

CONV 363/02**WG IX 9****NOT**

från:	Sekretariatet
till:	Konventet
Ärende:	Sammanfattande not från mötet den 17 oktober 2002 i arbetsgrupp IX för förenkling

Ordföranden uppmärksammade arbetsgruppen på två nya arbetsdokument, det ena från generalsekretariatet med en förteckning över de instrument som unionen använder (WD 04), det andra från en medlem av arbetsgruppen, Gabriel Cisneros, om genomförandebefogenheterna och kommittéförfarandet (WD 05). Han framhöll även vikten av kopplingen mellan beslutsförfarandena och klassificeringen av åtgärdsinstrumenten. Förenklingen av budgetförfarandet kommer att diskuteras på nytt vid ett senare tillfälle.

Några medlemmar underströk betydelsen för denna grupp av diskussionerna i arbetsgruppen för kompletterande befogenheter samt i arbetsgrupperna för yttre förbindelser och rättsliga och inrikes frågor.

1. Förenkling av medbeslutandeförfarandet och minskning av antalet beslutsförfaranden

Arbetsgruppen diskuterade denna fråga mot bakgrund av de åsikter som framfördes av de utfrågade experterna vid mötet den 2 oktober. Det framhölls generellt att antalet befintliga lagstiftningsförfaranden behöver minskas. Några medlemmar föreslog att de begränsas till förfarandena för medbeslutande, samarbete, samtycke och de förfaranden som innebär att Europaparlamentet hörs eller att det inte hörs (med kvalificerad majoritet eller enhällighet i rådet alltefter omständigheterna). Andra medlemmar kunde också tänka sig att avskaffa samarbetsförfarandet. I vilket fall som helst anser en stor del av arbetsgruppens medlemmar att beslutsfattandet inom rådet huvudsakligen skall ske genom medbeslutandeförfarandet, utan att man för den skull ifrågasätter samråd med andra institutioner eller organ alltefter omständigheterna.

När det gäller förenklingen av medbeslutandeförfarandet ansåg en stor del av talarna att detta förfarande fungerar ganska väl och således inte behöver ändras särskilt mycket. Flera medlemmar menade dock att det är nödvändigt att avskaffa de fall där rådet röstar enhälligt under hela medbeslutandeförfarandet och att röstning med kvalificerad majoritet alltid bör gälla när man tillämpar detta förfarande. En medlem av gruppen ansåg däremot att man inte får göra en automatisk koppling mellan kvalificerad majoritet och medbeslutande, och en annan medlem ansåg inte att en sådan fråga i sig hör hemma under förenklingsförfarandet.

Det framhölls att det finns ett behov av att behålla trepartsmötena mellan parlamentet, rådet och kommissionen inom en informell ram. En medlem av gruppen ansåg dock att det skulle underlätta förfarandets förlopp om rådet var närvarande i parlamentet när parlamentet diskuterar utkast till rättsakter under medbeslutandeförfarandet (särskilt i de parlamentariska utskotten). Samma sak gäller närvaron av parlamentets föredragande vid mötena i den rådsarbetsgrupp som behandlar en sådan rättsakt. Man tog även upp att det är nödvändigt att bibehålla kommissionens nuvarande roll i förfarandet, dvs. rollen som "*go-between*".

Man diskuterade även möjligheten att minska antalet ledamöter i förlikningskommittén och att inrätta ett lagstiftande råd, i vilket ministrar för Europafrågor ständigt deltar, och som är öppet för allmänheten.

Man ställde sig tveksam till om det är nödvändigt att fastställa tidsfrister vid första behandlingen.

Till sist föreslog en medlem av gruppen att medbeslutandeförfarandet skall tillämpas generellt när det gäller alla "lagstiftningsfrågor", dock utan att definiera vad han menade med lagstiftning. En annan medlem ansåg att man från medbeslutandeförfarandet måste utesluta antagandet av tekniska åtgärder, som bör omfattas av verkställighetsåtgärder. Det ansågs mer allmänt att det måste förtydligas vad som omfattas av "lagstiftning" och vad som omfattas av "verkställighet".

