

CONV 375/02

WG V 14

## FÖLJENOT

från:	Ordföranden för arbetsgrupp V för kompletterande befogenheter
till:	Konventets ledamöter
Ärende:	Slutrapport från arbetsgrupp V

### 1. Inledning

Kompletterande befogenheter enligt EG-fördraget är en del av unionens allmänna system för befogenheter och omfattar nationella politikområden av betydelse för medlemsstaternas identitet. Samtidigt som arbetsgruppen inriktade sig på frågorna om kompletterande befogenheter och närbesläktade områden måste den därför ägna avsevärd tid åt vissa grundläggande befogenhetsfrågor. Rekommendationerna återspeglar arbetsgruppens allmänna syn på frågor där många individuella synpunkter framfördes. En liten minoritet i arbetsgruppen stöder bara i begränsad utsträckning rekommendationerna.

### 2. Kompletterande befogenheter bör döpas om till "stödjande åtgärder"

Begreppet *kompletterande befogenheter* är olämpligt. Det är alltför tekniskt och förmedlar inte det väsentliga i förhållandet mellan medlemsstaterna och unionen när det gäller kompletterande befogenheter. Flera medlemmar i arbetsgruppen ansåg att det faktiskt är vilseledande att tala om kompletterande *befogenheter* och föredrog uttryck som "unionens åtgärder på områden där medlemsstaterna har fullständiga befogenheter". Arbetsgruppen var enig om att behovet av en kort och uttrycksfull benämning skulle göra ett begrepp som "stödjande åtgärder" lämpligt.<sup>1</sup> Begreppet används genomgående i rapporten.

---

<sup>1</sup> Man bör nog se till att översättningarna till andra språk blir tillfredsställande.

Rekommendation:

- Begreppet "kompletterande befogenheter" bör ersättas med ett begrepp som "stödjande åtgärder", som bättre betecknar det väsentliga i förhållandet mellan medlemsstaterna och unionen och den begränsade intensiteten i de åtgärder som unionen kan vidta.

### **3. En särskild avdelning om befogenheter i ett framtida fördrag**

Arbetsgruppen följde riktlinjerna om ökad öppenhet och klarhet och utgick från att ett grundfördrag av konstitutionell vikt bör innehålla en separat avdelning som omfattar alla frågor om befogenheter, särskilt

1. bestämmelser om den grundläggande avgränsningen av befogenheter inom varje politikområde,
2. en definition av de tre kategorierna av unionsbefogenheter,
3. villkor för utövandet av unionens befogenheter.

Varje fråga diskuteras vidare under punkterna 4, 6 respektive 7 nedan, med separata rekommendationer.

Under förutsättning att konventet utarbetar ett fördrag som ger uttryck för en konstitutionell konsolidering av en union med stora befogenhetsområden ansågs det att hänvisningen till "en allt fastare sammanslutning" i artikel 1 i EU-fördraget bör formuleras om eller förtydligas för att undvika att ge intryck av att ytterligare överföring av befogenheter till unionen i sig är en strävan och ett mål för unionen.

Rekommendation:

- Ett framtida fördrag bör innehålla en särskild avdelning som ägnas åt alla befogenhetsfrågor.
- Under förutsättning att konventet lägger fram ett utkast till fördrag som ger uttryck för en konstitutionell konsolidering och omfattar stora delar av unionens befogenhet, föreslår vi att lämpliga konventsinstanser ytterligare skall överväga om hänvisningen till "en allt fastare sammanslutning" i artikel 1 i EU-fördraget bör formuleras om eller förtydligas för att undvika intrycket av att en framtida överföring av befogenheter till unionen i sig förblir en strävan och ett mål för unionen.

### **4. Grundläggande avgränsning av befogenheter i ett framtida fördrag**

För att tillgodose kraven på öppenhet och klarhet bör ett framtida fördrag innehålla en kort, koncis och lättbegriplig avgränsning av de befogenheter som unionen tilldelas inom varje verksamhetsområde. Arbetsgruppen var väl medveten om att det är svårt att särskilja

bestämmelserna om politik och bestämmelserna om befogenheter i de nuvarande fördragen. En detaljerad definition av alla unionens befogenheter skulle därför göra fördraget mindre kort och klart och därför inte bidra till det övergripande målet klarhet och öppenhet<sup>1</sup>. Svårigheten skulle dock väsentligen minska om man bara beskriver den *grundläggande avgränsningen* av befogenheter inom varje politikområde och lämnar kvar den exakta och detaljerade definitionen av befogenheter i de befintliga fördragen. En separat artikel i det nya fördraget skulle klargöra att befogenheterna inom varje politikområde bör utövas i enlighet med bestämmelserna i de artiklar i fördraget som är relevanta för varje politikområde.

Det överskuggande intresset av att ge medborgarna en kort och klar bild av befogenhetsfördelningen samt de grundläggande konstitutionella övervägandena fick arbetsgruppen att rekommendera konventet att välja att ta in en sådan grundläggande avgränsning av befogenheter i ett framtida fördrag.

Flera medlemmar erkände att förfaranden för ändringar av det framtida fördraget ligger utanför arbetsgruppens verksamhetsområde, men underströk att fördragsändringar som innebär att nya befogenheter överförs till unionen är otänkbara utan att samtliga medlemsstater ratificerar dem.

