

Regeringens skrivelse

2001/02:115

EU:s framtidsfrågor

Skr.
2001/02:115

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 7 mars 2002

Göran Persson

Anna Lindh
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för konventet om EU:s framtid som skall förbereda nästa regeringskonferens. I skrivelsen redovisas konventets sammansättning, organisation och tidsplan samt vissa av de frågor om EU:s framtid som kan komma att debatteras i konventet.

1	Inledning.....	3
2	Bakgrund.....	3
2.1	Regeringskonferensen i Nice.....	3
2.2	Debatten om EU:s framtid.....	4
2.3	Metoden för att förbereda nästa regeringskonferens.....	4
2.4	Europeiska rådet i Laeken.....	5
3	Konventet.....	5
3.1	Konventets sammansättning.....	5
3.2	Tidsplan.....	6
3.3	Arbetsmetod.....	7
3.4	Finansiering.....	7
3.5	Civilt forum.....	8
3.6	Den fortsatta processen efter konventets avslutande.....	8
4	Frågor i debatten om EU:s framtid.....	8
4.1	EU:s grundvalar.....	9
4.2	Reformer av politikområden.....	10
4.3	Kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna.....	10
4.4	Maktbalansen mellan EU:s institutioner.....	12
4.5	Öppenhet.....	13
4.6	De nationella parlamentens roll.....	13
4.7	Förenkling av fördragen.....	15
4.8	Stadgan om grundläggande rättigheter.....	15
Bilagor		
	Bilaga 1: Nicedeklarationen.....	17
	Bilaga 2: Laekendeklarationen.....	19
	Bilaga 3: Deltagare i konventet.....	27
	Utdrag från protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 2002.....	31

I skrivelsen lämnas information om det konvent som skall förbereda EU:s nästa regeringskonferens år 2004 och den pågående debatten om EU:s framtid. Skrivelsen redovisar organisation och tidsplan för konventet samt vissa förslag och idéer som hittills förts fram i debatten. Det är givetvis inte möjligt att nu förutse alla frågeställningar som kan komma upp i konventet. Skrivelsen redovisar även kortfattat, utan att föregripa Sveriges ståndpunkter i den kommande regeringskonferensen, regeringens aktuella utgångspunkter i några av dessa frågor.

2 Bakgrund

2.1 Regeringskonferensen i Nice

Vid regeringskonferensen under Europeiska rådets möte i Nice den 7-11 december 2000 antogs en förklaring (nr 23) om unionens framtid (Niceförklaringen). Förklaringen finns i *bilaga 1*. Regeringskonferensen framhöll i förklaringen att den önskade att en bredare och djupare debatt om EU:s framtida utveckling inleddes. En ny regeringskonferens skall enligt förklaringen därefter sammankallas under år 2004 där bland annat följande frågor skall behandlas:

- Frågan om hur man skall upprätta och därefter upprätthålla en mer exakt avgränsning av EU:s och medlemsstaternas befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.
- Vilken ställning den i Nice proklamerade EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna skall ha, i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådet i Köln.
- En förenkling av fördragen för att göra dem tydligare och lättare att förstå, utan att deras innebörd ändras.
- De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.

Regeringskonferensen förklarade att den genom att ta upp dessa frågor erkänner behovet av att förbättra och övervaka unionens och dess institutioners demokratiska legitimitet och öppenhet för att föra dem närmare medlemsstaternas medborgare. I förklaringen konstaterades också att regeringskonferensen 2004 inte skall utgöra något hinder eller förhandsvillkor för utvidgningsprocessen. De kandidatländer som har avslutat anslutningsförhandlingarna med unionen skall dessutom inbjudas att delta i konferensen. De kandidatländer som inte har avslutat sina anslutningsförhandlingar skall inbjudas som observatörer.

De svenska och belgiska ordförandeskapen gavs i uppdrag att i samarbete med kommissionen och med medverkan av Europaparlamentet uppmuntra till omfattande diskussioner med alla berörda parter.

Det svenska ordförandeskapet startade officiellt debatten om unionens framtid den 7 mars 2001. Ett inledande uttalande till debatten gjordes då av statsminister Göran Persson och Belgiens premiärminister Guy Verhofstadt tillsammans med Europaparlamentets talman Nicole Fontaine och Europeiska kommissionens ordförande Romano Prodi. I uttalandet framhölls att unionen har åtagit sig att skapa en debatt som skall nå ut till alla delar av samhället och ha en större spännvidd än tidigare. En särskild webbplats (europa.eu.int/futurum) skapades där alla bidrag till debatten kan samlas in och lätt göras tillgängliga för alla intresserade parter.

Vid Europeiska rådets möte i Göteborg i juni 2001 beslöts att de fortsatta övervägandena borde innefatta skapandet av ett öppet forum eller konvent. Som en del av förberedelserna inför 2004 års regeringskonferens inbjöds medlemsstater och kandidatländer att sammanfatta den nationella debatten och rapportera till de kommande ordförandeskapen.

För svensk del tillsatte regeringen i april 2001 en parlamentarisk kommitté, den s.k. 2004-kommittén (dir. 2001:35). Kommittén har i uppdrag att:

- stimulera en bred, offentlig debatt om EU, särskilt inför den kommande regeringskonferensen, bidra till att öka kunskaperna hos allmänheten om aktuella frågeställningar kring EU:s utveckling samt ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar,
- skapa kontaktytor mellan den svenska debatten om EU och motsvarande debatt i övriga europeiska länder samt
- sammanställa analyser av de frågor som kan komma att behandlas vid regeringskonferensen.

Regeringen betonar i direktiven att kommittén inte har till uppgift att föreslå svenska ståndpunkter vid regeringskonferensen. Det är regeringens ansvar att i samråd med riksdagen lägga fast dessa. Detta hindrar inte att kommittén, när så är lämpligt, kan göra bedömningar som är av värde vid beredningen av svenska ståndpunkter.

Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets betänkande 2000/01: KUU1 EU:s framtidsfrågor och 2001/02: KUU1 Nicefördraget behandlar vissa frågor som har att göra med unionens förberedelser inför nästa regeringskonferens.

2.3 Metoden för att förbereda nästa regeringskonferens

Kommissionen lämnade den 25 april 2001 ett meddelande om vissa aspekter på debatten om Europeiska unionens framtid (KOM (2001)178 slutlig). Kommissionen erinrar om att den redan uttalat sig för att en grupp bör tillsättas för att förbereda nästa regeringskonferens enligt samma modell som i arbetet med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Sverige föreslog under sitt ordförandeskap att ett "konvent" eller "öppet forum" bör inrättas bestående av representanter från nationella

parlament, medlemsstaternas regeringar och kommissionen för att diskutera unionens framtid. Konventet skulle kunna föreslå en dagordning för den kommande regeringskonferensen och föreslå flera olika lösningar på aktuella frågeställningar. Arbetet skulle avslutas i god tid före regeringskonferensen så att konventets rekommendationer skulle hinna diskuteras av de nationella parlamenten, det civila samhället och medborgarna.

Europaparlamentet antog den 31 maj 2001 en resolution om Nicefördraget och Europeiska unionens framtid där man rekommenderar att ett konvent inrättas i början av år 2002.

Frågan om proceduren för att förbereda nästa regeringskonferens diskuterades vid flera möten i allmänna rådet under hösten 2001 (8 september, 29 oktober, 19 november och 10 december) och berördes under Europeiska rådets informella möte i Gent den 19 oktober 2001.

2.4 Europeiska rådet i Laeken

Vid Europeiska rådets möte i Laeken den 14-15 december 2001 antogs en förklaring om unionens framtid (Laekenförklaringen). Förklaringen finns i *bilaga 2*. Europeiska rådet enades i förklaringen om att, som en del av förberedelserna inför nästa regeringskonferens 2004, sammankalla ett konvent.

I Laekenförklaringen konstaterades att unionen måste bli mer demokratisk, öppen och effektiv. Där diskuterades ett antal frågor som behöver besvaras för att nå det målet. Dessa frågor sammanfaller delvis med de fyra frågor som togs upp i Niceförklaringen. Men i Laekenförklaringen ställs också flera ytterligare frågor, om exempelvis maktbalansen mellan institutionerna, och dessutom nya frågor om vilka ändringar som behöver göras i fördraget när det gäller de olika politikområdena. På svenskt initiativ innehåller förklaringen även ett krav på att överväga frågan om Europeiska gemenskapen skall ansluta sig till Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

I förklaringen fastställs även konventets huvudsakliga organisation och tidtabell som redovisas mer detaljerat i avsnitt 3.

