

FÖLJENOT

från: Sekretariatet

till: Konventet

Ärende: Förenkling av fördragen och utarbetande av ett konstitutionellt fördrag

Presidiet har inlett diskussionerna om en förenkling av fördragen. För konventsledamöterna bifogas för kännedom ett diskussionsunderlag som sekretariatet utarbetat för presidiets räkning.

DISKUSSIONSUNDERLAG

FÖRENKLING AV FÖRDRAGEN OCH UTARBETANDE AV ETT KONSTITUTIONELLT FÖRDRAG

- I. Problematik**
- II. Förenkla och modernisera fördragstexterna**
- III. Kodifiera fördragen**
- IV. Sammanslå fördragen**
- V. Utarbeta ett grundläggande fördrag**
 - A. Det grundläggande fördragets struktur och innehåll**
 - B. Kopplingen till nuvarande fördrag**
 - C. Frågor om en eventuell prioritetsordning för grundfördraget**
- VI. Ompröva och differentiera förfarandena för ändring av fördragen**

I. PROBLEMATIK

Att förenkla fördragen kan säkert vara ett sätt att bemöta den kritik av Europeiska unionen som ofta framförs. Enklare fördrag skulle kunna bidra till att göra unionen mer begriplig för medborgarna, främst genom att framhäva de värden som den grundar sig på, dess uppgifter och huvudprinciperna för dess sätt att fungera. På så sätt kommer ansvarsområdena för dem som deltar i beslutsprocessen att vara fastställda på ett tydligare sätt. Det främsta syftet med en förenkling av fördragen är därför att bidra till att göra unionen mer tillgänglig för medborgarna samtidigt som det dagliga arbetet blir lättare för tillämparna. Dessutom bidrar den till att bringa ordning i huset "Europa" innan man där kan ta emot nya medlemsstater och nya medborgare.

Under de nästan 50 år som den europeiska integrationen har pågått har ett flertal fördrag följt på varandra, med revidering eller tillägg till gemenskapens tre ursprungliga konstituerande fördrag, nämligen Fördraget om upprättandet av Europeiska (ekonomiska) gemenskapen (EG-fördraget), Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratomfördraget) och Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG-fördraget). Det gäller framför allt Europeiska enhetsakten, Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget – Maastrichtfördraget), Amsterdamfördraget och slutligen det nyligen ingångna Nicefördraget som ännu inte trätt i kraft. Andra fördrag av mindre betydelse har också medfört ändringar i de konstituerande fördragen, t.ex. fusionsfördraget från 1967 och de båda fördragen om ändring av vissa budgetbestämmelser eller finansiella bestämmelser i ovan nämnda fördrag på 1970-talet.

Genom EU-fördraget har man dessutom skapat en ny enhet, dvs. unionen, som "*skall grundas på Europeiska gemenskaperna samt den politik och de samarbetsformer som införs genom detta fördrag*"¹. Unionens struktur vilar på vad man i allmänhet kallar för tre "pelare", dels gemenskapspelaren (som motsvarar de tre gemenskapsfördragen), dels två nya stora verksamhetsområden. Dessa är dels den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) som omdanar den samarbetspolitik som infördes i och med Europeiska enhetsakten, dels samarbetet i rättsliga och inrikes frågor (RIF); dessa båda områden motsvarar unionens andra respektive tredje pelare. Genom Amsterdamfördraget överfördes senare till gemenskapspelaren² en del av verksamheten inom tredje pelaren, som numera endast omfattar polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Den andra och den tredje pelaren kännetecknas i allmänhet av beslutsförfaranden och instrument för åtgärder av mer mellanstatlig natur än den klassiska gemenskapsmetoden och av en obefintlig eller begränsad domstolskontroll.

Den primärrätt som rör Europeiska unionen omfattar dessutom följande instrument:

- Anslutningsfördragen, där ett stort antal väsentliga bestämmelser anpassar de konstituerande fördragen eller utgör tillägg till dessa.

¹ Artikel 1 i EU-fördraget.

² Jfr den nya rubriken för avdelning IV i EG-fördraget: "Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer."

- Ett visst antal därtill hörande rättsakter och beslut som antagits genom ett förenklat förfarande och som kompletterar primärrätten (t.ex. besluten om lokaliseringen av Europeiska gemenskapernas institutioner och av vissa andra organ, eller akten om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet).
- Ett fyrtiotal protokoll som gäller som fördrag (varav vissa omfattar betydelsefulla institutionella teman¹).
- De många gemensamma eller ensidiga uttalanden som bifogats varje fördrag.

En (icke uttömmande) resumé av gällande primärrätt framgår av bilaga I till denna not².

Att primärrätten är så komplicerad beror därför framför allt på att källorna till den är så många och varierande. Tanken på att förenkla fördragen är inte ny och förlänger på sätt och vis den ansträngning som gjorts under flera år för att förenkla unionens lagstiftning. Trots de första framsteg som Amsterdamfördraget innebar (se nedan), tog man i Niceförklaringen om unionens framtid (Niceförklaringen) upp fördragets förenkling som ett av de diskussionsämnen som skulle bidra till *"behovet av att förbättra och övervaka unionens och dess institutioners demokratiska legitimitet och öppenhet för att föra dem närmare medlemsstaternas medborgare"*.

Laekenförklaringen placerar å sin sida detta i ett vidare sammanhang, nämligen som *"vägen till en grundlag för de europeiska medborgarna"*³. I förklaringen har man tagit upp ett visst antal frågor som rör fördragets struktur (förenkling utan ändring av nuvarande innehåll, grundfördrag, stadgans införlivande, författning), fördragets gradvisa utveckling (åtskillnad mellan ändrings- och ratificeringsförfaranden) eller strukturen för själva unionen (åtskillnad mellan unionen och gemenskaperna, uppdelning på tre pelare).

Visserligen innebär en förenkling av fördragen ett visst antal distinkta åtgärder, som mer eller mindre är oberoende av varandra och som framhäver de olika källorna till den komplicerade primärrätten. I denna not börjar vi med att tala om att förenkla och modernisera utformningen av själva de texter som med tiden har utvecklats på ett sätt som är icke-linjärt och föga konsekvent. Därefter kommer vi att granska förenklingen av fördragets "uppbyggnad" som omfattar flera aspekter.

¹ Jfr t.ex. protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (Amsterdamfördraget) och senare protokollet om utvidgningen av Europeiska unionen (Nicefördraget).

² De flesta texterna finns i *Traktatsamling* som Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer gett ut.

³ Jfr utdraget från Laekenförklaringen i bilaga II till denna not.

Kodifieringen av fördragen syftar sålunda till att införliva alla successiva ändringar i de konstituerande fördragen och upphäva de ursprungliga fördragen och de successiva revideringarna av dessa. Fördragens sammanslagning syftar å sin sida till att i ett enda instrument förena och omstrukturera de olika konstituerande fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen, främst EU- och EG-fördragen. Sammanslagningen av fördragen medför i princip även att de ursprungliga fördragen och de successiva revideringarna av dem upphävs.

Om konventet därefter beslutar att utarbeta ett grundläggande fördrag¹, är det lämpligt att ägna sig åt struktur och innehåll i detta samt på de olika upplägg som är möjliga beträffande kopplingen till de nuvarande fördragen. Sistnämnda fråga leder till att undersöka om man eventuellt skall skilja mellan revideringsförfarandena för "grundfördraget" och för övriga fördragstexter.

Slutligen har ett av skälen till fördragens komplicerade natur sitt ursprung i det faktum att unionens uppbyggnad i sig är ganska komplicerad, särskilt tvådelningen unionen och gemenskapen, och pelarstrukturen. Konventets arbetsgrupp för status som juridisk person behandlar denna fråga.

II. FÖRENKLA OCH MODERNISERA FÖRDRAGSTEXTERNA

Ett första steg mot en förenkling av fördragstexterna gjordes i och med Amsterdamfördraget². Denna förenkling bestod i huvudsak i att man strök föråldrade eller inte längre tillämpliga bestämmelser i de tre gemenskapsfördragen, samt i bilagor och protokoll till dem³. Trots vissa redaktionella anpassningar har hela åtgärden genomförts "med bibehållande av gällande rätt", dvs. utan att ändra det rättsliga innehållet i fördragen och utan att röra gemenskapens regelverk⁴. Om vi enbart ser på EG-fördraget har man strukit ett femtiotal artiklar totalt samt ett tiotal protokoll och bilagor, medan man delvis strukit eller omformulerat ett femtiotal andra bestämmelser. Därefter numrerade man om EG-fördraget för att det skulle bli lättare att hitta i. EU-fördraget, vars avdelningar V och VI omarbetats grundligt, har också omnumrerats. En jämförelsetabell mellan den tidigare och den nya numreringen fogades till Amsterdamfördraget.

