

**CONV 359/02**

**CONTRIB 124**

**FÖLJENOT**

---

från:	Sekretariatet
till:	Konventet
Ärende:	Bidrag från Jos Chabert, observatör från Regionkommittén i konventet – "Vägen till en konstitution för Europas medborgare"

---

Konventets generalsekreterare har från Jos Chabert, observatör från Regionkommittén i konventet, mottagit ett yttrande från Regionkommittén vilket han överlämnar som bidrag till konventet.

Bryssel den 18 oktober 2002

**YTTRANDE**

från

Regionkommittén

av den 10 oktober 2002

om

**”Vägen till en grundlag för de europeiska medborgarna”**

---

## Bakgrundsdokument

- Slutsatserna från EU:s ordförandeskap som lades fram i samband med att Europeiska rådets möte den 14–15 december 2001 avslutades och, i synnerhet, Laekenförklaringen om EU:s framtid.
- Kommissionens meddelande ”Ett projekt för Europeiska unionen” (KOM(2002) 247 slutlig).
- Kommissionens vitbok ”Styrelseformerna i EU” av den 25 juli 2001 (KOM(2001) 428 slutlig).
- Regionkommitténs bidrag av den 4 juli 2002 till Europeiska konventet (CdR 127/2002 fin).
- Regionkommitténs resolution ”Förberedelserna inför Europeiska rådets möte i Laeken och utvecklingen av Europeiska unionen inom ramen för nästa regeringskonferens 2004” av den 14 november 2001 (CdR 104/2001 fin)<sup>1</sup>.
- Regionkommitténs rapport om närhetsfrågorna av den 20 september 2001 (CdR 436/2000 fin) och Salamancadeklarationen av den 22 juni 2001 (CdR 107/2001 fin).
- Regionkommitténs resolution ”Resultaten från regeringskonferensen 2000 och diskussionen om Europeiska unionens framtid” av den 4 april 2001 (CdR 430/2000 fin)<sup>2</sup>.
- Regionkommitténs yttranden av den 15 september 1999 och den 13 april 2000 om kommissionens rapport till rådet om ”Bättre lagstiftning 1998” och ”Bättre lagstiftning 1999” (CdR 50/99 fin och CdR 18/2000 fin)<sup>3</sup>.
- Regionkommitténs resolution ”Regelram för en europeisk konstitution” av den 20 september 2000 (CdR 144/2000 fin)<sup>4</sup>.
- Regionkommitténs yttrande av den 14 december 2000 om ”Nya styrelseformer: Europa – en ram för medborgarinitiativ” (CdR 182/2000 fin)<sup>5</sup> samt yttrandet om ”Vitboken om styrelseformerna i EU” av den 13 mars 2002 (CdR 103/2001 fin)<sup>6</sup>.
- Yttrandet ”Europaparlamentets utkast till rapport om befogenhetsfördelning mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna” av den 13 mars 2002 (CdR 466/2001 fin)<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> EGT C 107, 3.5.2002, s. 36.

<sup>2</sup> EGT C 253, 12.9.2001, s. 25.

<sup>3</sup> EGT C 374, 23.12.1999, s.11 och EGT C 226, 8.8.2000, s. 60.

<sup>4</sup> EGT C 22, 24.1.2001, s.4.

<sup>5</sup> EGT C 144, 16.5.2001, s.1.

<sup>6</sup> EGT C 192, 12.8.2001, s.24.

<sup>7</sup> EGT C 192, 12.8.2001, s.31.

- Regionkommitténs presidiebeslut av den 12 juni 2001 att utarbeta ett yttrande i syfte att göra en fördjupad analys av effekterna av en förenkling, harmonisering och konstitutionalisering av fördragen, samt att ge utskottet för institutionella frågor och EU:s styresformer i uppdrag att förbereda ärendet.
- Det utkast till yttrande som antogs den 9 juli 2002 av utskottet för institutionella frågor och EU:s styresformer (föredragande: **Mercedes Bresso**, provinsordförande i Turin, I–PSE) (CdR 114/2002 rév. 2).