3 Konventet

3.1 Konventets sammansättning

Konventet består av företrädare för medlemsstaternas och kandidatländernas regeringar (28), de nationella parlamenten (56), Europaparlamentet (16) och Europeiska kommissionen (2). Valéry Giscard d'Estaing utsågs till ordförande och Giuliano Amato och Jean-Luc Dehaene till vice ordförande. Följande inbjöds som observatörer: tre

företrädare från Ekonomiska och sociala kommittén tillsammans med tre företrädare för arbetsmarknadens parter i Europa, sex företrädare från Regionkommittén samt EU-ombudsmannen. Sammantaget kommer konventet därmed att ha 105 ordinarie ledamöter och tretton observatörer. En lista över ledamöterna finns i *bilaga 3*.

Presidiet består av ordföranden, de två vice ordförandena och nio konventsledamöter (två från de nationella parlamenten, två från Europaparlamentet, två från kommissionen och företrädarna för de regeringar som innehar ordförandeskapet under den period konventet pågår, dvs. Spanien, Danmark och Grekland).

Presidiet bistås av ett sekretariat som rådets generalsekretariat skall stå för. Med detta kan kommissionens och Europaparlamentets experter införlivas. Sekretariatet består av omkring tolv handläggare och tolv assistenter och omfattar det egentliga sekretariatet, en administrativ och protokollär funktion och en talmannafunktion.

Inför Europeiska rådets möte i Laeken verkade regeringen för en utformning av konventet i enlighet med riksdagens önskemål (det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets betänkande 2000/01: KUU1 EU:s framtidsfrågor och 2001/02: KUU1 Nicefördraget) och anser att beslutet i Laeken i stort överensstämmer med dessa. Konventet ger de nationella parlamenten en stark ställning i arbetet inför nästa regeringskonferens. Över hälften av deltagarna i konventet är nationella parlamentariker (56 av totalt 105). Konventets ledamöter kan ersättas av suppleanter, vilket underlättar de nationella parlamentarikernas möjlighet att utföra ordinarie uppdrag.

3.2 Tidsplan

Konventet höll sitt konstituerande möte den 28 februari 2002. Konventet skall, enligt beslutet i Laeken, avsluta diskussionerna efter ett år, vilket skulle innebära mars 2003.

Presidiets ordförande planerar att indela arbetet i tre faser. Våren 2002 kommer förslag och idéer att inventeras. Varje möte i konventet kommer då att ha ett eget tema. Under hösten 2002 kommer dessa förslag och idéer att djupanalyseras och ett antal arbetsgrupper kommer eventuellt att tillsättas för att utveckla eller studera vissa förslag i detalj. Våren 2003 blir en fas då rekommendationer och alternativ skall formuleras.

Regeringen kommer att fortsätta att verka för att det skall finnas tillräcklig paus mellan konventets avslutning och regeringskonferensens början, i syfte att de resultat som uppnåtts i konventet skall kunna diskuteras på nationell nivå och svenska ståndpunkter hinna förankras i riksdagen. En tidsplan som innebär att konventet avslutas våren 2003 medan regeringskonferensen inleds 2004 bör ge tillräckligt med tid för detta.

Konventet kommer att mötas i Bryssel. Konventets debatter och alla officiella handlingar är offentliga. Konventet skall använda unionens elva arbetspråk.

Ordföranden för konventet skall vid varje möte i Europeiska rådet lämna en muntlig rapport om diskussionernas utveckling och samtidigt ta del av stats- och regeringschefernas uppfattningar.

Konventet skall lägga fram resultatet för Europeiska rådet i ett slutdokument som innehåller antingen olika alternativ med angivande av det stöd som alternativen har fått, eller rekommendationer om det finns enighet kring dessa. Dokumentet skall tillsammans med resultatet från de nationella debatterna tjäna som utgångspunkt för diskussionerna i regeringskonferensen 2004. Enligt Laekenförklaringen skall ordföranden förbereda de inledande diskussionerna i konventet genom att dra lärdomar av den offentliga debatten.

Vid konventets inledande möte den 28 februari 2002 utsågs presidiet.

Inför toppmötet i Laeken verkade regeringen för att arbetet i konventet bör mynna ut i ett brett underlag som ger olika lösningar på de frågor som regeringskonferensen sedan kommer att arbeta med. Det är viktigt att slutrapporten innehåller alternativ i de fall enighet inte kan uppnås om en rekommendation. Regeringen anser vidare att det är viktigt att arbetet i konventet präglas av största möjliga öppenhet, även när det gäller dokument och skriftliga bidrag till konventet.

Konventets sekretariat har öppnat en webbsida (www.european-convention.eu.int) där man planerar att lägga ut information om konventets uppgift, sammansättning, medlemmar och dagordning samt de officiella dokument som skall diskuteras och behandlas i konventet.

3.4 Finansiering

Konventet får en total budgetram på 4 miljoner euro för perioden mars-december 2002 (10 månader). Beloppet skall finansieras av institutionerna (rådet, kommissionen och Europaparlamentet) för gemensamma kostnader i presidiet och sekretariatet, bl.a. för översättning och tolkning samt utlägg av uppdrag för studier av olika sakfrågor. Medlen samlas i en fond som upprättas genom ett beslut av företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i rådet. Rådets, Europaparlamentets och kommissionens bidrag anges i ett interinstitutionellt avtal. Enligt avtalet skall Europaparlamentet bidra med 1 miljon euro, rådet med 400.000 euro och kommissionen med 2,6 miljoner euro, dvs. sammanlagt 4 miljoner euro till konventets finansiering.

De institutioner som lånar ut anställda till sekretariatet svarar också för deras löner. Respektive land och institution skall finansiera resekostnader inklusive traktamenten för ledamöterna i konventet.

Enligt Laekenförklaringen kommer ett civilt forum att arbeta parallellt med konventet för att bredda debatten och engagera medborgarna. Detta forum kommer att vara öppet för organisationer som representerar det civila samhället (parterna på arbetsmarknaden, näringslivet, icke-statliga organisationer, universitet osv.). Det kommer att vara ett strukturerat nätverk av organisationer som regelbundet informeras om konventets diskussioner. Presidiet kommer att inhämta forumets synpunkter och förslag.

Utfrågningar (s.k. hearings) kommer troligen att hållas i olika frågor. En webbsida kommer att utgöra grundstommen för debatten i det civila forumet. Debattbidrag skall kunna lämnas av det civila samhället och unionens medborgare till denna debattsida. Bidrag kan lämnas på unionens elva språk.

3.6 Den fortsatta processen efter konventets avslutande

Riksdagen har understrukt (det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets betänkande 2000/01: KUU1 EU:s framtidsfrågor) att möjligheterna till remissomgång i de olika frågorna bör tas till vara och att regeringen inför den kommande regeringskonferensen i en skrivelse till riksdagen bör redovisa det närmare förberedelsearbetet och vissa mer principiella ställningstaganden i de sakfrågor som konferensen kommer att behandla.

Konventets uppgift blir att belysa alla de alternativ och möjligheter som ingår i debatten. Konventet kan lämna rekommendationer baserade på enighet eller alternativ. Själva regeringskonferensen är sedan en mellanstatlig angelägenhet.

Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen i en andra skrivelse efter konventets avslutande. Om tillräcklig tid finns kommer konventets slutprodukt att skickas på remiss.

4 Frågor i debatten om EU:s framtid

Debatten om unionens framtid tog fart på nytt under det svenska ordförandeskapet. Många ledare i såväl medlemsländer som kandidatländer framförde förslag till ämnen som kan tas upp på dagordningen för nästa regeringskonferens. Förslagen har gällt såväl unionens institutioner och beslutsprocess som innehållet i unionens politik.

Under konventets arbete kommer troligen fler frågeställningar att dyka upp. Nedan redogörs för några förslag och synpunkter som framförts hittills i debatten. Det går inte nu att förutse alla de förslag som kommer att framföras under konventet. Redogörelsen gör därför inga anspråk på att vara fullständig. Det är för närvarande inte klart i vilken turordning eller på vilket sätt de olika frågorna kommer att tas upp. Frågorna som ställs i Niceförklaringen respektive Laekenförklaringen går in i varandra

4.1 EU:s grundvalar

Samarbetet inom EU bygger på ett antal fördrag som slutits mellan medlemsstaterna och som i demokratisk ordning godkänts av varje enskild medlemsstats parlament, i vissa fall efter folkomröstningar. Varje fördragsändring kräver också enhällighet mellan medlemsstaterna och godkännande i överenstämmelse med deras respektive konstitutionella regler.

EU:s beslutsrätt bygger på fördragen mellan medlemsländerna. EU:s egna institutioner kan inte utvidga EU:s beslutsbefogenheter utöver vad fördragen tillåter. Detta återspeglar det förhållande att det är medlemsstaterna som har den avgörande makten vad gäller EU-samarbetets omfattning och inriktning.

