

NOT

från:	Presidiet
till:	Konventet
Ärende:	Utkast till artiklarna 24–33 i det konstitutionella fördraget

INLEDNING

Konventet behandlade i de första artiklarna i konstitutionen frågor om unionens natur, dess värderingar, mål och befogenheter. Med (bifogade) utkast till avdelning V, om genomförandet av befogenheterna, uppmanar presidiet nu konventsledamöterna att diskutera vilka handlingsmöjligheter unionen förfogar över för att genomföra sina uppdrag.

Förenklingen av unionens rättsinstrument är ett centralt inslag i Laekenförklaringen. Konventet har ägnat två plenarmöten, den 23–24 maj och den 12–13 september, åt de frågor som ställdes i Laekenförklaringen. Därefter inrättades en arbetsgrupp och konventionen diskuterade arbetsgruppens slutsatser vid plenarmötet den 5 december 2002.

Det utkast till avdelning V i konstitutionen (artiklarna 24 ff) som presidiet lägger fram för konventets ledamöter bygger på slutsatserna från arbetsgrupp IX för förenkling och den debatt som har förts i konventet.

Det rådde bred enighet om arbetsgruppens förslag om att radikalt minska det antal rättsinstrument som unionen förfogar över för att utöva sina befogenheter och att förse dessa instrument med beteckningar som är begripligare för medborgarna. De instrument som föreslås tillgodoser också många konventsledamöters önskemål om att en normhierarki skall införas i konstitutionen.

I utkastet skiljer man följaktligen på rättsakter, europeiska lagar och europeiska ramlagar, akter som inte är rättsakter, europeiska förordningar och europeiska beslut. Rekommendationer och yttranden förblir liksom för närvarande icke bindande akter. I enlighet med slutsatserna från arbetsgrupp IX, och för att tydliggöra lagstiftningsförfarandet för medborgarna, begränsas i artikel 24.2 användningen av andra akter än dem som räknas upp i artikeln.

De instrument som definieras i artikel 24 är tillämpliga inom alla konstitutionens områden, också sådana som för närvarande omfattas av andra och tredje pelarna. I enlighet med rapporten från arbetsgrupp IX kan de dock, mot bakgrund av slutsatserna från de andra arbetsgrupperna och konventets diskussioner, komma att bli föremål för särskilda regler som kommer att klargöras i artiklarna 29, 30 och 31.

Lagstiftningsförfarande

Definitionen av lag och ramlag överensstämmer med definitionen av förordning och direktiv i nuvarande artikel 249 i EG-fördraget och de skall antas gemensamt av de båda institutioner som delar på de lagstiftande funktionerna, nämligen Europaparlamentet och rådet, enligt medbeslutandeförfarandet. Presidiet föreslår att medbeslutandeförfarandet skall kallas "lagstiftningsförfarandet", vilket bättre uttrycker dess nya rang som allmän regel för antagande av lagstiftning och är mer begripligt för medborgarna. Genom undantagen från denna regel i artikel 25.2 kommer arbetsgruppens och många konventsledamöters farhågor till uttryck. Undantagen kommer särskilt att anges i bestämmelserna i del II av konstitutionen. Presidiet kommer att förelägga konventet förteckningen över undantag, så att det kan beakta den vid diskussionen om föreliggande utkast till artiklar.

För att ta hänsyn till slutsatserna från arbetsgrupp IX har bara de viktigaste delarna av lagstiftningsförfarandet införts i del I av konstitutionen: pariteten mellan Europaparlamentet och rådet, kommissionens lagstiftningsinitiativ och öppenheten i förfarandet. En detaljerad beskrivning kommer att göras i en särskild bestämmelse i del II som med vissa anpassningar kommer att motsvara nuvarande artikel 251. Skyldigheten att besluta offentligt gäller också rådet, när det undantagsvis antar rättsakter enligt ett annat förfarande än lagstiftningsförfarandet.

Enligt slutsatserna från arbetsgrupp X är lagstiftningsförfarandet i fråga om rättsligt samarbete och polissamarbete underkastat särskilda regler, bland annat när det gäller initiativrätten. Reglerna nämns i artikel 25 men behandlas mer ingående i artikel 31.