¹ I Laekenförklaringen hänvisar man till "grundfördrag" (traité de base, basic treaty).

² Andra delen av Amsterdamfördraget (artiklarna 6–11).

³ I de flesta fall rör det sig om bestämmelser som upphört att gälla vid utgången av övergångsperioden eller av andra tidsfrister, eller också bestämmelser som med tiden blivit föråldrade.

⁴ Jfr artikel 10 i Amsterdamfördraget.

Även om förenklingen av Amsterdamfördraget har gjort fördragen mer lättlästa och tillgängliga för tillämpare och medborgare, verkar det vara möjligt att gå längre i detta avseende. Flera konventsledamöter har redan uttryckt sin beredvillighet att förenkla språket i fördragen. Dessutom är vissa bestämmelsers redaktionella kvalitet otillfredsställande, särskilt när de är för långa eller innehåller korshänvisningar¹. Stilen i de texter som följt på varandra under årens gång saknar också ofta enhetlighet. Slutligen har formuleringen av ett stort antal fördragsbestämmelser, som ibland härrör från de ursprungliga fördragen, blivit något föråldrad på grund av den politiska utvecklingen, institutionernas praxis eller utvecklingen av rättspraxis.

En sådan modernisering av texterna är förvisso en ambitiös och besvärlig uppgift². Den är också vanskelig på så sätt att fördragstexterna ofta är resultatet av svåra politiska kompromisser, som ibland endast har kunnat uppnås till priset av en viss tvetydighet. (Detta gäller särskilt vad avser bestämmelser om behörighet.) Det är också viktigt att under förenklingen undvika att man av misstag åsidosätter vissa aspekter av rättsordningen, t.ex. sådana som domstolen utarbetat då den tolkat fördragstexterna.

Förenklingen av fördragen omfattar dessutom en annan dimension, nämligen att rationalisera och generalisera beslutsförfarandena och upprätta en systematisk klassificering av rättsakterna eller instrumenten. Denna problematik, som är föremål för särskilda noter från konventets sekretariat,³ utgör ett av de viktiga områdena för konventet. Den går förvisso utöver förenklingen av texter "med bibehållande av gällande rätt".

¹ Jfr t.ex. artikel 61 i EG-fördraget:

"För att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa skall rådet

a) inom fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande besluta om åtgärder som syftar till att säkerställa den fria rörligheten för personer i enlighet med artikel 14, och i samband därmed besluta om direkt relaterade stödåtgärder avseende kontroller vid yttre gränser, asyl och invandring i enlighet med bestämmelserna i artikel 62.2 och 62.3 och artikel 63.1 a och 63.2 a samt om åtgärder för att förebygga och bekämpa brottslighet i enlighet med bestämmelserna i artikel 31 e i Fördraget om Europeiska unionen,"

² I detta avseende finns det en intressant studie som gjorts tidigare och som främst syftar till att konsolidera, till och med extrapolera, gällande konstitutionell rättspraxis (EG-fördragets version som offentliggjordes i *European Law Review* 1997 av *Centre for European Legal Studies* (Cambridge, Faculty of Law).

³ CONV 162/02 och CONV 216/02.

III. KODIFIERA FÖRDRAGEN

Ett skäl till varför primärrätten är komplicerad är att de ursprungliga gemenskapsfördragen, liksom Maastrichtfördraget om Europeiska unionen, har ändrats flera gånger genom successiva reviderade fördrag. Det är för närvarande praktiskt taget omöjligt för en tillämpare att arbeta med alla dessa fördrag, som ändå är de enda som har ett autentiskt värde. Denna situation beror på att fördragen aldrig blivit "*kodifierade*", dvs. de har aldrig ersatts av ett nytt dokument som införlivar det ursprungliga innehållet och de successiva ändringarna i fördragen och som därigenom upphäver tidigare texter¹.

I *Traktatsamling* offentliggörs regelbundet en "*konsoliderad*" version av de olika konstituerande fördragen, det vill säga en text där man införlivat alla successiva ändringar men som inte ersätter de tidigare fördragen. Som anges i den här *Traktatsamling* "tillkommit för dokumentationsändamål och institutionerna svarar inte för den". Den är därför inte fullt giltig. Man kan dessutom notera att de konsoliderade versionerna av EU- och EG-fördragen som fogas till Amsterdamfördragets slutakt endast lagts fram "i informativt syfte"². De ursprungliga fördragen och de reviderade fördragen är därför ännu för närvarande de enda som äger giltighet.

¹ När det gäller gemenskapslagstiftningen skiljer man mellan olika åtgärder som syftar till att omorganisera texterna. Denna åtskillnad kan också gälla fördragen i tillämpliga delar. *Konsolideringen* består i att man i en rättsakt införlivar alla successiva ändringar i den. Alla tidigare texter gäller fortfarande eftersom den konsoliderade rättsakten saknar ett rättsligt värde i sig. Däremot syftar *kodifieringen* till att upphäva den ursprungliga rättsakten och alla successiva ändringar i den genom att ge rättsverkan åt en ny rättsakt som införlivar alla ändringar. Man talar också om en *omarbetning* av de juridiska texterna när kodifieringen görs samtidigt med nya ändringar. *Sammanslagning* av texter syftar till att sammansmälta två skilda ursprungliga rättsakter (och eventuella successiva ändringar) i en ny rättsakt som ersätter alla tidigare texter.

² I dessa konsoliderade versioner ingår såväl de nya ändringarna i sak som åtgärden att förenkla texterna och den nya numreringen av dessa. Vid detta tillfälle inventerade man alla protokoll och katalogiserade dem efter det eller de fördrag som de fogats till, även om vissa svårigheter kvarstår i detta avseende, särskilt beträffande den officiella numreringen av protokollen (se bilaga I).

Genom att ge de konsoliderade versionerna av de båda viktigaste fördragen rättsverkan, vilket är detsamma som att kodifiera dem, skulle man kunna upphäva de ursprungliga fördragen och de successiva revideringarna. En sådan åtgärd skulle innebära en radikal förenkling av unionens primärrätt. Rättssäkerheten förstärks också eftersom tillämparna skulle hänvisa till giltiga texter. En sådan kodifiering skulle kunna ske, oavsett vilka riktlinjer konventet för övrigt fastställer för omstrukturering av fördragen (sammanslagning, grundläggande fördrag). Faktum är att verkan av kodifieringen följer med nödvändighet av en omstrukturering av fördragen för många av dessa riktlinjer (se nedan).

En sådan kodifiering är emellertid inte obetydlig, även om den begränsas till att avspegla det aktuella rättsläget, eftersom det krävs att medlemsstaterna ratificerar de konsoliderade fördragen på nytt. Denna fråga har politiskt visat sig vara ytterst känslig under de senaste regeringskonferenserna.

Man kan dock notera att vissa fall av punktvis kodifiering, till och med omarbetning, redan har ägt rum och eventuellt skulle kunna tjäna som modell i andra fall¹. Det senaste exemplet finns i utkastet till Nicefördraget som nu skall ratificeras av medlemsstaterna; den innehåller nämligen en omarbetning av protokollet om domstolens stadga som införlivar de reformer som genomfördes under regeringskonferensen.

IV. SAMMANSLÅ FÖRDRAGEN

Ett annat skäl till varför primärrätten är komplicerad är de många konstituerande fördrag som rör gemenskaperna och Europeiska unionen. Fördraget om Europeiska unionen (det s.k. Maastrichtfördraget) utgör en särskild svårighet, eftersom det läggs till gemenskapsfördragen,

¹ Konventionen av den 25 mars 1957 om vissa gemensamma institutioner för Europeiska gemenskaperna (gemensam församling och gemensam domstol) och Fördraget av den 8 april 1965 om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna har sålunda upphävts. De bestämmelser i dem som fortfarande gäller har förenklats, sammanställts och omgrupperats i artikel 9 i Amsterdamfördraget och har därför i denna form varit föremål för en ny ratificering av medlemsstaterna. Se även att i artikel 190 i EG-fördraget införlivas artiklarna 1, 2 och 3.1 i akten om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet som utgör bilaga till rådets beslut av den 20 september 1976.

på samma sätt som unionen läggs till gemenskaperna. EU-fördraget är framför allt en kombination av nya bestämmelser om den nya enheten, GUSP och RIF, och samtliga bestämmelser om ändring av de tre gemenskapsfördragen¹.