#### Rekommendation

- *En grundläggande avgränsning av unionens befogenheter inom varje politikområde bör ingå i ett framtida fördrag. Det bör klargöras i en separat artikel att befogenheter bör utövas i enlighet med bestämmelserna i de artiklar i fördraget som är relevanta för varje politikområde.*

### **5. Att fastställa och klassificera befogenhetskategorier<sup>2</sup>**

#### Stödjande åtgärder

Det rådde bred enighet i arbetsgruppen om att

- stödjande åtgärder omfattar bestämmelser i fördraget som ger unionen rätt att besluta om vissa åtgärder av låg intensitet avseende politikområden där medlemsstaterna fortsatt har ansvaret och där dessa inte har överfört sin lagstiftande befogenhet till unionen,
- stödjande åtgärder gör att unionen kan stödja och komplettera den nationella politiken när unionen och medlemsstaterna har ett gemensamt intresse av att göra detta,

---

<sup>1</sup> Hänvisning till en liknande ståndpunkt i CONV 250/02 från konventets sekretariat.

<sup>2</sup> Arbetsgruppen diskuterade inte klassificering av sakfrågor som för närvarande omfattas av andra och tredje pelaren, eftersom en sådan klassificering i mycket skulle vara avhängig av ett antal policyval som hör hemma i andra konventsforum.

- stödjande åtgärder kan ta sig uttryck i finansiellt stöd, administrativt samarbete, pilotprojekt, riktlinjer och många andra former, inklusive den öppna samordningsmetoden.

En genomgång av de rättsakter som har antagits på de områden som i allmänhet beskrivs som tillhörande de stödjande åtgärderna<sup>1</sup> visar att det klart övervägande antalet rättsakter är resolutioner, rekommendationer, åtgärdsprogram och andra "mjuka" instrument. Då och då används dock även rättsligt bindande beslut. I de mest karakteristiska fördragsartiklar som gäller stödjande åtgärder föreskrivs det uttryckligen att rådet inte får harmonisera nationell lagstiftning. Rent allmänt innebär detta att unionen inte kan "lagstifta", vilket överensstämmer väl med uppfattningen att medlemsstaterna har behållit sina lagstiftningsbefogenheter. Det vore logiskt att dra slutsatsen att rättsligt bindande beslut kan antas som stödjande åtgärder, medan unionslagstiftning (förordningar och direktiv) för att ersätta eller harmonisera nationell lagstiftning inte kan antas som stödjande åtgärder.

Innan en sådan slutsats kan dras är det dock nödvändigt att beakta om unionens budgetlagstiftning kan göra det nödvändigt att anta förordningar i vissa fall. Domstolen<sup>2</sup> har klargjort att "gemenskapsutgifter avseende samtliga betydelsefulla gemenskapsåtgärder förutsätter både att motsvarande medel har tagits upp i gemenskapens budget, ... och att en *grundrättsakt* som tillåter dessa utgifter har antagits i förväg". Det står alltså klart att stödjande åtgärder ovillkorligen måste göra det möjligt för rådet (och i vissa fall Europaparlamentet) att anta en sådan grundrättsakt. Det finns dock inget krav i domen att grundrättsakten måste ha formen av en förordning. Den grundrättsakt som tillät utgiften utgjordes i domstolens mål av ett beslut *sui generis*<sup>3</sup>.

Mot denna bakgrund ansåg arbetsgruppen att kraven på klarhet motiverar att det i en definition av stödjande åtgärder ingår att sådana åtgärder kan bestå av rättsligt bindande beslut, men att unionslagstiftning (förordningar och direktiv) inte får användas<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Se WD 1 från arbetsgrupp V.

<sup>2</sup> Mål C-106/96 (dom av den 12 maj 1998).

<sup>3</sup> Förordningar kan naturligtvis vara nödvändiga för att upprätta en bindande ordning för den finansiella kontrollen av anslag som tilldelas ur unionens budget inom en bestämd sektor, särskilt fastställandet av en ordning för kontroll på platsen av belopp som betalas ut till mottagarna, osv. Sådana förordningar får redan nu, och bör säkert enligt ett nytt fördrag, grundas på fördragets bestämmelser om budgetmässiga befogenheter.

<sup>4</sup> Slutsatsen bygger på unionens nuvarande rättsinstrument.

För att garantera rättslig exakthet bör det i varje artikel som avser stödjande åtgärder uttryckligen säkerställas att endast stödjande åtgärder kan antas.<sup>1</sup>

Fördragets bestämmelser om folkhälsa och transeuropeiska nät medger som regel bara antagande av stödjande åtgärder. På båda områdena får dock rådet inom mycket begränsade och klart definierade områden anta lagstiftning (förordningar och direktiv). Arbetsgruppen diskuterade om detta kräver en ändring av definitionen av stödjande åtgärder för att transeuropeiska nät och folkhälsa (och andra kommande liknande fall) i sin helhet skall kunna klassificeras som områden för stödjande åtgärder. Arbetsgruppen ansåg att en sådan ändring behövs.

Fastställandet av de områden där stödjande åtgärder kan antas i enlighet med den föreslagna definitionen behandlas under punkt 6 nedan.