### **Utgångspunkter**

- Regionkommittén har av Europeiska rådet inbjudits att närvara som aktiv observatör vid det konvent som inrättades vid Laekentoppmötet. Hur man skall få till stånd en konstitution för Europeiska unionens medborgare har föreslagits som en fråga som bör tas upp i samband med EU:s förnyelse.
- I samband med att inslagen i debatten om en EU-konstitution fastställdes i Laeken-förklaringen hänvisade stats- och regeringscheferna ett flertal gånger till behovet av en förenklad uppläggning av fördragen för att skapa ökad insyn i EU och EU:s beslutsprocesser och på så sätt minska avståndet till medborgarna.
- De lokala och regionala myndigheterna befinner sig per definition närmare medborgarna än någon annan beslutsnivå och fattar dagligen ett stort antal gemenskapsbeslut som gör att EU kommer in i medborgarnas liv på den ort där de bor.
- Kommittén har redan sedan en tid tillbaka förordat en konstitutionaliseringsprocess och har därför ansett det vara av största vikt att utarbeta ett initiativyttrande om att fördragstexterna bör göras tydligare så att de blir läsbara för medborgarna.
- Europeiska rådet delar denna uppfattning och tar upp denna fråga i slutsatserna från Laekenmötet som en av de utmaningar och reformer som en förnyelse av unionen innebär.
- Regionkommittén anser att de lokala och regionala myndigheterna inom EU inte får ges endast en åskådarroll i den debatt om EU:s framtid som inletts sedan Nice som ett led i förberedelserna inför den förestående reformen av EU.

**Vid sin 46:e plenarsession den 10 oktober 2002 antog Regionkommittén följande yttrande:**

\*

\*      \*

## REGIONKOMMITTÉNS SYNPUNKTER OCH REKOMMENDATIONER

### 1. Förenkling av fördragen

1.1 Regionkommittén har för avsikt att i detta yttrande behandla formerna för och målsättningarna med en förenkling, harmonisering och konstitutionalisering av fördragen. I dag motsvarar fördragstexterna inte helt de krav på demokrati, öppenhet och förenkling som efterlyses inte bara av medborgarna utan även av regionala och lokala myndigheter, som är de instanser som direkt skall genomföra bestämmelserna.

1.2 ReK vill påminna om att Europeiska unionen för närvarande grundar sig på fyra olika fördrag och använder olika förfaranden beroende på verksamhetsområde för genomförandet av politiken. Målen, behörigheten och de politiska instrumenten specificeras alltså var för sig i de fyra fördragen. Detta förhållande som är resultatet av de senaste 50 årens europeiska integrationsprocess skapar i dag förvirring och i vissa fall en inkonsekvens som inte tillåter unionen att agera så kraftfullt som skulle behövas. När vi nu står inför den största utvidgningen i unionens historia måste EU ta detta problem på allvar och inleda förenklingsarbetet.

1.3 I en process som har närheten till medborgarna som främsta mål går det inte att bortse från problemet med de i dag nästintill obegripliga bestämmelserna i fördragen. En klar och tydlig lagstiftning är framför allt en lagstiftning som kan läsas och förstås av samtliga medborgare.

1.4 Till denna fråga, som måste lösas snarast om man vill ge medborgarna en positiv bild av Europa, fogar sig kravet på att göra gemenskapslagstiftningen koncigare. Den bör ha den generella och abstrakta prägel som kännetecknar en grundläggande lagstiftning, medan de mer detaljerade aspekterna i stället bör regleras av ett antal förordningar, helt i enlighet med subsidiaritetsprincipen och mekanismerna och bestämmelserna i de nya styresformerna, och i full överensstämmelse med gemenskapsprinciperna.

1.5 Mot bakgrund av detta bör man också analysera unionens och närsamhällets roll i syfte att komma fram till ett system som ger större möjligheter att på ett effektivt sätt agera i frågor som verkligen intresserar medborgarna.

1.6 Genom denna process skulle dagens fördrag ersättas med ett konstitutionellt fördrag där de allmänna principer som bör ligga till grund för gemenskapslagstiftning inte bara systematiseras utan också skiljs ut. Detta skulle möjliggöra en förenkling som genom en sammanfattning av de grundläggande principerna i Europeiska unionens mål skulle göra det möjligt för medborgarna att förstå nyttan av att tillhöra unionen.