I framtidsdebatten diskuteras ofta om EU bör bli mer överstatligt eller mer mellanstatligt. I sammanhanget kommer ofta begrepp som "federalism" och "konstitution" upp. Ett problem för debatten är att olika aktörer lägger in mycket skilda betydelser i dessa båda begrepp. Det torde dock stå klart att ingen medlemsstat vill gå så långt i federal riktning att EU:s institutioner får befogenhet att själva, och utan godkännande av de nationella parlamenten, tilldela unionen nya beslutsbefogenheter på medlemsstaternas bekostnad. Vissa debattörer är ganska nöjda med nuvarande balans, medan andra anser att EU bör låna drag från den tyska modellen (förbundsstatsmodellen) eller bilda en "federation mellan nationalstater". Vissa hävdar att en EU-konstitution skulle kunna tydliggöra ansvarsfördelningen mellan EU:s och medlemsstaternas ansvarsområden.

Begreppen konstitution, författning och grundfördrag har även en central plats i debatten om hur fördragen skall kunna göras mer lättillgängliga (se avsnitt 4.7). Det finns förslag om att unionen borde anta ett grundfördrag med bl.a. de viktigaste värderingarna som unionen står för, medborgarnas grundläggande rättigheter och skyldigheter samt medlemsstaternas förhållande till unionen.

Svenska utgångspunkter

De nuvarande fördragen kan mycket väl ses som en författning eftersom de fastställer EU:s befogenheter och målsättningar, reglerar de olika institutionernas ansvar och bygger på respekten för grundläggande rättigheter. Men EU är inte någon statsbildning och dess beslutsformer kan därför inte jämföras med en stats.

Nationalstaterna kommer att förbli en viktig del av identiteten med de nationella parlamenten den främsta bäraren av den demokratiska legitimiteten. Oavsett hur ett framtida fördrag kommer att benämnas (grundlag, författning etc.) måste medlemsstaterna förbli fördragets herrar. Det avgörande är alltså inte frågan om EU skall ha en författning

4.2 Reformering av politikområden

De frågor som enligt Niceförklaringen uttryckligen skall behandlas i den kommande regeringskonferensen är huvudsakligen av institutionell karaktär. De institutionella frågorna bör få en framträdande plats i konventets arbete. Regeringen har emellertid med framgång verkat för att Laekenförklaringen även ger utrymme för att diskutera EU-samarbetet inom olika politikområden. Syftet är att identifiera vilka ändringar som kan behöva göras i fördragen för att utveckla och förbättra detta samarbete. I förklaringen nämns bl.a. försvarspolitiken, Petersberg-uppgifterna, det polisiära och straffrättsliga samarbetet, den ekonomiska politiken, social integrering, miljö, hälsa och säkra livsmedel.

I debatten har även andra politikområden nämnts. Flera har framfört att EU:s externa relationer behöver samordnas bättre och att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) bör stärkas. Andra vill också diskutera bl.a. EU:s budgetprocess, asyl- och migrationspolitiken och sysselsättningspolitiken.

Svenska utgångspunkter

Utgångspunkten för konventets arbete bör vara vilka uppgifter som EU skall utföra, vilka politikområden som bör utvecklas och vilka möjligheter som måste tas till vara. Därefter bör diskuteras vilka institutionella redskap EU behöver för dessa uppgifter. Dessa utgångspunkter bör vara styrande för vilka frågor som skall tas upp i nästa regeringskonferens och därmed även för arbetets uppläggning i konventet. Det är således angeläget att konventet också diskuterar behovet av fördragsändringar på de olika politikområdena.

4.3 Kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna

I Niceförklaringen riktas uppmärksamheten på bl.a. frågan om hur man skall upprätta och därefter upprätthålla en avgränsning av EU:s och medlemsstaternas befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen (att beslut skall fattas på den nivå som motiveras av sakfrågan).

I Laekenförklaringen frågas bl.a. hur kompetensfördelningen kan göras mer överblickbar och om vi kan införa en klarare åtskillnad mellan tre sorters kompetens: unionens exklusiva kompetens, medlemsstaternas behörighet och kompetens som delas mellan unionen och medlemsstaterna.

Flera framtidsinlägg efterlyser en tydligare kompetensfördelning mellan EG och medlemsstaterna.

Vissa argumenterar för en begränsning av EG:s befogenheter eller rentav ett återförande av vissa av dem till medlemsstaterna. Delvis

handlar det om att delstater i vissa EU-länder med federal uppbyggnad anser att kompetensfördelningen mellan dem själva och förbundsregeringen har rubbats genom utvecklingen av EU-samarbetet och genomförandet av den inre marknaden. Andra menar att kompetensfördelningen bör preciseras i frågor som faller inom EG:s och medlemsstaternas parallella kompetenser. Detta kan ske genom politisk förhandsövervakning eller rättslig övervakning i efterhand. Nedan följer några av de förslag som framförts i debatten.

Ett av förslagen i debatten är att man skall fastställa och definiera kompetensfördelningen mellan EG/EU, medlemsstaterna och regionerna i en särskild förteckning, en s.k. kompetenskatalog. En variant som nämns i Laekendeklarationen är att den kompetens som inte uttryckligen ges till EG skall ligga hos medlemsstaterna. Det är viktigt att åtgärder vidtas så nära medborgarna som möjligt och att verksamheten på EU-nivå koncentreras till de frågor där EU kan erbjuda ett faktiskt mervärde. Andra anser att kompetenserna kan beskrivas och avgränsas utan att ange detta i en formellt uppbyggd katalog. Flera tvivlar på att en strikt avgränsning av kompetenserna är möjlig och föreslår i stället ett politiskt dokument som fastställer allmänna principer om hur fördragets arbetsfördelning fungerar och tillämpas.

Andra förslag är inriktade på att mekanismer bör skapas för att kontrollera att subsidiaritetsprincipen iakttas. Vissa har föreslagit att en andra kammare bör inrättas i Europaparlamentet i detta syfte. En annan variant är att man lägger prövningen på ett rättsligt organ, EG-domstolen, en ny domstol eller på en andra kammare i EG-domstolen sammansatt av nationella författningsdomare.

Svenska utgångspunkter

Den nuvarande kompetensfördelningen har utvecklats som ett dynamiskt system bundet till EG:s uppgifter och mål. I de flesta fall behåller medlemsstaterna en parallell kompetens till dess EG utnyttjar sin kompetens. Inte ens på områden där EG för närvarande har exklusiv kompetens har medlemsstaterna frångått alla möjligheter att agera. Därför är det svårt att fastställa en exakt och statisk uppdelning. En alltför precis ansvarsfördelning skulle dessutom kunna tvinga medlemsstater att ändra sina grundlagar och inrikespolitiska traditioner.

Kompetensfördelningen mellan EG och medlemsstaterna måste även i fortsättningen utgå från EG:s målsättningar och överensstämma med subsidiaritetsprincipen. En tydligare distinktion mellan vad som är nationell kompetens och vad som är EG-kompetens skulle kunna vara av värde. Men en ändrad kompetensfördelning får inte leda till att centrala delar av det existerande gemensamma regelverket urholkas. Inte heller får den leda till en union som saknar flexibilitet och förmåga att ta sig an nya utmaningar. Dynamiken i utvecklingen av EU-samarbetet får inte gå förlorad.

En av de centrala frågorna i de kommande diskussionerna kommer att bli maktbalansen mellan EU:s institutioner. Denna fråga finns som ett element i Niceförklaringen i de delar som rör kompetensfördelning och de nationella parlamentens roll. I Laekenförklaringen tas en rad nya frågor upp bl.a. om kommissionens, Europaparlamentets eller rådets roll bör stärkas.

Det har framförts en rad förslag i debatten om de olika institutionernas roll. De förändringar som har föreslagits har motiverats med behovet av att öka institutionernas effektivitet och handlingskraft, men också att öka deras demokratiska legitimitet.

En central fråga är vilket organ som skall utforma politiken och vara "EU:s regering", det som i debatten har kallats "exekutiven" i EU. Vissa anser att kommissionens roll bör stärkas, medan andra förespråkar en starkare roll för Europeiska rådet och rådet. Diskussionen handlar också om hur ansvaret skall fördelas mellan dem.

Vissa argumenterar för att kommissionen på lång sikt bör ta över den största delen av rådets roll och bli en "regering" inom EU. Det finns också förslag om att ordföranden i kommissionen skall utses av medborgarna i direktval, samtidigt med valen till Europaparlamentet, eller att ordföranden skall utses ur den grupp som får en majoritet i parlamentsvalen. Det finns även förslag om att kommissionens ordförande bör utses av Europeiska rådet.

