

FÖLJENOT

från:	Sekretariatet
till:	Konventet
Ärende:	Mandat för arbetsgrupp IX för förenkling av lagstiftningsförfaranden och instrument

För ledamöterna bifogas ett kommenterat mandat, där de frågor som ställdes i dokument CONV 206/02 utvecklas vidare. Avsikten är att underlätta diskussionerna i arbetsgruppen för förenkling av lagstiftningsförfaranden och instrument.

Arbetsgrupp IX för förenkling av lagstiftningsförfaranden och instrument

Ordförande: Giuliano Amato, konventets vice ordförande

KOMMENTERAT MANDAT

INLEDNING

Frågorna i samband med "förenklingen av lagstiftningsförfaranden och instrument" uppmärksammades av konventet redan vid det möte den 23–24 maj som behandlade det sätt på vilket unionen fullgör sina uppgifter. Den slutsats som drogs vid denna debatt var mycket tydlig: det finns ett mycket klart behov av att förenkla såväl instrument som förfaranden.

Presidiet har ansett att dessa frågor behöver behandlas mer ingående genom att en särskild arbetsgrupp inrättas, vars mandat presidiet har fastställt (CONV 206), och har dessutom beslutat att ägna ytterligare ett plenarmöte i konventet, nämligen mötet den 12–13 september, åt samma frågor. Utifrån de synpunkter som konventsledamöterna framförde vid dessa två plenarmöten bör vi kunna profilera arbetsgruppens mandat bättre.

Två beskrivande dokument har redan tjänat som underlag för konventets debatter.

I ett första dokument beskrivs det nuvarande system för rättsliga instrument som unionen och gemenskapen förfogar över för att fullgöra sina uppgifter (CONV 162/02). Detta dokument kompletterades dagen efter debatten i maj, och de åsikter och tankegångar som framförts av konventsledamöterna återges där.

I det andra dokumentet (CONV 216/02) går man närmare in på problematiken med beslutsförfarandena. För att strama upp diskussionen behandlar dokumentet endast egentliga lagstiftningsförfaranden och budgetförfarandet med hänsyn till dess kopplingar till lagstiftningsverksamheten.

I detta dokument försöker man precisera det mandat som presidiet antagit, med beaktande bl.a. av de åsikter som redan framförts av konventsledamöterna.

Utgångspunkten måste vara intrycket, hos en stor majoritet av konventsledamöterna, av att oordning och komplexitet råder i fråga om instrument och förfaranden och att det följaktligen finns ett behov av förenkling och rationalisering. Det rådde bred enighet om detta. Arbetsgruppens uppgift består nu i att hitta en metod för att förenkla och rationalisera instrumenten och förfarandena, men vi skall inte glömma (vilket det erinrades om under debatten) att vi varken får offra demokratin eller effektiviteten på enkelhetens altare.

Hur skall antalet lagstiftningsförfaranden minskas? Kan man förenkla vissa förfaranden?

Arbetsgruppen bör först och främst diskutera hur och i vilken utsträckning man kan minska det antal beslutsförfaranden som för närvarande finns inom unionen, dvs. mer än ett trettiotal, och förenkla flera av dem. Även om förekomsten av ett sådant antal förfaranden ofta uppfyller kraven på demokrati och medger att unionens institutioner och organ kan delta i lagstiftningsförfarandet på olika sätt beroende på vilket område det gäller, är det också sant att det stora antalet förfaranden och det faktum att de är så komplexa gör det svårt att förstå systemet. Om man vill rationalisera och förenkla systemet kan följande frågor tas upp av arbetsgruppen:

i) I vilken utsträckning kan vissa förfaranden avskaffas? Samarbetsförfarandet?

I samband med en förenkling av förfarandena har man ofta tagit upp möjligheten att avskaffa samarbetsförfarandet (art. 252 i FEG), som för närvarande endast tillämpas inom den ekonomiska och monetära politiken (artiklarna 99.5, 102.2, 103.2 och 106.2 i FEG), och ersätta det antingen med samrådsförfarandet eller medbeslutandeförfarandet. Möjligheten att ersätta det komplicerade budgetförfarande som för närvarande finns med medbeslutandeförfarande har också diskuterats. De två möjligheter som tagits upp och möjligheten att eventuellt avskaffa andra förfaranden kan också diskuteras av arbetsgruppen.

ii) *Genom att, när det gäller lagstiftningsfrågor, allmänt tillämpa medbeslutandeförfarandet?*

Denna möjlighet innebär att det i fördraget skall definieras vad som, inom unionen, omfattas av lagstiftningen och vad som omfattas av genomförandet av en sådan lagstiftning. Det nuvarande EG-fördraget innehåller faktiskt ingen allmän definition av vad som omfattas av lagstiftningen och vad som omfattas av genomförandet av lagstiftningen inom unionen.

För närvarande tillämpas inte medbeslutandeförfarandet på alla områden som omfattas av EG-fördraget. Däremot används medbeslutandeförfarandet, på de områden där det tillämpas, för att anta alla typer av rättsakter på området i fråga, utan att det görs någon skillnad mellan lagstiftningsfrågor och de frågor som i stället omfattas av genomförandet av lagstiftningen, såsom antagandet av normer för fastställande av tekniska och detaljerade föreskrifter inom en bestämd sektor.