1.7 Erfarenheterna från Europeiska rådet i Nice har visat hur viktigt det är med en omfattande reform av fördragen för att först och främst tillgodose följande två krav: att demokratisera institutionerna och att göra dem effektivare inför utvidgningen. Det man faktiskt uppnådde motsvarade inte de utmaningar som Europa står inför, men hade dock det goda med sig att det satte fingret på alla de begränsningar som en ändring av fördragen genom enbart regeringssamarbete skulle innebära. Denna begränsning erkändes också av regeringarna själva i och med antagandet av förklaring 23, som uppmuntrar till en process där man involverar ett stort antal aktörer som hittills utestängts från beslutsfattandet även om de fungerar som unionsmedborgarnas språkrör.

1.8 ReK vill påpeka att Europeiska unionens handlingskraft och beslutsmekanismer måste stärkas, inte minst med tanke på utvidgningen.

1.9 Gemenskapsmodellen bör behålla sina grundläggande drag men det är nödvändigt att omdefiniera och precisera behörighetsfördelningen. Ett eventuellt överförande av befogenheter bör åtföljas av lämpliga institutionella instrument som gör det praktiskt möjligt att fatta beslut.

1.10 Att den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen är en av Europeiska unionens viktigaste uppgifter måste få ett tydligt erkännande liksom att ansvaret för att nå detta mål delas mellan Europeiska unionen, medlemsstaterna och de lokala och regionala myndigheterna

1.11 Kommittén anser att man genom arbetet i konventet inlett en konstitueringsfas där medborgarna, antingen direkt eller via de olika organisationer som företräder dem, kan uttala sig om vilken framtid de önskar sig för Europa. Denna process skulle sedan kunna krönas av ett man i största samförstånd antar ett utkast till konstitution för Europeiska unionen som svarar mot medborgarnas förväntningar och som de kan identifiera sig med.

1.12 Att komma till rätta med det demokratiska underskottet i den europeiska integrationsprocessen är sedan länge en av Regionkommitténs politiska prioriteringar.

1.13 ReK:s ledamöter företräder medborgarna gentemot de europeiska institutionerna och de europeiska institutionerna gentemot medborgarna. De utgör själva förbindelselänken mellan intressena på regional och lokal nivå och den europeiska nivån. Deras förhoppning är att den nu planerade förenklingen av lagstiftningen åtföljs av en effektiv spridning av information från gemenskapens sida via traditionella och icke-traditionella informationsverktyg. Informationen bör särskilt riktas till ungdomar, som ju är framtidens unionsmedborgare. Det är bara en genuin kunskap om EU:s vägledande principer som kan få en verklig känsla av tillhörighet att växa fram.

1.14 Denna aspekt behandlades ingående vid den första konferensen om närhetsfrågor i Salamanca och under den debatt som föregick denna konferens. Genom att hävda att närhetsprincipen är en förutsättning för ett sunt styre av EU har ReK också betonat hur viktig den lokala och regionala dimensionen är i detta sammanhang. Det är därför det är så viktigt att föra fram de regionala och lokala myndigheternas bidrag till ett demokratiskt fungerande Europa, framför allt via ett aktivt deltagande i den debatt om unionens framtid som bör bli en länk mellan toppmötet i Nice och regeringskonferensen 2004. De lokala och regionala myndigheterna är de aktörer som

bättre än några andra kan säkerställa att den vardagliga sfären och medborgarnas förhoppningar – som märks mest på det regionala och lokala planet – beaktas i besluten på EU-nivå. Endast om man säkrar detta samband är det möjligt att inse betydelsen och värdet av det europeiska bygget och att återupprätta sambandet mellan medborgarna och EU.

## **2. Omstrukturering av fördragen**

2.1 Regionkommittén erinrar om att breda diskussioner med samtliga berörda parter uttryckligen förordas såväl i bilaga IV till Nicefördraget, som innehåller förklaringen om unionens framtid, som i Laekenslutsatserna och i samband med konventets arbete. Regionala och lokala organ är förvisso synnerligen berörda av denna process, och bör också få uttala sig om omstruktureringen av fördragen, en fråga som angår dem inte bara som medborgarnas närmaste företrädare, utan även med tanke på att de blir allt mer involverade i att genomföra gemenskapens politik och tillämpa gemenslagslagstiftningen.

