

# EUROPAPARLAMENTET

1999



2004

---

*Plenarhandling*

SLUTLIG VERSION  
**A5-0168/2001**

4 maj 2001

## BETÄNKANDE

om Nicefördraget och Europeiska unionens framtid  
(2001/2022(INI))

Utskottet för konstitutionella frågor

Föredragande: Iñigo Méndez de Vigo och António José Seguro



## INNEHÅLL

	Sida
PROTOKOLLSIDA .....	4
FÖRSLAG TILL RESOLUTION .....	5
MOTIVERING .....	12
RESERVATION .....	37
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR UTRIKESFRÅGOR, MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER, GEMENSAM SÄKERHET OCH FÖRSVARSPOLITIK .....	38
YTTRANDE FRÅN BUDGETUTSKOTTET .....	45
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR MEDBORGERLIGA FRI- OCH RÄTTIGHETER SAMT RÄTTSLIGA OCH INRIKES FRÅGOR .....	53
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR INDUSTRIFRÅGOR, UTRIKESHANDEL, FORSKNING OCH ENERGI .....	58
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR SYSSELSÄTTNING OCH SOCIALFRÅGOR .....	68
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR JORDBRUK OCH LANDSBYGDENS UTVECKLING .....	71
YTTRANDE FRÅN FISKERIUTSKOTTET .....	76
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR KULTUR, UNGDOMSFRÅGOR, UTBILDNING, MEDIER OCH IDROTT .....	81
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR KVINNORS RÄTTIGHETER OCH JÄMSTÄLLDHETSFRÅGOR .....	86
YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR FRAMSTÄLLNINGAR .....	89

## PROTOKOLLSIDA

Vid plenarsammanträdet den 15 mars 2001 tillkännagav talmannen att utskottet för konstitutionella frågor i enlighet med artikel 163 i arbetsordningen hade beviljats tillstånd att utarbeta ett initiativbetänkande om Nicefördraget och Europeiska unionens framtid och att alla berörda utskott hade utsetts till rådgivande utskott.

Vid utskottssammanträdet den 24 januari 2001 hade utskottet för konstitutionella frågor utsett Iñigo Méndez de Vigo och António José Seguro till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 5 och 21 mars, 2, 9 och 25 april och 3 maj 2001 behandlade utskottet förslaget till betänkande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet förslaget till resolution med 22 röster för, 4 röster mot och 2 nedlagda röster.

Omröstningen leddes av Giorgio Napolitano (ordförande) och följande ledamöter

- röstade för: Iñigo Méndez de Vigo och António José Seguro (föredragande), Teresa Almeida Garrett och Christopher J.P. Beazley (vice ordförande), Margrietus J. van den Berg (suppleant för Enrique Barón Crespo), Guido Bodrato (suppleant för Luigi Ciriaco De Mita), Elmar Brok (suppleant för Lennart Sacrédeus), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, Monica Frassoni, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Jo Leinen, Cecilia Malmström, Gérard Onesta (suppleant för Johannes Voggenhuber), Jacques F. Poos (suppleant för Giorgio Napolitano), Alonso José Puerta (suppleant för Armando Cossutta), Ursula Schleicher (vice ordförande), The Earl of Stockton och Dimitrios Tsatsos,

- röstade mot: Georges Berthu, Jens-Peter Bonde, Hans-Peter Martin och José Ribeiro e Castro (suppleant för Mariotto Segni),

- lade ner sina röster: Hanja Maij-Weggen och Marielle de Sarnez (suppleant för François Bayrou).

Reservationen och yttrandena från utskottet för utrikesfrågor, mänskliga rättigheter, gemensam säkerhet och försvarspolitik, budgetutskottet, utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, utskottet för industrifrågor, utrikeshandel, forskning och energi, utskottet för sysselsättning och socialfrågor, utskottet för jordbruk och landsbygdens utveckling, fiskeriutskottet, utskottet för kultur, ungdomsfrågor, utbildning, medier och idrott, utskottet för kvinnors rättigheter och jämställdhetsfrågor och utskottet för framställningar bifogas detta betänkande. Utskottet för ekonomi och valutafrågor, utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden och utskottet för regionalpolitik, transport och turism beslutade den 3 april, 20 mars och 25 april 2001 att inte avge något yttrande.

Betänkandet ingavs den 4 maj 2001.

Fristen för att inge ändringsförslag till detta betänkande kommer att anges i förslaget till föredragningslista för den sammanträdesperiod vid vilken det skall behandlas.

## FÖRSLAG TILL RESOLUTION

### Europaparlamentets resolution om Nicefördraget och Europeiska unionens framtid (2001/2022(INI))

*Europaparlamentet utfärdar denna resolution*

- med beaktande av det fördrag som undertecknades i Nice den 26 februari 2001,
- med beaktande av parlamentets resolutioner av den 19 november 1997 om Amsterdamfördraget <sup>1</sup>, av den 18 november 1999 om förberedelserna inför regeringskonferensen <sup>2</sup>, av den 3 februari 2000 om regeringskonferensen <sup>3</sup>, av den 13 april 2000 om parlamentets förslag till regeringskonferensen <sup>4</sup>, och av den 25 oktober 2000 om fördragens konstitutionalisering <sup>5</sup> och om ett närmare samarbete <sup>6</sup>,
- med beaktande av Europeiska rådets slutsatser i Tammerfors, Helsingfors, Santa Maria da Feira och Nice,
- med beaktande av artikel 163 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för konstitutionella frågor och yttrandena från utskottet för utrikesfrågor, mänskliga rättigheter, gemensam säkerhet och försvarspolitik, budgetutskottet, utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, utskottet för industrifrågor, utrikeshandel, forskning och energi, utskottet för sysselsättning och socialfrågor, utskottet för jordbruk och landsbygdens utveckling, fiskeriutskottet, utskottet för kultur, ungdomsfrågor, utbildning, medier och idrott, utskottet för kvinnors rättigheter och jämställdhetsfrågor och utskottet för framställningar (A5-0168/2001), och av följande skäl:
  - A. Den regeringskonferens som avslutades i Nice den 11 december 2000 hade fått i uppdrag att genomföra nödvändiga reformer av fördragen och att på ett tillfredsställande sätt lösa de så kallade resterna från Amsterdam för att förbereda unionen inför utvidgningen.
  - B. Europaparlamentet har vid flera tillfällen krävt en övergripande fördragsöversyn som går tillräckligt på djupet för att tillmötesgå behoven av att demokratisera institutionerna och förbättra deras effektivitet inför utvidgningen.
  - C. Genom utvidgningen kommer oenhetligheten i de nationella intressena att öka, och om utvidgningen skall bli framgångsrik krävs därför effektiva institutioner och beslutsmekanismer så att risken för handlingsförlamning i den europeiska integrationen undviks.
  - D. Det ligger på parlamentets ansvar att ge sitt samtycke till anslutningsfördragen.
  - E. Så snart den ekonomiska och monetära unionen fullbordats kommer ett starkt behov av en

<sup>1</sup> EGT C 371, 8.12.1997, s. 99-104.

<sup>2</sup> EGT C 189, 7.7.2000, s. 222.

<sup>3</sup> EGT C 309, 27.10.2000, s. 85.

<sup>4</sup> EGT C 40, 7.2.2001, s. 409.

<sup>5</sup> "Texter antagna under sammanträdet av detta datum", punkt 7.

<sup>6</sup> "Texter antagna under sammanträdet av detta datum", punkt 8.

politisk union att uppstå, som motvikt till denna.

- F. Nicefördraget slutförde inte processen gällande den politiska union som inleddes med Maastrichtfördraget.
- G. I förklaring nr 23 om Europeiska unionens framtid, som bifogas Nicefördraget, planeras en ny reform år 2004 och genom förklaringen banas väg för en ny metod för fördragsreformer.
- H. De tal om en omläggning av Europa som hölls före regeringskonferensen, inledde diskussionerna om unionens framtid.
- I. Den 20 mars 2001 hölls en utfrågning med de nationella parlamenten från medlemsstaterna och kandidatländerna i Bryssel.
  - 1. Parlamentet konstaterar att med Nicefördraget försvinner det sista formella hindret för utvidgningen och bekräftar åter den strategiska betydelsen av Europeiska unionens utvidgning på vägen mot Europas enande för att främja fred och framsteg; är medvetet om att Nicefördraget infört förbättringar på vissa punkter, men anser att en union med 27 eller flera medlemsstater kräver mer djupgående reformer så att demokrati, effektivitet, öppenhet, klarhet och ett ändamålsenligt styre kan garanteras.
  - 2. beklagar djupt att Nicefördraget ger ett blygsamt och i vissa fall otillräckligt svar på de frågor som stod på regeringskonferensens redan i sig reducerade dagordning; hoppas att bristerna och luckorna vad gäller ett effektivt och demokratiskt EU skall kunna avhjälpas under processen efter Nice,
  - 3. menar att de mest negativa aspekterna av regeringskonferensen är att beslutsprocessen inom unionen blir än mer diffus och ogenomblickbar, att principen om att medbeslutandet bör utvidgas till alla områden där lagstiftning antas med kvalificerad majoritet inte respekteras och att stadgan om de grundläggande rättigheterna inte införlivas i fördragen,
  - 4. menar att Nicefördragets förberedelser och förhandlingar gjorde det uppenbart, liksom fallet redan varit tidigare i samband med Amsterdamfördraget, att den rent mellanstatliga metoden för fördragsöversyn inte fungerar, vilket regeringarna slutligen erkände genom att anta förklaring nr 23 (som bifogats fördragets slutakt),
  - 5. kräver att sammankallandet av en ny regeringskonferens skall grundas på ett helt annorlunda förfarande, som skall vara genomskinligt och öppet för Europaparlamentets, de nationella parlamentens och kommissionens deltagande och i vilket medlemsstaternas och kandidatländernas medborgare ges möjlighet att medverka i enlighet med förklaring nr 23; anser att regeringskonferensen skall inleda en konstitutionell fas,
  - 6. tillstår att Nicefördraget sluter en cirkel som påbörjades i Maastricht och fortsatte i Amsterdam, och kräver att en konstitutionell utvecklingsprocess inleds som skall fulländas genom antagandet av en konstitution för Europeiska unionen,

### **Grundläggande rättigheter**

- 7. noterar den högtidliga proklamationen i Nice av Europeiska unionens stadga om de

grundläggande rättigheterna, utarbetad av det konvent som var sammansatt av företrädare för regeringarna, de nationella parlamenten, Europaparlamentet och kommissionen; upprepar<sup>1</sup> sitt åtagande att se till att de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan respekteras; konstaterar med glädje att kommissionen och Europeiska gemenskapernas domstol redan uttalat sig i denna riktning och uppmanar unionens övriga institutioner och organ att ingå samma åtagande,

8. upprepar sin begäran om att stadgan skall införlivas i fördragen och därmed få juridisk kraft, så att de rättigheter som erkänns i den till fullo skall garanteras envar, och uppmanar unionens institutioner att redan nu inom ramen för sin verksamhet tillämpa de fri- och rättigheter som erkänts i stadgan,
9. gläds över att man i artikel 7 i EU-fördraget inför ett förebyggande varningssystem som befäster Europeiska unionens åtaganden i fråga om demokratins, frihetens, de mänskliga rättigheternas och rättsstatens värden; välkomnar det faktum att Europaparlamentet inte endast ges initiativrätt utan att även dess samtycke krävs,

### **Reformen av institutionerna**

10. konstaterar att det nya systemet med omröstning med kvalificerad majoritet i rådet är resultatet av en överenskommelse om maktfördelningen mellan de femton medlemsstaterna, vilken formellt öppnar dörrarna för utvidgningen, men som i fråga om beslutsförfarandets effektivitet och genomblickbarhet inte innebär någon förbättring av det nuvarande systemet och skapar allvarlig oro när det gäller dess funktion i en union med 27 medlemsstater,
11. beklagar att det inte gjorts något för att förbättra insynen i rådets arbeten, framför allt när rådet fungerar som lagstiftare,
12. anser att överenskommelsen om kommissionens sammansättning är godtagbar eftersom den gör det möjligt att anpassa kommissionen efter de krav utvidgningsprocessen ställer,
13. välkomnar att omröstning med kvalificerad majoritet införts för nominering och utnämning av kommissionens ledamöter och att dess ordförandes befogenheter förstärkts, vilket bekräftar institutionens överstatliga och oberoende ställning,
14. beklagar att parlamentets sammansättning inte utformats efter en klar plan; förvånas över beslutet att överskrida den gräns på 700 ledamöter som fastställdes i Amsterdam; varnar för de risker som kan uppstå om antalet ledamöter ökar alltför kraftigt under övergångsperioden och uppmanar rådet att noga beakta dessa risker då tidsplanen för anslutningarna fastställs,
15. kräver att man under förhandlingarna om respektive anslutningsfördrag korregerar siffrorna så att antalet företrädare i Europaparlamentet för Ungern och Tjeckien blir det samma (22) som för Belgien och Portugal (länder med likartad befolkningsmängd), och att man också utnyttjar detta tillfälle för att göra beslutsförfarandena öppnare, effektivare och mera demokratiska,

---

<sup>1</sup> Resolution av den 14 november 2000 om stadgan om de grundläggande rättigheterna (antagna texter, punkt 3).

16. beklagar att pelarstrukturen i fördragen fått kvarstå och framför allt att det inrättats onödiga dubbla strukturer för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken; kräver att de uppgifter som kommer an på kommissionsledamoten med ansvar för externa förbindelser samt på den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall sammanföras på en vice ordförande för kommissionen med särskilda skyldigheter gentemot rådet,
17. noterar det övergångssystem som planeras i förklaring nr 20 om utvidgningen av Europeiska unionen (som bifogas fördragets slutakt) för successiv anpassning av institutionerna under anslutningsperioden, och påpekar att det uppmärksammat kommer att följa denna anpassning och ha den i åtanke då det skall avge sitt bindande beslut om anslutningsfördragen,
18. välkomnar att man i artikel 230 i EU-fördraget erkänner parlamentets rätt att väcka talan och begära att lagenligheten i övriga institutioners rättsakter granskas,
19. ser med glädje på de viktiga reformer som avser domstolens och förstainstansrättens struktur, funktion och ansvarsområden för att förenkla rättsväsendets förvaltning i unionen och bevara enheten i gemenskapsrätten så att unionens domsfunktion förstärks,
20. beklagar att ledamöterna av domstolen och förstainstansrätten även fortsättningsvis skall utses genom enhälligt beslut av medlemsstaterna, vilket hädanefter är det enda undantaget till principen om att utnämningar skall ske genom omröstning med kvalificerad majoritet i rådet, som blev allmän regel genom Nicefördraget,
21. anser att bestämmelserna om revisionsrätten kommer att underlätta utövandet av dess funktioner och uppmanar dess ordförande att snabbt inrätta en kontaktkommitté med de nationella revisionsorganens ordförande (i enlighet med förklaring nr 18 som bifogas fördragets slutakt) för att förbättra samarbetet,
22. upprepar sin ståndpunkt att man bör inrätta en europeisk åklagarmyndighet och tillsätta en europeisk allmän åklagare, vilka skall åläggas arbetet med att bekämpa bedrägerier mot unionens ekonomiska intressen,
23. välkomnar bestämmelserna om Ekonomiska och sociala kommittén, vilka ökar förmågan att företräda flera samhällsgrupperingar, och bestämmelserna om Regionkommittén, vars ledamöters demokratiska legitimitet förstärks,
24. gläds över att man i fördraget infört en rättslig grund som gör det möjligt att genom medbeslutandeförfarandet anta stadgar för och bestämmelser avseende finansieringen av de europeiska politiska partierna,
25. är medvetet om de framsteg som gjorts genom övergången från regeln om enhällighet till beslut med kvalificerad majoritet för antagande av ledamotsstadgan, men beklagar att denna regel inte utvidgats till att gälla även frågor av skattekaraktär,

### **Beslutsprocessen**

26. noterar övergången till omröstningar med kvalificerad majoritet för 35 rättsliga grunder; beklagar att grundläggande frågor fortfarande lyder under regeln om enhälliga beslut, vilket leder till blockeringar som är skadliga för unionens sociala och politiska utveckling,



