

**CONV 424/02**

**WG IX                      13**

**RAPPORT**

från:	Ordföranden för arbetsgrupp IX för förenkling
till:	Konventsledamöterna
Ärende:	Slutrapport från arbetsgrupp IX för förenkling

**INLEDNING**

Arbetsgruppen har under sina diskussioner utgått från konstaterandet att inget är svårare än förenkling. Den förenkling av unionens instrument och förfaranden som konventet eftersträvar är ett arbete med avsevärda återverkningar och en direkt koppling till demokratinivån i våra institutioner.

Det unionssystem som vi känner till är oklart och svårbegripligt för medborgarna. Möjligheten att kritisera systemet är dock ett av de viktigaste inslagen i en demokrati. Medborgarna måste kunna förstå systemet för att kunna identifiera problemen, kritisera och i sista hand kontrollera det.

Att förenkla innebär alltså först och främst att göra begripligt, men även att garantera att akter med samma rättsliga och politiska giltighet har samma grund när det gäller demokratisk legitimitet. Unionens demokratiska legitimitet grundar sig på staterna och folken, och följaktligen skall en rättsakt alltid komma från de organ som företräder staterna och folken, dvs. rådet och parlamentet. Förfarandena måste alltså ses över för att garantera att de följer denna enkla princip: akter som är av samma art och har samma rättsverkan skall utarbetas enligt samma demokratiska förfarande.

Detta leder oss direkt fram till en tydligare normhierarki, som följd av en bättre åtskillnad mellan befogenheterna. Inte för att hedra Montesquieu utan för att värna demokratin.

Att omsätta sådana principer i konkreta förslag har varit arbetsgruppens vanskliga uppgift, och innan den inledde diskussionerna om sina rekommendationer till konventet lyssnade den till experter med ingående kunskaper om gemenskapens praxis när det gäller instrument och förfaranden.<sup>1</sup>

I arbetsgruppen rapport tas förenklingen av instrumenten, inklusive normhierarkin, och förenklingen av lagstiftnings- och budgetförfarandena upp separat.

I rapporten läggs rekommendationer fram som fick brett stöd i arbetsgruppen. En kort sammanfattning av de övriga förslag som inkommit finns i bilaga II.

Vid arbetsgruppens diskussioner har en del frågor tagits upp som inte låg inom dess mandat. I bilaga III finner man de frågor som arbetsgruppen ansåg bör överlämnas till konventets plenarmöte.

---

<sup>1</sup> En förteckning över de experter som hörts av arbetsgruppen finns i bilaga I.

## Del I

### FÖRENKLING OCH RANGORDNING AV UNIONENS AKTER

#### I. FÖRENKLING AV RÅDETS AKTER

##### A. Minskning av antalet unionsinstrument

Unionen har för närvarande 15 olika rättsliga instrument. Vissa av dessa har liknande verkan även om de har olika namn. Arbetsgruppen anser att antalet rättsliga instrument, som unionen förfogar över, måste minskas betydligt för att stärka de demokratiska grunderna för unionens rättsordning genom att systemet blir begripligare. En sådan minskning får dock inte påverka deras flexibilitet och effektivitet. Detta får inte heller hindra att särskilda närmare anvisningar införs beträffande användningen av ett visst instrument på ett visst område. Arbetsgruppen föreslår därför att unionens instrument begränsas till följande:

##### 1. Bindande instrument

- a) **Förordningar** (förslaget är att de i framtiden skall kallas "Europeiska unionens lagar" – "EU-lagar")<sup>1</sup>

Det skulle röra sig om akter med allmän giltighet, till alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat. Definitionen skulle motsvara den som för närvarande finns i artikel 249 i EG-fördraget.

- b) **Direktiv** (förslaget är att de i framtiden skall kallas "Europeiska unionens ramlagar – EU-ramlagar")

---

<sup>1</sup> Termen "lag" skulle även omfatta vissa ämnen som för närvarande blir föremål för beslut "sui generis" ("Beschluss" på tyska), vilka inte är riktade och för närvarande bl.a. används för antagande av finansierings- eller åtgärdsprogram inom ramen för kompletterande befogenheter.

Direktiv skulle definieras som akter som är bindande för medlemsstaterna med avseende på det resultat som skall uppnås men de skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Definitionen skulle motsvara den definition av direktiv som finns i artikel 249 i fördraget.

c) **Beslut**

Beslut skulle till alla delar vara bindande. De skulle kunna vara riktade eller också inte. Om de var riktade skulle de vara bindande för dem som de är riktade till. Definitionen av beslut skulle följaktligen vara vidare än den som nu finns i artikel 249 i fördraget, där det anges att beslut alltid skall vara riktade.<sup>1</sup> De skulle inte vara rättsakter.

2. **Icke bindande instrument**

d) **Rekommendationer**: de skulle definieras som icke bindande rättsakter (samma definition som i artikel 249 i EG-fördraget).

e) **Yttranden**: skulle också definieras som icke bindande rättsakter (ingen ändring således jämfört med den nuvarande artikel 249).

Arbetsgruppen föreslår att första delen av det konstitutionella fördraget skall innehålla en artikel där de fem unionsinstrumenten räknas upp och definieras. Till dessa bör även läggas förordningar enligt definitionen nedan (se punkt C).

**B. Tillämpningsområdet för unionens rättsliga instrument**

Arbetsgruppen föreslår att den nya klassificeringen av instrument i punkt A tillämpas både på de områden som för närvarande omfattas av EG-fördraget och det område som för närvarande omfattas av avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen (polissamarbete och straffrättsligt samarbete).