Arbetsgruppen kan diskutera i vilken utsträckning medbeslutandeförfarandet helt och hållet och uteslutande kan kopplas till antagandet av lagstiftningsfrågor. I ett sådant fall kan ett tydligt och lättare förfarande (som skall fastställas av lagstiftaren genom medbeslutande) tillämpas för att genomföra rättsakter som antagits genom medbeslutande. Det skulle dock kräva att man definierar vad som utgör "lagstiftningsfrågor". En sådan definition kan göras antingen i själva fördraget eller av lagstiftaren (dvs. Europaparlamentet och rådet) från fall till fall.

iii) *Genom att allmänt tillämpa kvalificerad majoritet på alla rättsliga grunder där medbeslutande föreskrivs?*

För närvarande föreskrivs enhällighet tillsammans med medbeslutandeförfarandet i fyra bestämmelser i EG-fördraget (artiklarna 18.2, 42, 47.2 och 151.5 i FEG). Detta krav på enhällighet vid medbeslutandeförfarandet kan anses som en institutionell anomali som kan tömma medbeslutandeförfarandet på dess substans. Arbetsgruppen kan därför diskutera möjligheten att i dessa fyra fall ersätta regeln om enhällighet med regeln om kvalificerad majoritet.

iv) *I fråga om medbeslutandeförfarandet – genom att förenkla förfarandena för förlikningskommitténs möten? Vilka andra lättnader kan man tänka sig?*

Det hävdas ofta att medbeslutandeförfarandet är tungrott och långsamt. Sedan förfarandet förenklades genom Amsterdamfördraget, förefaller det emellertid fungera på ett mer tillfredsställande sätt. Ungefär 72 % av alla ärenden antas vid första och andra behandlingen (cirka 32 % vid första behandlingen och cirka 40 % vid andra behandlingen), vilket innebär att knappt 28 % når förlikningsfasen.

Inför utvidgningen finns det anledning att fråga sig om förlikningsmekanismen kan fungera med delegationer från två institutioner – rådet och parlamentet – som var och en består av 28 medlemmar. Frågan inställer sig följaktligen om förlikningsfasen eventuellt kan förenklas.

Några konventsledamöter har även tagit upp möjligheten att fastställa frister vid första behandlingen. Det skulle då finnas strikta frister för andra behandlingen och förlikningsfasen som om de inte respekteras kan leda till att rättsakten i fråga inte antas.

Trepartsmöten av teknisk karaktär samt trepartsmöten mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen äger rum under första och andra behandlingen samt före förlikningskommitténs möte i syfte att närma institutionerna till varandra och underlätta att man når en överenskommelse (jfr Gemensam förklaring från maj 1999 om praktiska bestämmelser för det nya medbeslutandeförfarandet). Arbetsgruppen kan undersöka om denna typ av mekanismer möjligen kan formaliseras.

Man kan även överväga huruvida artikel 251 kan ges en enklare lydelse.

v) *Hur kan budgetförfarandet förenklas? Närmare bestämt, bör man behålla en differentierad behandling för olika utgiftskategorier?*

En av de viktigaste faktorer som komplicerar budgetförfarandet är uppdelningen i obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter. Eftersom utvecklingen för länge sedan gått ifrån denna uppdelning, vill ett stort antal konventsledamöter att den skall slopas.

Man frågar sig då vilket förfarande som skall tillämpas för budgeten i dess helhet. Många talare har vid konventets möten förordat medbeslutandeförfarandet, och arbetsgruppen bör därför undersöka huruvida ett sådant förfarande kan lämpa sig för budgetdebatten samt vilka ändringar av förfarandet som då skulle bli nödvändiga.

Det har utvecklats många tekniker för interinstitutionell medling (vilka har kodifierats i 1999 års interinstitutionella avtal) inom ramen för budgetförfarandet. Arbetsgruppen bör undersöka huruvida de formellt kan infogas i fördraget.

Hur kan man minska antalet rättsliga instrument som avses i fördragen? Kan man ge dem en beteckning som tydligare anger vad de har för effekt?

Det råder bred enighet om att det är nödvändigt att **minska det överdrivet stora antal instrument** som unionen och gemenskapen förfogar över för att utöva sina befogenheter. En hel arsenal med mer än 30 olika typer av rättsakter är nämligen resultatet av att det till den ursprungliga katalogen i artikel 249 i EG-fördraget (beslut, förordning, direktiv, rekommendation och yttrande) har lagts till en lång rad instrument (riktlinjer, ramprogram, genomförandebestämmelser etc.) som är utspridda i fördragen. I praktiken har det även tillkommit andra instrument (beslut som allmän norm, uttalanden, resolutioner, slutsatser etc.).