Utöver kodifieringen av de ursprungliga fördragen var och en för sig, kan förenklingen av fördragen därför innebära en annan åtgärd, nämligen sammanslagning av dem i ett enda nytt dokument utan att ändra sakinnehållet. En sådan lösning har prövats flera gånger tidigare². Under den regeringskonferens som ledde fram till Amsterdamfördraget påbörjade en expertgrupp en sammanslagning av fördragen vid sidan av förenkling av texterna. Detta arbete avslutades inte, men rådets generalsekretariat har kunnat avsluta det och offentliggjort det "*som ett exempel på en eventuell konsolidering av fördragen i enlighet med förklaring nr 42 till Amsterdamfördragets slutakt*"³.

Generalsekretariatet har faktiskt lagt fram två modeller för sammanslagning av fördragen i enlighet med två arbetshypoteser som expertgruppen fastställt, varav den ena rör EU-fördraget och de tre gemenskapsfördragen⁴, och den andra enbart EU- och EG-fördragen. I båda fallen fungerar en sådan sammanslagning i princip med "bibehållande av gällande rätt"⁵, utan att ändra regelverket, genom att respektera den nuvarande rättsläget, särskilt åtskillnaden mellan unionen och gemenskapen samt den struktur med pelare som fastställs i Maastrichtfördraget. Det är därför som strukturen för detta utkast till nytt fördrag, uppdelat i avdelningar, följer det nuvarande EU-fördragets struktur: EG-fördragets konsoliderade texter ersätter de tre artiklarna i EU-fördraget som ändrar gemenskapsfördragen och infogas i den konsoliderade versionen av EU-fördraget.

¹ Artiklarna 8–10 i EU-fördraget. Redan 1986 föreskrevs detta i enhetsakten genom att man upprättade ett "politiskt samarbete" vid sidan av gemenskapssystemet.

² T.ex. Institut Universitaire Européen (RSCAS), *Version unifiée et simplifiée des traités régissant l'Union européenne et les Communautés européennes*, arbetsdokument W-9, Europaparlamentet (Generaldirektoratet för forskning), rättsfrågeserien 1996. Angående dessa olika försök, se Ch. Schmid, *Ways out of the Maquis Communautaire – On Simplification and Consolidation and the need for a Restatement of European Primary Law*, Europeiska universitetsinstitutet, arbetsdokument RSC nr 99/6 (http://www.iue.it/RSC/Publications/99_6t.htm#15).

³ Konsoliderad version av fördragen (volym I och II), dok. SN 1845/00 och 1846/00.

⁴ Enligt denna hypotes skulle de tre gemenskapernas status som juridisk person också slås samman (enligt det mål som anges i ingressen till fusionsfördraget 1965), varvid Europeiska gemenskapen ersätter de båda andra. På så sätt kommer likartade och jämförbara bestämmelser i gemenskapsfördragen att slås samman, vilket skulle göra det möjligt att slopa över hundra bestämmelser i Euratomfördraget och över sextio i EKSG-fördraget. För att inte belasta det gemensamma fördraget, skulle de materiella bestämmelser som bara ingår i dessa båda fördrag överföras till två sektorsprotokoll. Sammanslagningen av bestämmelserna i gemenskapsfördragen och kopplingen till de båda protokollen har ibland gett upphov till svåra frågor som sannolikt kräver politiska avgöranden.

⁵ Jfr klausulerna 356 och 357.

Det nya dokumentet har omnumrerats i följd (cirka 360 klausuler) och inleds med en ingress som är resultatet av en fusion av EU- och EG-fördragens ingresser. Det nya fördraget benämns "fusionerad version" av fördragen i fråga och är följaktligen upplagt på följande sätt:

Ingress

Avdelning I: Gemensamma bestämmelser (artiklarna 1–7 i EU-fördraget)

Avdelning II: Europeiska gemenskapen (artiklarna 1–311 i EG-fördraget)

Avdelning III: Bestämmelser om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (artiklarna 11–28 i EU-fördraget)

Avdelning IV: Bestämmelser om polissamarbete och straffrättsligt samarbete (artiklarna 29–42 i EU-fördraget)

Avdelning: Bestämmelser om närmare samarbete (artiklarna 43–45 i EU-fördraget)

Avdelning VI: Slutbestämmelser (artiklarna 46–53 i EU-fördraget)

Bilagor och protokoll¹

Det kan för övrigt påpekas att man för närvarande är i färd med att omstrukturera avdelning II, varvid man framhäver de institutionella bestämmelserna i EG-fördraget (eller de bestämmelser som är gemensamma för gemenskaperna) av principiella skäl och till följd av medborgarskapet samt omgrupperar bestämmelserna om gemenskapens yttre förbindelser i en enda avdelning. Det rör sig i detta fall om ett exempel på en möjlig omstrukturering av EG-fördraget, oberoende av varje fusionsåtgärd.

Detta arbete gav inget resultat, bland annat därför att det skulle ha krävts att medlemsstaterna ratificerade det nya fusionsfördraget, liksom är fallet med ett kodifierat fördrag. Vissa önskade nämligen inte att man i detta skede ånyo skulle öppna debatten om vad som uppnåtts, varvid Euratomfördraget var särskilt känsligt i detta avseende. Andra fruktade att de ändringar i sak som genomförts genom Amsterdamfördraget inte skulle framgå tillräckligt tydligt i en kodifierad eller fusionerad text. En annan svårighet med detta förfarande är att det skulle innebära att alla ursprungliga fördrag och därpå följande revideringar upphävs. Även om man bortser från symbolvärdet med ett sådant upphävande, fruktade vissa att själva fusionen i sig skulle få oväntade juridiska följder i framtiden, även om den i princip genomförs med bibehållande av gällande rätt.

¹ I den modell som innebär en fusion av de fyra fördragen är ett protokoll 1 om kol och stål samt ett protokoll 2 om kärnenergi infogade i denna del.

Andra ansåg vidare att resultatet av en sådan fusion av fördragen var föga tillfredsställande och inte motiverar att produkten skall ratificeras på nytt. Särskilt bibehållandet av två enheter – unionen och gemenskapen – samt den strikta respekten för pelarstrukturen begränsar möjligheterna till en tematisk omstrukturering av ett enda fördrag.

V. UTARBETANDE AV ETT GRUNDLÄGGANDE FÖRDRAG

Oavsett vilken lösning man väljer för att fusionera fördragen, blir resultatet omfångsrikt och relativt komplicerat, och enligt vissa motsvarar inte dess mervärde de förväntningar som finns. I alla händelser tar Laekenförklaringen inom ramen för en större "omstrukturering" av fördragen upp frågan om huruvida det bör *"införas en åtskillnad mellan ett grundfördrag och övriga fördragsbestämmelser"* samt om denna åtskillnad bör motsvaras av olika *"ändrings- och ratificeringsförfaranden"*. Konventets första diskussioner har bekräftat att slutprodukten av konventets arbete kan komma att innefatta utarbetandet av ett nytt, "grundläggande" eller "konstitutionellt" fördrag eller t.o.m. en konstitution¹.

Tanken att ge Europeiska unionen ett "grundfördrag" är inte ny. Europaparlamentet har försökt två gånger. Första gången var 1984 under ledning av Altiero Spinelli, då man utarbetade ett utkast till "fördrag om upprättande av Europeiska unionen" vilket till stor del förebådade Maastrichtfördraget åtta år senare, och andra gången var 1994, då man utarbetade ett utkast till "konstitution för Europeiska unionen"². Idén har även slagit rot utanför institutionella kretsar³.

¹ Se även i synnerhet bidragen från Hubert Haenel (CONV 12/02), Andrew Duff (CONV 22/02 och 57/02), Erwin Teufel (CONV 23/02), Janusz Trzcinski (CONV 34/02) samt Klaus Hänsch och Pervenche Berès (CONV 63/02).

² Även känt under Fernand Hermans (föredragande i utskottet för institutionella frågor) namn.

³ European Constitutional Group, *A proposal for a European Constitution*, publicerat av European Policy Forum, London, 1993. *The Economist*, 18 oktober 2000.