---

<sup>1</sup> Detta omdefinierade beslut kunde visa sig särskilt användbart inom GUSP såsom beskrivs under B nedan. Det skulle således vara ett flexibelt instrument som kunde användas i ett stort antal fall, t.ex. utnämningar, vissa åtgärder inom konkurrensområdet eller statligt stöd etc.

De "rambeslut" och "beslut" som avses i avdelning VI skulle alltså bli "direktiv" ("ramlagar") respektive "förordningar" ("lagar").

Den enda skillnaden mellan de två typerna av akter är för närvarande att de första inte har direkt effekt. Arbetsgrupp X uppmanas att undersöka om denna typ av akter som antas på det område som omfattas av avdelning VI skall ha direkt effekt. Arbetsgruppen anser dock att det i det nya fördraget alltid skulle kunna anges som specifikt särdrag att instrument som antas på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete inte skall ha direkt effekt om detta skulle vara fallet.

De konventioner som ingåtts under avdelning VI i EU-fördraget (art. 34.2 d) skulle avskaffas och ersättas av ett av de instrument som avses i punkt A, av förordningar ("lagar") i de flesta fall. Flera skäl talar för detta: konventionsinstrumentet har sällan använts efter det att Amsterdamfördraget trädde i kraft, flertalet konventioner har aldrig trätt i kraft och de har i de flesta fall ersatts med förordningar.

Beträffande avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen är arbetsgruppen enig om att man måste behålla de specifika särdragen hos instrumenten på detta område. Flertalet medlemmar anser dock att det inte är nödvändigt att behålla en särskild beteckning på instrumenten (dvs. "gemensamma strategier", "gemensamma åtgärder" och gemensamma ståndpunkter").

Arbetsgruppen rekommenderar att dessa tre instrument ersätts med "GUSP- beslut" enligt punkt A ovan, förutsatt att man närmare anger vad det skall innehålla. Arbetsgruppen rekommenderar att man behåller den nuvarande mekanismen, som innebär att rådet med kvalificerad majoritet beslutar om de "gemensamma åtgärder" och antar de "gemensamma ståndpunkter" genom vilka en "gemensam strategi" genomförs samt "beslutar" om genomförande av en "gemensam åtgärd" eller

en "gemensam ståndpunkt" (art. 23.2 i EU-fördraget). Det måste följaktligen anges i fördraget att det som kan definieras som "genomförandebeslut på GUSP-området" (implementing decisions FSCP) för ett "GUSP-beslut" som antas av Europeiska rådet eller enhälligt av rådet, skall antas av rådet med kvalificerad majoritet.<sup>1</sup>

### **C. Ändrad beteckning**

Arbetsgruppen föreslår att beteckningen på de två viktigaste lagstiftningsinstrumenten ändras, dvs. att man ersätter "förordningar" med "Europeiska unionens lagar" ("EU-lag") och "direktiv" med "Europeiska unionens ramlagar" ("EU-ramlag"). Om arbetsgruppens förslag om att införa en normhierarki accepteras (se punkt II nedan) kan beteckningen "förordning" reserveras för antagandet av "delegerade" akter<sup>2</sup> och genomförandakter, dvs. i allmänhet för akter av normativ art som inte är rättsakter. Beslut skulle också reserveras för akter som inte är rättsakter.

### **D. Atypiska akter**

Eftersom det rör sig om akter som används av institutionerna men inte anges i fördragen och i princip saknar bindande rättsverkan (resolutioner, slutsatser, uttalanden, osv.) ansåg arbetsgruppen att en förenkling av sådana akter bör genomföras med försiktighet för att behålla den nödvändiga flexibiliteten när dessa akter används.

Arbetsgruppen föreslår att en regel införs i fördraget enligt vilken lagstiftaren (parlamentet/rådet) avstår från att anta atypiska akter i en fråga, om förslag eller lagstiftningsinitiativ har förelagts

---

<sup>1</sup> I vilket fall som helst betonar arbetsgruppen att arbetsgruppen för yttre åtgärder och arbetsgruppen för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa måste överväga tillämpningen av dessa principer på områden som omfattas av avdelningarna V och VI i EU-fördraget.

<sup>2</sup> En förordning kan ha olika verkan beroende på om den antas på grundval av en "lag" eller en "ramlag".

denne i samma fråga. Användningen av atypiska akter på lagstiftningsområdena kan nämligen ge det felaktiga intrycket att unionen lagstiftar genom att anta atypiska akter.

#### **E. Harmonisering och likriktning av formuleringen av artiklar i fördraget som tilldelar institutionerna befogenhet att agera**

Arbetsgruppen föreslår att man på det språkliga planet likriktar och förtydligar de rättsliga grunder som anges i fördraget, t.ex. genom att undvika att använda samma begrepp med olika betydelser, endast använda ordet "åtgärd" när man vill överlåta åt institutionerna att välja vilket instrument som skall antas, avskaffa generiska användningar av orden "beslut" eller "direktiv". Arbetsgruppen rekommenderar konventet att besluta att nödvändiga tekniska anpassningar av de rättsliga grunderna i fördraget skall göras för att från språklig synpunkt likrikta och förtydliga den terminologi som används. Arbetsgruppen anser dock att detta arbete med att likrikta och förtydliga bör utföras med försiktighet, från fall till fall, och utan att påverka den institutionella jämvikt som kommer att bli resultatet av konventets politiska val.

