan uppstå mot euroområdet som helhet. Denna uppgift bör av naturliga skäl anförtros åt **kommissionen, vars roll måste stärkas.**

Instrumenten för samordningen av den ekonomiska politiken, framför allt de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och yttrandena över stabilitets- och konvergensprogrammen, **bör utarbetas med utgångspunkt från förslag som kommissionen lägger fram**, och inte från rekommendationer som rådet kan förkasta med kvalificerad majoritet.

Om en medlemsstats ekonomiska politik avviker från de allmänna riktlinjerna eller hotar den ekonomiska och monetära unionens funktion, kan kommissionens befogenheter inte inskränka sig till att utfärda en rekommendation till rådet. Om en sådan situation uppstår **måste kommissionen kunna agera effektivt inom den ram som fördraget föreskriver**: genom varningar som riktas direkt till medlemsstaten i fråga och genom förslag som rådet bara kan frångå om det är enhälligt.

Eurogruppens funktion bör också ses över. Intresset av en sådan instans, som är reserverad för de medlemsstater som deltar i euron, kan inte nog betonas. Men det vore bra om det också fanns en formell beslutsinstans för euroområdet, för euroländerna, som fungerar som rådet (ekofin-euroområdet). Det skulle göra det möjligt för institutionerna att spela sina respektive roller fullt ut, från genomgången av förslagen till själva beslutsfattandet.

Den demokratiska jämvikten i systemet bör också ses över. Det är naturligt att varje regering utvecklar lämpliga relationer till sitt **nationella parlament**. På europeisk nivå har parlamentet för närvarande ingen formell roll i samordningen av den ekonomiska politiken. Ett stärkande av de ekonomiska samordningsinstrumenten bör gå hand i hand med ett **större deltagande av Europaparlamentet**, som kan variera beroende på vilka instrument det är fråga om och på det faktum att förvaltningen av den ekonomiska politiken inte är ett lagstiftningsområde. I samma anda bör **samarbetet mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten intensifieras.**

Euroområdets representation i internationella ekonomiska och finansiella instanser bör slutligen vara enhetlig. Om EU ska kunna delta i monetära och finansiella diskussioner internationellt på ett samstämmigt sätt, om EU ska kunna yttra sig med tyngd och framför allt stabilt, skulle euroområdet vinna på att på sikt företräddas av kommissionen, i nära samarbete med alla de andra berörda instanserna.

Kommissionen föreslår alltså följande:

- Fortsätt utvecklingen av gemensamma politiska insatser.
- Förnya den gemensamma politiken, decentralisera genomförandet av den och inför generellt beslut med kvalificerad majoritet.
- Stärk samordningen av den ekonomiska politiken och garantera att euroområdet representeras utåt på ett enhetligt sätt.

B. 1.2. Unionen måste utveckla området med frihet, säkerhet och rättvisa

Ända sedan Amsterdamfördraget har det varit ett av unionens mål och en av dess centrala uppgifter att skapa ett samstämmigt och balanserat område med frihet, säkerhet och rättvisa, nu och med tanke på utvidgningen. Detta mål kompletterar det integrerade ekonomiska området utan gränser och bidrar till att ge **unionsmedborgarskapet** en innebörd. Detta medborgarskap uppfattas idag huvudsakligen som politiskt. Det borde konkretiseras juridiskt genom att ett antal väl identifierade rättigheter och skyldigheter knyts till detta medborgarskap.

Europeiska unionens uppdrag

Frihet, säkerhet och rättvisa är grundläggande och kompletterande landvinningar i den europeiska integrationen.

Frihet är den princip som förenar oss, själva stommen i det europeiska projektet. Men utan säkerhet, utan ett rättssystem eller ett domstolsväsen som erkänns av medborgarna skulle man inte kunna garantera utövandet av friheterna och respekten för de demokratiska värdena. Det europeiska området med frihet, säkerhet och rättvisa utgör med andra ord en **garanti för de demokratiska principerna och respekten för de mänskliga rättigheterna**. Det gemensamma erkännandet av dessa principer är en grundläggande komponent av unionsmedborgarskapet och ingår i stadgan om de grundläggande rättigheterna, som nu utgör grunden för integrationen för alla dem som lever i unionen.

Gemensamma insatser svarar här mot ett **tydligt krav från den allmänna opinionen** och mot ett **tydligt fastställt behov**, eftersom brottsligheten inte håller sig inom de nationella gränserna och dessa frågor är av gemensamt intresse i ett område med fri rörlighet. Avskaffandet av ekonomiska gränser och den fria rörligheten går hand i hand med rättigheter och garantier och det är inte meningen att upprätthållandet av polis- och domstolsgränser ska skydda dem som bedriver illegal verksamhet.

Den yttre dimensionen av dessa insatser är särskilt viktig och kompletterar de nära och prioriterade förbindelser som unionen har för avsikt att utveckla med sina grannländer.

Unionen kan lämna betydande bidrag på följande fyra områden:

- Kollektiva insatser bör göra det möjligt att inrätta en **gemensam kontroll och övervakning av de yttre gränserna** på grundval av en gemensam förvaltning, mekanismer för ekonomisk solidaritet, gemensamma regler för kontroll, samarbete, informationsutbyte, utbildning och utvärdering. På sikt bör man sträva efter att inrätta en gemensam europeisk gränspolisiskår som bevakar de yttre gränserna och som i nära samarbete med de olika nationella myndigheterna garanterar att de gemensamma yttre gränserna överallt är föremål för en enhetlig kontroll.
- Införandet av en verklig **gemensam invandrings- och asylpolitik** är också ett av unionens grundläggande mål. Det står helt klart att en gemensam hantering av migrationsströmmarna är nödvändig. Det gäller alltså att lyckas samordna integrationspolitiken på ett effektivt sätt och att upprätthålla den höga skyddsnivån för flyktingar som gör EU till en referens i det internationella flyktingmottagandet. En harmonisering av lagstiftningen behövs om de gemensamma målen ska kunna uppfyllas, bland annat när det gäller att fastställa gemensamma europeiska asylregler och en gemensam ställning för invandrare inom EU.
- **Organiserad brottslighet och terrorism** kan bara bekämpas effektivt på europeisk nivå, bland annat genom att en gemensam ram utvecklas för rättsligt och polisiärt samarbete mellan medlemsstaterna när det gäller utredningar och åtal.

När det gäller dessa tre områden – gränskontroll, asyl och invandring, kampen mot organiserad brottslighet och terrorism – handlar det alltså om att **bygga en europeisk allmän ordning som gör de nationella systemen för allmän ordning effektivare och fullt ut respekterar unionens grundläggande värden**. Detta är också ett av de krav som unionsmedborgarskapet för med sig.