Akter som inte är rättsakter

Akter som inte är rättsakter skall antas av de båda institutioner som utövar den verkställande funktionen, antingen rådet eller kommissionen. Detta gäller europeiska förordningar, som definieras på samma sätt som i den nuvarande artikel 249 i EG-fördraget och europeiska beslut som har getts en vidare definition än i den nuvarande artikel 249. I enlighet med slutsatserna från arbetsgrupp IX bör beslut, enligt bestämmelserna i artikel 29, vara det enda rättsinstrumentet för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Förordningar och beslut används för att genomföra såväl rättsakterna som vissa bestämmelser vilka är specifika för konstitutionen. I vissa fall antar kommissionen, men i synnerhet rådet, akter som inte är rättsakter, direkt på grundval av fördraget. I rapporten från arbetsgrupp IX nämns några kriterier för att fastställa denna typ av akter¹ som särskilt bör anges i del II av konstitutionen. Liksom för närvarande kommer Europeiska centralbanken också att anta förordningar och beslut för att fullgöra sina uppgifter.

Delegerade akter

Arbetsgrupp IX föreslog att en ny kategori av akter skall inrättas, nämligen delegerade akter som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av en rättsakt. Syftet är att uppmuntra lagstiftaren att koncentrera sig på de grundläggande inslagen och undvika att lagar och ramlagar blir alltför detaljerade. Lagstiftaren får besluta att delegera de mest tekniska inslagen, samtidigt som delegeringen omfattas av stränga villkor som gör det möjligt att vid behov återta den lagstiftande befogenheten. Konventsledamöterna mottog förslaget med intresse och en del begärde klargöranden.

¹ Se nedan den tekniska anmärkningen på s. 12.

I utkastet till artikel 27 klargörs och definieras villkoren och reglerna för delegeringen. Enligt en majoritet i arbetsgrupp IX skall kommissionen vara den enda institutionen att delegera till. Lagstiftaren skall besluta om delegeringens mål, innehåll och räckvidd från fall till fall, och den får aldrig gälla de väsentliga delarna av något område. För att värna om öppenheten räknas tillämpningsvillkoren för delegeringen, vilka också skall beslutas av lagstiftaren från fall till fall, upp i konstitutionen, liksom omröstningsreglerna för deras genomförande i Europaparlamentet och rådet. Eftersom det rör sig om rättsakter kommer de att utformas som förordningar. Därav följer beteckningen delegerade förordningar.

Genomförandeakter

Förordningar och beslut används också för att genomföra rättsakter. Utkastet till artikel 28 innebär ett klargörande jämfört med artikel 202 i EG-fördraget som nu reglerar de genomförandebefogenheter som utövas på gemenskapsnivå.

I artikel 28 påminns först av allt om den allmänna regeln: unionsakterna skall genomföras av medlemsstaterna. Denna regel är en konsekvens av tillämpningen av den princip på området som redan fastställs i ett mer allmänt sammanhang i artikel 9 i konstitutionen. Undantaget som motiveras av behovet av enhetliga genomförandevillkor utgörs av att genomförandebefogenheter tilldelas kommissionen eller i förekommande fall rådet, särskilt när det gäller GUSP.

Slutligen fastställs i artikel 28 den rättsliga grunden för antagande av bestämmelser om kontroll av genomförandebefogenheterna när de utövas av kommissionen (det gäller nuvarande beslut enligt kommittéförfarandet). Arbetsgrupp IX har visserligen inte tagit upp möjligheten att ändra denna rättsliga grund, men presidiet föreslår enligt många konventsledamöters åsikt att den skall omfattas av lagstiftningsförfarandet. Presidiet anser att en översyn av de konkreta bestämmelserna om kontroll (kommittéförfarande) av genomförandeakterna, om den skulle visa sig nödvändig, bör ske i samband med bestämmelserna i del II.

Särskilda genomförandebestämmelser för vissa politikområden

Artiklarna 29, 30 och 31, som gäller de särskilda genomförandebestämmelserna för den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken, den gemensamma försvarspolitik respektive politiken i fråga om polisen och straffrätten, kommer att läggas fram tillsammans med de relevanta kapitlen i del II av konstitutionen för att göra det lättare att förstå helheten.