#### **F. Den öppna samordningsmetoden**

Den öppna samordningsmetoden bör ges konstitutionell rang. Denna metod gäller medlemsstaternas samordnade åtgärder vid sidan av de befogenheter som unionen tilldelas genom fördragen och får inte förväxlas med de samordningsbefogenheter som tilldelas unionen genom olika rättsliga grunder, särskilt när det gäller ekonomi och sysselsättning.

## **II. RANGORDNINGEN MELLAN UNIONENS AKTER**

Med tanke på särdragen i unionens institutionella system är det svårt att göra en sådan klar och tydlig avgränsning som i de nationella systemen, mellan lagstiftningsfrågor och verkställighetsfrågor. Arbetsgruppen ansåg dock att det är möjligt att göra en tydligare avgränsning jämfört med den nuvarande situationen, som grundar sig på de principer som uttalas i inledningen till detta dokument.

Arbetsgruppen föreslår att rangordningen mellan de gemenskapsnormer som antagits på grundval av fördraget förtydligas genom att lagstiftningsfrågor i möjligaste mån avgränsas och genom att en ny normkategori läggs till, nämligen delegerade akter.

Den alltför detaljerade gemenskapslagstiftningen har ofta kritiserats i konventet. Denna överdrivna detaljrikedom i akterna har ansetts föga lämplig, särskilt på vissa ekonomiska områden där förmågan att anpassa sig till en föränderlig miljö är mycket viktig. Gemenskapslagstiftaren ställs ofta inför ett dubbelt behov, nämligen behovet att åstadkomma en lagstiftning med en obestridlig demokratisk legitimitet som endast lagstiftningsförfarandena garanterar och behovet att snabbt och effektivt reagera på verklighetens utmaningar och krav och att således bevara en viss smidighet.

För närvarande finns det inte någon mekanism som gör att lagstiftaren kan delegera lagstiftningens tekniska aspekter eller preciseringar och samtidigt behålla kontrollen över en sådan delegering.

I den situation som nu råder måste lagstiftaren antingen i minsta detalj gå in i de bestämmelser som han antar eller överlåta de mer tekniska eller detaljerade lagstiftningsaspekterna till kommissionen, som om det gällde genomförandeåtgärder som kontrolleras av medlemsstaterna enligt artikel 202 i EG-fördraget.



För att avhjälpa denna situation föreslår arbetsgruppen en ny typ av "delegerad" akt som, åtföljd av kraftfulla kontrollmekanismer, kan uppmuntra lagstiftaren att begränsa sig till de väsentliga delarna av akten och delegera de mer tekniska aspekterna till den verkställande makten om han får en garanti att han på något sätt kan återfå sin lagstiftningsbefogenhet.

Arbetsgruppen föreslår därför att man överväger följande tre nivåer för antagandet av akter inom Europeiska unionen:

1. Rättsakter: det gäller akter som antas på grundval av fördraget och innehåller vad som är väsentligt på ett visst område.
2. "Delegerade akter": det gäller akter som i detalj utvecklar eller ändrar vissa delar av en rättsakt inom ramen för ett bemyndigande som fastställs av lagstiftaren. Det skulle gälla fall då lagstiftaren anser att de väsentliga delar av ett område som denne fastställt behöver utvecklas i rättsligt hänseende och att detta kan delegeras. En sådan delegering måste emellertid omfattas av begränsningar och en kontrollmekanism som lagstiftaren själv skall fastställa i rättsakten.
3. Genomförandakter: det gäller akter om genomförande av rättsakter, "delegerade akter" eller akter som föreskrivs i själva fördraget. Liksom när det gäller delegerade akter åligger det lagstiftaren att avgöra om och i vilken utsträckning det är nödvändigt att på unionsnivå anta akter om genomförande av rättsakter och/eller delegerade akter samt eventuellt det kommittéförfarande (artikel 202 i EG-fördraget) som skall åtfölja antagandet av sådana akter.

Det är rättsakten – och följaktligen lagstiftaren – som från fall till fall skulle besluta om och i vilken utsträckning det är nödvändigt att tillämpa "delegerade" akter och/eller genomförandakter och vilken räckvidd de skulle ha.

## A. Rättsakter

- a) Definition: rättsakter skall antas direkt på grundval av fördraget och innehålla det som är väsentligt och de grundläggande politiska valen på ett visst område, räckvidden av ett sådant begrepp skall beslutas av lagstiftaren från fall till fall.

Det åligger följaktligen lagstiftaren att besluta hur detaljerad en rättsakt skall bör vara på ett bestämt område och om och i vilken utsträckning vissa delar av denna akt skall delegeras genom "delegerade akter".

- b) Antagningsförfarande: medbeslutande bör gälla generellt för antagandet av "rättsakter". När denna princip väl har skrivits in i den första delen av det konstitutionella fördraget bör de rättsliga grunderna i den andra delen följaktligen ses över; undantag kan naturligtvis anges.<sup>1</sup>
- c) Typ av akter: "lagar" och "ramlagar".

## B. "Delegerade" akter

- a) Definition: I rättsakterna kan det anges att befogenheten att anta delegerade akter skall delegeras till kommissionen. Delegeringen kan sträcka sig från regleringen av tekniska eller detaljerade inslag som kompletterar eller utvecklar en rättsakt till ett senare antagande av vissa delar av själva rättsakten.

Det är rättsakten själv – och således lagstiftaren – som bestämmer om man måste använda en delegerad akt. Den fastställer också formellt bemyndigandets syften, innehåll och räckvidd, och fastställer de kontrollmekanismer som står till lagstiftarens förfogande.

---

<sup>1</sup> Se nedan under del II B d.