- Åtgärder från unionens sida förefaller också vara påkallade för att skapa ett verkligt europeiskt rättsområde som grundar sig på **civilrättsligt och straffrättsligt samarbete** som man i framtiden skulle behöva inlemma i **en och samma institutionella och rättsliga ram**. I detta sammanhang bör även betonas att de nuvarande fördragsbestämmelserna om **skydd av gemenskapens finansiella intressen** måste kompletteras med en rättslig grund som gör det möjligt att inrätta en europeisk åklagarmyndighet och anta bestämmelser om straffrättsliga påföljder för transnationellt bedrägeri.

Instrument för effektivare och bättre samordnade gemensamma insatser

På de områden där medlemsstaterna inte längre kan uppfylla sina förpliktelser själva bör gemensamma insatser ta vid. För att göra de gemensamma insatserna trovärdiga **måste unionens nuvarande instrument och beslutsrutiner förbättras**, genom att gradvis i enlighet med Amsterdamfördraget låta mellanstatligt samarbete övergå till att omfattas av gemenskapsmetoden. För att de gemensamma målen ska kunna uppnås **krävs både insatser från medlemsstaterna och**

från Europeiska unionen, eftersom varje nivå måste ta sin del av ansvaret. Olika instrument behöver användas: harmonisering och tillnärmning av lagstiftningarna, ömsesidigt erkännande, samordning av den nationella politiken, mekanismer för utbyte av information och samarbetsorgan, ekonomiskt stöd, bland annat för utbildning, utbyten och utveckling av pilotprojekt.

Vid **lagstiftning** bör **gemenskapsmetoden** användas fullt ut med **exklusiv initiativrätt**, **medbeslutandeförfarandet**, **kvalificerad majoritet** och **domstolskontroll**. Erfarenheterna visar att om flera har initiativrätt och om det är enhälliga beslut som tillämpas, påverkar det samstämmigheten, effektiviteten och kvaliteten på besluten negativt.

Men det är inte alltid nödvändigt att lagstifta. Den icke-bindande samordning som den *öppna samordningsmetoden* innebär kan vara användbar.

Att varje nationellt system har förtroende för de andra medlemsstaternas rättssystem är nödvändigt om ett rättsområde utan gränser ska kunna införas. Även om man inte ska utesluta att det av uppenbara effektivitetsskäl kan föreligga ett behov av harmonisering, bör *ömsesidigt erkännande* vara den metod som företrädesvis används för det civilrättsliga och straffrättsliga samarbetet.

Den önskvärda omfattningen av den **civilrättsliga harmoniseringen** har att göra med vissa verksamheters gränsöverskridande dimension och behovet att se till att den inre marknaden fungerar korrekt. **Harmonisering av den materiella straffrätten** bör däremot **inskränka sig till vissa synnerligen allvarliga brott** eller brott som till sin natur är transnationella. Den bör åtföljas av en gemensam definition av processrättsliga garantier, bland annat för vad som är en rättvis rättegång. När det gäller det **polisiära samarbetet** kan de flesta målen uppnås genom administrativt samarbete mellan medlemsstaternas polismyndigheter. Unionens potentiella insatser bör även fortsättningsvis inskränka sig till att i fördraget fastställa villkoren för inrättandet av mekanismer som gör det möjligt för de nationella myndigheterna att utbyta information och samarbeta effektivt. Europol bör bli lika operationell som Eurojust så att effektiva och samordnade polisiära och rättsliga utredningar kan garanteras på europeisk nivå. Frågan om den demokratiska och rättsliga kontrollen av Europol bör också behandlas.

Man bör alltså med utgångspunkt från fördragets nuvarande komplexa uppräknings av åtgärder och förfaranden **i fördraget fastställa och klargöra unionens prioriterade mål och identifiera för vilka av dem som ömsesidigt erkännande kan tillämpas, för vilka det behövs någon form av harmonisering av den nationella lagstiftningen och fastställa vilka förfaranden som ska tillämpas så att man kan garantera en effektiv och snabb beslutprocess.** På detta sätt kan man sätta gränser för unionens normgivningsinitiativ.

Kommissionen föreslår således följande:

- Konkretisera unionsmedborgarskapets juridiska innehåll.
- Intensifiera de gemensamma insatserna på följande områden: kontroll och övervakning av de yttre gränserna, definition av allmänna villkor för asylrätt och invandrarsstatus, kamp mot organiserad brottslighet och terrorism genom ett effektivt samarbete mellan Eurojust och Europol, civilrättsligt och straffrättsligt samarbete när det är påkallat av de gränsöverskridande verksamheterna.
- Komplettera bestämmelserna i fördraget om skydd av gemenskapens ekonomiska intressen genom att inrätta en oberoende EU-åklagare.
- Fastställ tydligare unionens prioriterade mål i fördraget i syfte att utveckla begreppet unionsmedborgarskap och se till att de grundläggande fri- och rättigheterna respekteras i enlighet med *Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna*.
- Identifiera de instrument som behövs för att nå de gemensamma målen, precisera vilken grad av harmonisering av lagstiftningen som behövs och fastställ effektiva och snabba beslutsförfaranden.

C. 1.3. Unionen måste ta sitt ansvar som världsmakt

Europeiska unionen har skapat en marknad som blir alltmer integrerad och som ger verklig ekonomisk tyngd. Genom den ekonomiska och monetära unionen och EU:s gemensamma valuta har EU fått en reell möjlighet att påverka de internationella monetära och finansiella relationerna. EU:s stora betydelse är ett faktum. Frågan kvarstår vilken inriktning EU ska ges och hur denna potential kan omvandlas till styrka. Det kommer inte att lyckas utan en uttalad politisk vilja och det kommer att kräva en öppen diskussion om strukturer, instrument och beslutsformer.

Europeiska unionens uppdrag

Den europeiska integrationen bygger på en historisk försoning mellan Europas nationer och folk och har gett Västeuropa **fred och stabilitet**. Det är denna stabilitet som man nu håller på att exportera. Utvidgningen är helt klart det mest påtagliga politiska projekt som unionen kommer att företa under de kommande åren och det som har störst betydelse för Europas säkerhet. EU:s grannländer i söder och öster utgör de facto det prioriterade området för en gemensam utrikespolitik, oaktat andra förbindelser som sedan länge har varit viktiga för unionen, som de transatlantiska relationerna och partnerskapen med AVS-länderna.