Allmänna bestämmelser

I artikel 32 erinras om att proportionalitetsprincipen skall styra valet av rättsakt för utövande av befogenheterna. I artikeln återges också den princip om att akterna skall vara motiverade som nu finns i artikel 253 i EG-fördraget.

Artikel 33 innehåller de bestämmelser om akternas offentliggörande och ikraftträdande som är väsentliga för att garantera rättssäkerheten. Det rör sig om en anpassning av nuvarande artikel 254 till de nya rättsinstrumenten.

AVDELNING V: UTÖVANDE AV UNIONENS BEFOGENHETER

Artikel 24: Unionens rättsliga instrument

1. När unionen utövar de befogenheter som den tilldelas i konstitutionen skall den som rättsliga instrument i enlighet med bestämmelserna i del II använda europeiska lagar, europeiska ramlagar, europeiska förordningar, europeiska beslut, rekommendationer och yttranden.

En europeisk lag är en rättsakt med allmän giltighet. Den skall till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat.

En europeisk ramlag är en rättsakt som med avseende på det resultat som skall uppnås skall vara bindande för varje medlemsstat till vilken den är riktad, men som skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

En europeisk förordning är inte en rättsakt, men skall ha allmän giltighet för genomförandet av rättsakter och vissa särskilda bestämmelser i konstitutionen. Det skall till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat.

Ett europeiskt beslut är inte en rättsakt, men skall till alla delar vara bindande. Om det är riktat skall det vara bindande endast för dem som det är riktat till.

Rekommendationer och yttranden som antas av institutionerna skall inte vara bindande.

2. Om ett förslag till rättsakt läggs fram för Europaparlamentet och rådet skall de avstå från att anta akter som inte anges i konstitutionen.

Artikel 25: Rättsakter¹

1. Europeiska lagar och ramlagar skall antas gemensamt av Europaparlamentet och rådet på förslag av kommissionen i enlighet med det lagstiftningsförfarande som avses i artikel X (*andra delen av konstitutionen*). Om de båda institutionerna inte kan enas skall akten i fråga inte antas.

Särskilda bestämmelser skall tillämpas i de fall som avses i artikel Z (*f.d. tredje pelaren*).

¹ I artikel 29 kommer det att anges att rättsakter inte skall användas inom ramen för GUSP.

2. I de särskilda fall som anges i konstitutionen skall europeiska lagar och ramlagar antas av rådet.
3. När Europaparlamentet och rådet fattar beslut genom ett förfarande som leder fram till att en europeisk lag eller ramlag antas skall sammanträdet vara offentligt.

Artikel 26: Akter som inte är rättsakter

Rådet och kommissionen samt Europeiska centralbanken skall anta europeiska förordningar eller beslut i de fall som avses i artiklarna 27 och 28 samt i de fall som särskilt anges i konstitutionen.

Artikel 27: Delegerade förordningar

1. Genom europeiska lagar och ramlagar kan till kommissionen delegeras befogenhet att utfärda delegerade förordningar som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av en lag eller en ramlag.

I lagarna och ramlagarna skall uttryckligen fastställas delegeringens mål, innehåll, omfattning och varaktighet. De väsentliga delarna av ett område får inte delegeras. De skall förbehållas lagen eller ramlagen.

2. Lagen eller ramlagen skall uttryckligen fastställa de tillämpningsvillkor som skall gälla för delegeringen och som består av en eller flera av följande möjligheter:
 - Europaparlamentet och rådet får besluta att återkalla delegeringen.
 - Den delegerade förordningen får träda i kraft endast om Europaparlamentet eller rådet inte har gjort några invändningar inom den tidsfrist som anges i lagen eller ramlagen.
 - Bestämmelserna i den delegerade förordningen skall upphöra att gälla efter en tidsfrist som fastställs i lagen eller ramlagen. Deras giltighet får förlängas på förslag av kommissionen, genom beslut av Europaparlamentet och rådet.

När det gäller föregående stycke skall Europaparlamentet fatta beslut med en majoritet av sina ledamöter och rådet skall fatta beslut med kvalificerad majoritet.