2. Förenkling av instrumenten: Utfrågning av experter och en första diskussion

Gruppen tog del av tre experters redogörelser för denna fråga, Koen Lenaerts, domare vid första instansrätten och professor vid det katolska universitetet i Leuven, Michel Petite, generaldirektör vid kommissionens juridiska avdelning och Jean-Claude Piris, juridisk rådgivare och generaldirektör vid rådets juridiska avdelning. De tre experterna förklarade att de uttalade sig som privatpersoner. En skriftlig version av deras inlägg kommer att delas ut till gruppens medlemmar.

Utfrågning av Koen Lenaerts

Koen Lenaerts bekräftar att den tydliga avgränsningen mellan lagstiftningsåtgärder och verkställighetsåtgärder, som inte bygger på upphovsmännens identitet utan på typen av förfarande, är en av konventets huvudfrågor. Det rör sig inte om vördnad för Montesquieus maktfördelningsprincip utan om att klargöra alla parter politiska ansvar samt om att fastställa beslutsförfaranden som lämpar sig bäst för varje uppgift, när det gäller demokratisk legitimitet och effektivitet.

Den första kategorin akter motsvarar **rättsakter**. Han anser att det skall finnas ett strikt samband mellan rättsakterna, som bör begränsas till "grundläggande politiska val", och medbeslutandeförfarandet. Förutom de s.k. organiska (lagar av grundlagskaraktär) lagarna skulle det i princip finnas två slags rättsakter, nämligen "lagar" (motsvarande nuvarande förordningar och beslut (Beschluss) och "ramlagar" (motsvarande nuvarande direktiv och rambeslut i avdelning VI

i EU-fördraget), eller t.o.m. en tredje typ, "samordningslagar" vars syfte är att samordna medlemsstaternas åtgärder. I övrigt skulle det vara lagstiftarens sak att närmare ange syftet med åtgärden ("harmoniseringslag ...", "lagar om program ..."). Koen Lenaerts hävdar att det även ankommer på lagstiftaren att bedöma exakt hur detaljerad lagstiftningen skall vara, men att det däremot bör anges fördraget i vilka fall endast ramlagar tillåts.

Den andra kategorin akter motsvarar **genomförandeakter**. Experten riktar härvid uppmärksamheten på de många fallen, i det nuvarande systemet, med "autonoma bestämmelser", dvs. normativa akter som antas **direkt på grundval av fördragen** antingen av rådet ensamt (t.ex. bestämmelserna om antidumpning på grundval av artikel 133 i EG-fördraget) eller av rådet i samråd med Europaparlamentet (t.ex. bestämmelserna om den gemensamma jordbrukspolitiken på grundval av artikel 37 i EG-fördraget) eller i några fall av kommissionen (t.ex. direktiven om offentliga företag när det gäller konkurrensreglerna på grundval av artikel 86.3 i EG-fördraget). Enligt Koen Lenaerts vore det logiskt om man bland alla dessa akter gjorde åtskillnad mellan dem som bör bli rättsakter, antagna genom medbeslutandeförfarandet, eftersom de är ett uttryck för "grundläggande politiska val" (rättsakter), och dem som skulle vara "genomförandeakter" eftersom de genomför "lagstiftningsbestämmelser" (som anger de grundläggande valen) som finns i fördraget (t.ex. de akter som tillämpar konkurrensprinciperna på grundval av artikel 83 i EG-fördraget). Det rör sig med andra ord om "delegerad lagstiftning", varigenom en annan del av den verkställande makten, rådet eller kommissionen genom fördraget skulle bemyndigas att anta akter med allmän räckvidd. I andra fall rör det sig om genomförandeakter i strikt mening, genom vilka sådana lagstiftningsalternativ som finns i fördraget (t.ex. kommissionens beslut om statligt stöd, artikel 88 i EG-fördraget) genomförs i särskilda fall.