27. påpekar i detta sammanhang att Europaparlamentet, eftersom det erbjuder ett inslag av demokratisk medverkan och kontroll, absolut måste få mera att säga till om i den gemensamma handels- och utrikeshandelspolitiken, såväl när det gäller fastställandet av riktlinjerna som under förhandlings- och avslutningsfasen av denna; anser att Europaparlamentet ofrånkomligen måste få vara med och utforma EU:s handelspolitik eftersom de nationella parlamenten inte längre har några befogenheter på detta område,
28. upprepar att ökad användning av omröstningar med kvalificerad majoritet tillsammans med medbeslutandeförfarandet när det gäller lagstiftning är nyckeln till framgång för en verklig balans mellan institutionerna och för utvidgningen, och anser därför att de förändringar som infördes genom Nicefördraget är otillräckliga; upprepar åter att omröstning med kvalificerad majoritet bör följa Europaparlamentets medbeslutande på lagstiftningsområdet som oundgänglig garanti för lagstiftningsprocessens demokratiska karaktär,
29. beklagar att regeringskonferensen inte utvidgat medbeslutandeförfarandet till de rättsliga grunder som såväl före som efter Nice föreskrev att lagstiftning skulle antas genom omröstning med kvalificerad majoritet; anser att det nya fördraget inte i tillräckligt hög grad erkänner det i artikel 251 i EG-fördraget angivna medbeslutandeförfarandet som allmän regel för beslutsfattandet i unionen,
30. oroas över de komplikationer Nicefördraget infört i många rättsliga grunder för vilka omröstning med kvalificerad majoritet nu skall gälla, och uppmanar rådet att före anslutningarna i större utsträckning utnyttja de möjligheter som ges i vissa ändrade artiklar att gå över till omröstningar med kvalificerad majoritet och medbeslutandeförfarandet, i synnerhet avseende avdelning IV i EG-fördraget,

#### **Närmare samarbeten**

31. är positivt till de förändringar som berör närmare samarbeten och som införts på begäran av Europaparlamentet och kommissionen, i synnerhet när det gäller upphävandet av rätten att lägga sitt veto på grund av nationella intressen, och gläds över att de närmare samarbetena nu ses som en sista utväg för att få den europeiska integrationen att gå framåt och för att göra de områden som berörs av det närmare samarbetet till en fråga för gemenskapen,
32. anser att Europaparlamentets roll då närmare samarbeten skall tillåtas är otillräcklig och odemokratisk, särskilt på de viktiga områden inom första pelaren där enhällighet inom rådet bibehålls,
33. beklagar att den mellanstatliga metod som kännetecknar områdena inom den andra pelaren även skall tillämpas på närmare samarbeten inom säkerhets- och utrikespolitiken, och att det därför är möjligt för en medlemsstat att lägga sitt veto, att Europaparlamentets roll minskas till den vanliga rätten att hållas underrättat och att kommissionen nöjer sig med att avge ett yttrande,
34. beklagar att de gemensamma strategierna och försvarspolitikerna inte ingår i de områden där ett närmare samarbete kan tillämpas,

#### **Förklaringen om Europeiska unionens framtid**

35. välkomnar förklaring nr 23 om Europeiska unionens framtid, för det nyskapande den inför i fråga om förfarandet för reformeringen av fördragen, vilket skall grundas på effektiva förberedelser som är präglade av ett brett deltagande och som föregås av en bred och djup offentlig debatt,
36. anser att diskussionerna bör föras såväl på europeisk som på nationell nivå; menar att det ligger på regeringarnas och de nationella parlamentens ansvar att utveckla dessa diskussioner och sammanfatta resultaten av dem, framför allt på det nationella planet; rekommenderar att man såväl i medlemsstaterna som i kandidatländerna skall skapa en kommitté sammansatt av företrädare för regeringen, det nationella parlamentet och ledamöter av Europaparlamentet som skall ha i uppdrag att fastställa riktlinjerna för och främja den offentliga debatten,
37. anser att denna debatt skall vara öppen för allmänheten och åtföljas av en lämplig upplysningskampanj, som kan förklara utmaningarna för Europas medborgare och motiverar dem till att delta aktivt; hoppas att denna debatt skall få konkreta resultat, att alla bidrag kommer att beaktas i förberedelserna inför reformen av fördragen och att debatten kommer att pågå ända tills regeringskonferensen avslutats, vilket innebär att nödvändiga budgetanslag måste införas för budgetåren 2002 och 2003,
38. är av åsikten att slutresultatet av nästa regeringskonferens huvudsakligen kommer att bero på hur den förbereds; förordar att man från 2002 inrättar en redaktions- och förslagsgrupp (vars arbete bör inledas i början av 2002), som skall brestå av ledamöter från de nationella parlamenten, Europaparlamentet, kommissionen och regeringarna, och som skall ha i uppdrag att förelägga regeringskonferensen ett konstitutionellt förslag baserat på resultaten av den breda offentliga debatt som bör ligga till grund för regeringskonferensen,
39. anser att kandidatländerna bör medverka i konventet som observatörer tills anslutningsfördragen undertecknats och därefter som fullvärdiga medlemmar,
40. noterar att de fyra ämnesområden som ingår i förklaring nr 23 inte är uttömmande och hävdar att en debatt om Europas framtid inte kan begränsas; kommer därför att lägga fram konkreta förslag inför Europeiska rådet i Laeken; kommer vederbörligen att beakta de frågor som redan tagits upp av parlamentets specialiserade utskott i yttrandena inför denna resolution, vilka bifogats betänkandet från utskottet för konstitutionella frågor (A5-0168/2001),
41. är positivt till att regeringskonferensen sammankallas till andra halvåret 2003, så att det nya fördraget kan antas i december samma år, varvid valen till Europaparlamentet 2004 kan ge en demokratisk impuls till den europeiska integrationsprocessen och Europaparlamentet och kommissionen kan delta i processen under bästa möjliga förutsättningar,
42. anser att unionens framtida funktion kommer att vara beroende av resultaten av nästa reform, och kommer att ta hänsyn till dessa resultat då det skall ge sitt samtycke till anslutningsfördragen,
43. uppmanar de nationella parlamenten att, när de uttalar sig om Nicefördraget, ge sitt fulla stöd till sammankallandet av ett konvent,

44. förklarar att Nicefördraget kommer att ses mot bakgrund av resultaten från Europeiska rådets möte i Laeken, vilket kan göra det möjligt att överbrygga dess svagheter; beslutar dessutom att ta hänsyn till resultaten från Europeiska rådets möte i Laeken när parlamentet skall yttra sig över inledandet av nästa regeringskonferens,
45. uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, kommissionen och till medlemsstaternas och kandidatländernas regeringar och parlament.

## MOTIVERING

### INLEDNING

Då Europa nådde botten efter andra världskrigets fasor var det några visionärer som fick Europa på fötter igen med hjälp av vissa gemensamma ideal, nämligen freden som främsta syfte, en demokratisk frihetsordning som främjar sammanlevnad, ekonomisk tillväxt och social utveckling som grund för systemet, samt en union som långsiktigt mål och kitt för att binda samman de övriga aspekterna.

Ändamålet med den europeiska integrationen förklarar varför den har så mycket gemensamt med tanken på en fortlöpande process. I stället för att utarbeta en nationell författning som genast skulle träda i kraft har den europeiska integrationen skett genom att gemenskapsinstitutionerna efterhand tagit konkreta steg för att skapa verklig samhörighet på olika områden. I grova drag är de två huvuddelarna i den så kallade gemenskapsmodellen att bygga Europa genom en stegvis process och att göra det genom gemensamma institutioner.

Denna metod, som beskrivs i Schumanplanen av den 9 maj 1950, återges uttryckligen i inledningen till EKSG-fördraget och har varit utgångspunkten för gemenskapsarbetet under de senaste 50 åren.

Misslyckandena när det gäller den europeiska försvarsgemenskapen och den europeiska politiska gemenskapen föranleder följande kommentar: Eftersom man inte kunde göra några kvalitativa politiska framsteg, valde man i stället att integrera rent ekonomiska områden. I och med Romfördraget från 1957 begränsades den europeiska integrationen till att endast röra detta ekonomiska mål. Samtidigt utökades antalet medlemmar från sex till femton, liksom antalet behörighetsområden.

Den första stora revideringen av de grundläggande fördragen, i form av Europeiska enhetsakten, innebar ett stort framsteg för den ekonomiska integrationen genom inrättandet av en gemensam inre marknad, som utgjorde upptakten till det ekonomiska konvergensprojekt som utmynnade i lanseringen av euron i maj 1998. Denna ekonomiska dominans ledde till att Europeiska gemenskapen gavs den kända beteckningen ”en ekonomisk jätte och en politisk dvärg”.

Arbetet med den europeiska integrationen ändrade karaktär i och med Berlinmurens fall 1989 och den följande upplösningen av det block som dominerades av Sovjetunionen. Dessa politiska händelser var enormt betydelsefulla, och krävde därmed politiska åtgärder av motsvarande omfattning. Denna plötsliga politiska inbrytning i den europeiska integrationen skedde i början av nittioåret genom att rådet under ett extra sammanträde i Dublin i april 1990 sammankallade två regeringskonferenser. Den ena hade planerats och förberetts sedan länge för att utarbeta den ekonomiska och monetära unionen, medan den andra sammankallades för att man var tvungen att ta itu med de nya utmaningarna och utarbeta en politisk union, vilket naturligtvis skedde med sämre förutsättningar än den förra.

Man kan också konstatera att arbetet med den ekonomiska integrationen fortsätter enligt den fastställda tidsplanen - trots den ekonomiska kris som drabbade våra ekonomier under mitten av nittioåret och det invecklade arbetet med att ersätta de nationella valutorna med euron, det första projektet någonsin av sitt slag.

Det som så ambitiöst kallades den politiska unionen har däremot drabbats av andra typer av

förändringar. Föredragandena anser att det inte råder någon tvekan om att den europeiska integrationen haft politiska drag, i synnerhet i samband med det arbete som genomfördes under nittiotalet. För att kunna göra en verklighetstrogen analys av den politiska unionen krävs emellertid ett visst perspektiv. Därför bör en omfattande utvärdering av de framsteg som gjorts när det gäller den politiska unionen även ta hänsyn till den senaste milstolpen, Nicefördraget, detta med tanke på att Nicefördraget grundar sig på Amsterdamfördraget, som i sin tur var resultatet av ett möte som fastställdes i Maastrichtfördraget.

En analys av de olika beståndsdelarna i den politiska unionen måste ta hänsyn till att EU endast hade små utrikes- och säkerhetspolitiska befogenheter före Maastrichtfördragets ikraftträdande. Berlinmurens fall och den tyska återföreningen, konflikten i före detta Jugoslavien och Gulfkriget ledde till att den så kallade andra pelaren infördes i EU-fördraget, och att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken därmed för första gången togs upp i fördragen. Även om EU:s utrikespolitik fortfarande behandlades på mellanstatlig nivå fick den ett politiskt stöd i Amsterdamfördraget genom att man inrättade en hög representant och institutionella mekanismer för att göra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken mer effektiv.

Varken skapandet av nya uppgifter eller utarbetandet av institutionella mekanismer kan emellertid ersätta den politiska viljan. Och här har vi nyckeln till problemet. För inte så länge sedan var de dåvarande tio medlemsstaterna oförmögna att komma överens om en fördömande text mot Sovjetunionens nedskjutning av ett sydkoreanskt passagerarflygplan. Idag är en sådan situation otänkbar, dels eftersom det finns en tillräckligt stor samstämmighet mellan de femton medlemsstaterna, men även eftersom den politiska viljan är tillräckligt stark för att undvika en sådan situation.

Dessutom har det gjorts framsteg på säkerhets- och försvarsområdet. Man behöver inte gå längre tillbaka än till misslyckandet med att skapa en europeisk försvarsgemenskap, diskussionen om ett oberoende kärnvapenförsvär eller relationerna till Nato, för att förstå vilket framsteg det innebar då man i Amsterdamfördraget införde Petersberguppgifterna och då man under det franska ordförandeskapet 2000 inrättade en snabbinsatsstyrka. Man bör därför inte underskatta de framsteg som gjorts, utan ta itu med de frågor som behandlas under den andra pelaren med fantasirikedom men samtidigt med ett realistiskt perspektiv. Ingen kan kräva att månghundraåriga stater skall avstå från sin egen utrikespolitik. Däremot kan och bör man kräva att de skall kunna komma överens i de frågor som de valt att behandla och lösa gemensamt och att de avsätter tillräckliga resurser för att lyckas uppnå de fastställda målsättningarna, utan att någonsin glömma att fred är den viktigaste av alla målsättningar.

En annan politisk beståndsdel är den tredje pelaren i EU-fördraget, omdöpt till ett ”område med frihet, säkerhet och rättvisa”, där man gjort stora framsteg. Efter att man i Maastrichtfördraget infört målsättningen att unionen skulle utveckla ett nära samarbete i rättsliga och inrikes frågor, införlivades dessa frågor helt i gemenskapens behörighetsområde genom Amsterdamfördraget.

Detta genomfördes snabbt i praktiken, genom handlingsplanen från Wien som godkändes 1998. Där betonades vikten av att integrera Schengenregelverket i EU:s rättsakter och att förverkliga den fria rörligheten för personer, utveckla Europol samt bekämpa människohandel och organiserad brottslighet.

Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 innebar en ny milstolpe för gemenskapsarbetet i rättsliga frågor och frågor som rör polissamarbete, vilka genom

Juan Bodinos verk varit djupt förankrade i den nationella suveräniteten. Under mötet i Tammerfors lades nämligen förslag fram till en gemenskapspolitik i asyl- och invandringsfrågor, och man inrättade ett europeiskt område med rättvisa, där det europeiska samarbetet för att leta efter och gripa brottslingar utgör en viktig beståndsdel i arbetet mot terrorister och andra brottslingar.

Maastrichtfördraget innebar att EU:s politik fick en konstitutionell grund, medan Amsterdamfördraget, som kom till stånd i enlighet med artikel N i EU-fördraget, innebar en ny milstolpe i utvecklingsarbetet.

Amsterdamfördraget undertecknades den 1 oktober 1997 och innebar att EU fick utökade befogenheter, att principen om närmare samarbete infördes och att de nationella parlamenten för första gången fick rätt att bidra till EU-institutionernas arbete genom COSAC (Konferensen mellan organen för gemenskaps- och EU-frågor vid medlemsstaternas parlament).

Amsterdamfördraget utformades emellertid som en förberedelse inför något annat, nämligen den institutionella reformen. Denna fråga var gammal. De tre institutionerna rådet, kommissionen och parlamentet hade knappt förändrats sedan de första fördragen, med undantag för vissa förändringar av Europaparlamentet (från en indirekt vald församling till ett parlamentet som väljs genom allmänna direkta val, och från en rådgivande församling till ett parlamentet med medbeslutandebefogenheter), och institutionaliseringen av Europeiska rådet som blivit ett beslutande organ och inte bara en pådrivande kraft i debatten.

Den institutionella reformen, som sköts upp för första gången på grund av Österrikes, Sveriges och Finlands anslutning, blev en oundviklig fråga då utvidgningen med de central- och östeuropeiska länderna kom upp på den europeiska dagordningen. Stats- och regeringscheferna kunde emellertid inte enas om de institutionella frågorna och problemen förblev olösta. Enligt ett minimiavtal, ”Protokoll om institutionerna inför en utvidgning av Europeiska unionen” som bifogades Amsterdamfördraget, skulle en revidering genomföras i två etapper. Innan den första utvidgningen skulle man se över kommissionens storlek och röstviktningen i rådet, och nöja sig med det så länge det inte var fler än fem nya medlemsstater som anslöt sig. Den andra etappen skulle bestå i att minst ett år innan den sjätte medlemsstaten anslöt sig genomföra en grundlig översyn av institutionerna. Av protokollet framgick dock inte exakt vad detta mandat skulle innebära.

I sin resolution av den 19 november 1997<sup>1</sup> om Amsterdamfördraget, som utarbetades på grundval av betänkandet av Méndez de Vigo och Tsatsos, förkastade Europaparlamentet protokollets tvåstegsprogram, och förespråkade en mer omfattande reformplan.

Handlingarna om utvidgningen, dvs. Agenda 2000 som lades fram av kommissionen under ledning av dess ordförande Jacques Santer och förslagen från efterträdaren Prodi, godkändes av Europeiska rådet i Helsingfors och var inriktade på att ge samtliga kandidatländer samma förhandlingsvillkor, men försvagade målsättningarna i det ovan nämnda protokollet.