Artikel 28: Genomförandeakter

1. Medlemsstaterna skall vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra unionens rättsligt bindande akter.
2. Om enhetliga villkor för genomförandet av unionens bindande rättsakter krävs, får dessa akter tilldelas kommissionen, eller i specifika fall och i de fall som avses i artikel [GUSP] rådet, genomförandebefogenheter.
3. Unionens genomförandeakter får kontrolleras på sätt som följer de principer och regler som tidigare antagits av Europaparlamentet och rådet i enlighet med lagstiftningsförfarandet.
4. Unionens genomförandeakter skall utformas som europeiska genomförandeförordningar eller europeiska genomförandebeslut.

Artikel 29: [Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik]

Artikel 30: [Gemensam försvarspolitik]

Artikel 31: [Politik för polissamarbete och straffrättsligt samarbete]

Artikel 32: Gemensamma principer för unionens akter

1. Om det inte fastställs särskilt i konstitutionen, skall institutionerna med beaktande av de tillämpliga förfarandena besluta vilken typ av akt som skall antas i varje enskilt fall, i enlighet med den proportionalitetsprincip som avses i artikel 8.
2. Europeiska lagar, ramlagar, förordningar och beslut skall vara motiverade och hänvisa till de förslag eller yttranden som föreskrivs i denna konstitution.

Artikel 33: Offentliggörande och ikraftträdande

1. Europeiska lagar och ramlagar som antas enligt lagstiftningsförfarandet skall undertecknas av Europaparlamentets ordförande och rådets ordförande. I övriga fall skall de undertecknas av rådets ordförande. Europeiska unionens lagar och ramlagar skall offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning och träda i kraft den dag som anges i dem eller, i annat fall, den tjugonde dagen efter offentliggörandet.

2. Kommissionens eller rådets europeiska förordningar och europeiska beslut som inte är riktade eller riktas till samtliga medlemsstater skall offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning och träda i kraft den dag som anges i dem eller, i annat fall, den tjugonde dagen efter offentliggörandet.
 3. Andra beslut skall delges dem som de riktas till och bli gällande genom denna delgivning.
-

TEKNISKA KOMMENTARER

Artikel 24

Denna artikel innehåller en förteckning över de instrument som institutionerna har till sitt förfogande för att utöva befogenheter. Det är en uttömmande förteckning som skall tillämpas på alla områden som omfattas av konstitutionen i enlighet med bestämmelserna i del II. Beträffande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, den gemensamma försvarspolitiken och politiken för polissamarbete och straffrättsligt samarbete angavs det i rapporten från arbetsgrupp IX att de särdrag som är utmärkande för dessa skall behållas, samtidigt som de rättsliga instrumenten harmoniseras. Dessa särdrag kommer att beskrivas i artiklarna 29, 20 och 31.

De nya instrumenten skall fastställas i enlighet med förslagen från arbetsgrupp IX med hänsyn till en indelning i förväg av akterna i rättsakter och icke rättsakter.

Definitionerna av lag och ramlag är desamma som de nuvarande definitionerna av förordning respektive direktiv i artikel 249 i EG-fördraget¹.

De fullständiga benämningarna är europeiska lagar och europeiska ramlagar. I arbetsgruppens slutsatser föreslogs beteckningarna "Europeiska unionens lagar och Europeiska unionens ramlagar". Med den benämning som här föreslås tar man hänsyn till att åtskillnad behöver göras mellan unionens lagar och nationella lagar, något som prioriterades av arbetsgruppen, men utan att den benämning som konventet kommer att ge den nuvarande Europeiska unionen för den skall föregrips.

Definitionen av europeisk förordning är densamma som den nuvarande definitionen i artikel 249², tillämpad, som "icke-rättsakt", på genomförandet av rättsakter och vissa särskilda bestämmelser i konstitutionen.

¹ Andra och tredje styckena i artikel 249 har följande lydelse: "En förordning skall ha allmän giltighet. Den skall till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Ett direktiv skall med avseende på det resultat som skall uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet."

² Se fotnot 3.

Definitionen av ett uropeiskt beslut, fortfarande i enlighet med slutsatserna från arbetsgrupp IX, motsvarar definitionen i artikel 14 i EKSG¹. Till skillnad mot definitionen i artikel 249² behöver detta inte vara riktat. Ett av syftena med denna utvidgade definition är att göra beslutet till ett rättsligt instrument på GUSP-området som ersätter "gemensamma åtgärder" och "gemensamma ståndpunkter".