När genomförandeakterna antas på gemenskapsnivå (och inte på nationell nivå, vilket är principen) **för att genomföra en rättsakt** kan man dessutom skilja mellan två typer av genomförandeakter. Det rör sig å ena sidan om akter där lagstiftaren har "delegerat lagstiftningen", t.ex. när den verkställande makten föranleds att ändra rättsakten eller har en mycket generell befogenhet. Det rör sig å andra sidan om genomförandeakter i strikt mening med allmän eller individuell räckvidd. I det första fallet kan kommittéförfarandet vara mer tungrott än i det andra fallet (där man kan begränsa sig till samrådskommittéerna). I vissa fall, slutligen, kan genomförandet i strikt mening även anförtros åt organisationer eller andra tekniska organ.

Koen Lenaerts avslutade sitt inlägg med att föreslå att villkoren för medborgarnas möjlighet att vända sig till gemenskapsdomaren knyts till och görs avhängiga av akternas demokratiska förankring och således den berörda aktens art.

Utfrågning av Michel Petite

I sin inledning påpekade Michel Petite att unionens åtgärdsinstrument måste förenklas: de har blivit orimligt många och har använts på ett oklart sätt, vilket han anser gör systemet svårbegripligt och föga trovärdigt. I sin enklaste form koncentreras det system som Michel Petite tänker sig på lagar som antas av lagstiftaren enligt medbeslutandeförfarandet och förordningar eller beslut om genomförande. Enligt Michel Petite uppvisar detta system, även om man närmar sig det från en annan vinkel, stora likheter med det system som föreslagits av Koen Lenaerts.

Bland de **akter som antas av lagstiftaren** skiljer han mellan följande kategorier:

- Konstitutionella eller s.k. organiska lagar som berör de centrala aspekterna av unionens organisation, t.ex. beslutet om egna medel, beslutet om kommissionens genomförandebefogenheter (kommittéförfarandet), budgetförordningen, domstolens stadga, etc. Dessa organiska lagar skulle ha mindre värde än konstitutionella lagar och större värde än vanlig lagstiftning.
- Vanliga lagar eller "europeiska lagar" som i princip fastställer allmänna principer, mål som skall uppnås, väsentliga regler men även mer detaljerade bestämmelser om lagstiftaren så önskar (vilket har sin motsvarighet i de flesta nationella traditioner). Dessa kan innehålla direkt tillämpliga bestämmelser, rambestämmelser (av samma slag som de nuvarande direktiven), eller båda två. De kan omfatta en lång rad olika åtgärder, b.l.a. stödåtgärder eller program. Enligt Michel Petite är lagstiftaren dock naturligtvis bunden av de tilldelade befogenheterna, subsidiaritetsprincipen, och eventuellt av andra begränsningar, t.ex. att all harmonisering är utesluten.
- Budgetlagen genom vilka budgeten antas. Det nuvarande förfarandet skulle förenklas om man avskaffade skillnaden mellan obligatoriska och icke obligatoriska utgifter och genom att det uppdaterades i en anda av medbeslutande.

Lagar för att genomföra unionens politik och åtgärder skulle antas genom medbestämmandeförfarandet av Europaparlamentet och rådet på förslag av kommissionen, varvid rådet beslutar med kvalificerad majoritet. Grundläggande, "organiska" lagar skulle antas med förstärkt majoritet.

När det gäller **genomförandet av lagarna** skulle principen att det ankommer på medlemsstaterna kvarstå. Det skulle anges i själva lagen om det är nödvändigt med genomförandeåtgärder på unionsnivå, vilket bland annat kommer att bero på hur detaljerad lagen är. Genomförandeåtgärderna skulle enligt Michel Petit vara utformade som förordningar eller beslut (enskilda rättsakter). De skulle antas av kommissionen, under överinseende av unionens lagstiftare i enlighet med de bestämmelser som fastställs i den grundläggande lagen.