Om unionens utrikespolitik ska kunna göra sig gällande i större utsträckning än idag måste den ha

en **beslutskapacitet i säkerhets- och försvarsfrågor**. När nu det kalla kriget är slut, har det blivit lika viktigt att kunna sända trupp till konflikthärdar på annat håll som det varit att förfoga över ett gemensamt försvar. Denna utveckling påverkar naturligtvis inte vissa medlemsstaters särskilda syn på vilka åtgärder som skulle kunna ha försvarsmässiga konsekvenser.

Europeiska unionen har en viktig roll att spela som aktör i **globaliseringen**. Samtidigt som en mängd europeiska aktörer drar nytta av globaliseringens fördelar växer oron över vad som uppfattas som en företeelse som man inte verkar kunna kontrollera och som leder till att vissa länders eller ekonomiska aktörers val får effekter som ingen verkar ha ett grepp om. Detta är inte oväsentligt för demokratiernas funktion och de offentliga myndigheternas legitimitet. För medborgarna handlar det om att bevara eller återskapa sitt inflytande och sin förmåga att utöva en demokratisk kontroll. Ofta handlar det även om att kunna fastställa regler för sådant som den globaliserade marknaden inte reglerar på ett optimalt sätt, till exempel sociala frågor, miljöfrågor, kulturell mångfald och möjlighet till olika livsstilar.

Efter utvidgningen kommer EU att vara världens största ekonomi. Unionens förmåga att ha något att säga till om när det gäller hur den globala ekonomin styrs kommer att öka, vilket gör att EU än mer än idag måste ta hänsyn till den övriga världens intressen när de ekonomiska politiska besluten fattas.

Unionen kommer att kunna agera mer beslutsamt och effektivt för en hållbar utveckling och mot vissa av de nya risker som oftast har att göra med den allvarliga brist på ekonomisk och social jämvikt i världen som kvarstår eller till och med förvärras: stora industriländer och utvecklingsländer har strukturella handelsunderskott och alltför stor skuldsättning, finansiell instabilitet, regionala konflikter och civilt kaos som ger upphov till migrationsströmmar och som bidrar till framväxten av terrorism, illegal handel och invandring samt global och lokal miljöförstöring. Unionen måste agera mot orsakerna till dessa nya hot mot vår säkerhet och vårt välstånd, både de närliggande och de mer fjärran. Unionen måste försvara en strategi för hållbar utveckling som bygger på en multilateral och multipolär organisation av världsekonomin och som motsätter sig hegemoni och ensidighet.

I många avseenden är det **genom EU**, genom att samordna och ena våra politiska viljor, **som vi européer kan försvara vår samhällsmodell och på bästa sätt utöva våra demokratiska rättigheter**. Det är EU som i egenskap av internationell aktör av första rang bättre än andra aktörer kan bidra till att styra och stabilisera det internationella systemet.

För utrikespolitiken gäller det att hitta den effektivitet som uppnåtts för den gemensamma handelspolitiken. Viktiga framsteg har gjorts under de senaste åren med anknytning till de ofta avgörande insatser som gjorts av den höga representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, till exempel de gemensamma insatserna på Balkan och utvecklingen av en

gemensam säkerhets- och försvarspolitik. Men det finns en viktig potential som vi fortfarande inte har utnyttjat och som skulle göra det möjligt för unionen att hävda sig på det internationella planet. Utrikespolitiken bör bli samstämmig, med utgångspunkt från mer uttalade utrikespolitiska riktlinjer, genom att samtliga instrument som unionen och medlemsstaterna förfogar över mobiliseras.

Mot en effektivare utrikespolitik, mot en mer samstämmig utrikespolitik

Det är inte lätt att dela upp unionens utrikespolitik. Den går från traditionella diplomatiska och militära frågor och in på områden som rättsliga och polisiära frågor, miljö, handel, tullfrågor, utveckling och euroområdet representation utanför EU. Målet måste vara att integrera dessa olika områden och uppnå en effektiv syntes med alla till buds stående medel. Det är alltså inte fråga om att göra utrikespolitiken till ett "gemenskapsområde" där de klassiska gemenskapsförfarandena tillämpas, vilket inte skulle vara förenligt med framväxten av en europeisk militär dimension. Det är inte heller fråga om att göra utrikespolitiken mer "mellanstatlig" genom att utvidga medlemsstaternas eller den höga representantens befogenheter på bekostnad av kommissionens. Om utrikespolitiken helt och hållet skulle göras till ett gemenskapspolitiskt område skulle det inte gå att idag beakta hela den politiska dimensionen av de utrikes åtgärderna, som inte begränsar sig till ett antal befogenheter, instrument och åtgärdsområden och det skulle inte heller gå att täcka hela det militära området.

Om den nuvarande jämvikten däremot bibehålls eller förstärks skulle det permanenta förekomsten av många olika initiativstagare, beslutsfattare och aktörer.

Det viktiga är i stället att på ett realistiskt sätt ta sig an det dubbla kravet på samstämmighet och effektivitet:

- Samstämmighet, genom att skapa en enda tyngdpunkt som har hand om de politiska initiativen och identifierar och ger uttryck för det gemensamma intresset.
- Effektivitet, genom att anpassa rutinerna till utrikespolitikens natur, framför allt till de militära insatsernas särdrag.

• Exklusiv initiativrätt och samstämmiga insatser

En av de saker som kännetecknar gemenskapsmetoden är Europeiska kommissionens exklusiva initiativrätt i lagstiftningsfrågor. Detta arbetssätt innebär att kommissionen helt oberoende lägger fram förslag inför Europaparlamentet och rådet. Förslagen tillvaratar det gemensamma europeiska intresset och inte nationella intressen eller särintressen.

När det gäller utrikespolitiken är det minst lika viktigt att det är **en enda instans som har initiativrätten** och att insatserna är samstämmiga. Idag finns det två instanser. Den ena har en mellanstatlig funktion och logik och organiserar kring den höga representanten ett första uttryck för medlemsstaternas gemensamma vilja, vilket har gjort det möjligt att utveckla en gemensam kultur

och ömsesidigt förtroende. Den andra bygger på gemenskapsmetoden och har alla de särdrag som behövs för att kunna fastställa unionens långsiktiga allmänna intressen, från analys- och initiativstadiet till mobiliseringen av gemensamma resurser och instrument.

Denna uppdelning är en källa till ineffektivitet och bör på sikt ersättas av en enda instans med förutsättningar att på ett strukturerat och långsiktigt sätt tillvarata de gemensamma intressena. Det bör vara en opartisk, permanent instans som förfogar över den sakkunskap som krävs för att kunna analysera läget, bedöma om de disponibla resurserna räcker för att uppnå målen samt föreslå åtgärder. Samtliga medlemsstater och Europeiska kommissionen har idag rätt att lägga fram förslag, vilket leder till förvirring och till en risk att de gemensamma intressena inte beaktas till fullo vid själva utarbetandet av initiativen.