- b) Kontrollmekanismer: Genom de delegerade akterna delegerar lagstiftaren en befogenhet som tillkommer honom. Han måste alltså vara säker på att kunna kontrollera användningen av den. Effektiva kontrollmekanismer måste ställas till lagstiftarens förfogande genom fördraget.

Dessa kontrollmekanismer kan t.ex. bestå av

- en återkallanderätt (call back) som skulle bestå i att befogenheten att lagstifta på området kan återtas om bemyndigandet överskrids (ultra vires) eller när det gäller politiskt mycket känsliga frågor eller frågor som kan få betydande finansiella konsekvenser,
- tyst förfarande, vilket innebär att bestämmelserna träder i kraft om lagstiftaren inte har framfört invändningar inom en viss tid,
- en upphävandeklausul (sunset clause) som innebär att bestämmelserna i den delegerade akten skall ha begränsad giltighet, och när denna tidsfrist löpt ut bör bemyndigandet förnyas av lagstiftaren.

Under alla omständigheter skulle domstolen fortsätta att vara behörig på grundval av artikel 230 i EG-fördraget att pröva talan rörande varje åsidosättande av de villkor som fastställs i bemyndigandet.

- c) Antagandeförfarande: av kommissionen i regel, och i särskilda och vederbörligen motiverade fall av rådet med kvalificerad majoritet.
- d) Typ av akter: delegerade förordningar<sup>1</sup>.

### **C. Genomförandeakter**

- a) Definition: Det rör sig om akter för att genomföra rättsakter, "delegerade" eller i själva fördraget fastställda akter.

---

<sup>1</sup> Förordningen skulle kunna antas på grundval av en "lag", eller en "ramlag".

- b) Förfarande: För närvarande är grundprincipen i fördraget att det åligger medlemsstaterna att anta genomförandeakterna (artikel 10 i EG-fördraget). Om det krävs att unionen genomför en akt, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, skall följande förfarande tillämpas: de skall antas av kommissionen (som regel) med eller utan en kontrollmekanism från medlemsstaternas sida (kommittéförfarande) eller av rådet (undantag) om rådet utövar genomförandebefogenheter. Tanken på att i fördraget införa möjligheten att ge regleringsmyndigheterna befogenhet att anta vissa genomförandeakter har väckts i arbetsgruppen.

Om man beslutar att inrätta en ny kategori delegerade akter anser dock arbetsgruppen att man kan tänka sig att lätta på vissa kommittéförfaranden<sup>1</sup>. Det måste härvid påpekas att en eventuell ändring av dessa inte omfattas direkt av fördraget utan av sekundärrätten, konkret av beslutet om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter, som antagits på grundval av artikel 202 i EG-fördraget. Denna fråga ligger följaktligen inte inom arbetsgruppens mandat<sup>2</sup>.

- c) Typer av akter: genomförandeförordning eller genomförandebeslut.

\*

\*      \*

Arbetsgruppen riktar slutligen uppmärksamheten på att institutionerna i vissa fall på grundval av fördraget direkt antar akter som inte är rättsakter. Det gäller särskilt

---

<sup>1</sup> Man måste särskilt undersöka om förfarandet med föreskrivande kommittéer som innebär ett återkallande bör ändras eller avskaffas.

<sup>2</sup> Artikel 202 och artiklarna 10 och 211 tar upp frågan om utövandet av genomförandebefogenheter på unionsnivå, vilket är en fråga som ligger utanför arbetsgruppens mandat och som bör tas upp av konventet vid debatten om institutionerna. (Se bilaga III)

- åtgärder avseende intern organisation, t.ex. institutionernas arbetsordningar eller fastställandet av löner, ersättningar och pensioner för kommissionens och domstolens ledamöter eller fastställandet av anställningsvillkor och löner, ersättningar och pensioner för revisionsrättens ledamöter,
- utnämningar, t.ex. utnämningen av ledamöter av Ekonomiska och sociala kommittén eller Regionkommittén,
- fall där institutionerna agerar som teknisk myndighet, t.ex. åtgärder som antas av kommissionen när det gäller konkurrens och kontroll av statligt stöd eller vissa befogenheter som tilldelas ECB,
- fall där institutionerna utövar genomförandebefogenheter och i detalj följer upp de politiska val som redan formulerats i fördraget på ett visst område.

Arbetsgruppen föreslår att de akter som antas av institutionerna i detta avseende får formen av beslut eller förordning.

## **Del II**

### **FÖRENKLING AV FÖRFARANDENA**

#### **A. Inledning**

Arbetsgruppen konstaterade att det stora antalet olika förfaranden i fördraget (ett trettiotal) har sin förklaring i de många samråden med olika organ eller institutioner (Ekonomiska och sociala

kommittén, Regionkommittén, ECB, osv.) och i de två viktigaste omröstningsbestämmelserna för rådet (enhällighet eller kvalificerad majoritet). Om man bortser från detta och endast tar hänsyn till Europaparlamentets och rådets respektive roller reduceras beslutsförfarandena huvudsakligen till fem, nämligen medbeslutande, samarbete, enkelt yttrande eller samtycke från Europaparlamentet samt beslutsfattande av rådet ensamt. Dessa fem förfaranden har tjänat som utgångspunkt för arbetsgruppens diskussioner.

Arbetsgruppen rekommenderar att förfarandena för beslutsfattande räknas upp och att deras väsentliga delar beskrivs i första delen av det konstitutionella fördraget, medan en detaljerad beskrivning av hur de fungerar skall finnas i andra delen.