Andra förespråkar att Europeiska rådet och rådet skall få en starkare ställning. Det handlar bl.a. om att stärka rådets roll i samordningen av EU:s externa relationer. Det finns också tankar på att Europeiska rådet årligen skall anta ett arbetsprogram eller en dagordning för EU:s arbete.

En rad förslag handlar om att förbättra rådets effektivitet. Det kommer t.ex. säkert att bli diskussion om ökad användning av kvalificerad majoritet, eller om ändring av nuvarande system med sexmånadersrotation för ordförandeskapet. Flera av förslagen om ökad effektivitet i rådet kräver dock inga fördragsändringar som måste beslutas i en regeringskonferens, utan kan beslutas redan nu. Hit hör t.ex. frågor om antalet rådssammansättningar, effektivare beslutsfattande och förbättrad samordning, såväl mellan olika politikområden som inom utrikespolitiken.

Flera debattörer vill stärka Europaparlamentets roll. Förslag har framförts om att parlamentets roll i lagstiftningsprocessen skall stärkas genom att medbeslutandeprocessen (där rådet och parlamentet är jämställda) utvidgas. Det finns redan bred principiell enighet bland medlemsstaterna om att proceduren bör användas i lagstiftningsfrågor. Ett annat förslag är att parlamentet skulle få full beslutanderätt över budgeten. Det skulle framför allt innebära att parlamentet skulle få sista ordet också om s.k. obligatoriska utgifter, dvs. framför allt de stora utgifterna för jordbrukspolitik. Det har också föreslagits att Europaparlamentet bör ges rätt att avsätta enskilda ledamöter i kommissionen och att Europaparlamentet bör ges initiativrätt i lagstiftningsfrågor.

Det finns dessutom förslag om ändring av valen till Europaparlamentet. Ett förslag är att inrätta "europeiska valkretsar" som omfattar flera medlemsstater och gör det möjligt för personer i olika länder att rösta på

samma kandidat. Ett annat förslag är att införa regionalt indelade valkretsar i alla medlemsstater. Andra har föreslagit att valen till Europaparlamentet skall äga rum samtidigt med de nationella valen i varje land.

Svenska utgångspunkter

Den nuvarande strukturen har i huvudsak fungerat väl under en lång tid och bör utgöra en bra bas även för framtiden. Regeringen ifrågasätter om det finns behov av grundläggande förändringar i balansen mellan EU:s institutioner. Regeringen är öppen för förslag som kan bidra till ett högre valdeltagande i Europaparlamentet.

4.5 Öppenhet

Öppenheten är en fråga som kommer att vara avgörande för den legitimitet EU:s institutioner har i medborgarnas ögon. Under det svenska ordförandeskapet antogs en förordning om handlingsoffentlighet i Europaparlamentet, rådet och kommissionen. I debatten har man diskuterat stärkt yttrandefrihet för EU-tjänstemän, förbättring av medborgarnas rätt till tillgång till institutionernas handlingar och möjligheten att göra fler rådsmöten offentliga.

Svenska utgångspunkter

Sverige verkar för ett regelverk som främjar utvecklandet av en öppenheitskultur inom institutionerna där tjänstemän ser det som en naturlig uppgift att svara på frågor från allmänheten och medier. En stärkt yttrandefrihet för EU-tjänstemännen bör fördragsfästas. Reglerna om handlingsoffentlighet måste utsträckas till andra EU-institutioner och organ. Offentliga rådsmöten bör hållas i större utsträckning, särskilt vid behandling av lagstiftningsfrågor.

4.6 De nationella parlamentens roll

Frågan om de nationella parlamentens roll har kommit alltmer i fokus under senare år. Vissa hävdar att det har uppstått en allvarlig obalans mellan å ena sidan de befogenheter som tilldelats unionens institutioner och å andra sidan de olika nationella parlamentens samlade befogenheter. Det har framförts att de folkvalda nationella parlamentarikerna skulle kunna bidra till att skapa en mer direkt förbindelse mellan medborgarna och EU. Samtidigt finns det en önskan i de nationella parlamenten att involveras mer i EU:s beslutsprocess.

I Niceförklaringen sägs att bl.a. frågan om de nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen bör diskuteras inför nästa regeringskonferens.

I Laekenförklaringen behandlas kortfattat frågor om de nationella parlamenten, bl.a. om de skall ha en kompletterande roll på de områden där Europaparlamentet saknar behörighet.

I debatten har framförts förslag om att stärka de nationella parlamentens indirekta inflytande genom att ge dem bättre möjlighet att granska och kommentera förslag till lagstiftning på europeisk nivå inom fördragets ram.

Förslagen som framförts i debatten inriktas på:

- att skapa nya politiska organ för att ge de nationella parlamenten större inflytande,
- att stärka samarbetet mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet,
- att stärka och t.o.m. reglera de nationella parlamentens inflytande på sina regeringars EU-politik.

Som nämnts i avsnitt 4.3 finns flera olika förslag om att skapa en andra kammare i Europaparlamentet. Det mest långtgående är att regeringarnas företrädare i rådet skulle omvandlas till ett "överhus" för lagstiftningsfrågor. Andra har föreslagit ett tvåkammerssystem i Europaparlamentet, där ena kammaren består av ledamöter som valts av de nationella parlamenten. En tredje modell skulle vara att skapa en kammare eller annat organ bestående av nationella parlamentariker med syfte att bl.a. bedöma EU-lagstiftningen ur ett subsidiaritetsperspektiv.

Andra förslag inriktas på bättre samarbete mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet. Det har föreslagits att en permanent kongress bör inrättas bestående av enbart de nationella parlamenten eller Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans. Denna skulle ha till uppgift att göra subsidiaritetsprövning samt att besluta om vissa ändringar i fördragen. Vissa menar att ett särskilt utskott på EU-nivå bör inrättas där företrädare från såväl de nationella parlamenten som Europaparlamentet deltar. Det har föreslagits att COSAC (samarbetsorganet mellan de nationella parlamentens Europautskott och Europaparlamentet, som möts en gång per ordförandeskap) bör utvecklas för att bygga ut kontakterna mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Andra menar att det räcker med ett närmare och mer effektivt samarbete mellan de nationella parlamentens och Europaparlamentets utskott.

Vissa argumenterar för att de nationella parlamenten skall ges en starkare ställning i styrningen av sina regeringars EU-politik. Detta kan ske genom regelbunden behandling av EU-ärenden i de nationella parlamentens utskott och föredragning av alla viktiga lagstiftningsförslag. Andra har föreslagit att en stadga för de nationella parlamenten bör fastställa minimikrav för den nationella parlamentariska kontrollen.

Svenska utgångspunkter

De nationella parlamentens arbete med EU-politiken i medlemsstaterna och kontroll av deras regeringars agerande bidrar till att ge EU:s beslut nödvändig legitimitet. Inflytande för de nationella parlamenten uppnås bäst genom granskning av regeringarnas agerande i rådet. De nationella

parlamenten måste ges bästa möjliga förutsättningar att utföra detta arbete. Om nya former för de nationella parlamentens medverkan skall skapas, bör dessa ha nära anknytning till parlamentens dagliga arbete. Skr. 2001/02:115

4.7 Förenkling av fördragen

I Niceförklaringen sägs att man i debatten om EU:s framtid bör behandla bl.a. frågan om en förenkling av fördragen för att göra dem tydligare och lättare att förstå utan att deras innebörd ändras. Laekenförklaringen sätter in förenklingen av fördragen i ett större sammanhang och kopplar den till frågan om en eventuell omstrukturering av fördragen.

En rad förslag går ut på att göra en uppdelning av fördragen i ett grundfördrag med centrala bestämmelser, och övriga fördragsbestämmelser i en "teknisk del". En vanlig tanke är att vid en omstrukturering av fördraget bör olika beslutsprocedurer introduceras för de två delarna. Ändringar i grundfördraget skulle fortfarande kräva regeringskonferens, medan ändringar i den tekniska delen skulle kunna ändras genom en enklare procedur. Andra ifrågasätter om behovet av förenkling nödvändigtvis behöver resultera i ett grundfördrag.

Svenska utgångspunkter

Regeringen anser att enkelt uppställda fördrag och rättsakter som är lättlästa och begripliga är en fördel för EU:s sätt att fungera. Men det är svårt att omstrukturera fördragen utan att ändra deras innehåll. Sverige bör vara öppet för en diskussion om att samla de centrala bestämmelserna i ett grundfördrag. Svårigheterna bör dock inte underskattas. Kompetens skall inte kunna flyttas från nationell till europeisk nivå utan att detta har godkänts av nationella parlament.