Rekommendation:

- *Stödjande åtgärder bör definieras i det framtida fördraget på grundval av följande faktorer:*
- *Stödjande åtgärder gäller politikområden där medlemsstaterna inte har överfört sina befogenheter till unionen, såvida inget annat anges särskilt och tydligt i den relevanta artikeln i fördraget.*
- *Genom stödjande åtgärder kan unionen stödja och komplettera nationell politik när det ligger i unionens och medlemsstaternas gemensamma intresse.*
- *Genom stödjande åtgärder får unionen anta rekommendationer, resolutioner, riktlinjer, program och andra icke rättsligt bindande rättsakter samt rättsligt bindande beslut i den utsträckning som specificeras i de tillämpliga artiklarna i "sekundärfördragen".*  
*Unionslagstiftning (förordningar och direktiv) får inte antas som stödjande åtgärder, såvida inget annat anges särskilt och tydligt i den relevanta artikeln i fördraget.*
- *Anslag från unionens budget får tilldelas enligt stödjande åtgärder.*

---

<sup>1</sup> Följande exempel från kulturområdet, i artikel 151.5 i EG-fördraget, lämnas för att belysa den tekniska anpassning som krävs:

- "För att bidra till att de mål som anges i denna artikel uppnås skall rådet
- enligt förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört Regionkommittén besluta om *stödjande åtgärder* som dock inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar; rådet skall besluta enhälligt under hela förfarandet enligt artikel 251,
  - genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen som *stödjande åtgärder* anta rekommendationer."

## Exklusiva befogenheter/delade befogenheter

När definitionen av stödjande åtgärder har diskuterats måste exklusiva befogenheter definieras. Delade befogenheter kommer att innefatta ärenden som varken är stödjande åtgärder eller exklusiva befogenheter.

Mest utmärkande för de ärenden som faller under unionens exklusiva befogenheter är att medlemsstaterna endast får agera på dessa områden med unionens tillstånd. Med denna gemensamma utgångspunkt framfördes två olika uppfattningar i arbetsgruppen när det gäller de *kriterier* som skall tillämpas för klassificering under exklusiva befogenheter.

Enligt en uppfattning bör exklusiva befogenheter döpas om till "unionsbefogenheter" och kriterierna för klassificering under unionsbefogenheter bör i första hand vara politiska. Alla befogenheter där unionen skulle ha *totalt eller primärt ansvar* bör klassificeras som unionsbefogenheter. Enligt denna uppfattning bör det främsta målet vara att för unionsmedborgarna klargöra alla de områden där unionen bör spela en ledande eller exklusiv roll.

Enligt en annan uppfattning måste en klassificering under exklusiva befogenheter grundas på rent juridiska överväganden, eftersom den har långtgående rättsliga konsekvenser. Kriterierna för klassificeringen bör vara oförändrade. Bara ärenden där det är väsentligt att medlemsstaterna inte agerar själva, även om man inte kan finna någon unionslösning, bör klassificeras som exklusiva befogenheter.

Till stöd för den andra uppfattningen påpekades det dessutom att det följer av EG-fördraget att subsidiaritetsprincipen inte gäller när gemenskapen har exklusiva befogenheter (det vore meningslöst att diskutera om unionens handlande är effektivare än medlemsstaternas på områden där medlemsstaterna inte har befogenhet att agera på egen hand). Det påpekades också att närmare samarbete inte gäller ärenden där exklusiva befogenheter föreligger. En bred politisk klassificering av politikområden som "(exklusiv) unionsbefogenhet" skulle få allvarliga negativa följder i dessa avseenden.

En fullständig analys av de båda uppfattningarnas förtjänster gör dem möjliga att förena. Den första uppfattningen kan tillgodoses genom omskrivning av unionens uppgifter och ansvar som nu beskrivs i artiklarna 3 och 4 i EG-fördraget. Det skulle otvivelaktigt vara till hjälp för allmänheten om unionens uppgifter och ansvar beskrevs på ett sådan sätt att de politikområden som fullständigt

eller huvudsakligen är unionens uppgift att sköta skulle beskrivas så att ansvarsfördelningen klargjordes.

Den andra uppfattningen kan tillgodoses genom att nuvarande definition av och kriterier för exklusiv befogenhet behålls.

Rekommendation:

- *Vi föreslår att man i relevanta konventsinstanser ytterligare överväger en omskrivning av unionens uppgifter och ansvar (som nu beskrivs i artiklarna 3 och 4 i EG-fördraget), så att de politikområden där unionen helt eller huvudsakligen skall vara ansvarig fastställs som unionens ansvarsområden.*
- *Exklusiva befogenheter och delade befogenheter bör definieras i det framtida fördraget i enlighet med domstolens nuvarande rättspraxis och områden med exklusiva respektive delade befogenheter bör fastställas i enlighet med kriterier som utarbetats av domstolen.*

Den öppna samordningsmetoden

Några medlemmar i arbetsgruppen begärde att den öppna samordningsmetoden skall kodifieras i fördraget som ett ytterligare instrument för unionen. De definierade metoden som en process med ömsesidig återkoppling för planering, granskning, jämförelse och anpassning av (EU-) medlemsstaternas (social)politik, allt med utgångspunkt i gemensamma mål. Arbetsgruppen noterade att den öppna samordningsmetoden, som den infördes av Europeiska rådet i Lissabon i mars 2000, gäller områden där unionen har befogenhet, stödjande åtgärder samt områden där medlemsstaterna har befogenhet. Det rådde allmän enighet i arbetsgruppen om att anmoda arbetsgruppen för förenkling (WG IX) att ta med den öppna samordningsmetoden i sitt arbete som ett "mjukt" instrument eller en metod som är tillämplig oberoende av befogenhetsfördelningen.