## **B. Medbeslutandeförfarandet (artikel 251 i EG-fördraget)**

Arbetsgruppen anser att medbeslutandet i allmänhet fungerar bra. Den anser dock att vissa förbättringar kan göras och rekommenderar därför följande:

### **a) Allmän tillämpning av omröstning med kvalificerad majoritet i rådet i alla de fall där medbeslutandeförfarandet används**

Förutom i tre fall skall rådet fatta beslut med kvalificerad majoritet under medbeslutandeförfarandet. Arbetsgruppen medger att logiken i medbeslutandeförfarandet kräver omröstning med kvalificerad majoritet i rådet i samtliga fall.

### **b) Större flexibilitet i förlikningskommitténs sammansättning**

Förlikningskommitténs sammansättning fastställs för närvarande av fördraget (artikel 251.4): den skall bestå av "rådets medlemmar eller företrädare för dessa och lika många företrädare för Europaparlamentet". I en utvidgad union kommer antalet ledamöter i förlikningskommittén att ändras från 30 till 50.

En bred majoritet av arbetsgruppen föreslår en möjlighet till större flexibilitet när det gäller förlikningskommitténs sammansättning. Fördraget bör tillåta rådet och parlamentet att besluta hur många företrädare de skall ha i kommittén, dock med beaktande av principen om paritet mellan de båda institutionerna.

#### c) Språkliga ändringar

Eftersom det s.k. medbeslutandeförfarandet framstår som det viktigaste lagstiftningsförfarandet föreslås att beteckningen lagstiftningsförfarande behålls i det konstitutionella fördraget. Denna beteckning skulle också kunna ersätta hänvisningarna i fördraget till artikel 251. En del medlemmar i arbetsgruppen föredrog dock beteckningen "medbeslutandeförfarande".

Dessutom ger vissa formuleringar i fördraget intryck av att inte jämställa Europaparlamentet och rådet. Detta gäller alla de bestämmelser som anger att det är rådet som antar akten i fråga genom att fatta beslut i enlighet med det förfarande som avses i artikel 251. I själva artikel 251 framgår det av beskrivningen av förfarandet att det är rådet som antar akterna.

Arbetsgruppen rekommenderar att en språklig anpassning görs av artikel 251 och de olika rättsliga grunder som använder medbeslutandeförfarandet, för att ta hänsyn till pariteten mellan parlamentet och rådet som lagstiftare inom ramen för detta förfarande.

#### d) Generell tillämpning av medbeslutandeförfarandet

Mot bakgrund av den allmänna princip som framförs i II A.b bör medbeslutandeförfarandet tillämpas generellt för antagandet av rättsakter. Undantag från denna regel skulle finnas kvar på områden där unionens mycket specifika karaktär kräver autonoma beslutsförfaranden eller på områden som är politiskt mycket känsliga för medlemsstaterna.

### C. Samarbetsförfarandet (artikel 252 i fördraget)

Bred enighet nåddes både under debatterna vid plenarmötena och i arbetsgruppen om att avskaffa samarbetsförfarandet och ersätta det med medbeslutandeförfarandet eller samrådsförfarandet (enkelt yttrande från Europaparlamentet). Samarbetsförfarandet förekommer för närvarande i fyra fall, alla på det område som gäller den ekonomiska och monetära unionen.

Arbetsgruppen föreslår att man till medbeslutandeförfarandet skall överföra bestämmelser

- för att anta närmare föreskrifter om det multilaterala övervakningssystem som avses i artikel 99.3 och 99.4 i EG-fördraget i samband med samordningen av den ekonomiska politiken (artikel 99.5),
- för att vidta åtgärder för att harmonisera valörerna och de tekniska specifikationerna för mynt (artikel 106.2).

Och att man till samrådsförfarandet (enkelt yttrande) på grund av deras synnerligen tekniska karaktär skall överföra bestämmelser

- för att fastställa definitioner för tillämpningen av principen om förbud mot att ge offentligrättsliga organ i gemenskapen och medlemsstaterna positiv särbehandling hos finansinstitut (artikel 102.2),
- för att fastställa definitioner för tillämpningen av principen om förbud för centralbankerna att ge offentligrättsliga organ i gemenskapen och medlemsstaterna rätt att övertrassera sina konton eller att ge dem andra former av krediter samt principen om förbud för gemenskapen och medlemsstaterna att ansvara för eller åta sig förpliktelser som har ingåtts av dessa offentligrättsliga organ (artikel 103.2),



## D. Samtyckesförfarandet

Enligt fördraget krävs Europaparlamentets samtycke i vissa fall<sup>1</sup>.

En bred majoritet av arbetsgruppen medlemmar föreslår att samtyckesförfarandet förbehålls ratificeringen av internationella avtal<sup>2</sup>, där det bör bli allmän regel om avtalet får återverkningar på den interna lagstiftningen. Med tanke på deras stora politiska betydelse rekommenderar flertalet medlemmar i arbetsgruppen att man går över till medbeslutandeförfarande med omröstning med kvalificerad majoritet i rådet i de andra fall där samtyckesförfarandet för närvarande tillämpas, dvs. när det gäller

- förordningar om strukturfonderna och sammanhållningsfonderna (artikel 161),
- ändring av vissa artiklar i protokollet om stadgan för ECBS och ECB (artikel 107.5),
- tilldelande av särskilda uppgifter till ECB i samband med tillsynen över kreditinstitut och andra finansinstitut (artikel 105.6).

När det gäller Europaparlamentets enhetliga valordning noterar arbetsgruppen att det rör sig om ett särskilt förfarande som även kräver ratificering av de nationella parlamenten (artikel 190.4)<sup>3</sup>.