Pelärstrukturen som har lett till kataloger över rättsaktstyper som är utmärkande för utrikespolitiken (gemensam strategi, gemensam ståndpunkt, gemensam åtgärd etc) samt samarbetet i straffrättsliga frågor (beslut, rambeslut etc.) har bidragit till mångfalden av instrument.¹

¹ Andra och tredje pelarens instrument ingår även i mandaten för arbetsgrupp VII för yttre åtgärder och arbetsgrupp X för säkerhet och rättvisa. Ett flertal konventsledamöter har tagit upp frågan om en likriktning av de tre pelarnas, eller åtminstone första och andra pelarens, instrument som den avgörande faktorn för en rationalisering. Det förefaller icke desto mindre lämpligt att ta upp frågan i ett senare skede i arbetet för att kunna beakta de andra arbetsgruppernas synpunkter.

Men en minskning av antalet instrument tjänar inte något till om den inte åtföljs av en reell **rationalisering av instrumenten** som innebär att de omdefinieras och kodifieras enligt sin effekt. Vid konventets debatter har man i detta sammanhang även tagit upp nödvändigheten att bevara gemenskapsrättens och dess instruments unika kännetecken, särskilt företräde och direkt effekt.¹

Beteckningsfrågan kan komma att visa sig vara en förenklingsfaktor som man inte kan bortse från. Ett stort antal konventsledamöter har nämligen förespråkat att klassificering och beteckning skall vara enkla och tydliga i allmänhetens ögon. Man bör i första hand klassificera rättsakterna efter tvingande effekt. Obligatoriska rättsakter och rättsakter med allmän giltighet kan följaktligen gå under beteckningen europeiska lagar (nuvarande förordningar) och europeiska ramlagar (direktiv) medan beteckningen "förordning" förbehålls genomförandenormer (tredje nivåns normer) i enlighet med traditionen i många medlemsstater.²

Detta för oss direkt till frågan om inrättandet av en tydligare **normhierarki**, vilken även tagits upp vid konventets debatter³. Vissa har t.ex. försvarat tillägget av en ny kategori rättsakter som är förbehållen för "kvasikonstitutionella" frågor, nämligen grundläggande lagar.

Vissa ledamöter anser att kategoriseringen av rättsakter även bör motsvara allmänna förfaranderegler (t.ex. omröstning med enhällighet i rådet eller förfaranden som kräver att de nationella parlamentens ratificering förbehålls de grundläggande lagarna).

¹ Vissa konventsledamöter har föreslagit en ny klassificering av typer av unionsingripande efter intensitet (regler om enhetlig tillämpning, fullständig eller minimal harmonisering, ömsesidigt erkännande, tvingande eller "öppen" samordning).

Andra har däremot hävdats att det är omöjligt att upprätta ett samband mellan olika typer av rättsliga instrument (förordning, direktiv, beslut ...) och behörighetskategorierna (exklusiv, delad, kompletterande) eller intensiteten i unionens verksamhet.

² Samma rationaliseringsresonemang kan även tillämpas på icke tvingande rättsakter, vars antal bör begränsas. Förutom yttranden och rekommendationer kan andra instrument (uttalanden, resolutioner etc.) kodifieras vid behov och deras effekter följaktligen klargöras.

³ För de förslag som lagts fram i frågan vid olika regeringskonferenser, se CONV 162/02 och CONV 216/02.

Vissa konventsledamöter har sett ett samband mellan normhierarkin och frågan om en bättre maktfördelning inom unionen. Normhierarkin kan i alla händelser underlätta åtskillnaden mellan lagstiftningsnormer och genomförandenormer. Förslaget om olika beteckningar (lag och ramlag gentemot förordning) skulle redan det bidra till att göra systemet mer lättöverskådligt.

Men normhierarkin kan även bidra till att **definiera vad som hör till "lagstiftningsområdet"** inom unionen. Ett stort antal konventsledamöter har undrat över gemenskapslagstiftningens överdrivna detaljrikedom. Vissa har föreslagit att lagstiftaren (Europaparlamentet eller rådet i föreliggande fall) skall begränsa sig till att besluta om de viktiga och allmänna frågorna på ett visst område och lämna mer spelrum för genomföranderegler. Definitionen av vad som är "lagstiftning" är således en öppen fråga.

Man behöver även klargöra vem som skall besluta om genomförandenormerna. Arbetsgruppen bör för övrigt ägna särskilt uppmärksamhet åt artikel 202 i EG-fördraget och i synnerhet mekanismerna för **kontroll av kommissionens genomförandebefogenheter**. Många konventsledamöter anser att det nuvarande kommittéförfarandesystemet är komplicerat och svårtydbart och att detta behöver åtgärdas. Andra har förordat att det skall inrättas nya mekanismer för kontroll av lagstiftaren (inbegripet Europaparlamentet) avseende kommissionens verkställande verksamhet, varvid det t.ex. bör införas en återkallanderätt.

Slutligen bör arbetsgruppen ständigt ha förbättringen av **lagstiftnings kvalitet** i åtanke.

Arbetsgruppen kan även undersöka de nya, smidiga mekanismerna för samråd och samarbete, särskilt den öppna samordningsmetoden¹, och då särskilt studera deras eventuella införlivande i fördragen.

¹ Arbetsgrupp VI för ekonomisk styrning är i färd med att behandla frågor som berör den öppna samordningsmetoden. Detta bör beaktas i vårt arbete.