I punkt 2 begränsas användningen av atypiska akter i enlighet med slutsatserna från arbetsgrupp IX. Arbetsgruppen ansåg att atypiska akter (resolutioner, slutsatser, uttalanden, osv.), även om de saknar rättsverkan, erbjuder institutionerna en viss flexibilitet som måste bevaras. Däremot föreslog arbetsgruppen 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 denne i samma fråga. Denna regel finns redan i artikel 7³ i rådets arbetsordning. Man måste undvika att ge intryck av att unionen lagstiftar genom att anta atypiska akter.

Artikel 25

Den allmänna regeln för beslutsfattande är att lagar och ramlagar skall antas i enlighet med medbeslutandeförfarandet, för närvarande enligt artikel 251 i EG-fördraget, vilket föreslogs i rapporten från arbetsgrupp IX och godtogs vid plenarmötet.

¹ Andra stycket i artikel 14 i EKSG har följande lydelse: "Besluten skall till alla delar vara bindande".

² Fjärde stycket i artikel 249 i EG-fördraget har följande lydelse: "Ett beslut skall till alla delar vara bindande för dem som det är riktat till."

³ Andra stycket i artikel 7 i rådets arbetsordning har följande lydelse: "När rådet föreläggs förslag eller initiativ till lagstiftning skall rådet avstå från att anta rättsakter som inte föreskrivs i fördragen, exempelvis resolutioner eller uttalanden utöver dem som avses i artikel 9" (De uttalanden som avses i artikel 9 är de som tas till rådets protokoll och gäller antagandet av rättsakter).

Varken vid arbetsgruppens diskussioner eller konventets plenarmöte har man kunnat bestämma vad detta förfarande skall kallas. I arbetsgruppens rapport nämns förslaget att kalla det "lagstiftningsförfarande", men även att en del vill kalla det "medbeslutandeförfarande". Presidiet föreslår att det skall kallas "lagstiftningsförfarande", eftersom detta är lättare för medborgarna att förstå och för att understryka att detta förfarande skall tillämpas generellt för antagandet av rättsakter.

I rapporten från arbetsgrupp IX rekommenderas 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. I denna artikel ges alltså en sammanfattande beskrivning av förfarandet som begränsas till dess väsentliga aspekter: kommissionens initiativ, gemensamt beslut av parlamentet och rådet, likvärdighet mellan de båda institutionerna och öppenhet. De närmare föreskrifterna lämnas till andra delen av fördraget.

I enlighet med slutsatserna från arbetsgrupp IX anges skall särskilda bestämmelser för förfarandet fastställas på det område som omfattas av den nuvarande tredje pelaren. De gäller den initiativrätt som även kan utövas av medlemsstaterna enligt regler som skall fastställas i artikel 31.

Arbetsgrupp IX har rekommenderat att omröstning med kvalificerad majoritet skall tillämpas generellt i rådet i samtliga fall där lagstiftningsförfarandet (f.d. medbeslutandeförfarandet) tillämpas. Denna regel måste komma till uttryck vid anpassningen av andra delen av konstitutionen. Majoriteten i rådet och parlamentet, som för övrigt varierar alltefter de olika etapperna av lagstiftningsförfarandet, ingår i de detaljerade reglerna i denna.

I punkt 2 nämns att det finns undantag från den allmänna regeln om antagande av rättsakter genom medbeslutande. Dessa undantag skall anges särskilt i del II av konstitutionen. Presidiet kommer att förelägga konventet förteckningen över undantag, så att det kan beakta den vid diskussionen om föreliggande utkast till artiklar.

Endast den institution som fattar beslutet anges, nämligen rådet. Frågan har ställts om inte också parlamentets ingripande (hörande) samt kommissionens initiativ skall nämnas.

Presidiet har valt att inte göra det för att understryka detta förfarandes exceptionella karaktär och för att undvika att ge intryck av att det rör sig om ett alternativt förfarande för antagande av rättsakter. Akterna kommer naturligtvis att antas i enlighet med bestämmelserna i del II, särskilt när det gäller lagstiftningsinitiativ och yttranden.