Därför borde tyngdpunkten för de politiska initiativen och för garanterandet av de olika insatsernas samstämmighet placeras hos kommissionen.

- Representation och medel att agera

Att införa en exklusiv initiativrätt och garantera samstämmigheten samtidigt som hänsyn tas till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens särdrag innebär att välja en medelväg mellan *status quo* och gemenskapsmodellen. Det bygger på två komponenter.

För det första måste kapaciteten att ta politiska initiativ samordnas med den som Europeiska kommissionen förfogar över när det gäller att utarbeta och använda unionens olika utrikespolitiska instrument. För att åstadkomma en trovärdig och samstämmig utrikespolitik är det inte acceptabelt att den höga representanten lägger fram förslag utan att samtidigt kunna ange med vilka medel de ska sättas i verket. Det är inte heller acceptabelt att en instans utanför kommissionen efter eget skön förfogar över medel och instrument som kommissionen förvaltar och har det politiska och budgetmässiga ansvaret för.

För det andra innebär denna lösning att man av praktiska skäl och av effektivitetsskäl **etappvis slår ihop de funktioner som idag innehas av den höga representanten och kommissionsledamoten med ansvar för yttre förbindelser**. Som ledamot av kommissionen skulle den höga representanten åtnjuta en dubbel legitimitet, dels genom att han eller hon nominerats av medlemsstaterna, dels genom att det är Europaparlamentet som godkänner kollegiet i dess helhet. Den höga representanten skulle svara för förhandlingar om avtal med tredje land, mobilisera olika typer av instrument, föreslå riktlinjer för biståndet och skulle kunna utarbeta handelssanktioner och ekonomiska sanktioner. Den höga representanten skulle därigenom både vid utarbetandet och genomförandet av unionens politiska initiativ att bidra till en bättre politisk samstämmighet med annan gemensam politik med stark utrikespolitisk koppling.

Den höga representanten/kommissionens ledamot med ansvar för yttre förbindelser, bör också ges en **ledande roll i den dagliga krishanteringen**. Det står klart att Nicefördragets lösning är

otillräcklig. Enligt denna lösning är det kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, som snart kommer att bestå av ett trettiotal ledamöter, som under rådets ansvar ska utöva den politiska kontrollen och den strategiska ledningen av krishanteringsinsatser.

Villkoren för en sådan sammanslagning måste preciseras:

- Särskild ställning: Den höga representanten/kommissionens ledamot med ansvar för yttre förbindelser, bör väljas i samförstånd av kommissionens ordförande och rådet i dess sammansättning av stats- och regeringschefer för att utöva denna befattning under överinseende av kommissionens ordförande.
- Ändring av rutiner: Sammanslagningen av de funktioner som innehas av den höga representanten och kommissionens ledamot med ansvar för yttre förbindelser innebär inte att alla aspekter av utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken ska behandlas enligt samma rutiner. När det gäller säkerhetspolitiken måste man skilja mellan den strategiska eller diplomatiska funktionen, den ekonomiska funktionen, bland annat rustningspolitiken, och den strikt militära funktionen att förbereda och genomföra militära operationer.
- Ändring av kommissionens beslutsrutiner: Olika inre rutiner bör införas beroende på om det handlar om utrikespolitiska initiativ, initiativ på andra områden, t.ex. när det gäller bistånd och handelspolitik eller andra initiativ när det gäller säkerhets- och försvarspolitik, som kräver särskilda, sekretessbelagda och snabba arbetsrutiner.
- Tidsplan för genomförandet: Dessa ändringar måste följa en tidsplan som går i etapper, precis som för införandet av den ekonomiska och monetära unionen.

Unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik bör tilldelas **tillräckliga medel från gemenskapens budget**, vilket inte är fallet idag. Dessutom bör **de medel som krävs för politikens genomförande kunna mobiliseras snabbt**, mycket snabbare än idag, vilket förutsätter att en särskild dialog upprättas med budgetmyndigheten och att bestämmelser antas för att anpassa gemenskapens regler till de särdrag som kännetecknar denna sektor. Den höga representanten/kommissionens ledamot med ansvar för yttre förbindelser, bör kunna stödja sig på ett starkt **nätverk av delegationer i tredje land**.

De kollektiva intressena bör företräddas gemensamt. Att unionen talar med mer än en röst vid internationella kriser försvagar unionens trovärdighet. Den höga representanten/kommissionens ledamot med ansvar för yttre förbindelser, bör utöva kontroll över denna språkrörsfunktion, vilket inte hindrar att han eller hon ber en eller annan medlemsstat att försvara gemensamma ståndpunkter eller agera medlare om det finns objektiva skäl för det.

• Beslutsrutiner

Vid sammanslagningen av funktionerna måste hänsyn tas till behovet av samstämmighet och till vissa särdrag som kännetecknar utrikespolitiken, framför allt dess militära dimension. Därför måste besluts- och genomföranderutinerna anpassas så att man får den önskvärda integrationsgraden och så att Europeiska rådet får en enda samtalspartner för att dess riktlinjer snabbt och samstämmigt ska

kunna sättas i verket.

För att ett politiskt initiativ från den höga representanten/kommissionens ledamot med ansvar för yttre förbindelser, ska godtas som ett EU-initiativ krävs det att det får stöd av ett visst antal medlemsstater. Man måste beakta att detta är ett mycket speciellt område där medlemsstaternas geografi, historia och militära interventionsresurser gör att en medlemsstat ibland kan hamna i en mycket speciell ställning till tredje land och till konflikter som uppstår vid EU:s gränser. Det skulle bli en uppgift för den höga representanten/kommissionens ledamot med ansvar för yttre förbindelser, att i detalj vid själva utarbetandet av det politiska initiativet ta hänsyn till dessa särdrag och till de olika medlemsstaternas intressen.