Detta allmänna system skulle omfattas av en särskild ordning på i princip tre områden: den ekonomiska och monetära unionen, de yttre förbindelserna och polissamarbetet. Utan att laginstrumentet på förhand är uteslutet på dessa områden skulle den lagstiftande makten i princip reserveras för rådet. Åtgärderna skulle ha formen av rådets förordningar eller rådets beslut som antas med kvalificerad majoritet med hörande av Europaparlamentet alltefter omständigheterna på förslag av kommissionen.

Också icke bindande rättsakter bör rationaliseras. I detta avseende vore rekommendationen ett lämpligt instrument för att organisera den öppna samordningsmetoden.

Michel Petit förklarar att ett sådant system samtidigt skulle vara enkelt, tydligt, legitimt, demokratiskt, effektivt (bland annat genom allmän tillämpning av omröstning med kvalificerad majoritet) och balanserat.

Anförande av Jean-Claude Piris

Jean-Claude Piris inledde sitt anförande genom att framhålla att en av orsakerna till de nuvarande fördragens komplexitet är det stora antalet rättsinstrument (15) som institutionerna förfogar över för att agera, vilket är ett resultat av Maastrichtfördraget (i Romfördraget angavs bara 5). Därtill kommer att det i fördragen ges liknande definitioner av rättsakter som har olika benämning (direktiv/rambeslut eller gemensam åtgärd/beslut) och, omvänt, olika definitioner av rättsakter som har samma benämning (beslut eller gemensamma ståndpunkter). Slutligen används i fördragen

variationer när det gäller verben och sättet att benämna rättsakter som skall antas utan att detta återspeglar väsentliga skillnader i sak.

Enligt Jean-Claude Piris åsikt är det tänkbart att minska antalet befintliga instrument från 15 till 5 genom att göra de fem typer av rättsakter som fastställs i artikel 249 i EG-fördraget tillämpliga inom GUSP och RIF, vilket inte skulle hindra fördragets upphovsmän att i en bestämd artikel lägga till särskilda specifikationer för en typ av rättsakt. Arbetsgruppen skulle därför kunna överväga att

1. avskaffa rambeslut (RIF) och ersätta det med direktiv (EG-fördraget),
2. avskaffa de fyra nuvarande betydelserna av begreppet beslut¹ och återta den betydelse som finns i EKSG-fördraget, där det definieras som en bindande rättsakt som antingen kan ange vem den riktar sig till eller inte,
3. avskaffa begreppet gemensam åtgärd (GUSP) och ersätta det med beslut i omdefinierad form,
4. avskaffa gemensamma ståndpunkter (GUSP och RIF) och ersätta dem med beslut i omdefinierad form,
5. avskaffa principer och allmänna riktlinjer i GUSP-instrumenten eftersom de inte utgör rättsakter, vilket kan skapa förvirring,
6. avskaffa gemensamma strategier från förteckningen över GUSP-instrument, eftersom detta instrument inte har motsvarat de förväntningar som fördragets upphovsmän ställde på det,
7. avskaffa instrumentet konventioner mellan medlemsstater (EG och RIF) och ersätta dem med andra rättsinstrument som är bindande för medlemsstaterna enbart genom att de antas av rådet utan att behöva ett nationellt ratificeringsförfarande innan de träder i kraft.

När det gäller att rationalisera formuleringen av de artiklar i fördraget där institutionerna tilldelas befogenhet att agera lämnade Jean-Claude Piris några förslag: att bara använda ordet åtgärder när man vill överlåta åt institutionerna att välja vilket instrument som skall antas, att avskaffa generiska användningar av orden beslut eller direktiv och ersätta dem med begreppet åtgärd, rättsakt eller något annat begrepp som är lämpligt i sammanhanget, att harmonisera den vokabulär som används

¹ Det gäller beslut enligt artikel 249 i EG-fördraget (där det anges vem det riktar sig till), beslut enligt avdelning V i EU-fördraget (GUSP), beslut enligt avdelning VI i EU-fördraget (straffrättsligt samarbete) och slutligen beslut *sui generis* (*Beschluss* på tyska) som ofta har använts där det, trots att beslutet är bindande, inte anges till vem det riktar sig. Det senare har bland annat använts i samband med s.k. kompletterande befogenheter för att inbegripa olika typer av planerade åtgärder (stimulansåtgärder, program, osv.).