Rekommendation:

- *Den öppna samordningsmetoden bör diskuteras i arbetsgruppen för förenkling som ett "mjukt" instrument eller en "mjuk" metod som kan tillämpas oberoende av befogenhetsfördelningen.*

## 6. Områden för stödjande åtgärder

Med utgångspunkt i arbetsdokument 29 diskuterade arbetsgruppen de bestämmelser i fördraget som avser följande områden<sup>1</sup>:

- Sysselsättning (artiklarna 125–130 i EG-fördraget)
- Utbildning och yrkesutbildning (artiklarna 149 och 150 i EG-fördraget)
- Kultur (artikel 151 i EG-fördraget)
- Industri (artikel 157 i EG-fördraget)
- Forskning och utveckling (artiklarna 163–173 i EG-fördraget)<sup>2</sup>
- Folkhälsa (artikel 152 i EG-fördraget)
- Transeuropeiska nät (artiklarna 154–156 i EG-fördraget)
- Tullsamarbete (artikel 135 i EG-fördraget)
- Konsumentskydd (artikel 153 i EG-fördraget)
- Utvecklingssamarbete (artiklarna 177–181 i EG-fördraget)

Arbetsgruppens främsta mål var att se till att definitionen och klassificeringen av stödjande åtgärder skulle ge största möjliga klarhet *utan att förändra unionens rättsliga befogenheter på berörda områden*. I samband med detta betonade många medlemmar i arbetsgruppen att det faktum att ett ärende klassificeras som stödjande åtgärder inte är detsamma som att detta område av unionens verksamhet betraktas som mindre viktigt. Den grundläggande betydelsen av exempelvis Erasmusprogrammet och unionens program för forskning och utveckling, folkhälsan och de transeuropeiska näten nämndes ofta i detta sammanhang.

Forskning och utveckling diskuterades särskilt på grund av deras betydelse för unionen och den börda de innebär för unionens budget. Det noterades att regler för patent och andra forskningsrelaterade immateriella rättigheter finns på andra ställen i fördraget. I en särskild rekommendation i punkt 8 i rapporten rekommenderas en särskilt rättslig grund för immateriella rättigheter. Det noterades även att forskning och utveckling i unionen inte begränsas till verksamheter som är av direkt intresse för det ekonomiska livet inom unionen utan kan omfatta mera. Arbetsgruppen drog slutsatsen att forskning och utveckling enligt den definition som valts är ett område för stödjande åtgärder.

---

<sup>1</sup> Ekonomisk samordning som en del av den ekonomiska och monetära unionen diskuterades inte eftersom ämnet hör hemma i en annan arbetsgrupp.

<sup>2</sup> Arbetsgruppen diskuterade inte unionens behörighet enligt Euratomfördraget, vilken antagligen är delad.



Arbetsgruppen noterade att lagstiftning i form av förordningar och/eller direktiv är klart tillåten när det gäller konsumentskydd och utvecklingssamarbete och antagligen också i fråga om tullsamarbete, inte som ett klart definierat undantag utan som en huvudregel. Områdena skulle därför enligt de valda definitionerna omfattas av delad behörighet. Arbetsgruppen diskuterade om några olägenheter kan uppkomma genom denna kategorisering. Det konstaterades att utvecklingssamarbetet har särskilda drag, eftersom unionens verksamhet på detta område aldrig skulle åsidosätta medlemsstaternas befogenheter att behålla sin egen nationella utvecklingspolitik. När det gäller konsumentskydd noterade arbetsgruppen att de flesta rättsakter som antagits i praktiken grundas på andra bestämmelser i fördraget än artikel 153. Eftersom (minimi)direktiv kan antas enligt artikel 153 är det dock logiskt att konsumentskyddet bör klassificeras som delad behörighet.

Arbetsgruppen hade också en allmän diskussion om sakinnehållet i de enskilda artiklar där stödjande åtgärder behandlas och om en del förslag till ändringar i sak, varigenom räckvidden för några av bestämmelserna antingen utvidgas eller begränsas. Arbetsgruppen beslutade dock att koncentrera sig på stödjande åtgärder i teoretisk bemärkelse och ville inte fatta något beslut om detaljerade ändringar i sak av det nuvarande fördraget i detta avseende.

Ett förslag om att fastställa narkotikabekämpning som ett område där stödjande åtgärder kan antas ansågs delvis redan vara täckt av artikel 152 i EG-fördraget (narkotikarelaterade hälsoskador) och delvis höra hemma i arbetsgruppen för frihet, säkerhet och rättvisa (WG X). Ett förslag om antagande av stödjande åtgärder avseende internationell idrott fick inte allmänt stöd.

#### Rekommendation:

*Följande områden bör komma i fråga för stödjande åtgärder:*

- *Sysselsättning (artiklarna 125–130 i EG-fördraget).*
- *Utbildning och yrkesutbildning (artiklarna 149 och 150 i EG-fördraget).*
- *Kultur (artikel 151 i EG-fördraget).*
- *Folkhälsa (artikel 152 i EG-fördraget).*
- *Transeuropeiska nät (artiklarna 154–156 i EG-fördraget).*
- *Industri (artikel 157 i EG-fördraget).*

- *Forskning och utveckling (artiklarna 163–173 i EG-fördraget)*<sup>1</sup>.