Om vederbörlig hänsyn tas till denna dimension vid själva utformningen av initiativen, då unionens gemensamma intresse fastställs, skulle beslutsfattande med kvalificerad majoritet uppfylla både kraven på effektivitet och legitimitet. Kravet på enhällighet bör avskaffas, utom vid förfaranden som kan användas i säkerhets- och försvarsfrågor, eftersom de metoder som har fungerat någorlunda väl hittills inte kommer att fungera när antalet medlemsstater fördubblas. När det gäller utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken bör nämligen det gemensamma intresset definieras på ett dynamiskt sätt. Inte genom att alla anpassar sig till någon eller någras betänkligheter utan genom att man strävar efter en trovärdig och effektiv politik som utanför unionens gränser försvaret vissa värden som är av grundläggande betydelse för våra demokratier. För en utvidgad union är enhällighet i utrikespolitiken inte mer befogad än i handelspolitiken. Genom att på detta vis reformera initiativrätten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, representationen, medlen att agera och beslutsrutinerna skulle konventet beakta de erfarenheter som gjorts sedan Maastricht och Amsterdam och behovet av att stärka den ”institutionella triangeln”. De föreslagna förändringarna skulle göra det möjligt att garantera systemets konsekvens genom att den höga representanten inlemmas i kommissionen, att bibehålla en starkt inslag av konsensus och legitimitet i rådet och att öka öppenheten och stärka den demokratiska kontrollen för parlamentet. Ett annat tillvägagångssätt skulle försvaga de gemensamma insatserna nu när unionen ska få dubbelt så många medlemmar och skulle innebära en risk att unionens konstitutionella organisation fragmenteras.

Förbereda framtiden

Efter år av politiskt samarbete i form av förklaringar, har övergången till de nuvarande metoderna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inte varit lätt. Arbetsrutinerna är mer gemensamma än förut men långt ifrån så effektiva som behövs. Detta **kommer inte att kunna avhjälpas om inte strukturerna, instrumenten och beslutförfarandena genomgår**

samstämmiga förändringar.

Kommissionen anser att den måste förbättra arbetsrutinerna enligt följande utan att invänta en översyn av fördraget:

- Närmare samarbete mellan den höga representanten och kommissionen genom inrättande av vissa gemensamma tjänster.
- Utveckling av delegationernas politiska roll.
- Närmare samordning mellan den höga representanten och kommissionen när det gäller användningen av budgetmedel för unionens utrikes insatser.
- Gemensamt deltagande i vissa delar av kommissionens och rådets arbete.
- Samordnat deltagande i Europaparlamentets debatter.
- Gemensam presentation av initiativ och dokument.

Enligt kriterier och en tidsplan som återstår att precisera föreslår kommissionen med andra ord följande:

- Ge den höga representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kapacitet att garantera den övergripande samstämmigheten i de politiska initiativen och en ledande roll i krishanteringen.
- Slå ihop de funktioner som innehas av den höga representanten och kommissionsledamoten med ansvar för yttre förbindelser och fastställ villkoren för hur den höga representanten ska inlemmas i kommissionen.
- Ge utrikespolitiken de resurser som krävs: budgetmedel, anpassade förfaranden, nätverk av delegationer i tredje land.
- Slopa kraven på enhällighet och inför röstning med kvalificerad majoritet, utom för de särskilda bestämmelser som tillämpas i säkerhets- och försvarsfrågor.
- För det första se till att de kollektiva intressena företräds på ett samstämmigt sätt och för det andra att de företräds av en och samma person: den höga representanten/kommissionens ledamot med ansvar för yttre förbindelser.

II. 2. Ett konstitutionellt fördrag

Om det ska gå att fördjupa det europeiska projektet är de nuvarande fördragens institutioner, instrument och beslutsförfaranden ibland otillräckliga och föga anpassade för en union med nära trettio medlemsstater. Konventet har till uppgift att bidra till att skapa en mer demokratisk och mer effektiv union.

Det är nödvändigt att se över den institutionella strukturen och klargöra hur EU utövar sina befogenheter.

A. 2.1. Utarbeta ett konstitutionellt fördrag

Europeiska unionen bygger idag på fyra grundläggande fördrag. EU driver sin politik enligt olika förfaranden beroende på vilket området det gäller. EU är inte en juridisk person. Vissa stater har beviljats undantag och deltar inte i all gemensam politik.

Denna situation är resultatet av femtio års europeisk integration, men har idag blivit en källa till oklarheter och inkonsekvens. Dagens situation hindrar EU att agera med den effektivitet som krävs. Inför en utvidgning som saknar motstycke i historien är det nu nödvändigt att rationalisera hela processen.

Slå ihop fördragen

För att förenkla och rationalisera den institutionella strukturen är det nödvändigt att **slå ihop Fördraget om Europeiska unionen med gemenskapsfördragen** och överge den juridiskt viktiga men politiskt i stor utsträckning överspelade distinktionen mellan gemenskapen (första pelaren), den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren) och det polisiära och straffrättsliga samarbetet (tredje pelaren). **Europeiska unionen** bör vara en enda **juridisk person**. Detta skulle dock inte innebära att gemenskapsförfarandena nödvändigtvis skulle tillämpas i oförändrad form inom de områden som för närvarande hör till den andra och tredje pelaren. Man bör även inom ramen för en gemensam institutionell struktur definiera beslutsförfaranden och de olika institutionernas roller med utgångspunkt från åtgärdernas natur.

Se över undantagsordningarna

De undantag som har beviljats vissa medlemsstater genom särskilda protokoll är resultatet av nationella önskemål och är helt och hållet förenligt med unionens nuvarande rättsliga ram, olika fördrag som ingåtts mellan suveräna medlemsstater. Om konventet skulle uttala sig för ett konstitutionsfördrag som på sikt skulle kunna leda till att en verklig konstitution antas av samtliga unionsmedborgare, skulle de flesta av undantagen vara svåra att motivera. Undantagen innebär ju en bristande jämlikhet mellan unionens medborgare. Institutionernas förmåga att utforma, besluta

och genomföra vissa typer av politik skulle snabbt kunna ifrågasättas – om man inte anpassar institutionernas sammansättning efter den fråga som avhandlas, vilket är naturligt för rådet men vållar uppenbara problem för kommissionen och Europaparlamentet.

En av de stora utmaningarna i en utvidgad union blir att klara av att hantera medlemsstaternas olika intressen och olika resurser utan att försvaga institutionerna.

Fördragets bestämmelser om det närmare samarbetet är en teoretisk lösning som förmodligen skulle fungera för punktinsatser som inte är kopplade till unionens stora politiska val som skulle kunna motivera att man modifierar den gemensamma institutionella ramen. Men de lämpar sig inte för att ta sig an den allt större differentieringen mellan de olika medlemsstaterna.

Vissa undantag ger upphov till stora praktiska problem för de insatser som en majoritet av medlemsstaterna har valt att utföra, eftersom medlemsstaterna i praktiken är så beroende av varandra. Detta är till exempel fallet med de undantag som rör den fria rörligheten för personer och som gör att samarbetet med vissa länder utanför unionen är mindre komplicerat än med vissa av medlemsstaterna.