Nyligen har Europeiska universitetsinstitutet i Florens på uppdrag av Europeiska kommissionen gjort en genomförbarhetsstudie av omorganiseringen av fördragen¹. Denna studie, som skall ses mot bakgrund av rapporten från visemannagruppen av den 18 oktober 1999 om de institutionella reformerna förtjänade uppmärksamhet i den mån som det där lades fram en modell för ett grundläggande fördrag som är resultatet av en omstrukturering av de gällande fördragen samtidigt som den nuvarande juridiska situationen i möjligaste mån respekteras ("bibehållande av gällande rätt").²

Alla dessa utkast representerar lika många lösningar och modeller som konventet kan ha nytta av i sitt arbete, om det väljer att inrikta sig på att utarbeta ett grundläggande fördrag. Rent hypotetiskt vore det lämpligt att i huvudsak ta upp två frågor: dels fastställa det grundläggande fördragets form och innehåll, dels fastställa sambandet mellan detta och de nuvarande fördragen. Dessa båda frågor är för övrigt inte helt fristående från varandra. Därefter kan man fråga sig huruvida man eventuellt bör göra någon differentiering mellan förfarandena för revidering av fördragen.

A. DET GRUNDLÄGGANDE FÖRDRAGETS STRUKTUR OCH INNEHÅLL

Utarbetandet av ett grundläggande fördrag kräver att man fastställer vilka bestämmelser som man anser i första hand skall tas med i detta. Ett sådant urval medför nämligen politiska val som ibland kan te sig svåra. Vissa ämnen, såsom unionens grundvalar och principer, de grundläggande rättigheterna och medborgarskapet, vissa institutionella bestämmelser och de klassiska slutbestämmelserna torde inte innebära några större problem. Det finns däremot en risk att andra

¹ Se hänvisningarna till Florens-rapporterna i dokument CONV 8/02, BILAGA 1, s. 3 (Internetadress: <http://www.iue.it/RSC/Treaties.html>) samt kommissionens meddelande av den 12 juli 2000, *Ett grundfördrag för Europeiska unionen*, KOM (2000) 434 slutlig. Jfr den lösning som presenterats av *Bertelsmann Group for Policy Research at the Center for Applied Policy Research*, A Basic Treaty for the European Union (<http://www.cap.uni-muenchen.de/>).

² Utgångspunkten för Florens-studien om omorganiseringen av fördragen var konstaterandet att det konstitutionella materialet redan finns i de nuvarande fördragen. Eftersom detta konstitutionella material nästan försvinner i mångfalden av fördragsbestämmelser, bemödade sig Florens-institutet just om att på ett sammanhängande sätt omgruppera och omstrukturera de i de gällande huvudfördragen (nämligen EU- och EG-fördragen) spridda konstitutionella bestämmelserna i ett nytt, grundläggande fördrag, varvid man i möjligaste mån bemödade sig att inte ändra sakinnehållet, särskilt när det gäller pelarstrukturen. I den mån man i den föreslagna modellen försöker identifiera det aktuella konstitutionella materialet, skulle denna modell kunna utgöra en användbar referenspunkt för konventets arbete.

bestämmelser, vilka särskilt avser mål eller klausuler som inbegriper överlämnande av befogenhet, kan visa sig vara besvärligare. Man bör slutligen hålla i minnet det eventuella (men ej nödvändiga) sambandet mellan utarbetandet av ett grundläggande fördrag och differentieringen mellan olika revideringsförfaranden (se nedan).

Med hänsyn till utvecklingen av fördragen avseende Europeiska unionen och det pågående konventsarbetet kan man redan nu *in abstracto* försöka dra upp några riktlinjer för det grundläggande fördragets innehåll¹.

– *Ingress*

Fördragen avseende Europeiska unionen inleds sedvanligen med ingresser vars politiska betydelse och något högravande stil ofta har konstaterats. Samtliga medborgare bör med lätthet kunna läsa en ny ingress som är avfattad på ett enkelt och sammanfattande sätt².

– *Unionens natur, konstruktion och värden*

Vissa inledande ("gemensamma") bestämmelser i EU-fördraget avser unionens natur, dess allmänna institutionella konstruktion samt de grundläggande värden som den vill förkroppsliga, i synnerhet de demokratiska principernas grundläggande betydelse. Bestämmelserna om unionens konstruktion bör bl.a. beakta resultatet från den arbetsgrupp som undersöker följderna av att unionen uttryckligen tillerkänns status som enda juridisk person.

¹ Den modell för grundläggande fördrag som Florens-institutet lagt fram omfattar *klausuler* (70 eller 90 stycken, beroende på version) som samtliga benämns alltefter det ämne som behandlas. Fördragsmodellen är uppbyggd på följande sätt:

Ingress

- Avdelning I: Unionens grundvalar
- Avdelning II: Grundläggande rättigheter
- Avdelning III: Unionsmedborgarskap
- Avdelning IV: Unionens mål och åtgärder (verksamhet eller politik)
- Avdelning V: Institutionella bestämmelser
- Avdelning VI: Finansiella bestämmelser
- Avdelning VII: Bestämmelser om närmare samarbete
- Avdelning VIII: Slutbestämmelser

Särskilda protokoll fogade till det grundläggande fördraget

- Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik
- Polissamarbete och straffrättsligt samarbete

² Man kan även beakta ingressen till stadgan om de grundläggande rättigheterna, där man går utöver de grundläggande rättigheterna som sådana genom att mer allmänt hänvisa till integrationsprocessen.

– *Medborgarskap och unionsmedborgarnas rättigheter*

Ett visst antal av EU-fördragets och EG-fördragets nuvarande bestämmelser avser redan de grundläggande rättigheterna¹ eller unionsmedborgarnas rättigheter². Konventet skall vidare uttala sig om huruvida det är lämpligt att införliva stadgan om de grundläggande rättigheterna i fördragen (eller det grundläggande fördraget) samt om de tekniska möjligheterna för ett sådant införlivande, och frågan behandlas för närvarande i en arbetsgrupp. Man kan även tänka sig en bestämmelse där unionsmedborgarskapet definieras.

– *Unionens allmänna mål*

Det teleologiska, eller funktionella, synsättet är ett grundläggande kännetecken för den europeiska integrationen: först gemenskaperna och sedan unionen har skapats för att uppnå allmänna men bestämda mål³. Uppställandet av dessa mål faller inom ramen för de mål som redan återges i ingresserna.

– *Unionens institutioner, beslutsförfaranden samt typer av åtgärdsinstrument*

Hur denna tematik kommer att tas upp i det grundläggande fördraget beror på resultatet från arbetsgruppen för förenkling av lagstiftningsförfaranden och instrument samt konventets framtida diskussioner om institutionerna. I sammanhanget består den metod som står de nuvarande fördragen närmast i att ägna särskilda avdelningar i det grundläggande fördraget åt var och en av unionens institutioner⁴.

¹ Se t.ex. artikel 6.2 i EU-fördraget samt artikel 3.2 och artikel 13 i EG-fördraget.

² EG-fördragets andra del. Se eventuellt även artikel 12 och artikel 255.1 i EG-fördraget.

³ Artikel 2 i EU-fördraget samt artiklarna 2 och 4 i EG-fördraget.

⁴ I Florens-modellen berör bestämmelserna i det grundläggande fördraget i huvudsak institutionernas sammansättning (med hänsyn till deras representativitet), deras funktion (enligt den pelare där de är verksamma) samt i förekommande fall deras interna omröstningsförfaranden. Övriga bestämmelser som berör institutionernas interna funktion har således inte beretts plats där. Dessa skulle kunna omgrupperas i en stadga för varje institution, i likhet med domstolens stadga, samtidigt som man håller i minnet de bestämmelser som redan förekommer i varje institutions egen arbetsordning.

– *Unionens politik och kompetens*

Förbindelserna mellan unionen och dess medlemsstater är redan i fördragen eller domstolens rättspraxis föremål för ett visst antal principer som kan förekomma i ett grundläggande fördrag: principen om överlämnande av befogenheter, subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna för behörighetsutövningen, principen om lojalt samarbete, allmänna principer om ett närmare samarbete, principer om företrädesrätt för och direkt tillämpning av unionens regler etc.

När det gäller den egentliga avgränsningen av behörigheterna, kan man tänka sig att i det grundläggande fördraget fastställa de olika behörighetskategorierna och därefter katalogisera de olika politik- eller verksamhetsområdena efter behörighetskategori¹. Man kan även tänka sig att i en avdelning i det grundläggande fördraget som avser förfaranden eller instrument upprätta ett samband med dessa olika politik- eller verksamhetsområden. Det torde däremot svårligen låta sig göras att i det grundläggande fördraget införliva egentliga rättsliga behörighetsgrunder. De "förhandlingar" som kommer att styra urvalet av rättsliga grunder kan nämligen komma att visa sig vara mycket besvärliga, särskilt om de rättsliga grunder som inte återfinns i det grundläggande fördraget skulle bli föremål för ett förenklat ändringsförfarande. Idén att i det grundläggande fördraget återge samtliga rättsliga grunder förefaller dock stå i motsättning till själva begreppet grundläggande fördrag.