Man måste dessutom påminna om att arbetsgruppen i sin rapport föreslår en förenkling och språkliga ändringar av artikel 251 för att visa pariteten mellan parlamentet och rådet.

Slutligen finns det här ingen anledning att överväga något annat förfarande än medbeslutandeförfarandet. I alla övriga fall (när rådet fattar beslut enhälligt eller med kvalificerad majoritet, ensamt eller efter parlamentets yttrande eller samtycke) sammanfaller förfarandet med de allmänna reglerna för varje institutions beslutsfattande eller med de omröstningsregler som fastställs särskilt genom vissa rättsliga grunder.

Artikel 26

Denna artikel omfattar alla akter som inte är rättsakter och särskilt (sista meningen) de fall då rådet och kommissionen antar akter som inte är rättsakter direkt på grundval av fördraget.

Beträffande akter som antas av kommissionen uppstår inget problem när det gäller arten av denna typ av akter, dvs. om de är rättsakter eller inte, eftersom kommissionen inte får anta rättsakter. Men om rådet är upphovsman till akten uppstår frågan om akten i fråga

- är en rättsakt för vilken förfarandet utgör ett undantag jämfört med medbeslutandeförfarandet eller*
- inte är en rättsakt och antas av rådet direkt på grundval av fördraget.*

Frågan har återverkningar i sådana fall där det i det nuvarande fördraget uttryckligen anges vilket instrument (för närvarande förordning eller direktiv) som skall användas. Om det är fråga om en rättsakt, blir det nödvändigt att ersätta dem med lag respektive ramlag, och om det är fråga om en akt som inte är en rättsakt, måste man använda sig av termerna förordning eller beslut. I de rättsliga grunderna i fördragen anges i praktiken sällan vilket instrument som bör användas, och när så sker råder det inget tvivel om deras natur, eftersom det i samtliga fall rör sig om rättsakter. Om akter som antas direkt på grundval av konstitutionen klassificerades som "akter som inte är rättsakter", skulle medbeslutande givetvis i vilket fall som helst inte komma i fråga.

När det däremot gäller de bestämmelser där inget särskilt instrument anges, skulle frågan inte få några återverkningar, eftersom förfarandet avgörs av varje specifik rättslig grund. När förteckningen över undantag från lagstiftningsförfarandet väl har avgjorts, skulle i alla händelser övriga rättsliga grunder där det anges att rådet skall fatta beslut ge upphov till akter som inte är rättsakter.

Även Europeiska centralbanken antar akter som inte är rättsakter för att fullfölja sina uppgifter, såsom är fallet redan i dag i enlighet med artikel 110¹.

¹ *I artikel 110.1 anges följande: "För att fullgöra de uppgifter som har anförtrotts ECBS skall ECB i enlighet med bestämmelserna i detta fördrag och på de villkor som anges i ECBS-stadgan*

- utfärda förordningar i den utsträckning som behövs för att genomföra de uppgifter som anges i artikel 3.1 första strecksatsen, artiklarna 19.1, 22 eller 25.2 i ECBS-stadgan samt i de fall som skall anges i de rättsakter från rådet som avses i artikel 107.6,*
- fatta de beslut som behövs för att fullgöra de uppgifter som har anförtrotts ECBS genom detta fördrag och ECBS-stadgan,*
- avge rekommendationer och yttranden."*

Artikel 27

Här återges rekommendationerna från arbetsgrupp IX angående delegerade akter. Definitionen består av följande aspekter:

- *Det är alltid lagstiftaren (via lagen eller ramlagen) som från fall till fall avgör om delegering skall tillämpas.*
- *Det är även lagstiftaren som från fall till fall avgör delegeringens omfattning samt dess mål och innehåll.*
- *De väsentliga delarna av ärendet i fråga måste oavvisligen regleras i rättsakten och får under inga omständigheter ingå i den delegerade akten.*
- *Hur kontrollen skall ske avgörs av lagstiftaren från fall till fall på grundval av en uttömmande förteckning i artikel 27.*

Artikel 28

I den första meningen förklaras klart och tydligt den princip enligt vilken det är medlemsstaterna som har befogenhet att genomföra unionens akter. Den andra meningen avser undantaget från denna princip, dvs. genomförande av unionens institutioner när det behövs enhetliga villkor för genomförandet. Här återges i princip lydelsen i artikel 202 tredje strecksatsen i EG-fördraget¹, vilken har tydliggjorts.