Parallellt med den pågående regeringskonferensen utarbetade ett konvent bestående av företrädare för regeringscheferna, nationella och europeiska parlamentsledamöter samt kommissionen Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna i enlighet med det mandat som fastställdes vid Europeiska rådets möten i Köln och Tammerfors, och

---

<sup>1</sup> EGT C 371, 8.12.1997, s. 99-104.

förelade Europeiska rådet denna stadga vid mötet i Biarritz i oktober 2000, där den godkändes enhälligt. Stadgan, som uppfyller en uppmaning från Europaparlamentets sida, som framfördes i punkt 12 i resolutionen om Amsterdamfördraget, bekräftar inte bara EU:s gemensamma värderingar, utan utgör också ett tydligt bevis på att den politiska unionen blivit starkare. Stadgan proklamerades under högtidliga former av ministerrådet, Europaparlamentet och kommissionen under Europeiska rådets möte i Nice.

Då Nicefördraget skall analyseras är Europaparlamentet medvetet om att en integration med demokratisk legitimitet kräver att unionsmedborgarnas politiska företrädare får delta både på EU-nivå och i de olika medlemsstaterna. Europaparlamentet får legitimitet genom att dess ledamöter väljs av unionsmedborgarna genom direkta val och har på så sätt mandat att uttala sig om de grundläggande frågorna vad gäller den europeiska integrationen. Därför har Europaparlamentet varit mycket aktivt när det gäller förberedelserna inför och genomförandet av regeringskonferensen <sup>1</sup>.

Dessutom har Europaparlamentet varit närvarande vid regeringskonferensens sammanträden genom de två företrädare som det själv valt, nämligen Brok och Tsatsos.

Talman Fontaine har varit mycket aktiv i arbetet med att försvara Europaparlamentets ståndpunkter under regeringskonferensens gång.

Parlamentets utskott för konstitutionella frågor, med Giorgio Napolitano som ordförande, har följt regeringskonferensens arbete noggrant.

I detta skede och utan att föregripa en utförligare analys av omfattningen av de fördragsändringar som beslutades i Nice, skulle vi vilja göra följande kommentar: Nicefördraget utgör den senaste milstolpen i arbetet med att konkretisera den politiska unionen, och en logisk följd av de fördrag som kom till stånd under nittioalet.

Att revidera fördragen genom mellanstatligt samarbete har blivit en omöjlig modell, vilket inte ens de mest ihärdiga försvararna av modellen kan förneka. I sin resolution av den 19 november 1997, som så ofta citerats, var Europaparlamentet mycket bestämt och hävdade att en historisk epok nått sitt slut, under vilken det europeiska enandet kunde drivas framåt stegvis med klassiska diplomatiska medel (punkt 18). I resolutionen föreslogs även (i de följande punkterna) en ny modell för att revidera fördragen, vilken egentligen var en variant av gemenskapsmetoden. Regeringarna brydde sig inte om vare sig våra varningar eller våra förslag, utan fortsatte att i Nice tillämpa det klassiska mellanstatliga samarbetet.

Resultatet motsvarade inte våra förväntningar, och som om detta inte vore tillräckligt gav 2000 års regeringskonferens allmänheten intrycket av att några regeringsrepresentanter hade suttit instängda hela tiden under tio månader utan någon uppfattning om medborgarnas behov och framför allt utan att göra européerna delaktiga vare sig i de frågor som diskuterades eller i de beslut som fattades. Det är inte bara Europaparlamentet som har denna uppfattning. Att den mellanstatliga modellen har blivit omöjlig bekräftas uttryckligen i förklaringen om unionens framtid, som bifogas Nicefördraget. Den visar att regeringarna är medvetna om

---

<sup>1</sup> Resolution av den 18 november 1999 om förberedelser för nästa regeringskonferens (betänkande av Dimitrakopoulos och Leinen), EGT C 189, 7.7.2000, resolution av den 3 februari 2000 om regeringskonferensen (betänkande av Dimitrakopoulos och Leinen), EGT C 309, 27.10.2000, resolution av den 13 april 2000 om regeringskonferensen (betänkande av Dimitrakopoulos och Leinen), EGT C 40, 7.2.2001, resolution av den 25 oktober 2000 om fördragens konstitutionalisering (betänkande av Duhamel), samt resolution av den 25 oktober 2000 om det närmare samarbetet (betänkande av Gil Robles).

denna metods begränsningar och att de försöker hitta nya vägar för regeringskonferensen 2004.

Vi har försvarat Maastricht-, Amsterdam och Nicefördragen på grund av deras – visserligen otydliga och otillräckliga men ändå befintliga – hänvisningar till den politiska unionen baserad på gemenskapsmetoden. Nästa regeringskonferens förefaller, såsom man kan tolka det i förklaring IV i bilagan till Nicefördraget, gå in för en omfattande ändring vilket vi kommer att undersöka vid lämpligt tillfälle. Under alla omständigheter, oavsett om vår tolkning bekräftas eller inte, kräver såväl den revolution som innebär att de nationella valutorna skall ersättas med en gemensam valuta som utmaningen att inom en nära framtid ansluta Malta, Cypern och länderna i Central- och Östeuropa, en konstitutionell debatt om Europa där de europeiska medborgarna deltar för att man skall kunna genomföra en mer demokratisk, mer effektiv och mer öppen union.

## **ANALYS AV NICEFÖRDRAGET**

### **Regeringskonferensens mandat**

De områden som omfattas av det nya fördraget, eller rättare sagt de frågor som det skulle omfatta, utgjorde den första stridsfrågan och togs upp redan före regeringskonferensen.

Regeringskonferensen sammankallades på grund av att man inte var färdig med förberedelserna inför utvidgningen av unionen. På den punkten var Amsterdamfördraget ofullständigt. Vi har redan nämnt hur stats- och regeringscheferna, eftersom man inte uppnått någon överenskommelse i Amsterdam, fastställde ett tvåstegsprogram i enlighet med protokollet om institutionerna.

De beslut som stats- och regeringscheferna fattade i Helsingfors öppnade dörrarna för förhandlingar med 13 kandidatländer och möjliggjorde faktiska förhandlingar med nästan alla dessa. Antalet länder som EU förhandlar med nu uppgår därmed till 12, utan att man fastställt någon som helst prioritering mellan dem förutom att hänsyn skall tas till deras respektive framsteg när det gäller förberedelserna inför anslutningen. Dessa beslut gjorde att de två etapper som avses i protokollet blev inaktuella, vilket också återspeglades i regeringskonferensens mandat som, om än på ett tvetydigt sätt, gjorde det möjligt att på dagordningen ta upp en övergripande revidering där det talades om ”andra nödvändiga ändringar i fördragen beträffande de europeiska institutionerna som kommer upp i samband med ovan nämnda frågor och vid genomförandet av Amsterdamfördraget” och lägga till en ”möjlig” utökning av de områden där beslut skall fattas med kvalificerad majoritet. Samtidigt gav Europeiska rådet det portugisiska ordförandeskapet mandat att lägga fram förslag till ytterligare punkter på dagordningen.

Europaparlamentet å sin sida förespråkade i sina ovan nämnda resolutioner av den 18 november 1999 och 3 februari 2000 att regeringskonferensen skulle ta upp en övergripande reform av institutionerna. Man ansåg att regeringskonferensen borde omarbota fördragen tillräckligt mycket för att lösa två sammanhängande problem som fortfarande var olösta efter Amsterdamfördraget, nämligen att demokratisera institutionerna och göra dem effektivare med hänsyn till utvidgningen. Kommissionen gick på samma linje i sin rapport av den 26 januari 2000.

Regeringskonferensen inleddes och det portugisiska ordförandeskapet höll det löfte det hade gett Europaparlamentet i kammaren, och tog upp en rad frågor som utgick från det tvetydiga



mandat som fastställdes i Helsingfors. Trots vissa medlemsstaters ansträngningar var de flesta av dem inte särskilt positiva till att utöka de områden där beslut skall fattas med kvalificerad majoritet och var kritiska till att utöka regeringskonferensens dagordning.

Från första början stod det klart att omröstning med kvalificerad majoritet i rådet var en förutsättning för varje överenskommelse och att en överenskommelse på den punkten och vilken typ av överenskommelse man skulle komma fram till var av avgörande betydelse för alla andra frågor. En alltför omfattande dagordning skulle, enligt kritikerna, också kunna medföra att regeringskonferensen inte skulle kunna avslutas i tid och att frågan inte skulle kunna lösas, och därmed skulle även själva tidsplanen för utvidgningen också äventyras. Paradoxalt nog kan man, mot bakgrund av det som utspelade sig under Europeiska rådets möte i Nice, konstatera att omröstningarna i rådet var den fråga som man var minst förberedd för av alla de frågor som togs upp under de tio månader som regeringskonferensen pågick.

Genom att man diskuterade omröstningssystemet i rådet i förhållande till kommissionens sammansättning, och i mindre omfattning även parlamentets sammansättning, tog man itu med en relativ omfördelning av de olika medlemsstaternas röstantal och inflytande, vilket ingen regeringskonferens hade tagit itu med på ett så beslutsamt sätt sedan Romfördraget.

Förutom de svårigheter som förelåg i och med att reformen av fördragen skulle ske på mellanstatlig nivå var uppgiften också oerhört svår, och i stället för att fundera över vilka institutionella mekanismer som vore mest lämpade för att säkerställa demokrati och effektivitet i ett EU med 27 medlemsstater, handlade diskussionerna om att söka en lösning på ett annat problem, nämligen följande: Vad måste ändras för att utvidgningen skall bli godtagbar för var och en av de femton nuvarande medlemsstaterna?

Under Europeiska rådets möte i Feira fastställdes regeringskonferensens dagordning i enlighet med det portugisiska ordförandeskapets rapport som på ett korrekt sätt återspeglade det dåvarande läget i regeringskonferensens förhandlingar. Förutom två absolut nödvändiga frågor som togs upp i protokollet om institutionerna, nämligen omröstningssystemet i rådet och kommissionens storlek, som efter toppmötet Helsingfors även kom att omfatta utökade områden där beslut fattas med kvalificerad majoritet, skulle även reformen av EU:s samtliga institutioner och organ behandlas, liksom det närmare samarbetet och omarbetandet av artikel 7 om respekten för de grundläggande rättigheterna i EU.

## **I. Den institutionella reformen**

### **Beslutsfattandet i rådet: Omröstning med kvalificerad majoritet i rådet**

Då man började ta itu med denna fråga utgick man inte från noll. I Amsterdam hade man i princip nått en överenskommelse som togs upp i protokollet om institutionerna och som samtliga medlemsstater sagt sig vara beredda att följa. Det nya systemet innebar att de största länderna skulle kompenseras för förlusten av en andra kommissionsledamot. Dessutom rörde det sig om ett öppet system med dubbel majoritet och röstviktning.

Det bör erinras om att alla röstviktningssystem inbegriper två beståndsdelar, nämligen minsta antalet länder som kan få ihop det antal röster som krävs för att fatta ett beslut, och den procentuella andel av befolkningen som dessa medlemsstater representerar. Dessutom utgör ett röstviktningssystem i själva verket ett system med "korrigerad" dubbel majoritet eftersom viktningen, trots att den tar hänsyn till den demografiska fördelningen, inte motsvarar befolkningens relativa andel och ger större betydelse åt länderna som sådana.

Enligt det nuvarande systemet (artikel 205 i EG-fördraget) krävs det 62 röster för att fatta ett beslut med kvalificerad majoritet (man skall komma ihåg att när enhälliga beslut krävs har varje medlemsstat en röst), vilket innebär att minst åtta medlemsstater, som motsvarar 58 procent av EU:s befolkning, måste stödja beslutet. Å andra sidan kan även en minoritet blockera ett beslut. Därmed kan ett beslut blockeras med 26 röster, det vill säga av tre stora länder (som motsvarar mellan 42 och 52 procent av befolkningen), eller 7 små länder (som motsvarar knappt 12,3 procent av befolkningen).

Om det nuvarande systemet skulle tillämpas i ett EU med 27 medlemsstater skulle det krävas minst 14 medlemsstater för att fatta ett beslut, vilka motsvarar cirka 50 procent av befolkningen. Ett beslut skulle kunna blockeras av 4 stora länder eller 13 små som inte skulle motsvara mer än 10 procent av EU:s befolkning. Den största skillnaden mellan de två situationerna är den demografiska faktorn, både när det gäller att fatta beslut och den minoritet som kan blockera beslut. Detta beror på att de flesta kandidatländerna är små.

Följaktligen skulle de stora medlemsstaternas ställning bli svagare, vilket inte stämmer överens med den compensation som i protokollet utlovades för förlusten av en andra kommissionsledamot. Detta problem gjorde att de stora länderna var irriterade under fördragsförhandlingarna, så till den grad att analytikerna talat om Lilliputkomplex, det vill säga de stora ländernas rädsla att se sig slagna av en bunt småländer.

Parlamentet och kommissionen hade kämpat för ett system med ”enkel” dubbel majoritet. På så sätt skulle ett beslut kunna fattas om det fick stöd av en majoritet av medlemsstaterna, som representerade en majoritet av befolkningen. Som vi sett skulle detta förslag innebära en liknande situation som om det nuvarande systemet tillämpades på 27 medlemsstater, och skulle inte ha särskilt goda chanser att antas med tanke på att just förkastandet av den nuvarande situationen gav upphov till hela reformarbetet. De stora skillnaderna och fördelarna med ett sådant system jämfört med röstviktning är att det är enkelt, öppet och lättförståeligt.

Då Europaparlamentet lade fram sitt förslag i sin resolution av den 13 april 2000 utgick det från principen om dubbel legitimitet för EU. En definition av den kvalificerade majoriteten i rådet som en majoritet av medlemsstaterna, vilken motsvarar åtminstone en majoritet av EU:s befolkning, skulle dels återspegla en institution som representerar medlemsstaterna och dels motsvara det faktum att rådet i det nuvarande beslutssystem har en överlägsen ställning som kräver en korrigering som grundar sig på befolkningsmängden. På så sätt uppnår man en balans mellan medlemsstaternas rättigheter och de demokratiska kraven. Denna definition kompletterades emellertid med ett förslag om parlamentet, som avsåg att göra parlamentet mer representativt på ett sätt som gör att det i högre grad lever upp till sitt särdrag som en institution som skall representera EU:s befolkningar. Genom att utöka Europaparlamentets medbeslutanderätt och dess befogenheter i allmänhet (vilket också begärdes i den nämnda resolutionen) skulle balansen förbättras mellan de två grenarna av EU:s lagstiftande makt, vilket i sin tur skulle garantera en logik med ett råd där medlemsstaternas legitimitet prioriteras och ett parlamentet där befolkningarnas legitimitet prioriteras.

Under sina tio månader undersökte regeringskonferensen knappt några konkreta förslag till omröstningssystem i rådet. Man skulle till och med kunna tänka sig att det fanns en övervägd vilja att låta stats- och regeringscheferna lösa denna fråga, liksom frågan om kommissionens storlek och parlamentets sammansättning, vilket också var vad som hände.

Under diskussionerna behandlades de allmänna kriterierna för systemet. Från första början stod det då klart att nästan alla de små medlemsstaterna föredrog ett system med dubbel

majoritet, som skulle garantera att en majoritet av medlemsstaterna skulle behöva stödja ett förslag för att beslut skulle kunna fattas. De stora medlemsstaterna föredrog en fördelning som gynnade dem även om detta innebar att ett beslut skulle kunna fattas av en minoritet av medlemsstaterna. Hela tiden var man emellertid eniga om behovet av att det demografiska stödet bör vara ungefär detsamma som det nuvarande (58 procent, även om man historiskt sett aldrig har fattat ett beslut som motsvarat mindre än 62 procent av gemenskapens befolkning). Strax före Europeiska rådets möte i Nice var det systemet med dubbel majoritet (en majoritet av medlemsstaterna och ungefär 60 procent av befolkningen) som hade det klart starkaste stödet.