– *Slutbestämmelser*

De aktuella fördragen innehåller alltid ett visst antal slutbestämmelser, bl.a. om anslutningen av nya medlemsstater, fördragets ikraftträdande, revideringsförfarandet, fördragets tidsmässiga och rumsliga tillämpningsområde, giltiga språkversioner etc. Bland dessa bestämmelser kan bestämmelser införas där man definierar det förfarande som skulle göra det möjligt för en medlemsstat att utträda ur unionen.

¹ Det kan här påpekas att artikel 3 i EG-fördraget redan på ett kortfattat sätt tar upp gemenskapens olika verksamhetsområden, vilka motsvarar olika politikrelaterade kapitel (eller avdelningar) i EG-fördraget och ger en första indikation i fråga om verksamhetens natur.

B. KOPPLING MELLAN DET GRUNDLÄGGANDE FÖRDRAGET OCH DE AKTUELLA FÖRDRAGEN

Det är uppenbart att vissa riktlinjer för innehållet, särskilt en mer eller mindre specifik hänvisning till gällande texter samt större eller mindre detaljrikedom, påverkar kopplingen mellan det grundläggande fördraget och de nu gällande fördragen. Denna fråga har även ett samband med omfattningen av de reformer i sak som konventet kommer att föreslå.

Icke desto mindre kan man generellt sett tänka sig *två tillvägagångssätt* – med eventuella varianter – för kopplingen mellan texterna. Oavsett vilket tillvägagångssätt man väljer, bör man fråga sig vad den eventuella rangordningen mellan det grundläggande fördraget och övriga fördrag skall vara.

Första tillvägagångssättet: Ett grundläggande fördrag inom ramen för en omstrukturering och en förenkling av aktuella fördrag

Det första tillvägagångssättet består i att låta det grundläggande fördraget ingå i en mycket mer omfattande omstrukturering och förenkling av de viktigaste gällande fördragen, nämligen fusion och omstrukturering av de nuvarande EU- och EG-fördragen¹.

Det finns flera möjliga varianter när det gäller vad som skall ske med de texter som inte återges i det grundläggande fördraget och som utgör operationens "andra del". Det kan då handla om följande:

¹ Frågan är fortfarande öppen när det gäller Euratomfördraget.

- a) Antingen ett separat andra fördrag
- b) eller en andra del av ett enda fördrag varvid den grundläggande delen utgör den första delen¹,
- c) eller en samling av "särskilda" protokoll, som fogas till det grundläggande fördraget.

Vilket alternativ som än väljs skulle de nuvarande fördragen slås samman och omarbetas både i det grundläggande fördraget och i "den andra delen".

Eftersom det nya alstret skulle ersätta de ursprungliga och successivt reviderade fördragen (åtminstone när det gäller EU- och EG-fördragen) bör helheten ratificeras. Innan man ger sig in på detta bör man därför erinra sig tveksamheten hos dem som ställer sig betänksamma till en ny ratificering av texter som eventuellt redan har antagits. Med tanke på det nya sammanhanget och de planerade reformernas betydelse skulle ett nytt ratificeringsförfarande för en helhet med de "två delarna" likväl leda till krav på att medlemsstaterna och deras medborgare ansluter sig till det framtida europeiska projektet. En ratificering skulle dessutom göra det möjligt att få fördragen mer läsvänliga för medborgarna vilket är ett av huvudmålen med konventet.

¹ Denna metod har bland annat föreslagits i Florens-studien. Grundtanken är att det nya *Unionens grundläggande fördrag* fullt ut skall ersätta det nuvarande Fördraget om Europeiska unionen. Detta är möjligt på grund av att ett sådant grundläggande fördrag i likhet med den nuvarande EU-fördraget skulle ha samma kännetecken av "ramfördrag" som under samma huvudrubrik förenar gemenskapens och regeringarnas verksamhet. En sådan lösning är dessutom möjlig genom att alla bestämmelser i EU-fördraget som inte finns i det grundläggande fördraget – det vill säga en stor del av bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt om det rättsliga och polisiära samarbetet (avdelningarna V och VI i EU-fördraget) – finns i två separata särskilda protokoll som fogats till det grundläggande fördraget. Artiklarna 8–10, som rör ändringar av de tre gemenskapsfördragen, skulle upphävas till följd av sammanslagningen av fördragen (eller till följd av ogiltighet när det gäller EKSG-fördraget). EG-fördraget (eller snarare dess kodifierade version) skulle kvarstå i sin nuvarande form, utan de bestämmelser som överförts till (eller reglerats i) det grundläggande fördraget. Men som framgår av studien skulle den yttersta logiken av metoden vara att omarbeta det som återstår av EG-fördraget till ett tredje särskilt protokoll. Av detta skulle det bli ett enda instrument i två delar, dels det grundläggande fördraget, dels de tre särskilda protokollen som skulle motsvara innehållet i de tre pelarna. I tillämpliga delar skulle ett fjärde särskilt protokoll kunna omfatta innehållet i EKSG-fördraget om man beslutade att ta med detta fördrag i omstruktureringen. Antalet särskilda protokoll skulle kunna variera om till exempel EG-fördraget omarbetades till flera särskilda tematiska särskilda protokoll (inre marknaden, EMU, nya området med frihet, säkerhet och rättvisa, yttre förbindelser, annan gemensam eller kompletterande politik).

Man bör emellertid fråga sig om konventet är rätt forum för att genomföra hela omvandlingen. Med tanke på den "andra delens" tekniska art skulle konventet stå inför *två alternativ*

- antingen inriktar sig konventet enbart på att utforma det grundläggande fördraget och lämnar den "andra delen" till ett senare skede och antar en rapport om det grundläggande fördragets konsekvenser för de nuvarande fördragen; rapporten bör dessutom innehålla huvuddragen för kopplingen mellan den andra delen och det grundläggande fördraget samt utformningen av den andra delen. Detta skulle kunna genomföras på grundval av denna rapport av en expertgrupp (bestående av institutionernas juridiska avdelningar och konventets sekretariat?) som skulle arbeta under politisk kontroll från Europeiska rådet eller ordförandeskapet eller konventets presidium eller själva konventet. Detta skulle kunna uppmanas att stödja resultatet av arbetet före regeringskonferensen,
- eller utformar konventet det grundläggande fördraget samt den "andra delen"; utformningen av andra delen skulle ges i uppdrag åt en expertgrupp (bestående av institutionernas juridiska avdelningar och konventets sekretariat?) som parallellt arbetar med den tekniska anpassningen av de nuvarande bestämmelserna i fördragen (EU-, EG- och Euratomfördragen) till det nya det grundläggande fördraget, inbegripet omstruktureringen av de återstående texterna i den "andra delen". Denna expertgrupp skulle gå fram i samma takt som konventets framsteg med utformningen av det grundläggande fördraget och arbeta på grundval av riktlinjer från konventet (eller dess presidium). När arbetet är avslutat skulle såväl det grundläggande fördraget som den "andra delen" antas av konventet, praktiskt taget samtidigt. Denna metod skulle emellertid leda till vissa svårigheter, bland annat att övertyga konventsledamöterna om att inte röra det väsentliga i vissa politikområden (till exempel jordbruk, strukturfonder, budget) eller att inte på nytt ta upp vissa frågor som regleras i anslutningsförhandlingarna.

Andra tillvägagångssättet: Ett grundläggande fördrag som överlappar de nuvarande fördragen

Det andra tillvägagångssättet består i att utforma ett nytt grundläggande fördrag som överlappar de fördrag som för närvarande gäller. Dessa skulle finnas kvar i sin nuvarande form eller skulle på sin höjd uttryckligen ändras punktvis för att anpassa dem till det grundläggande fördraget, bland annat genom att upphäva överflödiga bestämmelser. På så sätt skulle det grundläggande fördraget utformas oberoende av varje sammanslagning eller omstrukturering av de nuvarande fördragen. Endast detta fördrag och, vid behov, anpassningarna av de nuvarande fördragen, skulle ratificeras av medlemsstaterna.

Denna metod illustreras av de två förslagen från Europaparlamentet som togs upp ovan, nämligen förslagen från Spinelli och Herman, som ligger mycket nära varandra i denna fråga. Enligt de två förslagen skall de gamla fördragen finnas kvar oförändrade: de skall varken ersättas eller uttryckligen anpassas. Följaktligen inramar *Fördraget om upprättandet av Europeiska unionen* (Spinelli) och *Europeiska konstitutionen* (Herman) gemenskapsfördragen och överlappar dem (och även EU-fördraget i det andra fallet)¹.