Artikel 28 bibehåller status quo när det gäller antagande av genomförandeakter. I allmänhet antas dessa av kommissionen och i undantagsfall av rådet. Vidare specificeras det särskilda fall som GUSP utgör med en hänvisning till den berörda artikeln.

¹ *Enligt artikel 202 tredje strecksatsen i EG-fördraget skall rådet "... i de rättsakter som rådet antar ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar. Rådet får uppställa närmare villkor för utövandet av denna befogenhet. Rådet kan också, i särskilda fall, förbehålla sig rätten att direkt utöva befogenheten att genomföra reglerna. De villkor som avses ovan måste stå i överensstämmelse med de principer och regler som rådet i förväg har fastställt genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen och efter det att Europaparlamentet har yttrat sig."*

När det gäller kontrollen av genomförandeakter (kommittéförfarande) föreslås det i texten att man skall utgå från artikel 202. Det föreslagna beslutsförfarandet är medbeslutandeförfarandet. Det bör erinras om att det nuvarande förfarandet är enhällighet i rådet med enkelt yttrande från parlamentet. Även om arbetsgrupp IX har diskuterat beslutsförfarandet, har den inte avgett några rekommendationer i frågan.

Arbetsgruppen har emellertid påpekat att om man behåller begreppet delegerad akt, är det nödvändigt att lätta på kontrollen av genomförandeakterna och då i synnerhet avskaffa återkallandeförfarandet ("call back") till rådets förmån i samband med förfarandet med föreskrivande kommitté.

Åtskillnad mellan delegerade akter och genomförandeakter

Arbetsgrupp IX har rekommenderat att det skall införas en ny kategori av delegerade akter som svar på ofta förekommande kritik mot alltför detaljerad gemenskapslagstiftning samt stelbenta och långsamma förfaranden. I rapporten från arbetsgrupp IX anges följande: "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 lagstiftnings 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 har arbetsgruppen föreslagit "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."

Vissa anser att problemet skulle kunna lösas på ett enklare sätt genom att ge lagstiftaren, dvs. Europaparlamentet och rådet, återkallanderätt ("call back") för genomförandeakterna (artikel 202 i EG-fördraget). Arbetsgruppen har i sina slutsatser valt att frångå denna möjlighet av följande skäl:

- Genomförandeakterna faller i princip under medlemsstaternas behörighet och antas endast i undantagsfall av kommissionen (eller i vissa fall av rådet).*
- Av samma skäl kontrolleras de av kommissionen antagna genomförandeakterna av kommittéer som är sammansatta av företrädare för medlemsstaterna.*
- Genomförandeakterna faller följaktligen inte under lagstiftarens domvärjo.*

Det är mot bakgrund av detta och under sådana förutsättningar som arbetsgruppen har rekommenderat att det skall införas en ny kategori akter (som för övrigt existerar i olika former i många av medlemsstaternas konstitutioner) för att lösa problemet.

Artikel 32

Man bör i sammanhanget erinra om proportionalitetsprincipen, eftersom den är det kriterium som avgör valet av instrument. Vad det rör sig om är att ge ett öppet svar på frågan om hur man avgör vad unionens åtgärder bör ha för intensitet.

I punkt 2 återges nuvarande artikel 253 i EG-fördraget¹.

¹ *I artikel 253 anges följande: "Förordningar, direktiv och beslut som antas av Europaparlamentet och rådet gemensamt, av rådet eller av kommissionen skall vara motiverade och hänvisa till de förslag eller yttranden som skall inhämtas enligt detta fördrag."*

Artikel 33

Denna artikel motsvarar texten i nuvarande artikel 254, vilken reviderats mot bakgrund av föregående utkast till artiklar. Även om det preliminära utkastet till konstitution inte innehåller någon sådan artikel, måste den införas eftersom förutsättningarna för lagarnas ikraftträdande (utfärdande och offentliggörande) är för rättssäkerheten grundläggande konstitutionella aspekter.