4.8 Stadgan om grundläggande rättigheter

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) undertecknades och proklamerades av Europaparlamentets talman och rådets och kommissionens ordförande vid Europeiska rådets möte i Nice i december 2000. Rättigheterna baserar sig på grundläggande fri- och rättigheter som erkänts i andra dokument, bl.a. Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen). Stadgan är inte juridiskt bindande utan en politisk deklaration.

Stadgans framtida ställning, dvs. om den skall göras rättsligt bindande, är en av de framtidsfrågor som särskilt lyfts fram i Niceförklaringen. Nedan följer några av de synpunkter och förslag som framförts i debatten angående stadgans framtida ställning.

- Om fördragen delas upp i två delar kan stadgan, eller delar av den, utgöra en viktig beståndsdel i ett framtida grundfördrag.

- I Laekenförklaringen anges att det måste övervägas huruvida stadgan skall tas in i ett eventuellt grundfördrag och - på svenskt initiativ - huruvida EG bör anslutas till Europakonventionen.
- Stadgan bör kvarstå som politisk deklaration utan att tas in i fördraget.
- Stadgan bör uttryckligen ges status som ett uttryck för allmänna principer som unionen måste respektera (genom en hänvisning i artikel 6.2 i Unionsfördraget).
- Stadgan bör skrivas in ordagrant artikel för artikel i fördraget.
- Stadgan bör tas in i sin helhet i fördraget via ett protokoll som kommer att ha samma juridiskt bindande karaktär som fördraget.

Svenska utgångspunkter

Regeringens inställning till stadgan har framför allt präglats av hänsyn till Europakonventionens ställning och riskerna för oklarheter och olika praxis mellan Europadomstolen och EG-domstolen. Regeringen ifrågasätter om stadgan i sin nuvarande form är tillräckligt tydlig för att kunna inkorporeras i fördraget. En förutsättning för att ta in en rättighetsförklaring i fördraget är att förhållandet till Europakonventionen reglerats på ett tillfredsställande sätt.

En anslutning av EG eller EU till Europakonventionen skulle ge en överskådlig och enhetlig skyddsnivå för de grundläggande rättigheterna i medlemsstaterna och institutionerna. EG/EU har för närvarande inte behörighet enligt fördragen att ansluta sig till konventionen. Regeringen avser att verka för att EG eller EU uttryckligen ges en sådan behörighet.

Förklaring om unionens framtid

1. Viktiga reformer har beslutats i Nice. Konferensen välkomnar att konferensen mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar har slutförts på ett framgångsrikt sätt och ger medlemsstaterna i uppdrag att snarast ratificera Nicefördraget.
2. Konferensen är enig om att slutförandet av konferensen mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar öppnar vägen för Europeiska unionens utvidgning och betonar att Europeiska unionen genom ratificeringen av Nicefördraget kommer att ha fullbordat de institutionella förändringar som är nödvändiga för de nya medlemsstaternas anslutning.
3. Efter att ha öppnat vägen för utvidgningen önskar konferensen att en bredare och djupare diskussion om Europeiska unionens framtida utveckling inleds. I samarbete med kommissionen och med medverkan av Europaparlamentet kommer det svenska och det belgiska ordförandeskapet år 2001 att uppmuntra till omfattande diskussioner med alla berörda parter: företrädare för de nationella parlamenten och den allmänna opinionen, dvs. från det politiska livet, näringslivet och universitetsvärlden, företrädare för det civila samhället med mera. Kandidatstaterna kommer att knytas till denna process enligt villkor som skall fastställas.
4. Efter det att en rapport har lagts fram för Europeiska rådet i Göteborg i juni 2001 kommer Europeiska rådet vid sitt möte i Laeken/Bryssel i december 2001 att anta en förklaring med lämpliga initiativ för den fortsatta processen.
5. I denna process bör bland annat följande frågor behandlas:
 - Frågan om hur man skall upprätta och därefter upprätthålla en mer exakt avgränsning av Europeiska unionens och medlemsstaternas befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.
 - Vilken ställning den i Nice proklamerade Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna skall ha, i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådet i Köln.
 - En förenkling av fördragen för att göra dem tydligare och lättare att förstå, utan att deras innebörd ändras.
 - De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.
6. Genom att ta upp dessa frågor erkänner konferensen behovet av att förbättra och övervaka unionens och dess institutioners demokratiska

legitimitet och öppenhet för att föra dem närmare medlemsstaternas medborgare. Skr. 2001/02:115

7. Konferensen är enig om att det efter detta förberedande arbete skall sammankallas en ny konferens mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar under 2004 för att behandla ovannämnda frågor i syfte att göra motsvarande ändringar i fördragen.
8. Konferensen mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar skall inte utgöra något hinder eller förhandsvillkor för utvidgningsprocessen. De kandidatstater som har avslutat anslutningsförhandlingarna med unionen skall dessutom inbjudas att delta i konferensen. De kandidatstater som inte har avslutat sina anslutningsförhandlingar skall inbjudas som observatörer.

OM EUROPEISKA UNIONENS FRAMTID

I. EUROPA VID ETT VÄGSKÄL

Under århundraden har folk och stater försökt att genom krig och med vapnens hjälp skaffa sig kontroll över den europeiska kontinenten. På denna kontinent som hade försvagats genom två blodiga krig och vars position i världen hade dalat växte det fram en medvetenhet om att endast fred och samråd kunde förverkliga drömmen om ett starkt och enat Europa. För att slutgiltigt besegra demonerna ur det förflutna startade man med en kol- och stålgemenskap, vilken senare kompletterades med andra ekonomiska verksamhetsgrenar, exempelvis jordbruk. Slutligen upprättades en verklig inre marknad med varor, personer, tjänster och kapital till vilken det år 1999 lades en gemensam valuta. Den 1 januari 2002 blir euron en daglig verklighet för 300 miljoner europeiska medborgare.

Europeiska unionen utvecklades alltså successivt. Till att börja med var det framför allt fråga om ett ekonomiskt och tekniskt samarbetsforum. För tjugo år sedan skedde en avsevärd förstärkning av den demokratiska legitimiteten, som dittills endast hade kommit till uttryck genom rådet, i och med de första direkta valen till Europaparlamentet. Under de senaste tio åren har arbetet pågått med att bygga upp en politisk union, och samarbete har inletts inom socialpolitik, politik som rör sysselsättning, asyl, immigration, polisväsende och rättsväsende, utrikespolitik och en gemensam säkerhets- och försvarspolitik.

Europeiska unionen är framgångsrik. Sedan mer än ett halvt sekel lever Europa nu i fred. Unionen, Nordamerika och Japan utgör de tre rikaste regionerna på planeten. Tack vare inbördes solidaritet mellan medlemmarna och en rättvis fördelning av frukterna av den ekonomiska utvecklingen har det skett en kraftig höjning av välfärdsnivån i de svagare regionerna inom unionen, så att dessa har kunnat hämta in en stor del av de rikare områdenas försprång.

Femtio år efter sin tillkomst närmar sig unionen emellertid ett vägskepp, en brytpunkt i sin tillvaro. Europas enande står för dörren. Unionen står i begrepp att öppna sig för mer än tio nya, främst central- och östeuropeiska, medlemsstater och därmed definitivt vända ett av de mörkaste bladen i den europeiska historien: andra världskriget och Europas konstlade uppdelning därefter. Äntligen är Europa på väg att utan blodsutgjutelse bli en enda stor familj, ett sannskyldigt byte av skepnad som självfallet kräver en annan strategi än för femtio år sedan när sex länder startade processen.

Samtidigt ställs unionen inför en dubbel utmaning; en inom de egna gränserna och en annan i omvärlden.

Inom unionen måste de europeiska institutionerna flyttas närmare medborgarna. Medborgarna står otvivelaktigt bakom unionens stora mål, men de ser inte alltid ett sammanhang mellan dessa mål och unionens dagliga verksamhet. De begär mindre tröghet, stelhet och, framför allt, mer effektivitet och öppenhet av de europeiska institutionerna. Många anser också att unionen måste ägna sig mer åt sina egna konkreta uppgifter och inte lägga sig i detaljer när det gäller angelägenheter som är av den karaktären att de bättre kan överlåtas åt valda företrädare för medlemsstaterna och regionerna. Vissa uppfattar detta till och med som ett hot mot den egna identiteten. Men kanske ännu viktigare: medborgarna anser att allt i alltför stor utsträckning avhandlas ovanför deras huvuden och de vill ha en bättre demokratisk kontroll.