Förutom systemets allmänna kriterier i form av medlemsstater och befolkning, liksom varje enskild medlemsstats inflytande i förhållande till de övriga, var det ytterligare en faktor som spelade en viktig roll för avgörandet om beslutssystemet, nämligen den ställning som vissa grupper av medlemsstater skulle få. Att ändra denna jämvikt, som har stor betydelse för insynen i maktfördelningen, visade sig under regeringskonferensen vara mycket svårt och var till stor del avgörande för den metod som man till slut kom överens om. Det är bara detta som kan förklara att exempelvis Frankrike ställde sig positivt till en röstviktnings som paradoxalt nog minskade landets vikt i förhållande till de övriga. Frankrikes 29 röster skulle utgöra 8,40 procent av det totala antalet i ett EU med 27 medlemsstater, medan ett system med dubbel majoritet med de parametrar som antogs i Nice (en majoritet av medlemsstaterna och 62 procent av befolkningen) skulle innebära att Frankrike fick en starkare ställning med sina 12,31 procent. Naturligtvis var Frankrike inte det enda landet som berördes av denna typ av problem.

För att analysera de beslut som fattades i Nice måste man se på det hela med perspektiv. Innehållet i diskussionerna som, liksom varje maktfördelningskamp, har ett nationalistiskt drag som inte alls är inriktat på den gemensamma visionen, måste skiljas från själva resultatet av förhandlingarna. Vi anser att den omröstningsmetod som antogs i Nice är ett resultat av att man varit tvungen att göra samtliga medlemsstater nöjda genom att i synnerhet finna en godtagbar kompromiss, som åtminstone definitionsmässigt har den fördelen att den godkänns enhälligt.

Enligt artikel 3 i *protokollet om utvidgningen av Europeiska unionen* skall artikel 205 i EG-fördraget ändras från och med den 1 januari 2005 och ett nytt omröstningssystem inrättas med kvalificerad majoritet i rådet för de *15 nuvarande medlemsstaterna*. Fördelningen av de vägda rösterna ändras till fördel för de 5 största medlemsstaterna genom en större spännvidd som sträcker sig från 4 röster för Luxemburg till 27 för Spanien och 29 för Tyskland, Frankrike, Förenade kungariket och Italien. De homogena grupperna av länder bevaras, förutom att Nederländerna med sina 13 röster skiljer sig från Greklands, Belgiens och Portugals 12 röster.

Enligt protokollet skall *rådets beslut fattas* med minst 169 röster (71,30 procent jämfört med nuvarande 71,26 procent) av totalt 237 röster. Ett beslut som stöds av 169 röster stöds av en majoritet av medlemsstaterna (åtta liksom i det nuvarande systemet) och av minst 60 procent av befolkningen (i det nuvarande systemen kan ett beslut fattas med stöd av 58,15 procent). I protokoll läggs ytterligare två beståndsdelar till. Dels kravet på att minst en majoritet av medlemsstaterna skall delta i beslutet, en klausul som i det nuvarande EU med 15 medlemsstater är fullkomligt onödig eftersom kravet på 169 röster i sig innebär att minst 8 medlemsstater deltar. Dels införs en klausul om en icke-automatisk demografisk kontroll, genom vilken en medlemsstat kan begära att man kontrollerar att ett visst beslut fattats av länder som motsvarar 62 procent av befolkningen. Denna klausul gör det i själva verket lättare

för Tyskland att blockera ett beslut och utgör en kompensation som landet fått för att det fått lika många röster som Frankrike, Förenade kungariket och Italien trots att landet har ungefär 20 miljoner fler invånare.

Det nya systemet gör det svårare att blockera beslutsfattandet i EU på grundval av befolkningsandelen. För närvarande kan sju medlemsstater som representerar 12,3 procent av befolkningen (med 26 röster tillsammans) förhindra att ett beslut fattas. Med det nya systemet är det svårare att blockera ett beslut, eftersom det krävs 8 medlemsstater som representerar 13,79 procent av befolkningen för att få ihop de 69 röster som krävs. Om man ser till det lägsta antalet medlemsstater som kan blockera ett beslut förblir situationen densamma, det vill säga tre medlemsstater, dock ej desamma, kan blockera ett beslut enligt båda systemen. Idag kan tre stora medlemsstater (inklusive Spanien) blockera ett beslut, och i det nya systemet kan två stora och en medelstor medlemsstat (exempelvis Portugal) blockera ett beslut. Tack vare klausulen om demografisk kontroll kan man, om Tyskland är en av medlemsstaterna, förhindra att ett beslut fattas tillsammans med en annan stor medlemsstat och en annan tredje medlemsstat utom Luxemburg.

Från analysen av den överenskommelse som antogs i Nice framgår att det nya omröstningssystemet, trots det invecklade sätt det presenterades på, i stor utsträckning motsvarar det nuvarande. En ny röstfördelningen görs dock till förmån för de fem största staterna och de två faktorer som hittills varit underförstådda – stater och befolkning – betonas uttryckligen.

Förslaget till fördrag innehåller två förklaringar som beskriver hur omröstningssystemet skall utvecklas efterhand som EU utvidgas tills det totala antalet medlemsstater är 27. Både förklaringen om utvidgningen och förklaringen om tröskeln för en kvalificerad majoritet och antalet röster för en blockerande minoritet utgör rena politiska kompromisser och innehåller kort sagt den gemensamma ståndpunkten att de femton medlemsstaterna åtar sig att fortsätta anslutningsförhandlingarna. De viktigaste beståndsdelarna i det planerade anpassningsarbetet är:

- De nya medlemsstaterna tilldelas i förväg sina vägda röster.
- Den spännvidd inom vilken den tröskel för att fatta beslut måste ligga, och som sträcker sig från ett procenttal som är lägre än det nuvarande, det vill säga 71,26 procent, upp till högst 73,4 procent.
- Det slutliga resultatet av systemet i ett EU med 27 medlemsstater.

Dessutom kan de två mekanismer som avses i protokollet om utvidgningen, det vill säga det minsta antalet medlemsstater och klausulen om demografisk kontroll – fungera som skyddsklausuler under hela processen. Slutligen måste systemet anpassas vid varje ny anslutning inom de gränser som fastställs i protokollet och de två förklaringarna.

I ett EU med 27 medlemsstater (enligt förklaringen tröskeln för kvalificerad majoritet och antalet röster för en blockerande minoritet) kommer besluten att fattas med 255 (73,91 procent) av totalt 345 röster.

13 medlemsstater kommer att kunna samla ihop 255 röster, det vill säga att med 27 medlemsstater kommer vi att få användning av den klausul som kräver att en majoritet av medlemsstaterna deltar i beslutet, vilket i sin tur betyder att även om man får ihop 255 av

rösterna så måste man ha stöd av ytterligare en medlemsstat, och att 14 medlemsstater kommer att kunna utgöra en blockerande minoritet även om de inte behöver motsvara mer än 11,62 procent av befolkningen.

255 röster motsvarar också minst 58,39 procent av befolkningen, vilket kan korrigeras med hjälp av den demografiska klausulen som kommer att fungera på samma sätt som med 15 medlemsstater.

Slutligen kan man konstatera att det nya systemets kriterier är mycket lika de nuvarande kriterierna. Att tröskeln ligger på 73,91 procent av rösterna, det vill säga högre än den nuvarande på 71,26 procent, är mindre viktigt eftersom den rör en annan röstfördelning. Det är inte rösterna som räknas utan antalet medlemsstater som kan få ihop rösterna. Ur denna synvinkel utgör kommer det att krävas en majoritet av medlemsstaterna (14) för att fatta beslut, precis som idag. Kraven ur demografisk synvinkel är också ungefär desamma, 58,39 procent, och den demografiska klausulen ändrar bara situationen för Tyskland som vi sett tidigare.

Vi anser att det förslag som stöddes av Europaparlamentet skulle ha underlättat beslutsfattandet. Förfarandet som slutligen infördes i fördraget är resultatet av den konsensus som var nödvändig för att man skulle uppnå den enhällighet som krävs vid varje fördragsändring. I detta avseende har denna konsensus gjort det möjligt att öppna vägen för utvidgningen. Endast tiden kan nu avgöra om systemet är effektivt eller ineffektivt.

### **Kommissionen**

Europaparlamentet har i samtliga sina resolutioner försvarat kommissionens roll som motor i den europeiska integrationen och i synnerhet den nyckelroll som institutionen spelar vid utövandet av Europeiska unionens lagstiftande befogenheter genom sitt monopol på rätten att ta initiativ och lägga fram förslag. Detta är skälet till parlamentets intresse för regeringskonferensens behandling av kommissionen i allmänhet och av dess sammansättning i synnerhet.

Kommissionens sammansättning var en fråga som under konferensen led av samma svårigheter som frågan om omröstningar med kvalificerad majoritet i rådet. Det var från början uppenbart att de flesta medlemsstaterna absolut motsatte sig att, uppenbarligen endast tillfälligt, förlora sin ledamot av kommissionen. De argument avseende effektivitet och försvar av kollegialitetsprincipen som fördes fram av dem som önskade begränsa antalet ledamöter besvarades med att det var nödvändigt att garantera unionens synlighet och kommissionens legitimitet inför medborgarna. Även då utvidgningen beaktades insisterades det på att de nya medlemsstaterna under alla omständigheter omedelbart skulle ha en ledamot av kommissionen och att deras integration i annat fall skulle äventyras.

Varken parlamentet eller kommissionen uttalade sig öppet till förmån för den ena eller den andra uppfattningen. Skälet var uppenbart. Debatten om antalet ledamöter av kommissionen var oskiljaktigt knuten till röstfördelningen i rådet; varje kompromiss måste omfatta båda dessa frågor. Kommissionen – och i än mindre grad Europaparlamentet – som inte deltog som förhandlande parter i regeringskonferensen, kunde inte lägga fram något ”kompromisspaket”. Parlamentet och kommissionen insisterade emellertid på det trängande behovet av att stärka ordförandens roll och att internt omorganisera kommissionen för det fall konferensen skulle förorda en kommission sammansatt av en ledamot från varje medlemsstat.

Genom protokollet om utvidgningen ändras artikel 213 i två omgångar:

- Genom den första ändringen som kommer att träda i kraft den 1 januari 2005 kommer kommissionen att bestå av en ledamot från varje medlemsstat.
- Genom den andra ändringen som kommer att träda i kraft när unionen har 27 medlemsstater (efter att det sista anslutningsfördraget har undertecknats) kommer rådet att enhälligt fastslå ett antal ledamöter som skall vara lägre än antalet medlemsstater, samt ett system för jämlik rotation. Protokollet tillägger att rotationen skall göras så, att ingen medlemsstat kommer att stå utanför kommissionen mer än en mandatperiod i följd och att på varandra följande kommissioner skall återspegla unionens demografiska och geografiska spännvidd på ett tillfredsställande sätt.

Även genom att utvidga dess tillämpningsområde, vilket många kommer att anse vara lämpligt i synnerhet med hänsyn till att det är det bästa sättet för att säkerställa att varje ny medlemsstat får en ledamot av kommissionen från och med sin anslutning såsom anges i protokollet, råder ingen tvekan om att konferensen har lyckats lösa en av de svåraste frågor som den stod inför.

Emellertid är de ändringar av fördraget som avser utnämningen av kommissionens ordförande och ledamöter, samt ordförandens starkare roll, viktigare än frågan om kommissionens sammansättning.

Att kommissionens ordförande utses och utnämns av rådet som sammanträder på stats- och regeringschefsnivå med kvalificerad majoritet garanterar inte bara ett rationellare urval, som inte längre kommer att underkastas veton, utan ger även en större betydelse åt parlamentets godkännande. Detsamma kan sägas om utnämningen av ledamöter av kommissionen och om omröstningen avseende godkännande av kommissionärskollegiet i dess helhet.

Det är lika betydelsefullt att ordförandens roll har stärkts, vilket parlamentet har begärt upprepade gånger:

- ordföranden beslutar om kommissionens interna organisation,
- han kan ändra fördelningen av ämnesområden under mandatperioden,
- han utser vice ordföranden med kollegiets godkännande,
- han kan begära att en ledamot av kommissionen skall avgå efter att ha utverkat kollegiets stöd.

Sammanfattningsvis kan sägas att genom Niceavtalet stärks kommissionens roll som överstatlig och oberoende institution och man undviker den risk, som följde med vissa förslag, för att kommissionen skulle förvandlas till rådets sekretariat. Vi anser att i och med det nya fördragets ikraftträdande kommer kommissionen att stå bättre rustad för att ansvarsfullt och opartiskt avgöra vad som är gemenskapens intressen.

### **Europaparlamentets sammansättning**

Parlamentets sammansättning grundas för närvarande på ett system med degressiv proportionalitet. I sin resolution av den 13 april förespråkade Europaparlamentet en

fördelning av platser som i större utsträckning skulle överensstämma med medlemsstaternas demografiska vikt. Utan att gå in på fördelningen av platser mellan medlemsstaterna som, såsom redan har nämnts i fråga om rådet, beslutas enhälligt, är det påtagligt att det inte går att finna någon som helst logik, varken degressiv eller proportionell, när Tjeckien och Ungern tilldelas färre platser än andra stater med liknande befolkningsmängd. Problemet kommer troligen att lösas i och med förhandlingarna om anslutningsfördragen, eftersom förklaringen om utvidgningen, i vilken platsfördelningen i EU med 27 medlemsstater anges, endast utgör ett politiskt åtagande.

Vad beträffar utvidgningsprocessen är anpassningen av parlamentets sammansättning till de kommande utvidgningarna komplicerad, förmodligen oviss och inte riskfri. I protokollet om utvidgningen som ändrar artikel 190 i EG-fördraget från och med den 1 januari 2004 och som får verkan från och med valperioden 2004-2009 anges antalet ledamöter som kan väljas i varje medlemsstat, men det anges även att så länge som man inte har uppnått det högsta tillåtna antalet om 732 ledamöter, kommer platserna per land att ökas proportionellt med en begränsning: ingen kan ha fler ledamöter än under innevarande valperiod 1999-2004, vilket innebär att om inget anslutningsfördrag undertecknas före den 1 januari 2004, så kommer antalet ledamöter per medlemsstat att vara oförändrat.

Vad beträffar de anslutningar som kan äga rum under en valperiod, kommer de nya medlemsstaterna att tilldelas det antal ledamöter som anges i förklaringen om utvidgningen och samma proportionella ökning kommer att tillämpas på dem som på övriga medlemsstater. Gränsen om 732 ledamöter kan överskridas provisoriskt till och med valperiodens utgång (vilket parlamentet hade godtagit i sin resolution av den 30 november 2000). Detta innebär att om det inte sker någon anslutning före 2004, eller endast mycket få, och om ett stort antal stater ansluter sig mellan 2004 och 2009, så kan gränsen om 732 ledamöter komma att överskridas betydligt, med alla problem som det kommer att medföra.

Det är rådet som kommer att fatta beslut om det konkreta antalet ledamöter per medlemsstat för varje valperiod. Eftersom protokollet förvånansvärt nog inte nämner någonting om detta får man förmoda att rådet kommer att fatta beslut med enkel majoritet.

Med det system som införts i Nicefördraget är det omöjligt att i förväg räkna ut antalet ledamöter per medlemsstat och det totala antalet ledamöter, och så kommer att vara fallet ända fram till den valperiod som följer på den valperiod under vilken anslutningsprocessen avslutas med de 12 kandidatstater som har inlett förhandlingar. Det kan således mycket väl hända att den ram som anges i förklaringen inte kommer att tillämpas före 2014.

Om det är svårt att finna något kriterium av ”konstitutionell” art som ligger till grund för systemet med kvalificerade omröstningar i rådet, är det ännu svårare att gissa sig till den logik som döljer sig bakom Europaparlamentets sammansättning. Enligt föredragandena har denna sammansättning i själva verket tjänat som jämvikt till röstfördelningen i rådet. Förmodligen är det samma skäl som ligger till grund för att öka det tak för antalet ledamöter som sattes i Amsterdam och som härnäst kommer att vara 732.

### **Domstolen och förstainstansrätten**

Reformen av domstolen utgör tvivelsutan en av de framgångar som uppnåddes i Nice. Syftet med reformen var att underlätta förvaltningen av gemenskapsrätten samtidigt som man bevarade gemenskapsrättens enhetlighet.

Reformen berör såväl domstolen som förstainstansrätten. Det kan rentav sägas att reformen kretsar kring den nya roll som ges förstainstansrätten.