i bestämmelserna om tilldelning av "kompletterande" befogenheter genom att välja ett eller ett par allmänna begrepp (till exempel rekommendationer, åtgärder eller program) och precisera genom vilken typ av rättsakt, enligt fördraget, åtgärder och program inom dessa områden skall antas (antagligen i form av ett beslut), avskaffa stilvariationerna vid användningen av beslutsverb (adopte, prend, établit, définit, fixe, formule, précise, détermine, élabore, décide) och ersätt dem med verbet arrête, osv., när sammanhanget tillåter.

I fråga om de icke bindande rättsakter som används av institutionerna men inte anges i fördragen (resolutioner, slutsatser, uttalanden, osv.) anser Jean-Claude Piris att rådet som lagstiftare bör undvika att anta sådana när det föreläggs ett lagstiftningsförslag.

Avslutningsvis påpekade Jean-Claude Piris hur svårt det skulle vara att klart överföra den traditionella åtskillnaden mellan den lagstiftande och den verkställande makten, dvs. mellan vissa institutioner som inte har andra befogenheter än att lagstifta och andra institutioner som bara verkställer lagstiftningen eller antar normer av föreskrivande art. De befogenheter som genom fördragen tilldelas institutionerna är faktiskt så till den grad sammanflätade att en sådan åtskillnad mellan lagstiftande och verkställighet bara är möjlig genom att den nuvarande balansen rubbas. Enligt fördragets nuvarande utformning kan rättsakter som grundas direkt på fördraget därför antas inte bara av Europaparlamentet och rådet genom medbeslutandeförfarandet utan också av rådet ensamt enligt samarbets- och samrådsförfarandena och även i vissa fall av kommissionen (artikel 86 i EG-fördraget) och av ECB (artikel 110 i EG-fördraget).

Likaså kan rådet, kommissionen och andra institutioner på grundval av fördraget direkt anta akter av föreskrivande eller verkställande art: interna organisatoriska åtgärder, utnämningar, beslut om att förhandla eller ingå internationella avtal, osv. Slutligen kan rådet, kommissionen och ECB anta rättsakter som verkligen är "verkställande" akter som antas med tillämpning och utövande av befogenheter som delegeras genom en "organisk" rättsakt.

o
o o

Diskussionspunkter:

1. Bör de rättsliga grunder som anges i fördragen förenklas och harmoniseras i språkligt hänseende? Hur?
2. Bör antalet rättsinstrument som anges i fördragen minskas? Vore det möjligt att tillämpa samma instrument på alla områden, inklusive utrikespolitiken och det straffrättsliga polissamarbetet. Hur? Vilka anpassningar är nödvändiga av de nuvarande instrumentens definitioner och verkningar?
3. Bör benämningen på rättsakterna ändras när anpassningarna är gjorda? Hur? Bör förordning ersättas med lag? Direktiv med ramlag? Annat?
4. Bör det införas en klar åtskillnad i fördraget mellan lagstiftningsfrågor och verkställighetsfrågor?
5. I så fall, vad bör ligga i begreppet rättsakt? Bör det fastställas med hänsyn till förfarandet för antagande (t.ex. medbeslutande), med hänsyn till innehållet eller med hänsyn till de bakomliggande politiska alternativen? Bör det överlåtas åt lagstiftaren att fastställa från fall till fall vilka åtgärder som skall betraktas som lagstiftande eller bör det fastställas i själva fördraget? Bör det fastställas särskilda regler på vissa områden?
6. Bör det upprättas en särskild rättsakt för de fall då rådet antar rättsakter direkt på grundval av fördraget? Vad kan den kallas?
7. Bör man begränsa användningen av atypiska rättsakter? Bör de särskilt förbjudas när lagstiftaren föreläggs förslag eller initiativ till lagstiftning?