Europas nya roll i en globaliserad värld

Även utanför sina gränser konfronteras Europeiska unionen med en snabbt föränderlig, globaliserad värld. Efter Berlinmurens fall såg det för ett kort ögonblick ut som om vi under en längre tid skulle leva i en stabil världsordning, fri från konflikter. De mänskliga rättigheterna skulle utgöra grundvalen för denna. Men bara några år senare är denna säkerhet som bortblåst. Den 11 september innebar ett brutalt uppvaknande. De negativa krafterna är inte ute ur bilden. Religiös fanatism, etnisk nationalism, rasism, terrorism gör sig alltmer gällande och regionala konflikter, fattigdom, underutveckling utgör en ständig grogrund för detta.

Vilken roll har Europa att spela i denna förändrade värld? Bör inte Europa, nu när det äntligen har enats, börja spela en ledande roll i en ny planetär ordning, som en makt som både är kapabel att spela en stabiliserande roll på global nivå och att fungera som en referenspunkt för en rad länder och folk? Europa som de humanistiska värdenas kontinent, Magna Charta, Bill of Rights, franska revolutionen, Berlinmurens fall. Frihetens, solidaritetens och framför allt mångfaldens kontinent, vilket innebär respekt för andras språk, kulturer och traditioner. Den enda gräns som Europeiska unionen drar gäller demokrati och mänskliga rättigheter. Unionen är bara öppen för sådana länder som respekterar grundläggande värderingar om fria val, respekt för minoriteter och respekt för rättsstaten.

Nu när det kalla kriget är slut och vi lever i en globaliserad men samtidigt också mycket splittrad värld, måste Europa ta sitt ansvar för hur globaliseringen skall hanteras. Europa måste ikläda sig rollen av en makt som beslutsamt tar upp striden mot varje form av våld, terror, varje slags fanatism, men som inte heller blundar för de skriande orättvisorna i världen. Kort sagt, en makt som vill ändra förhållandena i världen så, att det inte bara gagnar de rika länderna utan även de fattigaste. En makt som vill ge globaliseringen en etisk inramning, dvs. placera denna i ett sammanhang av solidaritet och varaktig utveckling.

Den europeiske medborgarens förväntningar

Bilden av ett demokratiskt och globalt engagerat Europa ansluter på ett ypperligt sätt till medborgarnas önskemål. Många gånger har dessa framfört uppfattningen att de vill se unionen spela en större roll i fråga om rättvisa och säkerhet, bekämpning av gränsöverskridande brottslighet, kontroll av migrationsströmmar, mottagning av asylsökande och flyktingar från perifera konflikthärdar. De vill också se resultat i fråga om sysselsättning och kampen mot fattigdom och social utslagning liksom i fråga om den ekonomiska och sociala sammanhållningen. De kräver ett samlat grepp över miljöförstöring, klimatförändringar, säkra livsmedel. Kort sagt, en rad gränsöverskridande problem som medborgarna instinktivt känner endast kan bemötas genom att man samarbetar. På samma sätt vill de också se mer av Europa i fråga om utrikes-, säkerhets- och försvarsfrågor, med andra ord bättre samordning av åtgärderna för att bekämpa brandhärdarna i och runt Europa, liksom i resten av världen.

Samtidigt anser samma medborgare att unionen går för långt och uppträder alltför byråkratiskt på en rad andra områden. En väl fungerande inre marknad och en gemensam valuta bör även fortsättningsvis utgöra hörnstenen i samordningen av den ekonomiska, finansiella och skattemässiga miljön utan att fördenskull medlemsstaternas egenart kommer i kläm. Nationella och regionala särdrag är ofta en konsekvens av historia eller tradition. De kan vara berikande. Vad med andra ord medborgarna betecknar som "gott styre" är skapandet av nya möjligheter, inte nya tvångströjor. Det viktiga är mer resultat, bättre svar på konkreta frågor och inte en europeisk superstat eller europeiska institutioner som ingriper på en mängd områden.

Medborgarna önskar kort sagt en tydlig, öppen, ändamålsenlig, demokratiskt styrd strategi inom gemenskapen. En strategi som gör att Europa växer till en förebild som visar vägen mot framtidens värld. En strategi som ger konkreta resultat i form av fler jobb, högre livskvalitet, mindre brottslighet, gedigen utbildning och bättre hälsovård. Det råder inget tvivel om att Europa därför måste förnya sig och genomföra reformer.

II. UTMANINGAR OCH REFORMER I EN FÖRNYAD UNION

Unionen måste bli mer demokratisk, öppen och effektiv. Och den måste finna ett svar på tre grundläggande utmaningar: Hur kan man på nytt föra medborgarna, i första hand ungdomen, närmare det europeiska projektet och de europeiska institutionerna? Hur kan man strukturera det politiska livet och det europeiska politiska utrymmet i en utvidgad union? Hur kan man bygga ut unionen till en stabiliserande faktor och en referenspunkt i den nya multipolära världen? För att kunna ge ett svar på detta krävs det ett antal riktade frågor.

En bättre fördelning och definition av behörighet i Europeiska unionen

Medborgarna bär ofta på förväntningar beträffande Europeiska unionen som denna inte alltid kan infria och omvänt har medborgaren ibland ett

intryck av att unionen i alltför hög grad ger sig in på områden där dess agerande inte alltid är outhärligt. Det är alltså nödvändigt att förtydliga behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, att förenkla och att justera den mot bakgrund av nya utmaningar som unionen ställs inför. Detta kan både leda till att uppgifter återförs till medlemsstaterna och till att unionen tilldelas nya uppdrag eller att befintlig behörighet utvidgas, varvid man alltid måste ta hänsyn till jämlikheten och den inbördes solidariteten mellan medlemsstaterna.

Först måste vi ställa oss en rad frågor som gäller hur behörighetsfördelningen kan göras mer genomblickbar. Kan vi därvid införa en klarare åtskillnad mellan tre sorters behörighet: Unionens exklusiva behörighet, medlemsstaternas behörighet och behörighet som delas mellan unionen och medlemsstaterna? På vilken nivå utövas behörighet på effektivaste sätt? Hur kan därvid subsidiaritetsprincipen tillämpas? Måste det inte anges att all behörighet som unionen inte ges genom fördragen endast faller under medlemsstaternas exklusiva behörighet? Och vad får detta för följder?

Därefter kommer en rad frågor som syftar till att inom denna förnyade ram, samtidigt som gemenskapens regelverk respekteras, undersöka huruvida behörigheten inte måste anpassas. Hur kan vi därvid låta medborgarnas förväntningar fungera som en ledstjärna? Vilka uppdrag leder detta till för unionens räkning? Och omvänt, vilka uppgifter är det bäst att vi överlåter åt medlemsstaterna? På vilket sätt är det nödvändigt att ändra fördraget för att anpassa det till olika politikområden? Hur kan man exempelvis utveckla en mer konsekvent gemensam utrikespolitik och en mer konsekvent försvarspolitik? Måste Petersberguppdragen åter aktualiseras? Vill vi integrera mer av det polisiära och straffrättsliga samarbetet till gemenskapen? Hur kan samordningen av den ekonomiska politiken stärkas, och hur kan vi intensifiera samarbetet i fråga om social integrering, miljö, hälsa, säkra livsmedel? Måste inte å andra sidan den dagliga administrationen och verkställigheten av unionens politik med större eftertryck överlåtas åt medlemsstaterna, och om de föreskrivs i deras konstitution, regionerna? Bör de inte få garantier för att deras behörighet inte kommer att beröras?

Slutligen infinner sig frågan hur man kan garantera att den nya behörighetsfördelningen inte leder till en smygande behörighet utvidgning för unionens del eller till intrång på medlemsstaternas och, i förekommande fall, regionernas exklusiva behörighetsområden. Hur kan man samtidigt övervaka att den europeiska dynamiken inte avmattas? Även i framtiden måste ju unionen kunna reagera på nya utmaningar och tendenser och kunna undersöka nya politikområden. Måste artiklarna 95 och 308 i fördraget därför ses över mot bakgrund av gällande rättspraxis?

Förenkling av unionens instrument

Det är inte bara frågan om vem som skall göra vad som är viktig. Lika viktig är frågan om hur unionen handlar, vilka instrument den har till sitt förfogande. De successiva fördragsändringarna har varje gång lett till en stor ökning av antalet instrument. Och direktiven har undan för undan allt

mer utvecklats i riktning mot detaljerad lagstiftning. Den centrala frågan gäller därför huruvida unionens olika instrument inte måste definieras bättre och deras antal minskas.