Med tanke på de berörda bestämmelsernas betydelse är det många som har framhållit att det är mycket riskfyllt för rättssäkerheten att koppla det nya dokumentet till fördragen och andra gällande rättsakter utan att uttryckligen anpassa dessa. Att det finns två system samtidigt, det gamla och det nya, kan ge upphov till ständiga konflikter beträffande eventuell ogiltighet eller underförstådd ändring av de nuvarande fördragen genom det grundläggande fördraget. Om därför metoden med ett nytt fördrag som överlappar de tidigare fördragen antas bör den åtminstone åtföljas av en samtidig anpassning av dessa.

¹ Se artikel 7 i Spinellis förslag och artikel 8 i Hermans. I de två fallen sker kopplingen med de fördrag som redan gäller genom åtskillnad å ena sidan mellan "*fördragets bestämmelser om målen och tillämpningsområdet för dem*" och å andra sidan "*fördragets andra bestämmelser*". De första ingår i unionsrätten om de inte har ändrats genom utkastet till nytt fördrag eller konstitution. De kan även anpassas eller ändras i framtiden genom ändringsförfarandet (eller förfarandet för konstitutionell översyn). De andra "*ingår också i unionsrätten såvida de inte är oförenliga*" med de nya fördragen/konstitutionen. De kan också anpassas eller ändras i framtiden enligt anpassningsförfarandet i de "grundläggande lagarna". I de två fallen är det slutligen så att gemenskapsrättsakterna (eller unionsrättsakterna) "*fortsätter att ha verkan såvida de inte är oförenliga med konstitutionen (fördraget) och så länge de inte har ersatts av rättsakter eller åtgärder vidtagna av unionens institutioner i enlighet med deras respektive befogenheter*".

I detta fall återstår att ett nytt grundläggande fördrag som överlappar det nuvarande unionsfördraget, eller åtminstone det som skulle återstå av det, skulle medföra att fördragets uppbyggnad snarare skulle bli mer komplicerad än förenklad.

3. Frågan om den eventuella rangordningen i det grundläggande fördraget

Genom att ge unionen ett grundläggande fördrag uppkommer förr eller senare frågan om de återstående fördragen (eller vid en omarbetning, de omstrukturerade texterna i den "andra delen") är underordnade det nya grundläggande fördraget eller inte. Även om rangordning av fördrag inte är någon vanlig företeelse i internationell rätt leder det nya fördragets konstitutionella eller grundläggande natur till att frågan uppkommer. För att ta itu med den måste man först ha en bättre uppfattning om det nya grundläggande fördragets innehåll liksom tekniken för kopplingen till de nu gällande andra texterna eller fördragen. Vi begränsar oss i detta skede till några få kommentarer.

Frågan uppkommer på ett naturligt sätt endast om detta inte uttryckligen nämns i grundläggande fördraget, antingen i syfte att undvika all rangordning eller i syfte att bekräfta en sådan.

Rangordningen kan även uttryckas i andra former, till exempel genom att fastställa att endast den framtida ändringen av de nuvarande fördragen (eventuellt i den form de har anpassats eller omarbetats i den "andra delen") skulle vara underordnad det grundläggande fördraget eftersom dessa texter under en inledande period skulle anses överensstämma med det grundläggande fördraget när det träder i kraft. Mekanismerna för kontroll av eller rättsliga sanktioner för den rangordningsmässiga underordningen under det grundläggande fördraget kan också vara mer eller mindre utvecklade. Det verkar däremot svårt att fastställa en rangordning mellan fördragen om denna inte åtföljs av en motsvarande uppdelning av beslutsförfarandena för att ändra dem (se följande avdelning).

Med tanke på detta verkar det som om en eventuell rangordning av fördragen framför allt beror på den allmänna metoden när det gäller kopplingen mellan fördragen. Om till exempel de nuvarande fördragen förblir oförändrade (och tillämpliga med förbehåll för implicita ändringar, senare anpassningar eller i den mån de är förenliga med det grundläggande fördraget) verkar det bli en viss, åtminstone implicit, dominans för det nya grundläggande fördraget. Om det grundläggande fördraget och de andra fördragen däremot efter reformerna uttryckligen samordnas med varandra uppstår inte nödvändigtvis en underordning mellan fördragen. Detta skulle bli fallet om de nuvarande fördragen anpassades på ett enhetligt sätt till det nya grundläggande fördraget eller om

detta ingick i en större omstrukturering av fördragen i två delar (enligt modellen i Florens-studien¹). Även i dessa fall skulle likväl, med hänsyn till den långsiktiga rättssäkerheten, en rangordning kunna upprättas avsiktligt när det gäller de framtida ändringarna av texterna. En viss underordning av de nuvarande fördragen (vid behov i deras anpassade eller omarbetade form i den "andra delen") i förhållande till det grundläggande fördraget skulle i synnerhet kunna ge uttryck åt tanken att de fastställer villkor och bestämmelser beträffande principerna i det grundläggande fördraget.

VI. OMRÖVA OCH DIFFERENTIERA FÖRFARANDENA FÖR ÄNDRING AV FÖRDRAGEN

Vilken omfattning konventets föreslagna reformer än får och vilken metod som än väljs för kopplingen till de gällande fördragen ingår det nya grundläggande fördraget, även om det utformas som en "ny grundläggande pakt", i ramen för en förlängning av de nuvarande fördragen och bör därför i princip antas genom det förfarande som anges i artikel 48 i EU-fördraget. Det nya fördraget bör därför godkännas av unionens alla medlemsstater i en regeringskonferens och inte träda i kraft förrän de alla har ratificerat det "*i enlighet med deras respektive konstitutionella regler*" (godkännande i de nationella parlamenten eller folkomröstningar). Detta hindrar inte att det grundläggande fördraget och de andra texterna eller fördragen i framtiden kan underställas ett ändrat eller differentierat översynsförfarande men för detta måste man börja med att ändra artikel 48 i EU-fördraget eller föreskriva förfaranden som medger undantag från detta.

I Laekenförklaringen tas i detta sammanhang upp möjligheten att göra åtskillnad mellan "*ändrings- och ratificeringsförfaranden för grundfördraget och övriga fördragsbestämmelser?*"

¹ I Florens-rapporten upprättades inte en formell rangordning mellan det grundläggande fördraget och de andra särskilda protokollen eller EG-fördraget. Med tanke på "bibehållande av gällande rätt" var förvisso samordningen av texterna mer självklar.

Att införa olika ändringsförfaranden för ett visst antal bestämmelser i fördragen innebär inte nödvändigtvis en rangordning mellan de olika texterna i fördragen¹. I detta avseende kan man redan i de nuvarande fördragen se ett visst antal särskilda översynsförfaranden (se nedan) utan att bestämmelserna i de fördrag som avses i dessa förfaranden underordnas de flesta andra bestämmelser i fördragen som genomgår det allmänna översynsförfarandet.

Likaså kan frågan om reformering av förfarandet för översyn av fördragen uppkomma oberoende av frågan om omstruktureringen av fördragen eller om antagande av ett grundläggande fördrag. Detta var syftet med den andra rapporten från Florens-institutet om omstrukturering av fördragen²: när fördragen väl har omstrukturerats, hur skall man då utvärdera dem i framtiden?

Rapportens utgångspunkt är att slå fast att i en utvidgad union riskerar enhällighetsprincipen och de långvariga nationella förfarandena för ratificering av de reviderade fördragen att lamslå unionen och hindra senare nödvändiga anpassningar. Det har därför föreslagits att man gradvis ersätter revideringarna "*i samförstånd*" med omröstning med utvidgad kvalificerad majoritet samtidigt som man skyddar minoriteten genom ett visst antal institutionella garantier. Det föreslås dessutom att man skall ta intryck av de många aktuella fallen med särskilda "autonoma" översynsförfaranden, det vill säga som (bland annat) kännetecknas av att det inte finns några nationella ratificeringsförfaranden³. Dessa särskilda förfaranden, som även ytterligare skulle ge en starkare roll åt unionens institutioner, skulle kunna utvidgas till eller generaliseras till att omfatta andra fall.

¹ Däremot är en sådan differentiering mellan översynsförfarandena troligen nödvändig om man inför eller erkänner en rangordning mellan de första och de andra vilket framgår nedan.

² Europeiska universitetsinstitutet, *Reformera förfarandena för översyn av fördragen*, andra rapporten om omorganiseringen av fördragen om Europeiska unionen, november 2000.