## **7. Principer rörande utövandet av unionens befogenheter**

En avdelning om befogenheter i fördraget måste innehålla ett kapitel om de principer som gäller för utövandet av unionens befogenheter. Arbetsgruppens utgångspunkt var de allmänna principerna om *gemensamt intresse och solidaritet*. Förutom dessa mer abstrakta men grundläggande principer beaktades ett antal rättsliga principer. Principer av direkt relevans för gruppens arbete behandlas ganska ingående i denna rapport. Andra kommer att behandlas mer flyktigt senare.

### Principen om tilldelade befogenheter

Principen om tilldelade befogenheter i artikel 5.1 i EG-fördraget är en grundprincip i gemenskapsrätten. I snäv bemärkelse fastställs därigenom grundvillkoret för utövandet av unionens hela verksamhet.

I en vidare bemärkelse är principen en mycket viktig garanti för medlemsstaterna för att befogenheter som inte har tilldelats unionen förblir hos medlemsstaterna. Arbetsgruppen anser att den senare aspekten av principen om tilldelade befogenheter bör anges uttryckligen i fördraget. En sådan ändring skulle i sig innebära att nationell befogenhet antas föreligga.

### Rekommendation:

- *I ett framtida fördrag bör en lydelse införas i vilken det uttryckligt anges att alla befogenheter som inte har tilldelats unionen genom fördraget kvarstår hos medlemsstaterna.*

### Att respektera medlemsstaternas nationella identitet

Arbetsgruppen diskuterade metoder för att tydliggöra att unionen skall respektera vissa grundläggande ansvarsområden hos medlemsstaterna. Det fanns ett omfattande stöd för att detta bör göras genom en vidareutveckling av grundprincipen, vilken återfinns i artikel 6.3 i EU-fördraget, att EU skall respektera den nationella identiteten hos sina medlemsstater. Syftet skulle vara att öka öppenheten i fråga om vad som utgör väsentliga inslag i nationell identitet vilka EU måste respektera vid utövandet av sin befogenhet.

---

<sup>1</sup> Arbetsgruppen diskuterade inte unionens behörighet enligt Euratomfördraget, vilken antagligen är delad.

Arbetsgruppens diskussioner avsåg följande två viktiga nationella ansvarsområden:

- *En medlemsstats grundstrukturer och väsentliga funktioner*, t.ex. a) politisk och konstitutionell struktur, inklusive regionalt och lokalt självstyre, b) nationellt medborgarskap, c) territorium, d) kyrkors och religiösa samfunds rättsliga status, e) nationellt försvar och organisationen av de väpnade styrkorna samt f) val av språk.
- *En medlemsstats grundläggande val när det gäller allmän ordning och dess sociala värderingar*, t.ex. a) politik när det gäller inkomstfördelning b) beskattning och uppbörd av skatt för fysisk person c) system för förmåner för socialt skydd d) utbildningssystem e) system för folkhälsovård f) kulturens bevarande och utveckling g) obligatorisk militär- eller samhällstjänst.

Genom att i artikel 6.3 i EU-fördraget klargöra vad som utgör en medlemsstats nationella identitet tycks det möjligt att tillgodose de viktigaste intressen som kom till uttryck i arbetsgruppen och annorstädes när det gäller att säkerställa medlemsstaternas roll och betydelse i fördraget och samtidigt ge det utrymme för flexibilitet som är nödvändigt. När det gäller det senare noterades det att bestämmelsen inte är en undantagsklausul. Medlemsstaterna kommer även i fortsättningen att vara skyldiga att följa bestämmelserna i fördragen. Artikelns skulle därför inte utgöra en definition av medlemsstaternas befogenheter och därigenom felaktigt föra fram budskapet att det är unionen som beviljar medlemsstaterna befogenheter eller att unionens verksamhet aldrig får påverka dessa områden.

Syftet skulle vara att göra den nu gällande principen mer synlig och bättre fungerande och som innebär att unionen vid utövandet av sin befogenhet är skyldig att respektera den nationella identiteten hos medlemsstaterna. Bestämmelsen skulle sända ett viktigt budskap till medborgarna och ge värdefull vägledning för unionens institutioner när det gäller fullgörandet av unionens uppgifter. Om domstolen skulle få befogenheter med avseende på en sådan artikel i ett framtida "grundfördrag av konstitutionell betydelse", skulle domstolen kunna vara den instans som slutgiltigt tolkar bestämmelsen om de politiska institutionerna överskrider den rimliga bedömningsgränsen.

Med beaktande av arbetsgruppens klara och tydliga rekommendationer avseende definitionen av stödjande åtgärder och användningen av artiklarna 94/95 och 308 i EG-fördraget på områden som omfattas av stödjande åtgärder nåddes bred enighet om att det inte krävs något särskilt omnämnande i identitetsklausulen av medlemsstaternas grundläggande politiska val.