## E. Enkelt yttrande

De rättsliga grunder som föreskriver enkelt yttrande från parlamentet som förfarande för antagande bör också ses över mot bakgrund av den allmänna princip som framförs i II.A.b.

---

<sup>1</sup> Parlamentet ger sitt samtycke, enligt den allmänna regeln, och beslutar med absolut majoritet av de avgivna rösterna (artikel 198 i EG-fördraget). Ett enda undantag ges från denna regel, nämligen beslutet om den enhetliga valordningen, som kräver en majoritet bland parlamentets ledamöter.

<sup>2</sup> Detta är redan fallet för närvarande beträffande vissa internationella avtal, nämligen associeringsavtalen, avtal som inrättar en särskild institutionell ram, avtal som har betydande budgetmässiga följder och avtal som medför ändring av en rättsakt som har antagits enligt medbeslutandeförfarande (artikel 300.3 andra stycket i EG-fördraget).

<sup>3</sup> I den nuvarande artikel 190.4 i EG-fördraget föreskrivs förutom samtyckesförfarandet att rådet skall rekommendera medlemsstaterna att anta bestämmelserna om valordningen "i enlighet med deras konstitutionella föreskrifter". Antagandet av budgetplanen skulle vara ett annat särfall (se nedan under G.B5).

## **F. Gemensamma förslag för alla förfaranden**

För att värna om öppenheten rekommenderar arbetsgruppen att en regel fastställs enligt vilken de lagstiftningsförslag för vilka antagningsförfaranden inte har avslutats inom en ännu inte fastställd tidsfrist bör betraktas som ej tillämpliga, om inte kommissionen efter denna tidsfrist bekräftar dem på nytt.

Artiklarna 192 och 208, som ger Europaparlamentet respektive rådet möjlighet att anmoda kommissionen att förelägga dem förslag till rättsakter, måste förstärkas. Kommissionen bör särskilt motivera sitt avslag på varje sådan anmodan med stöd av en majoritet som skall fastställas av endera institutionen.

För övrigt kan Europaparlamentets och rådets roll när det gäller lagstiftningsinitiativet också förstärkas genom deras delaktighet i lagstiftningsprogrammet.

## **G. Budgetförfarandet**

Arbetsgruppen konstaterade när den behandlade frågorna i samband med förenklingen av budgetförfarandet att de artiklar i EG-fördraget som ägnas åt budgetförfarandet genom praxis har blivit föråldrade. Den noterade även att åtskillnaden mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter, som är en av de viktigaste orsakerna till att budgetförfarandet är så komplicerat, inte längre återspeglar en verklig skillnad. Arbetsgruppen konstaterade slutligen att de interinstitutionella avtalen om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet, inklusive budgetplanen, sedan 1989 har sörjt för budgetfred och -stabilitet i unionen.

Med beaktande av dessa konstateranden rekommenderar arbetsgruppen följande:

A. En separat artikel skall klart och tydligt i den konstitutionella delen av fördraget<sup>1</sup> fastställa de principer som styr budgetbestämmelserna, särskilt principen om balans mellan inkomster och utgifter (artikel 268 tredje stycket i EG-fördraget), principen om en sammanhållen budget (artikel 268 första stycket i EG-fördraget), principen om budgetdisciplin (artikel 270 i EG-fördraget), principen om tillräckliga medel (artikel 6.4 i EU-fördraget), principen om budgetens ettårighet (artikel 271 i EG-fördraget), den princip enligt vilken budgeten skall finansieras helt av egna medel (artikel 269 första stycket i EG-fördraget) och principen om antagande i förväg av en grundläggande rättsakt (enligt punkt 5 nedan).

B. Förenkling och uppdatering av budgetförfarandet utifrån följande principer:

1. Budgetmyndigheten skall även fortsättningsvis bestå av två parter, Europaparlamentet och rådet. Om rådet har sista ordet när det gäller tillgångarna och taken för budgetplanen kan Europaparlamentet få sista ordet när det gäller utgifterna vid det samarbete som redan befästs genom praxis. Det årliga förfarandet skulle således stödjas av budgetplanen som får rättsverkan genom fördraget<sup>2</sup>.
2. Rådet skall behålla sin dominerande roll när det gäller att fastställa det system för unionens medel som sedan skall antas av medlemsstaterna<sup>3</sup>.
3. Ett enda förfarande skall tillämpas både på obligatoriska utgifter och icke-obligatoriska utgifter. Båda typerna av utgifter kommer att inordnas under de olika rubrikerna i budgetplanen, som under alla omständigheter bör följas vid det årliga budgetförfarandet.
4. Det årliga budgetförfarandet skulle kunna utgöras av ett förenklat medbeslutandeförfarande på grundval av följande schema:

---

<sup>1</sup> Se artiklarna 38, 39 och 40 i det preliminära utkastet till konstitutionellt fördrag.

<sup>2</sup> I de följande punkterna skisseras naturligtvis endast de allmänna dragen i budgetförfarandena. Det kommer utan tvekan att behövas ytterligare förtydliganden. För övrigt kan vissa anpassningar behövas för att ta hänsyn till de sakfrågor som konventet skall avgöra i ett annat sammanhang, t.ex. finansieringen av GUSP, införlivandet av EUF i budgeten, osv.

<sup>3</sup> Se artikel 269 i EG-fördraget.