2.2 Det största och mest obestridda problemet med fördragen i dag är att de är så svår-förståeliga. Ett första förenklingsarbete bör bestå i att se till att Europeiska unionens medborgare kan läsa och förstå varför unionen existerar och unionens olika mål. De lokala och regionala institutionerna vill i sammanhanget framhålla sin lämplighet som den naturliga referenspunkten för alla EU-medborgare och som det idealiska forumet för information och samråd.

2.3 Till detta kommer det problem som redan nämnts ovan, nämligen att begränsa gemenslagslagstiftningen till principen om en hierarki mellan de olika rättskällorna, att skapa regler som omfattar allt från det allmänna och övergripande till det mer specifika, samtidigt som man säkerställer att de grundläggande principerna respekteras på alla nivåer. Fördragen skall även fortsättningsvis formellt vara av internationell karaktär, men de måste säkerställa ett rättssystem som hädanefter skall vara ett enda och därför måste bygga på den grundläggande lagstiftningen. Denna grundläggande lagstiftning skall sedan kompletteras med regler för hur den skall fungera i praktiken. Dessa regler kan utformas av en annan instans och behöver inte nödvändigtvis vara helt enhetliga, utan kan formuleras med beaktande av särdragen och grundlagsbestämmelserna i medlemsstaterna.

2.4 En närhetspolitik innebär att det finns en valfrihet i fråga om genomförandet av gemenskapens beslut på lokal och regional nivå. En europeisk modell som bygger på minutiösa och detaljerade regler för att säkerställa konkurrensen kommer till slut att vara till men för självbestämmandet, och inte minst inkräkta på de konstitutionella regionernas befogenheter. Dessa bör i stället skyddas genom ett starkt försvar av ett antal allmänna principer som sedan strikt tillämpas via regler och förordningar som utfärdats av medlemsstater, regioner och lokala organ enligt regler för sunt förnuft och självstyre. Ett sunt styre måste, oavsett territoriell nivå, bygga på samråd, i synnerhet på det lokala eller regionala planet där den representativa demokratin och dess kontrollfunktion är mest märkbar.

2.5 Kommittén vill erinra om att lokala och regionala myndigheter i enlighet med de nationella konstitutionerna förfogar över viktiga befogenheter, även exklusiva sådana, inom många nyckelsektorer och således är mycket väl lämpade att spela rollen av tolk och språkrör för medborgarna gentemot EU. Det är ett obestridligt faktum att den politiska unionens brister på

senare år har haft en negativ inverkan på de europeiska medborgarnas uppfattning av unionen som en verklig politisk enhet, och har gjort att de i allt mindre utsträckning känner att de tillhör unionen. För att återupprätta förtroendet är det mycket viktigt att unionen öppnar sig mot medborgarna med hjälp av ett fastlagt politiskt program och olika handlingsplaner. Metoden för samarbete på enbart regeringsnivå måste ersättas av ett förfarande för ändring av fördragen, som införts i samband med konventet och som består i att man i öppenhetens namn skapar ett europeiskt konstitutionellt fördrag, till vilket ReK redan ställt sig positiv. För detta krävs genomgripande förändringar av institutionerna som endast kan åstadkommas genom en konstitutionell reform.

2.6 Regionkommittén anser att åtskillnaden mellan grundfördraget och övriga föreskrifter i fördraget också innebär att olika metoder för att förändra dem skall användas, till exempel olika typer av kvalificerad majoritet.

### **3. Stadgan om grundläggande rättigheter**

3.1 EU måste överväga en ”pakt” med de europeiska medborgarna som skall ge uttryck för en stark känsla av samhörighet, något som är en förutsättning för att medborgarna skall känna sig delaktiga i en gemensam framtidsutveckling. Den stora förtjänsten hos stadgan om grundläggande rättigheter i EU låg i just detta. Stadgan innebar två väsentliga nydanande aspekter. Man använde en ny metod för utarbetandet av stadgan i form av ett för ändamålet tillsatt konvent, och frågor av omedelbart intresse för medborgarna behandlades, dvs. deras rättigheter.