Rekommendation:

- *Bestämmelserna i artikel 6.3 i EU-fördraget om att unionen skall respektera den nationella identiteten hos medlemsstaterna bör göras mer öppna genom att man klargör att de väsentliga inslagen i den nationella identiteten omfattar medlemsstaternas grundstrukturer och väsentliga funktioner, i synnerhet deras politiska och konstitutionella struktur, inklusive regionalt och lokalt självstyre, deras val av språk, nationellt medborgarskap, territorium, kyrkors och religiösa samfunds rättsliga status samt nationellt försvar och organisationen av de väpnade styrkorna.*

Särskilda principer för förhållandet mellan befogenheter när det gäller den inre marknaden och stödjande åtgärder

Arbetsgruppen diskuterade förhållandet mellan artiklarna 94 och 95 om den inre marknaden och de politikområden där stödjande åtgärder får vidtas. De åsikter som uttrycktes sträckte sig från förslag om att avskaffa artiklarna 94 och 95 till att behålla status quo. På grundval av diskussionen var det möjligt att dra slutsatsen att en åtgärd bör grundas på den artikel där åtgärden har sin tyngdpunkt. Ordet "tyngdpunkt" ansågs emellertid vara alltför tekniskt och svårförståeligt för vanliga medborgare. För att klargöra den rättsliga situationen bör det i fördraget anges att åtgärder för att harmonisera lagstiftning som bygger på fördragets bestämmelser om den inre marknaden endast är tillämpliga på områden för stödjande åtgärder om åtgärdernas huvudmål, innehåll och avsedda verkningar hänförs till fördragets artiklar om den inre marknaden.

Rekommendation:

- *Det bör anges i fördraget att åtgärder för att harmonisera lagstiftning som bygger på fördragets bestämmelser om den inre marknaden endast är tillämpliga på områden för stödjande åtgärder om åtgärdernas huvudmål, innehåll och avsedda verkningar hänförs till fördragets artiklar om den inre marknaden.*

Plan när det gäller intensiteten i unionens åtgärder

Utöver ovannämnda principer diskuterade arbetsgruppen en plan från kommissionens företrädare med följande typer av ingripande från gemenskapen beroende på intensiteten i gemenskapens åtgärder:

Lagstiftande verksamhet:

- Enhetlig reglering (t.ex. gemensam tulltaxa)
- Harmonisering (t.ex. bolagsrätt)
- Minimiharmonisering (t.ex. konsumentskydd)
- Ömsesidigt erkännande av och "sammankoppling" mellan de nationella rättssystemen (t.ex. ömsesidigt erkännande av kvalifikationer och social trygghet för migrerande arbetstagare)

Icke lagstiftande verksamhet (där medlemsstaterna i princip har lagstiftningsbefogenheten):

- Gemensamma åtgärder (t.ex. polisuppdrag i Balkan)
- Obligatorisk samordning av nationell politik (t.ex. allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken)
- Program för ekonomiskt stöd (t.ex. program rörande utbildning och hälso- och sjukvård)
- Icke-bindande samordning av nationell politik (t.ex. kampen mot social utslagning)

Några medlemmar i arbetsgruppen ansåg att en sådan rangordning i fråga om intensitet bör införas i fördraget som en separat rättslig princip jämsides med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Andra ansåg att denna "ingripandeskala" skulle utgöra ett värdefullt inslag i en vidareutveckling av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

#### Andra allmänna principer för utövandet av befogenheterna

Utöver ovannämnda principer enades arbetsgruppen utan någon ingående diskussion om att följande principer också bör innefattas i en avdelning om behörighet i ett framtida fördrag:

- Subsidiaritetsprincipen
- Proportionalitetsprincipen
- Principen om gemenskapsrättens företräde
- Principen om nationellt genomförande och nationell verkställighet (förutom kommissionens befogenheter att genomföra och verkställa, om dessa fastställs i fördragen)
- Motivering till antagandet av en rättsakt med den information som krävs för att kontrollera om kraven i alla de allmänna principerna för utövandet av befogenheter är uppfyllda
- Principerna om gemensamt intresse och solidaritet.

Rekommendation:

- *Ett kapitel om villkor för utövandet av befogenheter i en allmän avdelning om befogenheter i ett framtida fördrag bör utöver de tre ovanstående rekommendationerna innehålla separata artiklar om*
  - *subsidiaritetsprincipen,*
  - *proportionalitetsprincipen,*
  - *principen om gemenskapsrättens företrädare,*
  - *principen om nationellt genomförande och nationell verkställighet (förutom kommissionens befogenheter att genomföra och verkställa, om dessa fastställs i fördragen),*
  - *motivering till antagandet av en rättsakt med den information som krävs för att kontrollera om kraven i principerna för utövandet av befogenheter är uppfyllda.*
  - *principerna om gemensamt intresse och solidaritet.*

## **8. Artikel 308 i EG-fördraget<sup>1</sup>**

En bred majoritet i arbetsgruppen enades om att man måste behålla ett visst mått av flexibilitet i fördragets behörighetssystem så att unionen kan hantera oväntade händelser och utmaningar. Artikel 308 i EG-fördraget bör därför behållas. Några medlemmar ansåg att artikel 308 på grund av sin natur kan missbrukas och därför bör strykas.

Man var enig om att flexibilitet inte bör grundas på en brist på öppenhet eller klarhet i fråga om tilldelningen av befogenheter till unionen. Enighet rådde även om att en flexibilitetsbestämmelse aldrig får ge intryck av att unionen fastställer sina egna befogenheter. Bestämmelsen har väckt farhågor och lett till tvister i flera medlemsstater, särskilt eftersom det finns en rädsla för att den kan undergräva principen om tilldelade befogenheter. Flertalet medlemmar var därför överens om att villkoren för dess tillämpning måste förtydligas och eventuellt skärpas.

Arbetsgruppen noterade att artikel 308 endast får tillämpas om en åtgärd från gemenskapens sida är nödvändig, dvs. om ett tillfredsställande resultat inte kan uppnås genom nationella åtgärder. Inget i fördraget utesluter emellertid tillämpningen av subsidiaritetsprincipen när det gäller rättsakter som antas enligt artikel 308.