Med andra ord, bör det införas en åtskillnad mellan lagstiftande och verkställande åtgärder? Bör antalet lagstiftningsinstrument minskas: direkt gällande bestämmelser, ramlagstiftning och icke bindande instrument (yttranden, rekommendationer, öppen samordning)? Vore det önskvärt att ramlagstiftning oftare tillämpades och medlemsstaterna på så sätt fick större rörelsefrihet för att uppnå sina politiska mål? För vilken behörighet är öppen samordning och ömsesidigt erkännande de mest lämpliga instrumenten? Skall proportionalitetsprincipen även fortsättningsvis vara utgångspunkten?

Mer demokrati, öppenhet och effektivitet i Europeiska unionen

Europeiska unionen hämtar sin legitimitet ur de demokratiska värden som den står för, de mål den eftersträvar och den behörighet och de instrument som den förfogar över. Men det europeiska projektet hämtar också sin legitimitet ur demokratiska, öppna och effektiva institutioner. Även de nationella parlamenten bidrar till legitimering av det europeiska projektet. I förklaringen om unionens framtid som bifogas Nicefördraget understryks nödvändigheten av att undersöka deras roll i gemenskapsbygget. I största allmänhet inställer sig frågan om vilka initiativ vi kan ta för att utveckla ett europeiskt offentligt rum.

Den första frågan gäller dock hur vi kan utöka den demokratiska legitimiteten och öppenheten i de nuvarande institutionerna, en fråga som gäller för alla tre institutionerna.

Hur kan Europeiska kommissionens auktoritet och effektivitet förstärkas? Hur bör ordföranden för kommissionen utses, genom Europeiska rådet, genom Europaparlamentet eller genom medborgarnas direkta val? Bör Europaparlamentets roll förstärkas? Skall vi utvidga medbeslutanderätten? Bör formerna för val av ledamöter till Europaparlamentet ses över? Krävs det en europeisk valkrets eller bör vi även fortsättningsvis hålla oss till valkretsar som bestäms på nationell nivå? Kan de båda systemen kombineras? Måste rådets roll stärkas? Bör rådet agera på samma sätt i sin egenskap av lagstiftare som när det står för verkställigheten? Bör rådsmötena vara offentliga, åtminstone de som är av lagstiftande karaktär, för att få större öppenhet? Bör medborgaren ha bättre tillgång till rådets dokument? Hur kan slutligen balans och ömsesidig kontroll mellan institutionerna garanteras?

En andra fråga, som också hänger samman med den demokratiska legitimiteten, gäller de nationella parlamentens roll. Bör de vara representerade i en ny institution, vid sidan av rådet och Europaparlamentet? Skall de ha en kompletterande roll på de områden där Europa agerar, som Europaparlamentet saknar behörighet för? Skall de koncentrera sig på behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, exempelvis genom kontroll på förhand av att subsidiaritetsprincipen respekteras?

Den tredje frågan gäller hur vi kan effektivisera beslutsfattandet och institutionernas funktionssätt i en union med omkring trettio medlems-

stater. Hur kan unionen bättre fastställa sina mål och prioriteringar och säkerställa att de genomförs på ett bättre sätt? Krävs det att fler beslut fattas med kvalificerad majoritet? Hur kan medbeslutandeförfarandet mellan rådet och Europaparlamentet förenklas och påskyndas? Kan den halvårsvisa rotationen av ordförandeskapet för unionen behållas? Vilken roll skall Europaparlamentet spela? Vad skall rådet i dess olika sammansättningar ha för roll och struktur? Hur kan man även öka konsekvensen i den europeiska utrikespolitiken? Hur förstärks en samarbetsdynamik mellan den höge representanten och den behörige kommissionsledamoten? Bör unionens representation utåt i internationella forum ytterligare utvidgas?

Vägen till en grundlag för de europeiska medborgarna

För ögonblicket har Europeiska unionen fyra fördrag. Unionens mål, behörighet och politiska instrument är utspridda i dessa fördrag. En förenkling är oundgänglig för att få större öppenhet till stånd.

Därvid inställer sig fyra serier av frågor. Den första gäller förenklingen av befintliga fördrag utan att innehållet ändras. Måste åtskillnaden upprätthållas mellan unionen och gemenskaperna ses över? Och uppdelningen i tre pelare?

Därefter kommer frågorna om en eventuell omstrukturering av fördragen. Måste det införas en åtskillnad mellan ett grundfördrag och övriga fördragsbestämmelser? Bör en sådan uppdelning införas? Kan detta leda till en åtskillnad mellan ändrings- och ratificeringsförfaranden för grundfördraget och övriga fördragsbestämmelser?

Vidare måste det övervägas huruvida stadgan om de grundläggande rättigheterna skall tas in i grundfördraget och om unionen skall ansluta sig till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna tas i övervägande.

Slutligen infinner sig frågan huruvida denna förenkling och omstrukturering inte på sikt skulle kunna leda till att det antas en grundlagstext inom unionen. Vilka skulle utgöra de viktigaste beståndsdelarna i en sådan grundlag? De värderingar unionen står för, medborgarnas grundläggande rättigheter och skyldigheter, medlemsstaternas förhållanden i unionen?

III SAMMANKALLANDET AV ETT KONVENT OM EUROPAS FRAMTID

I sin strävan att säkerställa en så bred och öppen förberedelse som möjligt av nästa regeringskonferens har Europeiska rådet beslutat att sammankalla ett konvent som består av de mest framträdande deltagarna i debatten om unionens framtid. Mot bakgrund av det föregående kommer detta konvent att få till uppgift att dryfta väsentliga problem som

unionens framtida utveckling för med sig och att undersöka de olika tänkbara lösningarna. Skr. 2001/02:115

Europeiska rådet har utsett Valéry Giscard d'Estaing till ordförande samt Giuliano Amato och Jean-Luc Dehaene till vice ordförande för konventet.

Sammansättning

Utöver ordföranden och hans två vice ordförande skall konventet bestå av 15 företrädare för medlemsstaternas stats- eller regeringschefer (1 per medlemsstat), 30 ledamöter av de nationella parlamenten (2 per medlemsstat), 16 ledamöter av Europaparlamentet och två företrädare för kommissionen. Kandidatländerna kommer att delta i full omfattning i konventets diskussioner. De kommer att vara representerade på samma villkor som medlemsstaterna (en företrädare för regeringen och två ledamöter av det nationella parlamentet) och delta i överläggningarna, dock utan att kunna förhindra en konsensus som utkristalliserar sig mellan medlemsstaterna.

Konventets ledamöter kan endast vid frånvaro låta sig ersättas av suppleanter. Dessa utnämns på samma sätt som de ordinarie ledamöterna.

Konventets presidium skall bestå av ordföranden, de två vice ordförandena för konventet och nio av konventets ledamöter (företrädarna för alla de regeringar som under konventet innehar ordförandeskapet för rådet och det tillträdande ordförandeskapet, två företrädare för de nationella parlamenten, två företrädare för Europaparlamentets ledamöter och två företrädare för kommissionen).

Följande skall inbjudas som observatörer: tre företrädare för Ekonomiska och sociala kommittén tillsammans med tre företrädare för arbetsmarknadens parter i Europa; för Regionkommittén sex företrädare (som skall utses av Regionkommittén bland regionerna, städerna och de regioner som har lagstiftande behörighet); EU-ombudsmannen. Ordföranden för domstolen och ordföranden för revisionsrätten har rätt att yttra sig på uppmaning av konventets presidium.

Diskussionernas varaktighet

Konventet kommer att hålla sin inledningssession den 1 mars 2002. Vid det tillfället väljer det sitt presidium och arbetssätt. Diskussionerna kommer att avslutas efter ett år, i god tid så att ordföranden för konventet kan lägga fram resultatet för Europeiska rådet.

Arbetssätt

Ordföranden förbereder de inledande diskussionerna i konventet genom att dra lärdomar av den offentliga debatten. Presidiet spelar en pådrivande roll och lägger en första grund för konventets verksamhet.

Presidiet kan anlita kommissionens tjänster och konsultera experter som det självt väljer beträffande alla tekniska spørsmål som det anser kräver en närmare undersökning. Det kan bilda särskilda grupper i detta syfte.

Rådet kommer att fortlöpande hålla sig underrättat om diskussionerna i konventet. Ordföranden för konventet avlägger vid varje Europeiskt råd muntlig rapport om diskussionernas utveckling, och kan på så sätt samtidigt ta del av stats- eller regeringschefernas uppfattningar.

Konventet kommer att församlas i Bryssel. Konventets debatter och alla officiella handlingar är offentliga. Konventet använder unionens elva arbetspråk.

Slutdokument

Konventet kommer att studera de olika frågorna. Det skall upprätta ett slutdokument som kan innehålla antingen olika alternativ, med angivande av det stöd som alternativen har fått, eller rekommendationer om enighet föreligger.