3.2 Genom att vid upprepade tillfällen förorda att stadgan skall få en bindande karaktär och att man skall verka för att den skall ingå i en bredare europeisk konstitutionell ordning har ReK visat hur positiva de lokala och regionala myndigheterna är till denna nya författningsprocess, och hur angelägna de är att delta i en sådan. De rättigheter som baseras på en allmän värdegrund i medlemsländerna bör förankras i EU:s fördrag. Detta gäller framför allt de mänskliga och medborgerliga rättigheterna, medan ekonomiska och sociala rättigheter i många medlemsländer till stor del ligger inom lokala och regionala myndigheters ansvar och därför bör förbli politiska målsättningar på EU-nivå. Kommittén önskar även att en lösning av problemet med EU:s status som juridisk person kan leda till att unionen ansluter sig till Europakonventionen om mänskliga rättigheter som tidigare undertecknats av samtliga EU:s medlemsländer.

3.3 Vid toppmötet i Nice föddes konkreta planer på att införa en metod för en institutionell reform av EU, med det konvent som utarbetade stadgan för grundläggande rättigheter i EU som modell.

### **4. Antagande av en grundlagstext**

4.1 ReK har sedan en tid tillbaka uttalat sig för en regelram för en europeiska konstitution som skulle kunna fylla det nuvarande demokratiska underskottet samtidigt som de olika konstitutionella systemen i medlemsstaterna respekteras.

4.2 Regionkommittén beklagar den marginella roll som lokala och regionala myndigheter fortfarande tillskrivs i och med att deras representanter inte räknas in bland de ordinarie



medlemmarna i konventet som har i uppdrag att förbereda ett förslag till konstitutionellt fördrag.

4.3 De nuvarande fördragen erbjuder instrument, befogenheter och beslutsprocesser som är otillräckliga när det gäller att garantera effektiviteten hos gemenskapens beslutsprocess i en verklighet med allt större ömsesidigt beroende.

4.4 ReK önskar att subsidiaritets- och närhetsprinciperna skyddas, garanteras och tillämpas bättre inom den nya konstitutionella ramen och att en bättre balans uppnås mellan institutionerna samt mellan dem och andra styresnivåer.

4.5 Det framtida fördraget bör vara ett grundfördrag som inte begränsas till en ren omstrukturering av det nuvarande, och som kan stärka institutionerna för att minska det rådande demokratiska underskottet i unionen. För att uppnå detta är det viktigt att Europaparlamentets roll stärks men även att medborgarnas krav på deltagande uppfylls, antingen genom ett större inflytande för de lokala och regionala myndigheterna genom deras representativa församling Regionkommittén, eller direkt genom de befogenheter som har anförtrots dessa myndigheter i de olika nationella konstitutionerna.

4.6 Det konstitutionella fördraget måste återge de värden som ligger till grund för den europeiska enandeprocessen och för unionens fortsatta strävanden. Hit hör de principer som givit upphov till EU:s regelsystem och som sedan tillämpas genom detaljerade bestämmelser, i synnerhet

- subsidiaritetsprincipen som utgör en hörnsten även på nivån under den statliga i enlighet med de olika medlemsstaternas konstitutionella bestämmelser,
- proportionalitetsprincipen,
- principen om styressätt och partnerskap,
- flexibiliteten vid tillämpning på nationell, regional och lokal nivå.

4.7 Vid utarbetandet av det konstitutionella fördraget bör man för att klargöra behörigheterna undvika en strikt katalogindelning och inrikta sig på gemenskapens förstärkta behörigheter, vilka förutom den nyligen införda monetära behörigheten samt gemensam säkerhet och utrikespolitik också bör omfatta andra områden där medborgarna känner ett stort behov av ett Europa som talar med en röst. Vidare bör man ta upp de stora frågorna där befogenheterna ligger antingen på den europeiska eller nationella nivån samt lämna den direkta tillämpningen åt de nationella och lokala nivåerna alltefter medlemsstaternas olika konstitutionella system.

Bryssel den 11 oktober 2002

Regionkommitténs ordförande

Regionkommitténs generalsekreterare

Albert Bore

Vincenzo Falcone