- Initiativ från kommissionen som lägger fram ett preliminärt budgetförslag, första behandling i Europaparlamentet som antar ett budgetförslag, ståndpunkt från rådet som föreslår ändringar i budgetförslaget och andra behandling i Europaparlamentet som slutgiltigt antar budgeten (institutionernas ståndpunkter måste ovillkorligen respektera de utgiftstak som fastställs i beslutet om budgetplanen – se nedan).
- Möten i förlikningskommittén bör planeras mellan parlamentets första behandling och antagandet av rådets ståndpunkt och mellan detta och parlamentets andra behandling. Reglerna om förlikningskommittén skall tillämpas.
- Samma majoritet bör gälla som den som för närvarande gäller för icke-obligatoriska utgifter: majoritet bland Europaparlamentets ledamöter för första behandlingen, kvalificerad majoritet i rådet för att anta dess ståndpunkt. Om rådet inte föreslår ändringar inom en viss frist skall budgeten anses antagen; om Europaparlamentet godtar alla rådets ändringsförslag kan budgeten antas med en majoritet av rösterna. Det skulle däremot krävas en majoritet bland ledamöterna och tre femtedelar av de avgivna rösterna i parlamentet för att modifiera eller avslå rådets ändringar.<sup>1</sup>
- Den tidsplan som befästs genom institutionernas praxis bör föras in i fördraget.

5. En ny rättslig grund borde införas i fördraget för att där införa en mekanism för finansiell programplanering på medellång sikt, som skulle innehålla de allmänna särdragen i avtalen om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet, inklusive budgetplanen, enligt följande regler:

- Mekanismen för programplanering skulle antas på kommissionens initiativ av budgetmyndighetens båda parter enligt förfarandet för rådets antagande efter Europaparlamentets samtycke.

---

<sup>1</sup> Resultatet av medbeslutandeförfarandet beror på om enighet kan uppnås mellan parlamentet och rådet. Till skillnad från lagstiftningsförfarandena behövs det ett säkert resultat när det gäller budgetförfarandet. Genom detta förslag garanteras med säkerhet att ett beslut kommer att fattas i slutet av förfarandet genom att parlamentet ges sista ordet (vilket gäller redan i dag för icke-obligatoriska utgifter). Användningen av majoriteter bör kunna garantera den institutionella balansen.

Även om alternativet att ge parlamentet sista ordet skulle förkastas och förfarandet skulle avslutas med att budgetmyndighetens båda parter enas är det nödvändigt att förutse tillfälliga utvägar om förfarandet eventuellt misslyckas, t.ex. genom det omstrukturerade systemet med preliminära tolfte delar eller genom tillämpning av kommissionens förslag.

- Varaktigheten av mekanismen för finansiell programplanering bör sammanfalla med Europaparlamentets och kommissionens mandat.
  - Mekanismen för programplanering skulle innehålla ett totalt tak för medel och årliga tak för utgifter per rubrik. Ett förfarande för att bevara en viss flexibilitet skulle kunna planeras.
  - Den bör utgöra en bindande ram för den årliga budgeten.
6. Fördraget bör även på ett mer fullständigt sätt lösa frågan om sambanden mellan lagstiftningen och budgetförfarandet. Till bestämmelserna i artikel 270 bör fogas den bestämmelse som fastställs i det interinstitutionella avtalet från 1998 enligt vilken det för att föra upp anslag i budgeten för samtliga gemenskapsåtgärder krävs att en grundrättsakt först antas, som är en rättsakt i sekundärlagstiftningen som utgör en rättslig grund för gemenskapsåtgärden och för verkställandet av de därtill hörande utgifterna som förts upp i budgeten. Den kan ha formen av en "lag", en "ramlag", ett "beslut" eller en "förordning".

\*  
\*      \*

## Öppenhet

Såsom nämns redan i inledningen anser arbetsgruppen att förenklingen skall göras av demokratiska skäl. Därför har arbetsgruppen hela tiden bemödat sig om begripligheten. Medborgarna måste lätt förstå vilken räckvidd men även vilken legitimitet en akt har. De måste absolut få veta vem som gör vad inom unionen.

För att garantera demokratin är det nödvändigt att de kan särskilja ansvarsområdena för den ena eller den andra institutionen och för de olika aktörer som agerar på den europeiska arenan.

För att öka denna typ av begriplighet är det inte tillräckligt att förenkla förfaranden eller instrument utan det är nödvändigt att institutionerna håller offentliga sammanträden när de utövar lagstiftningsfunktioner, det vill säga när de fastställer de grundläggande politiska valen för unionens åtgärder.

Arbetsgruppen rekommenderar konventet att mycket noggrant studera på vilket sätt man kan garantera öppenheten i lagstiftningsprocessen när det behandlar de institutionella frågorna.

### **Lagstiftnings kvalitét**

Vid arbetsgruppens diskussioner har i detta sammanhang flera frågor tagits upp som går utöver själva ändringen av fördragen och som rör de institutioner som deltar i lagstiftningsarbetet.

Arbetsgruppen fäster konventets uppmärksamhet på i synnerhet följande frågor:

- Behovet av att intensifiera samrådet med de berörda grupperna under hela lagstiftningsprocessen, inbegripet de regionala och lokala myndigheterna, liksom den viktiga rollen för de föreningar och organisationer som företräder de berörda grupperna som förbindelselänkar mellan medborgarna och de politiska aktörerna. Ekonomiska och sociala kommitténs och Regionkommitténs roll måste betonas.
- Lagstiftningsförslagen bör åtföljas av en konsekvensanalys i vilken bland annat samrådet med de berörda grupperna bör tas upp.

- Nödvändigheten av att de berörda sektorerna själva oftare använder metoder för "självreglering" eller "samreglering" genom att samarbeta med de offentliga myndigheterna, hela tiden i enlighet med lagstiftningen, för att förenkla beslutsprocessen inom vissa områden.
- Behovet av att intensifiera ansträngningarna för att omforma och kodifiera gemenskapsrätten.
- Nödvändigheten av att förbättra utformningen av lagstiftningen genom ett tydligt språk och samstämmighet med den redan gällande lagstiftningen.