Kommissionen förespråkar alltså starkt en kritisk **översyn av undantagen. Konventet borde fastställa att ett *Europa à la carte* inte är en lösning för unionens framtida utveckling.** Vid utarbetandet av ett konstitutionellt fördrag bör man politiskt överväga vad ett medlemskap i Europeiska unionen innebär jämfört med andra former av samarbete, till exempel det som utvecklats inom ramen för Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Förenkla fördragen

När väl de grundläggande politiska valen har gjorts på dessa två punkter – en gemensam institutionell struktur och en översyn av vissa undantag – kommer det att gå att verkligen ta itu med förenklingen av fördragen på ett sätt som svarar mot medborgarnas förväntningar och utarbeta en referenstext som innehåller stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Faktum är att fördragen innehåller hundratals olika bestämmelser som är av mycket olika betydelse och räckvidd. Med ledning av resultaten från en studie som kommissionen uppdrog åt Europeiska universitetsinstitutet i Florens, lade kommissionen år 2000 fram ett förslag, utan att gå in på några detaljer, om att fördragen skulle omstruktureras i två delar¹. En rangordning av fördragens olika bestämmelser skulle göra det möjligt att skilja de grundläggande bestämmelserna (de grundläggande rättigheterna, maktfördelningen, principerna för den gemensamma politiken) från tillämpningsbestämmelserna, som på så vis skulle kunna modifieras på ett enklare sätt än vad som är fallet för fördragsändringar idag.

¹ *Ett grundfördrag för Europeiska unionen*, meddelande från kommissionen av den 12 juli 2000 (KOM (2000) 434)

Europeiska unionen skulle på så sätt få en **text av konstitutionskaraktär** – en text som skulle samexistera med de nationella konstitutionerna och klargöra den europeiska offentliga förvaltningens speciella karaktär och som medborgarna skulle förstå har samma innebörd för unionen som en konstitution har för en medlemsstat.

Det är i detta sammanhang man måste ställa frågorna om hur ett sådant juridiskt instrument ska ratificeras och vilka konsekvenserna skulle bli om en eller flera medlemsstater inte ratificerar det och om det är lämpligt att införa en bestämmelse som fastställer villkoren för hur en medlemsstat kan lämna unionen.

Kommissionen föreslår alltså följande:

- Slå ihop EU och gemenskaperna och gör EU till juridisk person.
- Fastställ beslutsförfaranden och institutionernas roll med utgångspunkt från åtgärdernas natur.
- Gör en kritisk översyn av de undantag som beviljats vissa medlemsstater.
- Låt det ovannämnda utgöra utgångspunkten för arbetet med att förenkla fördragen.
- Skapa ett konstitutionellt fördrag som består av stadgan om de grundläggande rättigheterna i vilket de viktigaste bestämmelserna i fördragen återges och fastställ särskilda rutiner för ändringar av övriga bestämmelser.
- Utred hur detta konstitutionella fördrag ska antas och träda i kraft.

B. 2.2. Klargöra hur unionen utövar och genomför sina befogenheter

EU-bestämmelserna, som ofta påstås vara för detaljerade, verkar i vissa fall bortse från nationell praxis och från det specifika sätt på vilket varje medlemsstat bedriver viss politik. De kommer i konflikt med traditioner och identiteter, dvs. det sätt som folken under århundradens lopp har byggt upp sin nation. De tar heller inte hänsyn till fördelningen av de befogenheter som vissa medlemsstater har infört mellan den nationella nivån och regionerna, särskilt de regioner som har lagstiftande befogenheter.

Frågan om befogenheterna understryker vissa brister när det gäller hur unionen fungerar:

- Brist på tydlighet på grund av förfarandenas komplexitet och antalet instrument.
- Brist på ansvar: när beslutsprocessen blir för obegriplig på grund av komplexitet, när de som medborgarna kan stödja inte är de som beslutar eller svårligen tar sitt ansvar inför sina väljare, så är det inte demokratiskt.
- Brist på närhet på grund av det faktum att subsidiaritetsprincipen inte alltid respekteras.

- Brist på effektivitet: tröghet i besluten, skillnader mellan EU-insatser och medborgarnas förväntningar.

Tydlighet, ansvar, närhet och effektivitet: målen ifrågasätts inte, men man bör undersöka på vilket sätt man kan uppnå dem.

Åter bekräfta grunderna i det nuvarande systemet

Principerna för kollektiva insatser är mer än någonsin relevanta. Unionen utövar sina befogenheter endast därför att de fördrag som varje medlemsstat har ratificerat enligt sina nationella förfaranden, har gett den mandat och medel att agera. Varje befogenhet som inte tilldelats unionen finns kvar hos medlemsstaterna. När unionen inte har exklusiv behörighet skall den respektera subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, dvs. agera klarsynt och inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att nå de mål den ställt upp.

Det skulle vara värdefullt om EU:s framtida grundfördrag tydligt anger de principer som skall styra unionens insatser :

- Unionen kan endast agera när den har fått en befogenhet (principen om tilldelning av befogenheter).
- Unionen kan endast agera med full respekt för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som definieras i fördragen.
- EU-rätten har företräde framför den nationella rätten.

Klassificera befogenheterna?

Eftersom Europeiska unionen inte är en stat utan förenar stater och folk genom en form av politisk integration *sui generis*, har nästan all politik samtidigt en EU-dimension och en nationell dimension. Analysen av fördragen visar att EU har exklusiv behörighet på mycket få områden. När det gäller de flesta politikområden anser man allmänt att de befogenheter som unionen har tilldelats är delade eller kompletterande.

En undersökning av vart och ett av områdena, när det gäller bestämmelserna i fördraget och i den lagstiftning som antagits sedan början av den europeiska integrationen, skulle kunna göra det möjligt att upprätta en **förteckning över de befogenheter unionen har idag**. Men att i fördraget kodifiera en sådan katalog skulle innebära att den **på ett stelbent och konstlat sätt skulle fastställa unionens möjligheter till insatser**, vilket skulle vara särskilt olämpligt i ett globalt sammanhang som utvecklas snabbt. Detta sätt skulle endast ge en **begränsad tydlighet** när det gäller den konkreta fördelningen av de delade eller kompletterande befogenheterna:

- Det är omöjligt att fördela insatsområden till en enda beslutsnivå, oavsett om den är nationell eller europeisk. Transportpolitiken, asyl- och immigrationspolitiken eller socialpolitiken bedrivs samtidigt på EU-nivå och på nationell nivå: allt beror på de

åtgärder som avses. På EU-nivå kan man inte lagstifta när det gäller kulturpolitik, men konkurrenspolitiken kan ha effekt på de beslut som fattas på nationell nivå: allt beror på de åtgärder som avses,

- Om man ser på åtgärdsnivå, är det omöjligt att fastställa annat än mycket allmänna principer (intresse att agera gemensamt) för att besluta om en särskild insats skall göras på nationell nivå eller på EU-nivå.