³ Detta sker till exempel vid ändring av antalet kommissionsledamöter (art. 213 andra stycket i EG-fördraget) eller för att ändra ett visst antal bestämmelser om domstolens verksamhet och organisation. I Nicefördraget anges i detta sammanhang att man kan ändra domstolens stadga, med undantag av avdelning I, med ett förfarande enligt vilket rådet beslutar enhälligt (art. 245 andra stycket i EG-fördraget). Andra "autonoma" ändringsförfaranden rör vissa delar av Ekonomiska och monetära unionen (art. 104.14 och 107.5 i EG-fördraget). Ytterligare andra avser utvidgning av handelspolitikens tillämpningsområde (art. 133 i EG-fördraget) eller att generalisera medbeslutandeförfarandet inom ramen för avdelning IV i EG-fördraget (art. 67 i EG-fördraget).

Med tanke på betydelsen för medborgarna av de ämnen som behandlas i fördragen och deras politiska dimension rekommenderas i rapporten dessutom att Europaparlamentets samt de nationella parlamentens inflytande ökas, åtminstone i förberedelsefasen till reformer, bland annat genom användning av konventsmodellen. Ett sådant deltagande i förväg av de nationella parlamenten bör även leda till att underlätta ratificeringarna i ett senare skede. När man använder ett särskilt "autonomt" översynsförfarande bör på samma sätt de nationella parlamenten ha möjlighet att, på ett eller annat sätt, ingripa innan översynsförfarandet kommer i gång snarare än vid ratificeringen. Skulle parlamenten kunna vara företrädare i en sorts europeisk "kongress", med eller utan Europaparlamentariker? Om man på lång sikt planerar att anta en konstitution som skiljer sig från ett fördrag beträffande översynsförfarande, skulle då ett sådant förfarande som inbegriper de nationella parlamenten kunna generaliseras?

FÖRDRAG OCH AKTER SOM HÖR SAMMAN MED **EUROPEISKA UNIONEN OCH EUROPEISKA GEMENSKAPERNA**

Översikt (icke uttömmande) över gällande primärrätt

DE VIKTIGASTE GRUND- OCH ÄNDRINGSFÖRDRAGEN

- Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen¹
- Fördraget om upprättandet av Europeiska (ekonomiska) gemenskapen och Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen²
- Europeiska enhetsakten³
- Fördraget om Europeiska unionen⁴
- Amsterdamfördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem⁵
- Nicefördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem⁶

ANDRA ÄNDRINGSFÖRDRAG

- Konvention av den 25 mars 1957 om vissa gemensamma institutioner för Europeiska gemenskaperna (domstolen och gemensamma församlingen)⁷
- Fördrag av den 8 april 1965 om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna⁸
- Fördrag om ändring av fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna i fråga om Grönland (undertecknades den 13 mars 1984, trädde i kraft den 1 februari 1985)?
- Fördrag om ändring av vissa budgetbestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och i fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna (undertecknades den 22 april 1970, trädde i kraft den 1 januari 1971)?

¹ Undertecknades den 18 april 1951, trädde i kraft den 23 juli 1953, löpte ut den 23 juli 2002.

² Undertecknades i Rom den 25 mars 1957, trädde i kraft den 1 januari 1958.

³ Undertecknades i Luxemburg den 17 februari 1986 och i Haag den 28 februari 1986, trädde i kraft den 1 januari 1987.

⁴ Undertecknades i Maastricht den 7 februari 1992, trädde i kraft den 1 november 1993.

⁵ Undertecknades den 2 oktober 1997, trädde i kraft den 1 maj 1999.

⁶ Undertecknades den 26 februari 2001, har ännu inte trätt i kraft.

⁷ Upphävd och ersatt av artikel 7 i Amsterdamfördraget.

⁸ Upphävt och ersatt av artikel 7 i Amsterdamfördraget.

- Fördrag om ändring av vissa finansiella bestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och i fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna (undertecknades den 22 juli 1975, trädde i kraft den 1 juni 1977)?

AKTER OM ANSLUTNINGSVILLKOREN OCH ANPASSNINGARNA AV FÖRDRAGEN (OCH DÄRMED SAMMANHÄNGANDE BESLUT)

- Konungariket Danmarks, Irlands och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska gemenskaperna (1972)
- Hellenska republikens anslutning till Europeiska gemenskaperna (1979)
- Konungariket Spaniens och Portugisiska republikens anslutning till Europeiska gemenskaperna (1985)
- Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen (undertecknades den 24 juni 1994, trädde i kraft den 1 januari 1995)
- Beslut av Europeiska gemenskapernas råd av den 1 januari 1973 om anpassning av dokumenten om nya medlemsstaters anslutning till Europeiska gemenskaperna
- Europeiska unionens råds beslut av den 1 januari 1995 om anpassning av de dokument som har avseende på nya medlemsstaters anslutning till Europeiska unionen

ANDRA DÄRMED SAMMANHÄNGANDE AKTER OCH BESLUT: KOMPLETTERANDE PRIMÄRRÄTT SOM ANTAGITS GENOM FÖRENKLAT FÖRFARANDE

- Beslut av företrädarna för medlemsstaternas regeringar om lokaliseringen tills vidare av vissa av gemenskapernas institutioner och avdelningar (beslutet fattat den 8 april 1965)¹.
- Akt om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet, som utgör bilaga till rådets beslut av den 20 september 1976².
- Beslut fattat genom gemensam överenskommelse mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar om lokaliseringen av vissa av Europeiska gemenskapernas institutioner och av vissa av Europeiska gemenskapernas organ och avdelningar (beslutet fattat den 12 december 1992)³.
- Beslut fattat genom gemensam överenskommelse mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade på stats- eller regeringschefsnivå om lokaliseringen av vissa av Europeiska gemenskapernas organ och avdelningar samt av Europol (beslutet fattat den 29 oktober 1993)⁴.

¹ Rättslig grund: Artikel 37 i fördraget av den 8 april 1965 om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission.

² Rättslig grund: Artikel 190.4 i EG-fördraget (f.d. artikel 138.3) och motsvarande artiklar i EKSG-fördraget och Euratomfördraget. Antagande av medlemsstaterna "i enlighet med deras respektive konstitutionella regler".

³ Rättslig grund: Artikel 289 i EG-fördraget (f.d. artikel 216) och motsvarande artiklar i EKSG-fördraget och Euratomfördraget.

⁴ Rättslig grund: Artikel 289 i EG-fördraget (f.d. artikel 216) och motsvarande artiklar i EKSG-fördraget och Euratomfördraget.

- Beslut fattat av stats- eller regeringscheferna, församlade i Europeiska rådet, om vissa problem som Danmark tagit upp såvitt avser Fördraget om Europeiska unionen (bilaga 1 i del B av ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Edinburgh den 11–12 december 1992)
- Rådets beslut av den 31 oktober 1994 om systemet för gemenskapernas egna medel ¹

SEKUNDÄRRÄTTSAKTER SOM KOMPLETTERAR PRIMÄRRÄTTEN

- Rådets beslut av den 1 januari 1995 om ordningen för utövande av ordförandeskapet i rådet²
- Rådets beslut av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter³

INTERINSTITUTIONELLA TEXTER

p.m.

PROTOKOLL⁴

Fördragen om Europeiska unionen åtföljs ofta av många protokoll som har samma rättsverkan som fördragen. Det är inte lätt att göra en uttömmande förteckning över de protokoll som för närvarande är i kraft eller att fastställa vilka fördrag som protokollen åtföljer och till vilka de slutligen fogats.

I Amsterdamfördraget försökte man i viss mån återställa ordningen genom att sortera de 13 åtföljande protokollen i fyra kategorier alltefter de fördrag till vilka protokollen slutligen fogats: protokoll som fogas till EU-fördraget, protokoll som fogas till EU-fördraget och EG-fördraget, protokoll som fogas till EU-fördraget och till de tre gemenskapsfördragen samt protokoll som fogas till EG-fördraget. Därefter har man i de konsoliderade versionerna av EG-fördraget och EU-fördraget (av tydlighetsskäl fogade till Amsterdamfördragets slutakt) inom ramen för dessa kategorier⁵ infört en förteckning över alla tidigare protokoll som fortfarande är i kraft, i huvudsak de 17 protokoll som åtföljer Maastrichtfördraget⁶, men också ett antal tidigare protokoll, bl. a. de äldre protokollen A och B som fogas till Romfördraget⁷. Vid detta tillfälle har protokollen numrerats om från 1–34 och tidpunkten för antagandet anges som en påminnelse om det fördrag från vilket protokollet härrör:

¹ Rättslig grund: Artikel 269 i EG-fördraget (f.d. artikel 201) och motsvarande artiklar i EKSG-fördraget och Euratomfördraget. Antagande av medlemsstaterna "i enlighet med deras respektive konstitutionella regler".