Domstolen kommer att bestå av en domare per medlemsstat, vilket i själva verket bevarar den situation som anges i nuvarande fördrag. Den stora nyheten är att utöver plenum inrättas en stor avdelning, vars särskilda egenskaper regleras i den stadga som bifogas fördraget.

Även förstainstansrätten kommer att bestå av en domare per medlemsstat. De två stora nyheterna avseende förstainstansrätten är möjligheten att inrätta särskilda rättsinstanser och den betydande ökningen av dess befogenheter i syfte att lindra arbetsbördan för domstolen. Förstainstansrätten kommer inte bara att ha behörighet att fatta beslut i talan om laglighetsprövning, underlåtenhet att fatta beslut, gemenskapens ansvar i avtalsförhållanden samt i fråga om att slita tvister mellan gemenskapen och dess anställda, utan även att ha behörighet att bedöma en del av frågorna i begäran om förhandsavgörande. Förstainstansrätten kommer även att kunna uttala sig i överklaganden mot beslut av de särskilda rättsinstanserna. Dessa beslut kommer att i undantagsfall kunna omprövas av domstolen när det föreligger en allvarlig risk för att gemenskapsrättens koherens och enhetlighet skulle äventyras.

Den stora nyheten för parlamentets del är att det i fördraget har tillerkänts befogenhet att väcka talan i fråga om laglighetsprövning (artikel 230) mot gemenskapsinstitutionerna på samma villkor som medlemsstaterna, rådet och kommissionen. Parlamentet kommer även att kunna begära ett yttrande från förstainstansrätten om huruvida internationella avtal som håller på att förhandlas fram är förenliga med fördragen (artikel 300.6).

Avseende denna reform, som i stora drag sammanfaller med parlamentets krav, är följande värt att uppmärksamma: med hänsyn till att ledamöterna av kommissionen och dess ordförande kommer att utnämnas och utses av rådet med kvalificerad majoritet, kommer de båda gemenskapsdomstolarna från och med Nicefördragets ikraftträdande att vara de enda gemenskapsinstitutioner vars medlemmar utses i samförstånd mellan medlemsstaternas regeringar. Domarna i de särskilda rättsinstanserna kommer däremot att utses av rådet med enhällighet.

## **Revisionsrätten**

De främsta förändringarna som görs enligt förslaget till fördrag är följande:

- Revisionsrättens kommer att bestå av en medborgare från varje medlemsstat. För närvarande är de 15, vilket i praktiken innebär samma sak. Även om parlamentet i sin resolution av den 13 april 2000 hade begärt ett fast antal ledamöter, preciserade det inte vilket detta antal skulle vara.
- Förfarandet för att utnämna ledamöter: rådet kommer att besluta med kvalificerad majoritet.
- Särskilda rättsinstanser kommer att kunna inrättas, på samma sätt som i förstainstansrätten.
- Revisionsrätten kommer att kunna anta sin egen arbetsordning, vilken skall godkännas av rådet med kvalificerad majoritet.



- Revisionsförklaringen kommer att kunna kompletteras med specifika bedömningar av varje område för gemenskapens verksamhet.

Dessa ändringar innebär en förstärkning av revisionsrättens ställning. Dessutom uppmanas revisionsrätten och de nationella kontrollinstitutionerna i en förklaring som bilagts fördraget att förbättra sitt samarbete och revisionsrättens ordförande tillåts att upprätta en kontaktkommitté med ordförandena för de nationella institutionerna. Detta ligger helt i linje med parlamentets önskemål såsom dessa uttryckts i ovannämnda resolution, nämligen att förstärka revisionsrättens kontrollbefogenheter i förhållande till nationella och regionala myndigheter.

Det är även nödvändigt att nämna att kommissionens förslag, som stöddes av parlamentet, att upprätta en allmän europeisk åklagarmyndighet som skulle utgöra ett oberoende organ specialiserat i att vid nationella myndigheter väcka åtal mot bedrägerier som gäller unionens finansiella intressen, inte har fått något gensvar i det nya fördraget.

### **Ekonomiska och sociala kommittén**

Kommissionens förslag, som stöddes av parlamentet, att ta in företrädare för det civila samhället i Ekonomiska och sociala kommittén infördes, dock på ett mindre omfattande sätt än vad vi föreslog, i den slutliga avfattningen av artikel 257 i EG-fördraget, då det anges att kommittén kommer att vara sammansatt av företrädare för de olika ekonomiska och sociala grupperingarna i det organiserade civila samhället. Bland de olika kategorier som nämndes i denna artikel har nu även konsumenterna lagts till.

Inför utvidgningen har taket för antalet medlemmar i kommittén satts till 350, vilket innebär att det nuvarande antalet företrädare per medlemsstat i EU 15 inte kommer att ändras. Att man valt att bibehålla antalet medlemmar i Ekonomiska och sociala kommittén har berott på nödvändigheten att behålla regionkommittén, vars sammansättning är mycket mer problematisk. Även förfarandet för att utnämna medlemmarna har förändrats. Rådet kommer i det avseendet att fatta beslut med kvalificerad majoritet.

### **Regionkommittén**

De ändringar som har gjorts genom utkastet till fördrag är mer omfattande vad beträffar denna kommitté.

För det första skall deras ledamöter härnäst ha valts till ett regionalt eller lokalt organ eller vara politiskt ansvariga inför en vald församling. Det rör sig om ett krav som parlamentet framfört upprepade gånger. Kravet förstärks då det i artikel 263 även föreskrivs att varje ledamot i kommittén vars mandat har upphört skall ersättas.

Antalet företrädare i kommittén per medlemsstat har inte ändrats och det totala antalet ledamöter har ökat till maximalt 350 efter anslutningarna. Detta har blivit nödvändigt på grund av att det är nödvändigt att bibehålla representationen för regioner som är konstitutionellt erkända av medlemsstater som är federala eller starkt regionaliserade. Det skall erinras om att parlamentet av samma skäl i ovannämnda resolution från april månad hade stött bibehållandet av nuvarande antal ledamöter.

Rådet skall härnäst med kvalificerad majoritet besluta om förteckningen över ledamöter i regionkommittén.

Det skall påpekas att beslut med kvalificerad majoritet om utnämningar i revisionsrätten och de båda kommittéerna under alla omständigheter kommer att fattas i enlighet med de förslag som lagts fram av varje medlemsstat. Detta klargörande som införts i de relevanta artiklarna i fördraget inger en viss tveksamhet och leder till frågor kring hur effektiv denna kvalificerade majoritet egentligen kommer att bli.

## **II. Utökningen av omröstningar med kvalificerad majoritet**

I en förklaring av Belgien, Italien och Frankrike som bifogades Amsterdamfördraget uttrycktes att det var nödvändigt att stärka institutionerna och i synnerhet att utvidga förfarandet med omröstningar med kvalificerad majoritet. Denna förklaring uttryckte i själva verket dessa staters frustration över den otillräckliga reformen av fördragen. På samma sätt beklagade Europaparlamentet i punkt 14 sin resolution av den 19 november 1997 det fördragets brister.

Detta ämne diskuterades även vid denna regeringskonferens, till en början något tveksamt men senare med viss beslutsamhet, och blev det ämne som, åtminstone i statistiskt hänseende, krävde flest antal arbetstimmar för konferensdeltagarna.

En utökning av antalet medlemsstater till 27 kommer att innebära att medlemsstaternas intressen kommer att differentieras betydligt och att många fler och olika politiska kulturer kommer att finnas företrädade, vilket kan förlama beslutsfattandet på de områden som regleras av enhällighet i rådet. Det är inte bara parlamentet och kommissionen som är medvetna om denna risk. Flera medlemsstater delar denna oro. Beviset är det intresse som visades och den ansträngning som gjordes under regeringskonferensen för att underlätta införandet av mekanismen för närmare samarbete. Detta intresse ökade i takt med att det blev uppenbart vilka svårigheter som fanns på vägen mot att göra betydande framsteg i fråga om utökningen av omröstningarna med kvalificerad majoritet. Vissa agerade som om det närmare samarbetet skulle kunna motverka en förlamad lagstiftning: om helheten inte kan integreras ytterligare – verkade de mena - får detta åtminstone inte hindra de villigaste från att fortsätta sin integration.

Parlamentet ansåg att utökningen av omröstningarna med kvalificerad majoritet skulle ingå i en samtidig rationalisering och demokratisering av beslutsförfarandena i unionen. Genom att alltid tillämpa den grundläggande principen (som det råder enhällighet kring) om unionens dubbla legitimitet i beslutsprocessen, har parlamentet försvarat uppfattningen att den allmänna regeln vid ärenden av lagstiftningskaraktär skall vara omröstning med kvalificerad majoritet i rådet och medbeslutande med parlamentet. Därigenom förenas effektivitet i beslutsfattandet med förfarandenas demokratiska legitimitet. Endast ämnen av konstitutionell art, definierade som de ämnen som behöver ratificeras av de nationella parlamenten, borde fortsätta att omfattas av regeln om enhällighet.

Om reformen av institutionerna inte har vägletts av principer av allmän ordning, har behandlingen av regeringskonferensens förfaranden för beslutsfattande inte varit lyckosammare. Och detta trots det portugisiska ordförandeskapets ansträngningar för att rationalisera debatten med utgångspunkt i en viss klassificering av bestämmelserna i fördragen. Detta försök misslyckades och konferensen förhandlade om varje enskilt fall i den redan i sig reducerade förteckningen över rättsliga grunder som diskuterades. Amsterdamfördraget hade dessutom antagits kort tid dessförinnan och en stor del av medlemsstaterna var inte villiga att återuppta debatten. Exempelvis kan nämnas att det portugisiska ordförandeskapet under överskriften ”institutionella anomalier” i ovannämnda

klassificering hade angivit de rättsliga grunder som omfattades av enhällighet i rådet och medbeslutande med parlamentet. Vissa delegationer hävdade att om de fallen skulle anses utgöra anomalier, kunde de mycket väl lösas genom att medbeslutandet ersattes med ett enkelt samråd med parlamentet.

Det skall även noteras att då fråga var om att upphäva samarbetsförfarandet, som fortfarande tillämpas på fyra bestämmelser i kapitlet om monetär politik i EG-fördraget, beslutade konferensen enhälligt att ersätta det med enkelt samråd med parlamentet. Ecofin var den som knappt två veckor före toppmötet i Nice motsatte sig detta förslag och kallade det för en institutionell tillbakagång. Om ”det hade kunnat vara värre” skulle vara ett av kriterierna för att bedöma utkastet till fördrag – vilket det alls inte är för föredragandena – skulle bibehållandet av samarbetsförfarandet vara en god anledning till tillfredsställelse.

Rådet har insisterat på att betona den kvantitativa utvidgningen av omröstningarna med kvalificerad majoritet. Kvalificerad majoritet kommer att tillämpas i 35 nya fall varav 22 omedelbart efter fördragets ikraftträdande och de övriga vid ett senare tillfälle eller efter enhälligt beslut i rådet, varvid man åtminstone undviker en ny regeringskonferens.

Men vilka förändringar medför reformen i kvalitativt hänseende? Åtminstone åtta av de nya artiklar som omfattas av kvalificerad majoritet avser utnämningar, varav den viktigaste rör utnämningen av kommissionens ordförande och ledamöter. Övriga bestämmelser har olika vikt. På de områden som vi skulle kunna kalla ”väsentliga” har resultaten likaledes varit olika, vilket bland annat har berott på att man inte bara diskuterade ”från fall till fall” utan även omedelbart började förhandla om stycken. Men vad som verkligen är anmärkningsvärt är det stora antalet förklaringar, undantag, skyddsklausuler och uppskov – och det rör sig inte om uppskov till bestämda datum utan om uppskov som är villkorade av att andra anknyttande beslut antas – som är knutna till de flesta betydelsefulla rättsliga grunder som man har lyckats fatta beslut om.

Vi står på nytt inför inneboende svårigheter som följer av att förhandlingarna är mellanstatliga, svårigheter som under denna konferens synbarligen har förvärrats av att det varit absolut nödvändigt att uppnå en överenskommelse på det institutionella området, vilket banat väg för ett otal korsade veton mot en ökad användning av kvalificerad majoritet.

Medbeslutandet med parlamentet utgjorde ett mindre problem under konferensen och resultaten är uppenbara. I utkastet till fördrag föreskrivs 6 nya fall av medbeslutande (om vi inkluderar bestämmelserna i avdelning IV i EG-fördraget, i vilket medbeslutandet med kvalificerad majoritet villkoras av ett enhälligt beslut i rådet). För av de nya fallen av kvalificerad majoritet är endast tre av lagstiftande karaktär i utkanten av medbeslutandet: budgetförordningen, interna tillämpningsföreskrifter för samarbetsavtal samt strukturfonderna och sammanhållningsfonden, vilka även fortsättningsvis kommer att omfattas av parlamentets godkännande. Det handlar om områden som är av särskild betydelse på grund av deras omfattande konsekvenser för budgeten. Att utesluta dem från medbeslutandeförfarandet skulle bibehålla en oberättigad obalans mellan parlamentets budgetbefogenheter och dess lagstiftande befogenheter. Medlemsstaternas politiska känslighet i budgetfrågor uttrycks med särskild intensitet när det gäller strukturfonderna och Sammanhållningsfonden, där tillämpningen av omröstningar med kvalificerad majoritet inte enbart skjuts upp till ett datum efter fördragets ikraftträdande (den 1 januari 2007) utan även underställs ytterligare ett villkor, det vill säga att man först har antagit den kommande budgetplanen. I själva verket är det allvarligaste att regeringskonferensen helt förkastat möjligheten att ens överväga att låta medbeslutandet omfatta även ämnen som redan tidigare var föremål för kvalificerad majoritet.

Därigenom förnekade konferensen en grundläggande institutionell princip som man gjorde stora framsteg kring i Amsterdam: nämligen att medbeslutandet som allmän regel skall åtfölja omröstningar med kvalificerad majoritet i ärenden av lagstiftningskaraktär.

Även om det mest betydande förfarandet för parlamentets deltagande i lagstiftningsförfaranden är medbeslutandet, är det inte det enda. Endast två nya fall av godkännande har lagts till (mer om det nedan). Parlamentet hade krävt det för de flesta utnämningarna men även för ratificeringen av internationella avtal, ett område där förvirring om ansvarsområden och tvetydigheter i fråga om de förfaranden som skall följas båda bidrar till att försvaga unionens ställning i världen (detta är särskilt tydligt på handelspolitikens område, och de ändringar som gjorts i artikel 133 är klart otillräckliga).

Vi anser att utvidgningen av omröstning med kvalificerad majoritet utgör en av nyckelpunkterna för regeringskonferensen, såväl ur utvidgningshänseende som när det gäller fördjupningen av den europeiska integrationen. Ekvationen ”kvalificerad majoritet = tillämpning av medbeslutandeförfarandet” är ett krav som grundas på den demokratiska principen. Föredragandena anser att de resultat som uppnåddes i Nice på detta område är klart otillräckliga.

### **III. Närmare samarbete**

Trots att det närmare samarbetet fördes upp sent på konferensens dagordning, blev det en av de viktigaste punkterna för reformarbetet och väckte ett ovanligt intresse om man beaktar att det inte hade haft något tillfälle att tillämpas på grund av att det införts i fördragen för så kort tid sedan.

Som vi antytt ovan, kunde enligt många medlemsstater det närmare samarbetet motverka en otillräcklig utökning av omröstningarna med kvalificerad majoritet och förhindra en eventuell handlingsförlamning efter utvidgningen. I sin resolution av den 25 oktober 2000, som grundades på Gil Robles rapport, varnade parlamentet just mot den bedrägliga tanken på att närmare samarbete skulle kunna anses utgöra ett alternativ till omröstning med kvalificerad majoritet.

Det grundläggande målet för reformen var att underlätta tillämpningen av systemet genom att undanröja rätten till veto genom hänvändelse till Europeiska rådet. Detta mål uppnåddes fullständigt inom den första och den tredje pelaren, de två områden för vilka Amsterdamfördraget hade utarbetat det närmare samarbetet.