---

<sup>1</sup> Arbetsgruppen diskuterade inte vilka konsekvenser en eventuell sammanslagning av EU-fördraget och EG-fördraget eller av unionens pelarstruktur skulle få för artikel 308. Genom en sådan diskussion skulle man föregripa resultatet av arbetet i andra forum i konventet. Arbetsgruppen noterade emellertid att viktiga frågor kan uppkomma beträffande artikel 308 i EG-fördraget, särskilt om första och andra pelaren slås samman.

För att undvika de upprepade hänvisningar till artikel 308 som för närvarande görs på vissa områden, t.ex. betalningsbalansstöd till tredje land, immateriella rättigheter, energi, räddningstjänst och inrättande av organ, enades arbetsgruppen om att man måste rekommendera nya särskilda rättsliga grunder i fördraget för sådana politikområden om unionen vill driva politik på dessa områden. När det gäller turism, som nämns i artikel 3 u i EG-fördraget tillsammans med energi och räddningstjänst, rådde bred enighet i arbetsgruppen om att det inte behövs någon separat artikel i fördraget. Arbetsgruppen ansåg att det var en anomali att nämna ämnesområden i artikel 3 i EG-fördraget utan att det finns någon motsvarande artikel i fördraget som fastställer de politiska målen och behörigheten. Arbetsgruppen ansåg därför att artikel 3 u i EG-fördraget bör anpassas.

Arbetsgruppen undersökte två olika sätt att förbättra artikel 308.

### Bättre kriterier

Det rådde allmän enighet om att det bör klargöras att artikel 308 inte får utgöra

- "en grund för att utvidga området för [unionens] behörighet utöver [fördragets] allmänna ram" eller "tjäna som grund för att anta bestämmelser som leder till en förändring av fördraget"<sup>1</sup>, eller
- en grund för harmoniseringsåtgärder på politikområden där unionen utesluter harmonisering<sup>2</sup>.

Det föreslogs att endast åtgärder för att "upprätta den inre marknaden och få den att fungera" skall omfattas av artikel 308. Flera medlemmar i arbetsgruppen ansåg att en sådan begränsning skulle vara alltför snäv, eftersom de flesta rättsakter som antagits enligt artikel 308 har avsett andra områden. Dessutom omfattas frågor som gäller den inre marknaden redan av artikel 95 i EG-fördraget.

Andra föreslog att det befintliga villkoret i artikel 308 att en åtgärd skall ligga "inom den gemensamma marknadens ram" uppdateras. För att det villkoret skall bli mer funktionellt och därigenom underlätta en effektiv kontroll föreslog de att en åtgärd som antas enligt artikel 308 skall ligga "inom ramen för den gemensamma marknaden, den ekonomiska och monetära unionen eller genomförandet av sådan gemensam politik eller verksamhet som avses i artiklarna 3 och 4"<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Se yttrande 2/94.

<sup>2</sup> Se slutsatserna från Europeiska rådet i Edinburgh 1992.

<sup>3</sup> På så sätt begränsas tillämpningen av artikel 308 i EG-fördraget till EG-fördragets allmänna tillämplighetsområde enligt artikel 2 i EG-fördraget.

Några medlemmar i arbetsgruppen föreslog att man skall klargöra att endast åtgärder som rör oförutsedda händelser kan antas enligt den artikeln. Med tiden blir det emellertid allt svårare att fastställa vad som kan ha förutsetts när fördraget antogs.

#### Nya krav när det gäller förfarandet

Det rådde bred enighet i arbetsgruppen om att enhällighet i rådet fortfarande skall krävas enligt artikel 308. Med tanke på utvidgningen påpekades det att enhällighetskrav i en union med t.ex. 25 medlemsstater i sig kan medföra minskad tillämpning av artikel 308. Europaparlamentets samtycke eller annan betydande medverkan från dess sida bör krävas.

Eventuell domstolskontroll på förhand med vägledning av artikel 300.6 i EG-fördraget om ingående av internationella avtal eller av artikel 95.3 och 95.4 i EKSG-fördraget diskuterades i arbetsgruppen. Majoritetsuppfattningen var att det på grund av enhällighetskravet i artikel 308 faktiskt kan vara lämpligt att öppna möjligheten för alla medlemsstater och kommissionen att begära ett förhandsyttrande från domstolen. En sådan möjlighet innebär att man kan undvika ett dödläge i rådet när det gäller tillämpligheten av artikel 308.

Flera förslag framfördes om att rättsakter skall kunna antas enligt artikel 308 för att "dra tillbaka befogenheter som överförts till unionen" genom tillämpning av denna artikel. Flertalet medlemmar i arbetsgruppen var överens om att en sådan bestämmelse skulle kunna ge det felaktiga intrycket att artikel 308 i själva verket är en bestämmelse enligt vilken unionen kan ge sig själv befogenheter. Dessutom är allt som krävs för att återinföra medlemsstaternas handlingsfrihet i en fråga som regleras enligt artikel 308 att en sådan rättsakt upphävs. Majoriteten förespråkade därför att en särskild bestämmelse införs som gör det möjligt för en kvalificerad majoritet att upphäva rättsakter som antagits enligt artikel 308. Eftersom kvalificerad majoritet förmodligen skulle krävas generellt för antagandet av rättsakter enligt andra bestämmelser i ett framtida fördrag, skulle en sådan bestämmelse faktiskt även göra det enklare att upphäva rättsakter som antagits både enligt artikel 308 och andra artiklar i fördraget.