² Rättslig grund: Artikel 203.2 i EG-fördraget (f.d. artikel 146 ändrad genom artikel 12 i den akt som fogas till anslutningsfördraget från 1994) och motsvarande artiklar i EKSG-fördraget och Euratomfördraget.

³ Rättslig grund: Artikel 202 i EG-fördraget (f.d. artikel 145). Ersätter beslut av den 13 juli 1987.

⁴ Förteckningen lades fram i den konsoliderade versionen av EG-fördraget och EU-fördraget och fogas till Amsterdamfördragets slutakt.

⁵ En femte kategori upprättades för protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier, vilket fogas till de tre gemenskapsfördragen.

⁶ 16 av dessa fogas till EG-fördraget och ett till EU-fördraget och till de tre gemenskapsfördragen.

⁷ Protokoll om Europeiska investeringsbankens stadga och protokoll om stadgan för Europeiska gemenskapernas domstol.

Protokoll som fogas till Fördraget om Europeiska unionen

- Protokoll (nr 1) om artikel 17 i Fördraget om Europeiska unionen (1997)

Protokoll som fogas till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen

- Protokoll (nr 2) om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar (1997)
- Protokoll (nr 3) om tillämpning av vissa inslag i artikel 14 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen på Förenade kungariket och Irland (1997)
- Protokoll (nr 4) om Förenade kungarikets och Irlands ställning (1997)
- Protokoll (nr 5) om Danmarks ställning (1997)

Protokoll som fogas till Fördraget om Europeiska unionen och fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskapen, Europeiska kol- och stålgemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen

- Protokoll (nr 6) som fogas till Fördraget om Europeiska unionen och fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna (1992)
- Protokoll (nr 7) om institutionerna inför en utvidgning av Europeiska unionen (1997)
- Protokoll (nr 8) om lokalisering av säten för Europeiska gemenskapernas institutioner och vissa av deras organ och enheter samt för Europol (1997)
- Protokoll (nr 9) om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen (1997)

Protokoll som fogas till Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen

- Protokoll (nr 10) om Europeiska investeringsbankens stadga (1957)¹
- Protokoll (nr 11) om stadgan för Europeiska gemenskapernas domstol (1957)
- Protokoll (nr 12) om Italien (1957)
- Protokoll (nr 13) om varor som har sitt ursprung i och kommer från vissa länder och som särbehandlas vid import till en medlemsstat (1957)
- Protokoll (nr 14) om import till Europeiska ekonomiska gemenskapen av oljeprodukter som raffinerats i Nederländska Antillerna (1962)
- Protokoll (nr 15) om en särskild ordning för Grönland (1985)
- Protokoll (nr 16) om förvärv av egendom i Danmark (1992)
- Protokoll (nr 17) om artikel 141 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (1992)
- Protokoll (nr 18) om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (1992)
- Protokoll (nr 19) om Europeiska monetära institutets stadga (1992)
- Protokoll (nr 20) om förfarandet vid alltför stora underskott (1992)
- Protokoll (nr 21) om konvergenskriterier enligt artikel 121 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (1992)
- Protokoll (nr 22) om Danmark (1992)
- Protokoll (nr 23) om Portugal (1992)
- Protokoll (nr 24) om övergången till den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen (1992)
- Protokoll (nr 25) om vissa bestämmelser angående Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (1992)
- Protokoll (nr 26) om vissa bestämmelser angående Danmark (1992)

¹ Protokollet ändrat genom protokoll nr 1 om Europeiska investeringsbankens stadga som fogas till akten om anslutningsvillkor och anpassning av fördragen (Danmarks, Irlands och Förenade konungarikets anslutning, 1972) och genom Fördraget om vissa ändringar av protokollet om Europeiska investeringsbankens stadga (1978).

- Protokoll (nr 27) om Frankrike (1992)
- Protokoll (nr 28) om ekonomisk och social sammanhållning (1992)
- Protokoll (nr 29) om asyl för medborgare i Europeiska unionens medlemsstater (1997)
- Protokoll (nr 30) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (1997)
- Protokoll (nr 31) om medlemsstaternas yttre förbindelser i fråga om passage av yttre gränser (1997)
- Protokoll (nr 32) om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna (1997)
- Protokoll (nr 33) om djurskydd och djurens välfärd (1997)

Protokoll som fogas till fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskapen, Europeiska kol- och stålgemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen

- Protokoll (nr 34) om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier

En sådan här inofficiell omnumrering kan tyckas skapa förvirring i förhållande till den "riktiga" numreringen av de protokoll som åtföljer Maastrichtfördraget (numrerade från 1 till 17). Dessutom tycks man i den *traktatsamling* som Publikationsbyrån har gett ut ha frångått all numrering av protokollen (vilka för övrigt inte återges på uttömmande sätt i det avsnitt om ägnas dem)¹. Man kan också notera att protokollet om domstolens stadga i traktatsamlingen fogas till de tre gemenskapsfördragen (och inte längre bara till EG-fördraget, vilket anges i den konsoliderade versionen). Nicefördraget har för sin del inte medfört några förenklingar på den här punkten. Där nämns protokollen om domstolens stadga som fogas till EG-fördraget och Euratomfördragen vilka ersätts av protokollet om domstolens stadga som fogas till EU-fördraget, EG-fördraget och Euratomfördraget. I förekommande fall är detta tillämpligt inom ramen för EKSG-fördraget utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna i protokollet om EKSG-domstolens stadga.

FÖRKLARINGAR

Fördragen om Europeiska unionen åtföljs ofta också av ett stort antal gemensamma förklaringar som antagits vid regeringskonferenserna. Dessa förklaringar fogas till slutakten i respektive fördrag. I Maastrichtfördraget antogs ett trettioital, i Amsterdamfördraget ett femtiotal och i Nicefördraget drygt tjugo. Andra, ensidiga förklaringar som regeringskonferensen noterar fogas också till fördragens slutakt. Dessa förklaringar är formellt inte juridiskt bindande men de kan påverka tolkningen av fördragen.

Också andra tolkningsförklaringar bör nämnas.

- Förklaring av den 1 maj 1992: Förklaring av de höga fördragsslutande parterna i Fördraget om Europeiska unionen om den rättsliga tolkningen av protokoll nr 17 angående artikel 40.3.3 i Irlands författning (protokoll nr 6 i den konsoliderade versionen)
- Förklaringar av Europeiska rådet (förklaring om social-, konsument-, miljö- och fördelningspolitik, förklaring om försvaret) och ensidiga förklaringar av Danmark som skall fogas till den danska ratifikationsakten till Fördraget om Europeiska unionen och som de elva andra medlemsstaterna skall ta del av – (bilagorna 2 och 3 i del B av ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Edinburgh den 11–12 december 1992).
- Nationell förklaring från Irland och uttalande från Europeiska rådet som uppmärksammar denna (bilagorna III och IV i ordförandeskapets slutsatser vid Europeiska rådet i Sevilla, den 21–22 juni 2002).

¹ Europeiska unionen, *Traktatsamling*, band I, del I. Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 1999, s. 355. Exempelvis saknas protokoll nr 12–15 (inofficiell numrering av versionerna).

Utdrag ur Laekenförklaringen

Vägen till en grundlag för de europeiska medborgarna

För ögonblicket har Europeiska unionen fyra fördrag. Unionens mål, behörighet och politiska instrument är utspridda i dessa fördrag. En förenkling är oundgänglig för att få större öppenhet till stånd.

Därvid inställer sig fyra serier av frågor. Den första gäller förenklingen av befintliga fördrag utan att innehållet ändras. Måste åtskillnaden mellan unionen och gemenskaperna ses över? Och uppdelningen i tre pelare?

Därefter kommer frågorna om en eventuell omstrukturering av fördragen. Måste det införas en åtskillnad mellan ett grundfördrag och övriga fördragsbestämmelser? Bör en sådan uppdelning införas? Kan detta leda till en åtskillnad mellan ändrings- och ratificeringsförfaranden för grundfördraget och övriga fördragsbestämmelser?

Vidare måste det övervägas huruvida stadgan om de grundläggande rättigheterna skall tas in i grundfördraget och om unionen skall ansluta sig till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna tas i övervägande.

Slutligen infinner sig frågan huruvida denna förenkling och omstrukturering inte på sikt skulle kunna leda till att det antas en grundlagstext inom unionen. Vilka skulle utgöra de viktigaste beståndsdelarna i en sådan grundlag? De värderingar unionen står för, medborgarnas grundläggande rättigheter och skyldigheter, medlemsstaternas förhållanden i unionen?

=====