=====

Utfrågning av experter

**Medbeslutandeförfarandet – institutionernas erfarenheter** (Mötet hölls den 2 oktober 2002)

- Giorgos Dimitrakopoulos, vice ordförande för Europaparlamentet och ansvarig för förlikningsförfarandet
- Jean-Paul Jacqué, direktör vid medbeslutandeenheten vid rådet

**Budgetförfarandet: Hur kan det förenklas?** (Mötet hölls den 2 oktober 2002)

- Terence Wynn, ordförande för Europaparlamentets budgetutskott
- Luis Romero-Requena, generaldirektör för budgetfrågor vid kommissionen

**Instrumenten – Hur kan de förenklas?** (Mötet hölls den 17 oktober 2002)

- Michel Petite, generaldirektör vid kommissionens juridiska avdelning
- Koenraad Lenaerts, domare vid förstainstansrätten
- Jean-Claude Piris, juridisk rådgivare och generaldirektör vid rådets juridiska avdelning

=====



Ett antal förslag har framlagts vid arbetsgruppens möten. Eftersom de inte har erhållit tillräckligt stöd i gruppen ingår de inte i rekommendationerna i denna rapport. Detta gäller följande förslag:

- En medlem förslåg ändring av typen av majoritet som uttrycks i Europaparlamentet under medbeslutandeförfarandet. I stället för att fatta beslut med absolut majoritet av parlamentets ledamöter bör parlamentet kunna fatta beslut med en majoritet av de avgivna rösterna.
- Vissa medlemmar försvarade upprättandet av bindande tidsfrister vid första behandlingen av medbeslutandeförfarandet eller en hänvisning i fördragen till de informella mötena mellan institutionerna ("trepartsmöten"). Dessa förslag erhöll inte tillräckligt stöd eftersom gruppen ansåg att den första behandlingen utgör en väsentlig fas för att tillnärma ståndpunkterna och att åtskilliga förfaranden därför skulle kunna misslyckas i förtid om man upprättade tidsfrister. När det gäller de institutionella trepartsmötena beror deras effektivitet på flexibiliteten och deras informella karaktär. De bör därför inte formaliseras i fördraget.
- Flera medlemmar i gruppen uttryckte sin oro över nivån på medlemsstaternas representation i förlikningskommittén. De önskar att förlikningskommittén skall bestå av valda politiker och inte av tjänstemän.
- Flera medlemmar i gruppen önskar att majoritetsomröstningen i rådet skall gälla under hela medbeslutandeförfarandet utan undantag, även i det fall då rådet uttalar sig om ändringsförslag från parlamentet som har avstyrkts av kommissionen.

- Vissa ledamöter föreslog att bestämmelserna om subsidiariteten skall kompletteras för att de nationella eller regionala myndigheter som ansvarar för genomförandet av en gemenskapsåtgärd skall få en tillräckligt stor marginal för flexibilitet för att det skall säkerställas att målen uppnås med hänsyn till de lokala förhållandena.
  - Flera medlemmar i gruppen, inbegripet Europeiska kommissionen, föreslog att medbeslutandeförfarandet skall tillämpas på antagandet av budgetplanen.
  - Två medlemmar i arbetsgruppen anser att några av de förslag om lagstiftnings- och budgetförfarandena som ingår i majoritetsrapporten skulle leda till en avsevärd maktförskjutning från rådet till Europaparlamentet.
-

Under diskussionen om förenklingen av förfarandena och instrumenten framkom ett antal ärenden av institutionell karaktär. De gällde följande frågor, som inte ingick i gruppens mandat:

- Flera medlemmar föreslog att utformningen av omröstningen med kvalificerad majoritet i rådet skall förenklas genom införandet av ett system med dubbel majoritet (majoritet av staterna, majoritet av befolkningarna).
- Flera medlemmar underströk betydelsen av frågor med anknytning till finansieringen av unionen, däribland frågan om förfarandet för antagandet av beslutet om egna medel.
- En stor majoritet av gruppens medlemmar anser att konventet måste ta upp frågorna om genomförandet av gemenskapsakterna (artiklarna 10, 202 och 211) i samband med den institutionella diskussionen. I synnerhet föreslogs att artikel 202 skall anpassas till verkligheten i fråga om parlamentets lagstiftningsbefogenheter (det skulle vara rådet eller rådet och parlamentet som ger befogenhet ...). Vissa medlemmar i arbetsgruppen önskade en ändring av förfarande (medbeslutande) för att besluta om metoder för att kontrollera genomförandeakter enligt nämnda artikel.
- När det gäller förfarandet med översyn av den konstitutionella fördraget hävdade en medlem i arbetsgruppen att begreppet "organisk lag" kan tillämpas på bestämmelserna i andra delen av det konstitutionella fördraget för att förenkla översynsförfarandet. Några medlemmar föreslog dessutom att man till det system som föreslås i del I av rapporten fogar instrumentet med de "organiska lagarna" som, om de antas med superkvalificerad majoritet i rådet, bör omfatta vissa bestämmelser där det i de nuvarande fördragen föreskrivs autonoma förfaranden. Det skulle röra sig om förfaranden som är politiskt och institutionellt mycket känsliga, nämligen beslutet om egna medel, besluten att öka antalet generaladvokater eller domare vid domstolen, beslutet att ändra antalet ledamöter av kommissionen osv.