I arbetsgruppen rådde den allmänna uppfattningen att artikel 308 är en konstitutionellt viktig bestämmelse, som beroende på dess slutliga form och räckvidd kanske bäst hör hemma i en allmän avdelning om befogenheter i ett framtida fördrag.



Rekommendation:

- Artikel 308 i EG-fördraget bör behållas för att ge den nödvändiga flexibiliteten.
- Enhällighet bör fortfarande krävas för antagande av rättsakter enligt artikel 308, och Europaparlamentets samtycke eller väsentlig medverkan från dess sida bör krävas.
- Artikel 3 u i EG-fördraget bör anpassas. Nya särskilda rättsliga grunder i fördraget bör antas för ämnesområden som främst har reglerats på grundval av artikel 308, t.ex. betalningsbalanslån till tredje land, immateriella rättigheter, energipolitik, räddningstjänst och inrättande av organ om unionen vill driva politik på dessa områden.
- För att medge en bättre kontroll genom tillämpningen av artikel 308 bör villkoren när det gäller innehåll och förfarande för tillämpningen av artikeln uppdateras och skärpas på följande sätt:
  - Artikel 308 får inte utgöra en grund för att utvidga området för unionens befogenheter utöver fördragets allmänna ram eller tjäna som grund för att anta bestämmelser som leder till en förändring av fördraget eller som grund för harmoniseringsåtgärder på politikområden där unionen utesluter harmonisering.
  - En åtgärd som skall antas enligt artikel 308 skall ligga inom ramen för den gemensamma marknaden, den ekonomiska och monetära unionen, eller genomförandet av sådan gemensam politik eller verksamhet som avses i artiklarna 3 och 4 i EG-fördraget.
  - Domstolskontroll på förhand jämförbar med bestämmelserna i artikel 300.6 i EG-fördraget bör vara tillgänglig enligt artikel 308.
- Artikel 308 bör medge att rättsakter som antagits enligt den artikeln upphävs genom beslut med kvalificerad majoritet.

## **9. Förvaltning**

Presidiet bad särskilt arbetsgruppen att studera ett dokument om god förvaltning, effektivitet och öppenhet<sup>1</sup> som lagts fram för konventet. I dokumentet föreslås att en särskild rättslig grund skall införas för antagande av EU-bestämmelser om god förvaltning, effektivitet och öppenhet för EU:s institutioner genom att

- garantera en god förvaltningskultur inom EU-förvaltningen för att öka effektiviteten och legitimiteten, och
- framhäva grundprinciper för god förvaltning av arbetet inom EU:s institutioner, t.ex. tjänsteåtaganden, objektivitet och opartiskhet, ökad öppenhet, samråd och förbättrade åtgärder mot korruption.

---

<sup>1</sup> Arbetsgrupp V, arbetsdokument 13.

Förslagen fick allmänt stöd. Det noterades att en detaljerad analys av förslagen skulle innefatta en fullständig analys av den faktiska rättsliga situationen när det gäller de allmänna rättsliga principerna för god förvaltning enligt domstolens tolkning samt av gemenskapens befintliga rättsliga instrument och verkningarna av artikeln om god förvaltning i förklaringen om grundläggande rättigheter (och möjliga konsekvenser av att infoga förklaringen i ett framtida fördrag)<sup>1</sup>. EU-ombudsmannens förslag med liknade mål skulle också vara relevanta.

I samband med diskussionen om god förvaltning tog man upp ett annat dokument<sup>2</sup> där målsättningen är att kvaliteten hos den *nationella förvaltningen* av EU-rätten skall bli en fråga av gemensamt intresse och att EU skall bemyndigas att anta stödjande åtgärder i detta hänseende. Det är en grundläggande princip för unionen (se punkt 7 ovan) att det är medlemsstaternas sak att genomföra och verkställa unionens lagar (såvida inget annat föreskrivs i fördraget), och medlemsstaterna har naturligtvis motsvarande skyldighet att se till att förvaltningen och verkställigheten sker på ett effektivt och juridiskt korrekt sätt. Arbetsgruppen konstaterade att mot denna bakgrund och inför ett framtida fördrag för en union med 25 eller fler medlemsstater skulle det vara klokt att bemyndiga unionen att bistå medlemsstaterna genom att underlätta utbytet av information och personer som har anknytning till förvaltningen av EU-rätten samt stödja gemensamma utbildnings- och utvecklingsprogram. Sådant bistånd skulle egentligen utgöra ett ytterligare område av stödjande åtgärder som borde läggas till de som anges under punkt 6 ovan.

Rekommendation:

- *I ett framtida fördrag bör det införas en klausul där unionen ges befogenhet att anta bestämmelser om god förvaltning inom EU:s institutioner.*
- *I ett framtida fördrag bör det införas en klausul som understryker det gemensamma intresset av att det nationella genomförandet av EU-rätten blir effektivt och som ger unionen befogenhet att anta stödjande åtgärder för att underlätta utbytet av information och personer som har anknytning till förvaltningen av EU-rätten samt stödja gemensamma utbildnings- och utvecklingsprogram.*

---

<sup>1</sup> Det hänvisas också till kommissionens vitbok om styrelsereformerna i EU, dok. KOM(2001) 428.

<sup>2</sup> Arbetsgrupp V, arbetsdokument 21.