För ett stort antal fall **skulle man inte uppnå den förväntade tydligheten genom en klassificering av befogenheterna.**

Rationalisera sätten att agera

För att ge begreppen subsidiaritet och proportionalitet ett operativt stöd skulle det vara lämpligt att **precisera i fördraget hur Europeiska unionen agerar och med vilken intensitet för att uppnå vilket resultat.**

Vissa bestämmelser i fördraget gäller direkt för medlemsstaterna, andra kräver en lagstiftningsåtgärd eller att genomförandebestämmelser antas. Ibland krävs för att uppnå önskad effekt en intensiv insats på EU-nivå, som lämnar lite utrymme för ett nationellt initiativ. Så är fallet när det gäller lagstiftning eller beslut som skall tillämpas enhetligt i alla medlemsstater. I andra fall, lämnar EU-insatserna stort utrymme till de nationella myndigheterna, t.ex. när fördraget föreskriver en icke-bindande samordning av politiken på nationell nivå. Under de senaste åren har även nya samrådsformer framkommit, med *den öppna samordningsmetoden* genom vilken vissa insatser, som ibland inte omfattas av unionens lagstiftningsbefogenheter, kan ges gemensamma inriktningar. Förordningar med enhetlig tillämpning, fullständig eller minimal harmonisering, ömsesidigt erkännande, mer eller mindre tvingande samordning... **det är nödvändigt med en rationalisering av dessa olika sätt att agera.** Man bör notera att vissa bestämmelser i fördraget utesluter varje form av harmonisering, t.ex. när det gäller hälsa, kultur eller utbildning, fastän kollektiva insatser har gett betydande resultat på dessa områden, t.ex. *Erasmus*-programmet. Troligen är det möjligt att utvidga detta synsätt och, med utgångspunkt i en förteckning över de sätt att agera som upprättats i fördraget, **för vissa områden precisera den önskade graden av intensitet för EU-insatserna för att bibehålla utövandet av nationella befogenheter.**

Behålla flexibiliteten

I artikel 308 ger Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen rådet möjlighet att, enhälligt och efter samråd med Europaparlamentet, vidta nödvändiga åtgärder för att förverkliga ett gemensamt mål. Denna artikel är ofta föremål för kritik.

Man kan i detta sammanhang notera att **artikel 308 inte medger att nya befogenheter skapas.** Bör man utvidga möjligheterna att tillämpa artikel 308, antingen för att utvidga eller för att minska

området för de befogenheter som utövas av unionen? Antagligen inte, eftersom **det normala och demokratiska sättet att anpassa unionens befogenheter förblir en ändring av fördraget.**

Måste man då göra tillämpningen av artikel 308 mer tvingande? Debatterna i konventet visar att **många erkänner intresset att behålla en viss flexibilitet i systemet.** För bättre tillämpning av denna bestämmelse, som för övrigt fortfarande är mycket begränsat är det att föredra att man börjar med att **återigen granska de gemensamma målen**, såsom de återges bl.a. i artikel 3 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och vid behov förtydliga de insatsbefogenheter som behövs för att förverkliga dem.

Förenkla antagandet och genomförandet av unionens beslut

Kommissionen har ofta sagt att den är angelägen om att utveckla Europaparlamentets roll när det gäller lagstiftning och budget. Därför skall **medbeslutandet bli allmän regel för att EU-lagstiftningen.** Det är lämpligt att i det framtida konstitutionella fördraget förtydliga räckvidden för EU-lagstiftningen, så att EU-lagstiftaren kan definiera allmänna bestämmelser utan att i detalj kodifiera sätten att genomföra dem.

Den nationella lagstiftarens företrädesrätt kommer att respekteras bättre om **EU-lagstiftningen koncentrerar sig på allmänna mål** och ger denna ett så stort urval som möjligt när det gäller sätten att genomföra den. Lagstiftningsvägen kan även kombineras med andra icke-tvingande åtgärder, t.ex. rekommendationer, riktlinjer eller även självreglering inom en överenskommen gemensam ram.

För att genomföra den gemensamma politiken på ett bra sätt, skulle man kunna se över om det vore **läggligt att bibehålla viss lagstiftning**, i syfte att eventuellt avskaffa den om det visar sig att insatserna kan genomföras bättre av medlemsstaterna.

Dessa inriktningar är inte nya. Ibland begränsas de av graden av förtroende som medlemsstaterna har för varandra när det gäller att respektera vissa särskilt betydelsefulla bestämmelser för den fria rörligheten för varor, t.ex. när det gäller hälsa och säkerhet. Hur det än är med det reflekterar EU-institutionerna sedan länge över den teknik och de arbetssätt som gör det möjligt att **lagstifta bättre**, dvs. att även respektera subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och att lämna utrymme åt de nationella parlamenten. Dessa ansträngningar bör på fördragsnivå stödja sig på en **distinktion mellan lagstiftningen och genomförandebestämmelserna.**

Enligt fördraget (artikel 202), skall rådet, utom i undantagsfall, ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar. *Vitboken om styrelseformer* för fram några inriktningar för att **inom det institutionella systemet återupprätta en verklig verkställande funktion när det gäller politik och lagstiftning** som beaktar den expertis som krävs, bl.a. den som de nationella myndigheterna som genomför unionens politik har.

Särskilja i det framtida konstitutionella fördraget vad som härrör från lag eller genomförandebestämmelser, tillämpa medbeslutandeförfarandet på alla texter av lagstiftningsnatur och bemöda sig om att lagstifta på ett bättre sätt, anförtro antagandet av genomförandebestämmelser till kommissionen under de förutsättningar som fastställs i lagstiftningen, inrätta en enkel rättslig mekanism genom vilken Europaparlamentet och rådet, i egenskap av lagstiftare, kan säkerställa uppföljning och kontroll av kommissionens insatser enligt de principer och politiska inriktningar som antas i lagstiftningen: dessa inriktningar skall följas aktivt för att systemet skall bli mer läsligt och öppnare.

Kommissionen föreslår med andra ord följande:

- Skriv in i det framtida konstitutionella fördraget de grundläggande principer som ska utgöra ramen för unionens insatser,
- Rationalisera unionens olika instrument för att agera, från harmonisering till samordning i förhållande till den intensitet som önskas,
- Särskilj vad som härrör från lag eller genomförandebestämmelser och tillämpa medbeslutandeförfarandet på alla texter av lagstiftningsnatur,
- Överlåt antagandet av genomförandebestämmelser till kommissionen under de förutsättningar som föreskrivs i lagstiftningen och under lagstiftarens övervakning.