Parlamentets roll i tillståndsförfarandet har förstärkts, om än inte så mycket som parlamentet hade önskat. Kammaren ansåg att dess godkännande var den demokratiska garanti som skulle åtfölja avskaffandet av vetorätten. Inom den tredje pelaren omvandlas rätten till information till föreskrivet samråd. Inom den första pelaren bibehålls samrådet som allmän regel, men tillståndet kräver parlamentets godkännande när det närmare samarbetet avser ett område som omfattas av medbestämmande. Även om detta säkerställer en viss parallellism mellan parlamentets ”ordinarie” befogenheter och dess roll i fråga om tillstånd till närmare samarbete, är det likväl paradoxalt, eftersom kammaren i ovannämnda resolution från oktober 2000 förespråkade att de områden som omfattas av omröstning med kvalificerad majoritet (och därigenom av medbeslutande) inte skulle kunna bli föremål för närmare samarbete.

Det tredje tillfredsställande inslaget i reformen är att det närmare samarbetet har införts inom

området för den andra pelaren, även om det rör sig om en tillfredsställelse som måste nyanseras. För det första för att det endast rör ”tillämpningen” av åtgärder och gemensamma ställningstaganden, såväl tillämpningen av gemensamma strategier som, vilket är mycket betydelsefullt, försvarspolitiken lämnas åt sidan. För det andra för att det föreskrivs en möjlighet att lägga veto i fråga om tillståndet till närmare samarbete genom hänvändelse till Europeiska rådet. För det tredje för att parlamentets roll är begränsad till en rätt att informeras och för det fjärde för att kommissionens roll endast är att avge ett yttrande kring det närmare samarbetets förenlighet med bestämmelserna i fördraget.

Europaparlamentet hade insisterat på att reglerna för de olika ämnena i den första och tredje pelaren skulle slås samman och göras enhetliga. Även om detta inte har skett i fråga om förfarandena, har man icke desto mindre rationaliserat och förenat de nödvändiga villkoren för att tillåta ett närmare samarbete. Det är kanske lämpligt att här erinra om att även om parlamentet inom ramen för denna senaste reform av fördragen har stött förslagen att underlätta genomförandet av närmare samarbete, så har vår institution upprepade gånger uttryckt förbehåll mot denna mekanism. Förbehållen kan sammanfattningsvis förklaras med att man önskar undvika ett ”Europa à la carte”. Därför har parlamentet insisterat på att de villkor som redan var inskrivna i fördragen skulle bibehållas.

Parlamentets krav har i detta avseende mött framgång. Villkoren har faktiskt bibehållits och bland dessa förtjänar två stycken att nämnas separat. Det antal medlemsstater som krävs för att inleda ett närmare samarbete är nu 8, vilket antal nu utgör hälften av medlemsstaterna (enligt gällande lagstiftning) men i en union med 27 medlemsstater kommer att utgöra mindre än en tredjedel av dessa (såsom parlamentet begärt). Det krav på att närmare samarbete endast skulle tillämpas som ett ”sistahandsalternativ” och som parlamentet ville skulle vara rättsligt bindande har konkretiserats något genom att det anges att man endast kan tillåta närmare samarbete om det har bevisats att dess mål inte kan uppnås ”inom rimlig tid”.

#### **IV. Skyddet för de grundläggande rättigheterna**

Enligt artikel 7 i unionsfördraget tillåts sedan Amsterdam att en rättigheter som följer av unionsmedlemskapet kan upphävas om det konstateras att de grundläggande rättigheterna åsidosätts allvarligt och ihållande.

Att det var omöjligt att handla lagligt inom ramen för fördragen i det ”österrikiska fallet” påvisade en lucka som i det nya fördraget täcks genom en ”förvarningsmekanism” som gör det möjligt att genom ett beslut av rådet (med fyra femtedels majoritet) fastslå att det föreligger en allvarlig risk för respekten för de grundläggande rättigheterna i en av unionens medlemsstater. Det går inte att förbise att det var Österrike (som var försvarslöst inför luckan i fördraget) som var den första medlemsstat som lade fram ett förslag för denna innebörd.

Förutom att parlamentet har initiativrätt, krävs även dess samtycke. Detta samtycke uppnås med två tredjedels majoritet som avges av dem som utgör majoriteten av dess ledamöter.

#### **V. Stadgan om Europeiska unionens grundläggande rättigheter**

Det konvent som hade i uppdrag att utarbeta en stadga om Europeiska unionens grundläggande rättigheter godtog enhälligt mellan sina fyra delar ett utkast som granskades av stats- och regeringscheferna vid Europeiska rådets möte i Biarritz den 14 oktober 2000 och godkändes enhälligt. I sin resolution av den 14 november 2000 (som grundades på betänkandet av Duff-Voggenhuber) godkändes likaledes stadgan, vilken proklamerades

högtidligt av de tre institutionerna den 7 december 2000 i Nice.

Alltsedan Duff/Voggenhuber-resolutionen av den 16 mars 2000 har parlamentet uttalat sig entydigt för att stadgan skall införlivas med fördragen. Parlamentets ställningstagande stöds på logiska överväganden. Om innehållet i stadgan var positivt – och det måste ha varit fallet eftersom den hade godkänts enhälligt av Europeiska rådet – vore den bästa lösningen att ge den full rättslig verkan. Icke desto mindre gör sig logiken inte alltid själv gällande då det gäller att bygga Europa, och sex regeringar – Förenade kungarikets, Irlands, Danmarks, Finlands, Sveriges och Nederländernas – motsatte sig införlivandet och även parlamentets kompromissförslag som bestod i att göra en hänvisning till stadgan i artikel 6.2 i EU-fördraget. Detta ledde paradoxalt nog till att någon hänvisning inte skedde till stadgan i sagda artikel, samtidigt som det i denna artikel hänvisas till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, till vilken regeringskonferensen likaledes beslutade att någon anslutning inte skulle ske.

Att stadgan inte införlivats innebär alls inte att den inte har verkan. Den har politisk verkan, vilket visas av de hänvisningar till stadgan som görs i den rapport som utarbetades av Ahtisaari, Frowein och Oreja angående situationen i Österrike; normativ verkan som följer av parlamentets och kommissionens fasta beslutsamhet att anse stadgan utgöra en referens som inte kan förbigås i all deras lagstiftning; eller rättsliga effekter, vilket visas av de första domar som Tysklands och Spaniens konstitutionsdomstolar avkunnat och i vilka det hänvisas till stadgan.

Att stadgan inte fördes in i fördragen är ett beklagligt resultat för Europaparlamentet. Regeringskonferensen är ett nytt tillfälle för att åter ta upp denna fråga som inte fick någon lösning i Nice.

## **VI. Andra ändringar av fördraget**

**Vad gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt försvarspolitiken** behandlade regeringskonferensen endast vid sitt förberedande arbete dels tillämpningen av omröstningar med kvalificerad majoritet när särskilda representanter skall utses (artikel 23 i EU-fördraget) och när internationella avtal skall ingås (artikel 24 i EU-fördraget), dels införandet av mekanismen för närmare samarbete under andra pelaren.

En mer omfattande diskussion hölls parallellt med regeringskonferensen i rådet (allmänna frågor). De två rapporter som lades fram av det portugisiska respektive det franska ordförandeskapet ledde till de relativt begränsade ändringar som infördes i EU-fördraget. Artikel 17 ändras därmed och de formella kraven i samband med VEU:s införlivande i unionen försvinner.

Det mest betydelsefulla är dock införlivandet i fördraget (artikel 25) av den nya kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik som skall övervaka den internationella situationen och bidra till att utforma politiken på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. På samma sätt skall kommittén också övervaka genomförandet av den beslutade politiken, "utan att det påverkar ordförandelandets eller kommissionens befogenheter". Det var tekniskt nödvändigt att införliva denna kommitté i fördraget eftersom de nuvarande bestämmelserna inte gör det möjligt att ge den fulla befogenheter för att hantera en kris, men det kommer förmodligen också att förbättra samordningen av besluten.

I en förklaring som antogs av konferensen (nr 1) om den europeiska säkerhets- och

försvarspolitikerna hänvisar man på nytt till de texter som antogs av Europeiska rådet i Nice på detta område. Man påpekar att Europeiska rådet på grundval av gällande bestämmelser i EU-fördraget måste anta ett beslut för att denna politik skall bli operativ så snart som möjligt, och senast vid mötet i Laeken, utan krav på att Nicefördraget först skall ha trätt i kraft.

Vad gäller det rättsliga samarbetet har **Europeiska enheten för rättsligt samarbete (Eurojust)** införlivats i fördraget (artiklarna 29 och 31). Eurojust som består av företrädare för de nationella åklagarmyndigheterna får genom det nya fördraget följande funktioner: bidra till lämpligt samarbete mellan medlemsstaternas nationella åklagarmyndigheter, stödja brottsutredningar som gäller grov gränsöverskridande brottslighet, i synnerhet om den är organiserad, med beaktande bland annat av Europols analyser och bedriva ett nära samarbete med det europeiska rättsliga nätverket, särskilt för att underlätta verkställighet av framställningar om rättslig hjälp och om utlämning.

Det kommer med all säkerhet att vara värdefullt att låta en ny form för rättsligt samarbete ingå i EU-fördraget, men det är beklagligt att de nya bestämmelserna inte ger enheten konkreta administrativa befogenheter och att dess förvaltning skall styras med den mellanstatliga metoden.

På grund av dess betydelse för parlamentet bör man särskilt omnämna införlivandet i fördraget av en ny rättslig grund, som gör det möjligt att med kvalificerad majoritet och medbeslutandeförfarandet anta en **stadga för europeiska politiska partier**, och framför allt bestämmelser avseende finansieringen av dessa. På samma sätt välkomnar vi övergången till kvalificerad majoritet i rådet för antagandet av **stadgan för Europaparlamentets ledamöter**. Det är ytterst beklagligt att bestämmelserna avseende beskattningssystem fortfarande kräver enhällighet.

\*\*\*\*\*

Nicefördraget omfattar vissa andra frågor som kräver en mycket mer ingående analys än vad som görs i detta dokument.

## **FÖRKLARINGEN OM UNIONENS FRAMTID**

Förklaringen om unionens framtid visar både på framgångarna och misslyckandena vid regeringskonferensen i Nice.

Den är ett nederlag, eftersom bestämmelserna i förklaringen i själva verket är ett svar på allt det som misslyckades i Nice. Själva omständigheten att den har antagits utgör ett slags ”syndabekännelse” som återspeglar det nya fördragets egna upphovsmäns otillfredsställelse. Å andra sidan är den en framgång, eftersom den utgör en reaktion som banar väg för ett nytt sätt att föreställa sig ”Europa”. Detta kommer att framgå i analysen av förklaringens olika delar.

Genom Nicefördraget har den mellanstatliga modellen för att reformera fördragen och få unionen att göra framsteg nått vägs ände. Nivån på diskussionerna under denna konferens har visat att summan av femton nationella intressen inte nödvändigtvis är lika med det gemensamma intresset.

I förklaringen föreslås att en regeringskonferens skall hållas år 2004. Det skulle inte kunna förhålla sig annorlunda, eftersom Nicefördraget inte har ändrat förfarandet för översyn av

fördragen enligt artikel 48 i EU-fördraget, varför den anomali som parlamentet har påtalat vid flera tillfällen kvarstår. I den politiska unionens aktuella skede går det inte att betrakta Europeiska unionen som om den vore en klassisk internationell organisation. Men samtidigt anges i förklaringen att 2004 års regeringskonferens skall föregås av en öppen process. Denna process klargörs inte i detalj, men konkreta uppgifter anges för densamma och likaså anges vilka som skall delta.

Denna öppna process innebär under alla omständigheter att det måste finnas en stor offentlig debatt som förberedelse för 2004 års regeringskonferens. Önskar man på detta sätt undvika den kluvenhet som förefaller ha drabbat debatten om den europeiska integrationen? Erinras skall att de båda regeringskonferenser som förberedde Maastrichtfördraget hade ambitiösa mål. På den tiden kunde man tala om att det fanns en strategi. Föregående årtiondes tre fördrag har här och var ”lappat” den strategin.

Under första halvåret 2000 och skedde det besynnerliga att samtidigt som en regeringskonferens fördes med anspråkslös omfattning och ringa ambitioner, fördes i olika politiska fora en djupgående diskussion om unionens framtid på högsta nivå, som massmedia skildrade i stor utsträckning. Höga politiska företrädare gav sig in i en offentlig debatt kring den europeiska integrationens utmaningar och lade fram sin vision om framtiden.

Under tiden fortsatte regeringskonferensen sitt arbete och visade en envis likgiltighet inför denna offentliga debatts utveckling. Vi får inte ta miste: aktörerna i regeringskonferensens slutskede var desamma som hade fört denna högtflygande strategiska debatt.

Innebär förklaringen ett slut på denna form av kluvenhet som vi åsett alltsedan Maastricht, i vilken den strategiska debatten följer helt andra banor än de på varandra följande reformerna av fördragen? Den tydligt strategiska arten av de ämnen som valts (på ett icke uttömmande sätt) i förklaringen och som skall vara föremål för nästa reform förefaller innebära att frågan skall besvaras jakande.

I förklaringen medges begränsningarna i den reform som genomfördes i Nice, just genom att dess främsta framgång anges, nämligen att den bereder vägen för utvidgningen. Förklaringen förefaller mena att när nu de sista problemen har klarats av och en överenskommelse har nåtts i de frågor som är oundgängliga för att kunna ta emot nya medlemmar, kan man tala om framtiden på allvar.

I denna framtid deltar redan kandidatstaterna. Det är talande att det i förklaringen anges att de redan kommer att närvara i 2004 års regeringskonferens som observatörer (uppenbarligen gäller detta dem som då ännu inte har anslutit sig till unionen). Dessutom skall nödvändiga åtgärder vidtas för att optimera resultaten av deras deltagande i den process som skall föregå 2004 års regeringskonferens.

Den uppmärksamhet som i förklaringen fästs vid kandidatstaterna kan på sätt och vis uppfattas som ett politiskt ställningstagande för ett europeiskt projekt i vilken det väsentliga är att samtliga ansluter sig och inte för en förutbestämd konstitutionell struktur som kan utesluta vissa.

I uppfattningen uppmärksammas även behovet att garantera demokratisk legitimitet och insyn, samt av att föra unionen närmare medborgarna. Detta avser två saker: dels avses de reformer som kvarstår att genomföra, dels själva processen med öppen debatt som skall föregå och förbereda reformerna.



Det råder inget tvivel om den demokratiska legitimiteten hos konferensens deltagare, nämligen medlemsstaternas regeringar. Men den demokratiska legitimiteten företräds inte bara av dem, de nationella parlamenten och Europaparlamentet som direkt representerar medborgarna har en legitimitet som är oundgänglig för att Europeiska unionen skall kunna göra framsteg.

Om förklaringen har fördelen att för första gången medge att den parlamentariska dimensionen – på europeisk och nationell nivå – måste företräddas under reflexionerna kring unionens framtid, måste den förberedande process inför konferensen som inleds genom förklaringen ge plats åt parlamentens deltagande i utarbetandet av förslag, med den politiska och institutionella tyngd som tillkommer dem.

Den parlamentariska dimensionen innebär i sig att förberedelserna inför reformen förs närmare medborgarna, som parlamenten är direkta företrädare för. Men förklaringen går längre och skisserar en vidare offentlig debatt i vilken den allmänna opinionen i stort borde kunna delta: ekonomiska, politiska, akademiska kretsar och icke statliga organisationer. Denna offentliga debatt nedifrån och upp (bottom up) är väsentlig för en process av kollektiv eftertanke och skall inte förväxlas (det saknas stöd för ett sådant misstag i förklaringen) med den formella institutionella roll som parlamenten har i processen.

Tre frågor måste understrykas vad beträffar den reformprocess som har skisserats i förklaringen. Det rör sig om dagordningen, metoden och schemat för processen.

1. I förklaringen fastslås ämnena för kommande reform, men på ett öppet, inte uttömmande sätt. Det framgår tydligt av förklaringen att de fyra ämnena som uttryckligen nämns kan kompletteras med andra. Dessa fyra ämnena är i sig själva mycket betydande. Kompetensfördelningen, de nationella parlamentens roll, förenklingen av fördragen och ställningen för stadgan om de grundläggande rättigheterna är ämnena som kan medföra djupgående förändringar av unionens konstitutionella struktur och rentav av dess grundläggande principer. Vi anser att avsaknaden av en spärr för antalet punkter på dagordningen för 2004 bör vara en principfråga för parlamentet, annars kommer den debatt som omtalas i förklaringen att få en enbart formell karaktär. Vi vill påpeka att dessa fyra ämnena och i synnerhet två av dem under alla omständigheter är av väsentlig betydelse för den europeiska integrationen. Vi tänker på den tydligare avgränsningen av Europeiska unionens och medlemsstaternas respektive befogenheter, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, och frågan om de nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.