Tillsammans med resultatet från de nationella debatterna om unionens framtid kommer slutdokumentet att tjäna som utgångspunkt för diskussionerna i regeringskonferensen, som fattar de slutgiltiga besluten.

Forum

För att bredda debatten och engagera samtliga medborgare kommer det att finnas ett forum som står öppet för organisationer som representerar det civila samhället (parterna på arbetsmarknaden, näringslivet, icke-statliga organisationer, universitetsvärlden osv.). Det kommer att vara ett strukturerat nätverk av organisationer som regelbundet informeras om konventets diskussioner. Deras bidrag kommer att fogas till debatten. I former som presidiet närmare fastställer kommer deras uppfattning eller deras råd att kunna inhämtas i särskilda frågor.

Sekretariat

Presidiet skall bistås av ett sekretariat för konventet som rådets generalsekretariat står för. Med detta kan kommissionens och Europaparlamentets experter införlivas.

Presidiet

Ordförande	Valéry Giscard d'Estaing
Vice ordförande	Giuliano Amato
Vice ordförande	Jean-Luc Dehaene
Europaparlamentet	Íñigo Méndez de Vigo Klaus Hänsch
Kommissionen	Michel Barnier António Vitorino
Regeringar	Ana Palacio (E) Henning Christophersen (DK) Georges Katiforis (GR)
Nationella parlament	Gisela Stuart (UK) John Bruton (IRL)

Representanter från medlemsstaternas regeringar

<u>Länder</u>	<u>Ordinarie ledamöter</u>	<u>Suppleanter</u>
Belgien	Louis Michel	Pierre Chevalier
Danmark	Henning Christophersen	Poul Schluter
Finland	Teija Tiilikainen	Antti Peltomäki
Frankrike	Pierre Moscovici	Pierre Vimont
Grekland	Georges Katiforis	Panayotis Ioakimidis
Irland	Ray McSharry	Bobby McDonagh
Italien	Gianfranco Fini	Francesco E. Speroni
Luxemburg	Jacques Santer	Nicolas Schmit
Nederländerna	Hans van Mierlo	Thom de Bruijn
Portugal	João de Vallera	
Spanien	Ana Palacio	Carlos Bastarreche
Storbritannien	Peter Hain	Baronesse Scotland of Asthal
Sverige	Lena Hjelm-Wallén	Lena Hallengren
Tyskland	Peter Glotz	Gunter Pleuger
Österrike	Hannes Farnleitner	Gerhard Tusek

Representanter från nationella parlament

<u>Länder</u>	<u>Ordinarie ledamöter</u>	<u>Suppleanter</u>
Belgien	Karel De Gucht	Danny Pieters
	Elio di Rupo	Marie Nagy
Danmark	Peter Skaarup	Per Dalgaard
	Henrik Dam Kristensen	Niels Helveg Petersen
Finland	Kimmo Kiljunen	Riitta Korhonen
	Matti Vanhanen	Esko Helle
Frankrike	Alain Barrau	Anne-Marie Idrac
	Hubert Haenel	Robert Badinter
Grekland	Paraskevas Avgerinos	Nikolaos Constantopoulos

	Marietta Yannakou-Koutsikou	Evripidis Stilianidis
Irland	John Bruton	Martin Cullen
	Proinsias de Rossa	John Gormley
Italien	Marco Follini	Valdo Spini
	Lamberto Dini	Filadelfio Basile
Luxemburg	Paul Helminger	Renée Wagener
	Ben Fayot	Gast Giberyen
Nederländerna	René Van Der Linden	Wim Van Eekelen
	Frans Timmermans	Hans Van Baalen
Portugal	Alberto Costa	Oswaldo de Castro
	Eduarda Azevedo	António Nazaré Pereira
Spanien	Josep Borell Fontelles	Diego López Garrido
	Gabriel Cisneros Laborda	Alejandro Muñoz Alonso
Storbritannien	Gisela Stuart	Lord Tomlinson
	David Heathcoat-Amory	Lord MacLennan of Rogart
Sverige	Sören Lekberg	Kenneth Kvist
	Göran Lennmarker	Ingvar Svensson
Tyskland	Jürgen Meyer	Peter Altmaier
	Erwin Teufel	Wolfgang Senff
Österrike	Caspar Einem	Evelin Lichtenberger
	Reinhard Eugen Bösch	Gerhard Kurzmann

Representanter från Europaparlamentet

Ordinarie ledamöter

Suppleanter

EPP-ED – Europeiska folkpartiet och Europademokraterna

Elmar Brok (D)	Teresa Almeida Garrett (P)
Timothy Kirkhope (UK)	John Walls Cushnahan (IRL)
Alain Lamassoure (F)	Piia-Noora Kauppi (FIN)
Hanja Maij-Weggen (NL)	Reinhard Rack (A)
Íñigo Méndez de Vigo (E)	Earl of Stockton (UK)
Antonio Tajani (I)	Joachim Wuermeling (D)

ESP – Europeiska socialdemokratiska partiets grupp

Klaus Hänsch (D)	Pervenche Berès (F)
Olivier Duhamel (F)	Maria Berger (A)
Luís Marinho (P)	Carlos Carnero González (E)
Linda McAvan (UK)	Elena Ornella Paciotti (I)
Anne van Lancker (B)	Helle Thorning-Schmidt (DK)

Andrew Nicholas Duff (UK) Lone Dybkjaer (DK)

De gröna

Johannes Voggenhuber (A) Neil MacCormick (UK)

GUE-NGL – Gruppen europeiska enade vänstern/Nordisk grön vänster

Sylvia-Yvonne Kaufmann (D) Esko Olavi Seppänen (FIN)

UEN-gruppen – Gruppen union för nationernas Europa

Cristiana Muscardini (I) Luís Queiró (P)

EDD

Jens-Peter Bonde (DK) William Abitbol (F)

Representanter från Europeiska kommissionen

Ordinarie ledamöter

Michel Barnier
António Vitorino

Suppleanter

David O'Sullivan
Paolo Ponzano

Representanter från kandidatländernas regeringar

<u>Länder</u>	<u>Ordinarie ledamöter</u>	<u>Suppleanter</u>
Bulgarien	Meglana Kuneva	Neli Kutskova
Cypern	Michael Attalides	Theophilos V. Theophilou
Estland	Lennart Meri	Henrik Hololei
Lettland	Roberts Zile	Gundars Krasts
Litauen	Rytis Martikonis	Oskaras Jusys
Malta	Peter Serracino-Inglott	John Inguanez
Polen	Danuta Hübner	Janusz Trzciński
Rumänien	Hildegard Carola Puwak	Ion Jinga
Slovakien	Ján Figel	Juraj Migaš
Slovenien	Matjaž Nahtigal	Janez Lenarčič
Tjeckien	Jan Kavan	Jan Kohout
Turkiet	Mesut Yilmaz	Nihat Akyol
Ungern	János Martonyi	Péter Gottfried

Representanter från nationella parlament i kandidatländerna

<u>Länder</u>	<u>Ordinarie ledamöter</u>	<u>Suppleanter</u>
Bulgarien	Daniel Valchev Nikolai Mladenov	Alexander Arabadjiev Nesrin Uzun
Cypern	Eleni Mavrou Panayiotis Demetriou	Marios Matsakis Androula Vassiliou

Estland	Tunne Kelam Peeter Kreitzberg		Skr. 2001/02:115
Lettland	Rihards Piks Edvins Inkens	Maris Sprindžuks Inese Birzniece	
Litauen	Vytenis Andriukaitis Alvydas Medalinskas	Rolandas Pavilionis Dalia Kutraite- Giedraitiene	
Malta	Michael Frendo Alfred Sant	Dolores Cristina George Vella	
Polen	Jozef Oleksy Edmund Wittbrodt	Marta Fogler Genowefa Grabowska	
Rumänien	Liviu Maior		
Slovakien	Pavol Hamzik Irena Belohorská	Frantisek Šebej Olga Keltošová	
Slovenien	Slavko Gaber Alojz Peterle	Danica Simšič Mihael Brejc	
Tjeckien	Jan Zahradil Josef Zieleniec	Petr Nečas František Kroupa	
Turkiet	Ali Tekin Ayfer Yilmaz	Kürşat Eser A. Emre Kocaoğlu	
Ungern	József Szájer Pál Vastagh	András Kelemen István Szent-Iványi	

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 2002.

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Ulvskog, Lindh, von Sydow, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Lövdén, Ringholm, Bodström, Sommestad

Föredragande: statsrådet Lindh

Regeringen beslutar skrivelse 2001/02:115 EU:s framtidsfrågor.