C. 2.3. Se till att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna respekteras

På nationell nivå

Tillämpningen av EU-bestämmelserna ger ibland upphov till **alltför omfattande nationella regleringar**, vilket är en källa till irritation och bristande förståelse.

Det finns åtskilliga exempel på detta, till exempel när det gäller regionalpolitiken och tillämpningen av reglerna för den inre marknaden. Detta kan påverka EU-reglernas effektivitet negativt. Även om det kan vara svårt att ta sig an problemet på ett systematiskt sätt, **bör man överväga hur man kan gå till väga för att komma till rätta med problemet**, så att man undviker att EU får klä skott för överdrifter som den inte är skuld till.

På europeisk nivå

När en åtgärd bättre kan genomföras på nationell nivå eller går utöver vad som behövs för att uppnå de gemensamma målen ska den modifieras eller inte genomföras alls. Eftersom

behörighetsfördelningen mellan den europeiska nivån och den nationella nivån har visat sig vara svår att hantera, **bör särskilda kontrollrutiner införas för att garantera att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna respekteras.**

Vid utformningen av dessa kontrollrutiner måste domstolens kontrollfunktion beaktas: alla bindande gemenskapsbestämmelser kan annulleras eller ogiltigförklaras av domstolen, bland annat om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna inte har respekterats. Rätten att föra talan skulle kunna ses över och utvidgas för denna typ av kontroll i efterhand.

EU-institutionerna är också skyldiga att respektera subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna – kommissionen när den föreslår en rättsakt, parlamentet och rådet när de antar den.

För att förtydliga beslutsprocessen utan att försvaga den skulle man dock kunna tänka sig en **extern** kontroll av att dessa principer har respekterats genom att resultatet av lagstiftningsarbetet kontrolleras innan rättsakten träder i kraft, så att lagstiftaren kan ändra eller dra tillbaka den föreslagna åtgärden om det skulle visa sig att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna inte har respekterats.

Vissa förespråkar en politisk kontroll, andra en rättslig. Båda dessa möjligheter bör utredas.

Kommissionen anser att en sådan kontroll bör vara av konstitutionell natur och både bestå av en **rättslig bedömning** och av en **analys av det allmänna intresset.**

Denna kontroll bör inte ske systematiskt, utan endast när allvarliga tvivel kommer till uttryck när det gäller respekten av dessa båda principer. **Förfarandet bör vara snabbt** och inte ta mer än två till fyra veckor, **så att inte beslutsprocessen bromsas.**

Om tanken på en sådan extern kontroll före rättsaktens ikraftträdande skulle vinna gehör hos konventet, **bör den efterföljande kontrollen också anpassas.**

Kommissionen föreslår således följande:

- Utred hur man kan undvika att nationella myndigheters genomförande och tillämpning av EU-bestämmelserna ger upphov till alltför ingående regleringar.
- Inrätta en extern konstitutionell kontroll av hur subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna respekteras.

* *

*

Under de närmaste månaderna kommer EU att ställas inför ett avgörande vägval. Ska de nya uppgifter som EU måste påta sig utföras inom ramen för det institutionella systemet? Ska gemenskapsmetoden reduceras till de historiska landvinningarna – den gemensamma marknaden – eller ska den användas för annan politik, som är det som skapar styrka?

Man betonar ofta den europeiska integrationens nydanande karaktär och dess speciella jämvikt, som innebär att makten delas snarare än fördelas. Den lagstiftande makten innehas av Europaparlamentet, men också av rådet. Rådet delar den verkställande makten med Europeiska kommissionen, som i sin tur har den exklusiva initiativrätten i lagstiftningsfrågor, medan genomförandet av politiken i mycket stor utsträckning sköts av de nationella och regionala myndigheterna.

Detta sätt att samla styrka och makt kring det allmänna europeiska intresset måste bibehållas. Europeiska kommissionen måste fortsätta att utöva den roll som fördragets grundare gav den, som en oberoende institution med uppgift att se till att medlemsstaterna behandlas lika och att konkret företräda samstämmighet, syntes och beaktande av det allmänna intresset.

Denna vision är befogad. För de relativt nya områdena utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik, rättsligt och polisiärt samarbete eller ekonomiskt samarbete måste man komma fram till hur man kan komma överens och arbeta tillsammans på ett sådant sätt som präglas av gemenskapsmetodens effektivitet och legitimitet.

Denna metod bygger på en jämvikt mellan institutionerna i de olika etapperna av beslutsprocessen, från utformning till genomförande med en speciell roll för kommissionen som garant för det allmänna intresset, och gör det möjligt att säkerställa öppenhet, samstämmighet och effektivitet i de åtgärder som vidtas. Kommissionen kommer att återkomma med mer ingående analyser av de institutionella aspekterna av de kommande reformerna i god tid för att konventet ska kunna beakta dem i sitt arbete.

Det är nödvändigt att genomföra anpassningar. Alla institutioner kommer att behöva hitta tillbaka till sina grundläggande uppgifter och acceptera genomgripande reformer. Kommissionen är redo och har redan tagit de första stegen genom de riktlinjer som presenterats för hur styrelsereformerna i EU ska kunna förbättras.

Kopplingen mellan unionsmedborgarna och gemenskapens budget bör göras mer direkt och mer öppen, så att Europaparlamentet, som väljs i allmänna val, kan utöva sina budgetbefogenheter i linje med sin demokratiska legitimitet när det gäller utgifternas fördelning och anslag av resurser. Unionen bör förfoga över tillräckliga egna medel för att kunna utveckla det projekt som unionen anförtrotts och är ansvarig för.

Europeiska kommissionen bör befästa sin demokratiska legitimitet utan att förlora sitt oberoende i förhållande till nationella intressen och särintressen. Det är just detta oberoende som utgör en del av grunden till dess legitimitet.

Samtidigt som konventet inleder sitt arbete måste man fundera över de begränsningar som andra organisationsformer för med sig. Mellanstatligt samarbete kan leda till maktlöshet. Om ett fåtal länder styr unionen politiskt kan det leda till spänningar och blockeringar.

Konventet har ansvar för att tänka ut morgondagens EU. En union med medlemsstater som förenas i gemensamma politiska insatser och starka institutioner och som kan sätta sig över sina inbördes motsättningar för att helt enkelt leva upp till medborgarnas förväntningar.