Det första av dessa ämnena pekar i riktning mot att en förteckning över befogenheter upprättas, vilket är kännetecknande för federala system. Om detta genomförs inom unionen, innebär det att en uttömmande förteckning upprättas över områden där Europeiska unionen är ensam behörig, att en annan förteckning upprättas över områden för medlemsstaternas behörighet och att en tredje förteckning upprättas över områden med delad behörighet, vars tillämpning i varje konkret fall skall ske med iakttagande av subsidiaritetsprincipen.

Om detta sker kommer det att innebära en radikal brytning med en av gemenskapsmetodens egenskaper, nämligen att den fortskridande tilldelningen av befogenheter till unionen ersätts med en definitiv tilldelning av de olika befogenhetsområdena. Detta har ingenting att göra med den metod som hittills tillämpats, och vore mycket svårt att praktiskt tillämpa, eftersom det faktiskt skulle

skapa ett system med tre kammare.

Europaparlamentet kommer att få möjlighet att uttala sig i denna viktiga fråga i det betänkande som utskottet för konstitutionella frågor har anförtrott Lamassoure.

Detsamma gäller det andra av dessa ämnen, nämligen det som avser de nationella parlamentens roll i Europeiska unionens struktur. Historiskt sett bestod gemenskapens parlamentariska församling av nationella parlamentsledamöter. Europaparlamentet valdes i allmänna val först 1979. Denna utveckling återspeglar såväl principen om demokratisk legitimitet som omständigheten att parlamentet från att ha varit en enbart rådgivande församling nu har en medbeslutande funktion. De nationella parlamentens eventuella deltagande i beslutsprocessen på lagstiftningsområdet – som några önskar – ställer åtskilliga frågor som kräver en ingående debatt. Det betänkande som utskottet för konstitutionella frågor har anförtrott sin ordförande, Napolitano, utgör en lämplig ram för denna debatt.

Föredragandena önskar trots detta emellertid fästa medborgarnas uppmärksamhet på den radikala omsvängning som dessa båda mål utgör för hur vi vill utveckla det europeiska samarbetet. En förändring av dessa båda kännetecken kräver en stor offentlig debatt om hur medborgarna vill att Europeiska unionen skall vara; därför kommer regeringskonferensen 2004 inte att likan tidigare fördragsrevideringar, utan kommer att få en konstitutionell omfattning.

Vi står inför en debatt om den europeiska integrationens art. De frågor som kommer att behandlas vid förhandlingsbordet – upprepar vi – begränsas inte till de fyra som anges i förklaringen, dessutom måste även följande frågor besvaras: Vad vill vi göra tillsammans? Och vilken roll vill vi att Europa skall spela i världen?

## 2. I förklaringen skisseras en process i tre etapper:

Under den **första etappen**, som skall äga rum under det svenska och det belgiska ordförandeskapet, kommer en omfattande diskussion att föras med deltagande av de gemenskapsinstitutionerna och företrädare för de nationella parlamenten och den allmänna opinionen, dvs. medborgarna i allmänhet. Europaparlamentet har ett oeftergivligt ansvar som inte inskränker sig till att enbart delta i denna debatt, utan även måste omfatta debattens organisation och genomförande, i nära samarbete med de olika rådsordförandeskapen och kommissionen.

Det huvudsakliga målet för den första etappen är, förutom att samla in uppfattningar och initiativ från den offentliga debatten, att dra upp en strategi för den andra etappen, som slutsatserna från Europeiska rådets möte i Laeken kommer att dra upp riktlinjer för.

Den **andra etappen**, under vilken den offentliga debatt som inleddes år 2001 fortsätter, måste den under den andra etappen formaliseras. För att den öppna process som vi talar om skall kunna utgöra en verklig förberedelse för 2004 års regeringskonferens och av sådan art att kunna förändra de mellanstatliga förhandlingarna, är det nödvändigt att formalisera vad vi skulle kunna kalla ett ”forum för utarbetande av utkast och förslag”.

För samtliga framstår modellen med konvent, liknande det som utarbetade stadgan om de grundläggande rättigheterna, som ett möjligt alternativ till mellanstatliga förhandlingar.

Enligt föredragandena medför konventmodellen åtskilliga fördelar. Den gör det möjligt för företrädare för medlemsstaterna (regeringar och nationella parlament) att arbeta tillsammans med företrädare för gemenskapsinstitutionerna (Europaparlamentet och kommissionen). Tack vare denna sammansättning kan man kombinera de politiska och rättsliga områdena, vilka båda är nödvändiga för utarbetandet av en text som skall införlivas i fördragen. Konventet som utarbetade stadgan kunde på detta sätt arbeta som om stadgan skulle införlivas i fördragen.

Konventsystemet gjorde det möjligt att arbeta utan krav på enhällighet, eftersom de fyra sektionerna arbetade tillsammans utan möjlighet att inlägga veto mot varandra. Dessutom fungerade varje sektion med konsensus, vilket gjorde att man kunde uppnå breda majoriteter utan att samtliga deltagare var eniga.

Det främsta argumentet till fördel för konventmodellen är dess resultat: Efter endast nio månaders förhandlingar kunde man lägga fram ett förslag till en stadga för de grundläggande rättigheterna som godkändes enhälligt av Europeiska rådet i Biarritz och med en stor majoritet vid Europaparlamentets plenarsammanträde.

Det kommer att vara nödvändigt att göra en kritisk analys, vilket även ingår som en del av reflexionerna under denna första etapp som vi redan befinner oss i, kring arbetsformerna för konventet för reform av fördragen. I detta stadium ställer föredragandena framför allt frågor.

- Sammansättningen av detta forum för utarbetande och förslag är kanske den minst tvistiga frågan. Om den stora nyheten med detta öppna förfarande är att den demokratiska legitimiteten förstärks, måste fyra parter delta – de nationella parlamenten, Europaparlamentet, kommissionen och regeringsföreträdare – vilket inte borde innebära större problem. Det är nödvändigt att ifrågasätta dess storlek och i synnerhet om det är möjligt att öka antalet parlamentsledamöter (i förhållande till det konvent som utgör modell) för att säkerställa större politisk pluralism.
- Det kan inte ha en beslutsfattande roll, det tillåter inte fördraget. I det avseendet finns två möjligheter: att regeringskonferensen förbereds med angivande av alternativ inom de olika ämnesområdena och konsensus således uppnås åtminstone i fråga om dagordningen för konferensen (vilket är Westendorf-gruppens modell) eller att ett utkast utarbetas medelst konsensus (enligt mönster från det konvent som utarbetade stadgan om de grundläggande rättigheterna). Europeiska rådet i Laeken måste under alla omständigheter ge det ett klart och tydligt mandat.

**Den tredje etappen** kommer att vara den regeringskonferens, som enligt förklaringen skall äga rum 2004. Om den metod vi valt för reformen av fördragen skall vara effektiv kan den nya regeringskonferensen inte begränsas till att efterbilda mönstret för de föregående. Den bör vara den kulminerande punkten för det arbete som på förhand gjorts av det nämnda konventet, och återspegla resultatet av den offentliga och öppna debatt som genomförts under de föregående åren.

3. Såsom redan nämnts skall den regeringskonferens som kommer att avsluta reformprocessen enligt förklaringen äga rum år 2004. Regeringskonferensen sammanfaller i tiden med valen till Europaparlamentet. En effektiv förberedelseprocess

skulle göra det möjligt att ha en snabb och avgörande regeringskonferens. Enligt föredragandena borde regeringskonferensen sammankallas under det andra halvåret 2003 för att göra det möjligt att göra valkampanjen till ett tillfälle för att mobilisera medborgarna och få dem att ansluta sig till det europeiska projektet. Under alla omständigheter är det oundgängligt att vidta nödvändiga åtgärder för att göra valprocessen till en impuls och inte till ett hinder för reformerna. Institutionerna måste delta under bästa möjliga omständigheter i regeringskonferensen. Valet får inte äventyra parlamentets roll och på samma sätt får kommissionens roll inte äventyras av att dess mandatperiod snart löper ut.

Således kvarstår frågan om allmänhetens deltagande i hela processen. Detta deltagande kan inte begränsas till den första etappen, utan måste fortsätta under hela processen. Den stora offentliga utfrågning, som kommer att äga rum den 20 mars i utskottet för konstitutionella frågor med deltagande av företrädare för de nationella parlamenten i medlemsstaterna och kandidatstaterna, är ett första steg som måste fortsätta. I detta avseende måste prioritet ges åt att konkretisera former för samarbete med kommissionen och med det svenska och belgiska ordförandeskapet.

Parlamentet och de övriga institutionerna måste emellertid anstränga sig för att inte bara uppmärksamma sådana stora forum, utan även vända sig direkt till medborgarna under hela arbetet med förberedelserna inför 2004 års regeringskonferens och föra diskussions- och informationskampanjer om den europeiska integrationen bland medborgarna. Budgetmedel för detta bör avsättas redan under budgetåret 2001.

## RESERVATION

Europaparlamentet bär det största ansvaret för den frustration som många kände efter Nice. Under cirka ett år ägnade sig parlamentet i betänkandena av Dimitrakopoulos/Leinen och följande resolutioner åt att måla upp scenarier om unionens institutionella utveckling utan den ringaste förankring i verkligheten. Det fanns ledamöter som påpekade detta och varnade för regeringarnas verkliga åsikter, som skulle forma regeringskonferensens innehåll. Men majoriteten föredrog ett mindre lämpligt tillvägagångssätt.

Parlamentet kan inte säga sig överraskat, eftersom det har avstått från att delta, enligt den exakta definiering av behörigheterna som fastställs i EU-fördragets artikel 48. Endast den som är beredd att lyssna, och att lyssna ordentligt, kan sägas delta på riktigt, inte den som bara pratar själv.

Detta betänkande borde utgöra ett erkännande från parlamentets sida av detta faktum, och för vår räkning, just med tanke på en seriös utveckling av Nicefördragets bilagda förklaring nr 23, utgöra det första steget i ett resultatinriktat tillvägagångssätt och en ny strategi för den institutionella reformen. Respekten för demokratin, som uttrycks bättre på nationell nivå, och för våra kolleger i de nationella parlamenten, kräver absolut detta av oss.

Tyvärr föredrar de flesta att använda ett språk som inte sällan låter arrogant, vilket skadar den europeiska integrationen. Om man envist upprepar detta misstag blir det frågan om en verklig dialog mellan döva och vi kommer på nytt att uppnå dåliga resultat.

Dessutom insisterar man på att vilja ge unionen form av en stat, fast det inte finns ett europeiskt folk och knappast heller några nationellt enhetliga folk. Det är ett mycket allvarligt politiskt missgrepp, en avvikelse från den europeiska integrationens naturliga väg och en källa till orättvisor och spänningar som borde undvikas.

10 april 2001

## **YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR UTRIKESFRÅGOR, MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER, GEMENSAM SÄKERHET OCH FÖRSVARSPOLITIK**

till utskottet för konstitutionella frågor

över Nicefördraget och Europeiska unionens framtid  
(2001/2022(INI))

Föredragande: Elmar Brok

### **ÄRENDETS GÅNG**

Vid utskottssammanträdet den 27 februari 2001 utsåg utskottet för utrikesfrågor, mänskliga rättigheter, gemensam säkerhet och försvarspolitik Elmar Brok till föredragande.

Vid utskottssammanträdet/utskottssammanträdena den 27 mars och 10 april 2001 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet nedanstående slutsatser med 41 röster för, 5 röster emot och 1 nedlagd röst.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: William Francis Newton Dunn (ordförande för sammanträdet), Catherine Lalumière (vice ordförande), Elmar Brok (föredragande), Alexandros Alavanos (suppleant för Andre Brie), Ole Andreasen (suppleant för Bertel Haarder), Danielle Auroi (suppleant för Daniel Marc Cohn-Bendit), Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, Gunilla Carlsson, John Walls Cushman, Joseph Daul (suppleant för The Lord Bethell), Rosa M. Díez González, Andrew Nicholas Duff (suppleant för Paavo Väyrynen), Olivier Dupuis (suppleant för Francesco Enrico Speroni), Giovanni Claudio Fava (suppleant för Jannis Sakellariou), Francesco Fiori (suppleant för Franco Marini i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), Monica Frassoni (suppleant för Elisabeth Schroedter), Michael Gahler, Per Gahrton, Gerardo Galeote Quecedo, Jas Gawronski, Vitaliano Gemelli (suppleant för Ingo Friedrich), Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (suppleant för Hugues Martin), Klaus Hänsch, Magdalene Hoff, Giorgos Katiforis (suppleant för Ioannis Souladakakis), Efstratios Korakas, Alain Lamassoure, Pedro Marset Campos, José María Mendiluce Pereiro (suppleant för Hannes Swoboda), Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Reino Paasilinna (suppleant för Jan Marinus Wiersma), Hans-Gert Poettering, Jacques F. Poos, Jacques Santer, Jacques Santkin, Jürgen Schröder, Ursula Stenzel, Ilkka Suominen (suppleant för José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra), Gary Titley, Johan Van Hecke, Geoffrey Van Orden och Christos Zacharakis.

## KORTFATTAD MOTIVERING

### I. NICEFÖRDRAGET: RESULTATEN PÅ DEN GEMENSAMMA UTRIKES- OCH SÄKERHETSPOLITIKENS OMRÅDE

1. När **resultaten** av Nice presenteras bör det göras en dubbel skillnad.

Å ena sidan bör vi hålla i minnet att frågor i anslutning till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken togs upp till diskussion vid regeringskonferensen endast med hänsyn till

- Artikel 23 i FEU (*om att det skall utses särskilda representanter för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken*). I form av ett undantag från den allmänna regeln om enhällighet ändrades *artikel 23.2* så att kvalificerad majoritet skall kunna användas i samband med gemensamma åtgärder och då *en särskild representant skall utses enligt artikel 18.5*.
- Artikel 24 i FEU (*ingående av internationella avtal inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och RIF-områden*) har i princip ändrats så att det krävs kvalificerad majoritet i rådet för att en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt skall kunna genomföras, men då avtalen innefattar beslut i inrikespolitiska frågor krävs fortfarande enhällighet. Detta innebär att det nya fördraget fullständigt åsidosätter Europaparlamentet när det ingås avtal mellan regeringarna, i synnerhet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

2. Å andra sidan fördes **parallella diskussioner** inom rådet (allmänna frågor) i samband med förberedelserna inför Nice. I rapporten från det franska ordförandeskapet uppdrogs riktlinjer för vilka ändringar som behövde göras i fördragen. Som ett resultat av detta:

- ändrades *artikel 17 i FEU*, vilket vill säga att hänvisningen till att *VEU* i sista hand kunde integreras i Europeiska unionen ströks,
- ger *artikel 25 i FEU* om den roll som *kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik* skall spela nu rådet en möjlighet att bemyndiga kommittén att fatta lämpliga beslut om den politiska kontrollen och den strategiska ledningen,
- framhölls det i en *förklaring* som bifogades slutakten från regeringskonferensen och berörde den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken att det är Europeiska unionens mål att denna politik snart skall bli operativ och att Europeiska rådet därför kommer att fatta ett beslut under 2001, senast vid sitt möte i Laeken/Bryssel på grundval av de befintliga bestämmelserna i Fördraget om Europeiska unionen. Följaktligen behöver inte Nicefördraget först ha trätt i kraft.

3. I Nicefördraget utvidgas dessutom tillämpningsområdet för **närmare samarbete inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren)**. Trots att detta innebär ett framsteg jämfört med situationen sådan den tidigare varit, kvarstår dock ett antal högst påtagliga brister:

- *tillämpningsområdet är alltför begränsat, det kommer att inskränka sig till genomförandet av gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter och kan inte utvidgas till att omfatta säkerhets- och försvarspolitiken,*

- *förfarandet för bemyndigande* innebär ett steg bakåt jämfört med det förfarande som infördes under första pelaren och framför allt har det *inte föreskrivits någon verklig demokratisk tillsyn genom samråd med Europaparlamentet*,
- rådet fattar sina beslut med kvalificerad majoritet, men varje medlemsstat har garanterats *veto*ätt.

## II. SÄRSKILD HÄNVISNING TILL DEN GEMENSAMMA EUROPEISKA SÄKERHETS- OCH FÖRSVARSPOLITIKEN

4. Såsom Europaparlamentet efterfrågat har alla hänvisningar till VEU, utom en enda, strukits i den omformulerade artikel 17 i FEU, där det står att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken också skall innefatta den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik. Trots detta har alla beslut som Europeiska rådet fattat sedan Amsterdamfördraget (Köln, Helsingfors, Feira och Nice) hänvisat till de militära och civila instrument som behövs för att Petersbergsuppgifterna skall kunna utföras. Försvaret som sådant fortsätter att vara en nationell uppgift.
5. "*Petersbergsuppgifterna*" (humanitära insatser, räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder) har tagits med i EU-fördraget i artikel 17.2 och på det sättet blivit en del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken/den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitik. Redan i Helsingfors beslutades det att medlemsstaterna genom frivilligt samarbete under EU-ledda operationer senast 2003 måste vara i stånd att inom 60 dagar sätta in styrkor på upp till 50 000-60 000 man. Det bestämdes också att det skulle inrättas *nya politiska och militära organ och strukturer* inom rådet och enligt beslut som godkänts i Nice håller följande organ på att inrättas: a) *en ständig politisk kommitté och säkerhetskommitté*, b) *Militärkommittén* och c) *Militärstaben*.
6. I ordförandeskapets rapport om den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitik, vilken godkändes i Nice, stod det att EU kommer att kunna utföra hela skalan av Petersbergsuppgifter, sådana de definierats i EU-fördraget, genom att utveckla en självständig förmåga att fatta beslut samt, i de fall där Nato i sin helhet inte medverkar, inleda och utföra EU-ledda militära operationer som ett svar på internationella kriser samt att detta inte innebär att det skulle inrättas någon europeisk armé. Nato fortsätter att utgöra grunden för sina medlemmars kollektiva försvar.
7. Vid Europeiska rådet i Feira fastställdes fyra prioriterade målområden (polis, förstärkning av rättsstaten, förstärkning av den civila förvaltningen samt civilskydd) där unionen måste utveckla sin förmåga att hantera kriser med civila medel, såväl inom FN:s och OSSE:s operationer som i samband med EU:s egna initiativ. Antagandet av förordningen om en mekanism för akuta ingripanden<sup>1</sup> av den 26 februari 2001 innebär ett första och mycket viktigt framsteg, avsett att öka EU:s civila kapacitet att snabbt och effektivt ingripa i krissituationer i tredje land och kommer att skapa den flexibilitet som behövs för att gemenskapens instrument snabbt skall kunna sättas in.

<sup>1</sup> I titeln på nämnda förordning (nr 381/2001) står på svenska "en mekanism för akuta ingripanden", medan samma mekanism i den svenska texten till artikel 1 i samma förordning och därefter (utom i artikel 2) benämns "en mekanism för snabba insatser". Övers. anm.



### III. FRAMTIDEN FÖR DEN GEMENSAMMA UTRIKES- OCH SÄKERHETSPOLITIKEN EFTER NICE

8. De brister som yppat sig efter Amsterdam och Nice har visat att det råder en klar brist på både politisk ambition och vilja hos de flesta medlemsstaterna. Såsom Europaparlamentet redan tidigare föreslagit är det bästa sättet att skapa en enhetligare gemensam utrikes- och säkerhetspolitik utan tvivel att *den görs till en del av gemenskapspelaren*.
9. Till de ogynnsamma resultaten från Nice hör framför allt att medlemsstaterna får ha kvar *vetorätten* vid omröstningar med kvalificerad majoritet i sådana fall där viktiga nationella politiska skäl gör detta påkallat, samt att frågor kan hänskjutas till Europeiska rådet för att avgöras med enhällighet (artikel 23.2.2). Såsom fallet var före Nice *fortsätter enhällighet plus konstruktivt nedläggande av rösten* - i stället för omröstning med kvalificerad majoritet, såsom Europaparlamentet önskat - *att vara den allmänna regeln för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken*, trots det undantag som nämnts i det föregående.
10. I ett läge där det inte förekommer något verkligt medbeslutande i budgetfrågor som berör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken måste det riktas ett upprop om *finansiell solidaritet*, eftersom artikel 28 behandlar finansieringen av driftsutgifterna för Petersbergsuppgifterna. Men även om kostnaderna för trupper som sätts in i krishanteringssyfte samt kostnaderna för deras utrustning skall betalas av de medlemsstater som deltar så bekostas de gemensamma åtgärderna som helhet tagna från EU:s budget.
11. Eftersom utgifterna för gemenskapens operationer i framtiden inte skulle ha en militär eller försvarsrelaterad karaktär utan snarare vara av civil natur förefaller det nödvändigt att *förvaltnings- och driftsutgifterna för den kommande 5 000 man starka polisstyrkan för internationella uppdrag också skulle belasta gemenskapens budget (i form av icke-obligatoriska utgifter)*. Detta skulle göra det nödvändigt för rådet att med parlamentet förhandla om ett högre tak för utgiftskategori 4 i budgetplanen för perioden 2001-2006 för att utöka anslagen till det nuvarande kapitlet för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (B8-01).

### IV. NÅGRA ANMÄRKNINGAR OM DEN PARLAMENTARISKA DIMENSIONEN HOS DEN GEMENSAMMA UTRIKES- OCH SÄKERHETSPOLITIKEN/DEN GEMENSAMMA EUROPEISKA SÄKERHETS- OCH FÖRSVARSPOLITIKEN

12. Generellt sett föreskrivs det klart i artikel 21 i FEU att *ordförandelandet skall höra Europaparlamentet om de viktigaste aspekterna och de grundläggande valmöjligheterna när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (också i frågor som berör försvaret enligt artikel 13.1)* och därvid se till att vederbörlig hänsyn tas till Europaparlamentets synpunkter. Dessutom skall ordförandelandet och kommissionen hålla Europaparlamentet *underrättat* om utvecklingen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Europaparlamentet får *ställa frågor eller avge rekommendationer* till rådet och *en gång om året hålla en debatt om de framsteg som gjorts för att genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken*.

13. Det råder inget tvivel om att Europaparlamentet måste utöva parlamentarisk tillsyn över "Petersbergsuppgifterna" på europeisk nivå. I praktiken utövas denna tillsyn i tillfredsställande grad enligt stadgandena i artikel 21 i FEU via regelbundet återkommande rapporter från rådets ordförandeskap efter varje möte som hållits av rådet (allmänna frågor) och genom att Solana en gång i kvartalet framträder inför utrikesutskottet och Europaparlamentet i plenarsammanträde, liksom också genom den roll som Europaparlamentet spelar som budgetansvarig myndighet. Ytterligare och utökad parlamentarisk tillsyn utövas av Europaparlamentet via dess egna funktioner inom den första pelaren för civil krishantering.
14. Med tanke på att Europaparlamentet har klara budget- och tillsynsbefogenheter inom den europeiska säkerhets- och försvarspolitikens/den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens uppstår det ingen "klyfta" i och med att vissa av VEU:s uppgifter integreras inom EU:s ram. Alltså råder det, tvärt emot vad som påpekats från VEU:s församling, inget behov av en ny "interimistisk europeisk församling för den europeiska säkerhets- och försvarspolitikens".
15. Det är självklart att *de nationella parlamenten har kvar sina egna befogenheter och fortsätter utöva dem* i fråga om militära utgifter och operationella frågor inom ländernas egna försvarsmakter. Därför behövs det ovillkorligen *ett närmare förhållande till dessa parlament i frågor som berör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens/den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens*.

## SLUTSATSER

Utskottet för utrikesfrågor, mänskliga rättigheter, gemensam säkerhet och försvarspolitik uppmanar utskottet för konstitutionella frågor att som ansvarigt utskott infoga följande punkter i sitt resolutionsförslag:

- 1) Vad den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens beträffar är resultatet av Nicefördraget en synnerligen stor besvikelse, trots att uppmuntrande framsteg håller på att göras inom den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitikens efter besluten vid Europeiska rådet i Köln, Helsingfors, Feira och Nice, vilka beslut dock diskuterats och fortsätter att diskuteras utan medverkan från Europaparlamentets sida.

Att parlamentet förvägrats varje meningsfull roll inom den internationella handelspolitikens enligt artikel 133 är också till skada för utvecklingen av en enhetlig gemensam utrikespolitik.

Dock bör det hälsas med tillfredsställelse att det gjorts en ändring av artikel 300.6 så att parlamentet fått en jämbördig ställning med rådet och kommissionen när det gäller att inhämta domstolens yttrande om huruvida internationella avtal är förenliga med bestämmelserna i fördraget.

- 2) Huvudmålet för **den fortsatta utvecklingen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens** är att utverka en genomgripande reform av EU-fördraget, vilken skall omfatta följande:

- a) Stadfästelse av en förbehållslös *bekännelse från Europeiska unionens sida till*

*principerna i Förenta Nationernas stadga* bör inskrivas i fördraget.

- b) *Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall göras till en del av gemenskapspelaren och inom ett enda kapitel sammanfatta alla stadganden om olika aspekter på utrikespolitiken.*
  - c) Unionen skall *internationellt erkännas som juridisk person* (de tre gemenskaperna och EU).
  - d) *EU skall inrätta diplomatiska representationer i sådana länder som inte är medlemmar av EU och där färre än fyra medlemsstater har diplomatiska beskickningar, varvid syftet skall vara att det småningom skall inrättas en EU-diplomati.*
  - e) De nuvarande uppgifterna som hög representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken respektive kommissionsledamot med ansvar för externa förbindelser skall övertas av en enda *vice ordförande för kommissionen*, varvid vederbörande skall ha *ansvaret för utrikesfrågor*.
  - f) Upprättandet av en *diplomatisk kår för EU*; denna skall verka inom strukturen för Europeiska kommissionen och ansvaret för den skall åvila en vice ordförande för kommissionen.
  - g) Upprättandet av en ram så att *omröstning med kvalificerad majoritet skall bli allmän regel för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken snarare än undantag*.
- 3) I fråga om **den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitik**en bör stadgandena i artikel 17 i FEU ses över så att
- a) det införs ett *försvarsministerråd* för behandling av tekniska och operationella frågor,
  - b) *klausulen om ömsesidigt bistånd* i artikel V i VEU-fördraget fogas till EU-fördraget i form av ett *protokoll* till vilket det skall stå varje medlemsstat fritt att ansluta sig,
  - c) det inleds ett närmare samarbete inom *hela det område som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inklusive säkerhets- och försvarspolitik*.

Artikel 296 i FEU bör överses eller utgå för att *främja rationaliseringen av den europeiska vapenindustrin* och göra så den underordnas EU:s normer för den inre marknaden och för konkurrenspolitiken.

En *vapenanskaffningsbyrå för Europeiska unionen* skulle bli till nytta för standardiseringen och ge valuta för pengarna.

- 4) I fråga om **den parlamentariska dimensionen hos den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken/den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitiken**
- a) bör alla instrument av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken/den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitiken, inklusive gemensamma strategier och huvudriktlinjer, bli föremål för *ett mera långtgående samråd* med Europaparlamentet *än det som föreskrivs i artikel 21.1 i FEU*,
  - b) med tanke på att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken fullständigt skall inlemmas i EU:s normala beslutsfattande behövs det ytterligare åtgärder för att *skapa garantier för att Europaparlamentet får vara med och fatta de viktigaste besluten* och har möjlighet att komma med bidrag till utformningen av de allmänna riktlinjerna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken/ den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitiken.
  - c) bör alla instrument av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken/den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitiken, inklusive gemensamma strategier och huvudriktlinjer, bli föremål för *ett regelbundet meningsutbyte* med Europaparlamentet.
- 5) Under tiden och **angående de nuvarande diskussionerna inom rådet om frågor som berör den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitiken** rekommenderar vi att:
- a) Nato bör gå med på EU:s önskemål om "garanterad permanent tillgång" (juridiskt bindande automatisk tillgång utan att Natos råd enkom fattat ett beslut om detta) till Natos militära *planeringskapacitet* i samband med EU-ledda operationer. Om så inte sker bör EU vidta de åtgärder som behövs för att förvärva ytterligare militär kapacitet under egen kontroll.
  - b) Med tanke på *andra gemensamma Nato-tillgångar* (gemensamma kapaciteter och kontrollkapaciteter, AWACS-radarövervakningsflygplan etc.) är det önskvärt med "garanterad tillgång" utan att några beslut från fall till fall fattats av Natos råd.
  - c) Alla Natostater som inte är medlemmar i EU bör peka ut *vilka nationella tillgångar och kapaciteter* (inklusive sådana som ägs av USA) som skall ställas till EU:s förfogande, efter att Natos råd i samband därmed fattat beslut från fall till fall.
  - d) Angående *förhållandet mellan EU, FN och OSSE* inom detta område stöder vi tanken på att när en gång den snabba insatsstyrkan står klar *skulle FN kunna be om hjälp i en krissituation*, varvid ett mandat kunde utfärdas och EU kunde besluta om deltagande. Styrkan kunde användas utanför Europa på begäran av FN eller OSSE enligt FN:s stadga.
  - e) *Förvaltnings- och driftsutgifter för den framtida polisstyrka på 5 000 man som skall inrättas för internationella uppdrag* och användas i konfliktförebyggande operationer och krishanteringsoperationer bör också belasta *gemenskapens budget (såsom icke-obligatoriska utgifter)*.

25 april 2001

## **YTTRANDE FRÅN BUDGETUTSKOTTET**

till utskottet för konstitutionella frågor

över Nicefördraget och Europeiska unionens framtid  
(2001/2022(INI))

Föredragande: Joan Colom i Naval

### **ÄRENDETS GÅNG**

Vid utskottssammanträdet den 27 februari 2001 utsåg budgetutskottet Joan Colom i Naval till föredragande.

Vid utskottssammanträdet den 25 april 2001 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid detta sammanträde antog utskottet enhälligt nedanstående slutsatser med ändringar.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Terence Wynn (ordförande), Bárbara Dührkop Dührkop (vice ordförande), Joan Colom i Naval (föredragande), Jean-Louis Bourlanges, Carlos Carnero González (suppleant för Giovanni Pittella i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), Carlos Costa Neves, Den Dover, Göran Färm, Markus Ferber, Salvador Garriga Polledo, Catherine Guy-Quint, Jutta D. Haug, Anne Elisabet Jensen, John Joseph McCartin, Juan Andrés Naranjo Escobar, Bernhard Rapkay (suppleant för Constanze Angela Krehl i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), Heide Rühle, Kyösti Tapio Virrankoski, Ralf Walter och Brigitte Wenzel-Perillo.

## KORTFATTAD MOTIVERING

1. Betänkandet från utskottet för konstitutionella frågor rör Europaparlamentets ståndpunkt i fråga om Nicefördraget. Detta yttrande begränsas till fördragets budgetkonsekvenser, som i första hand beror på fördragets bestämmelser om **utvidgningen**. Det finns emellertid också andra förändringar av fördraget som föranleder kortfattade kommentarer.

### *Påminnelse om Europaparlamentets ståndpunkt*

2. Föredraganden påminner om att parlamentets förslag inför regeringskonferensen<sup>1</sup> innefattade medbeslutande för all lagstiftning (inklusive budgetförordningar enligt artikel 279) samt förslagen om fördragets budgetbestämmelser (se punkt 51 i resolutionen av den 13 april 2000).
3. **När det gäller budgetförordningen** noterar föredraganden att kommissionen faktiskt föreslog medbeslutande och kvalificerad majoritet i rådet, men att medlemsstaterna i praktiken inte gick med på några förändringar. Budgetförordningarna kommer även framdeles att antas genom det enkla samrådsförfarandet, vilket klart strider mot parlamentets budgetbefogenheter. Kvalificerad majoritet kommer dessutom att införas först från 2007 – långt efter att den nuvarande genomgripande översynen av budgetförordningen är slutförd. Föredraganden kan i detta avseende bara upprepa de slutsatser som drogs i parlamentets riktlinjer för 2002 års budget<sup>2</sup>.
4. **Även i fråga om Europaparlamentets förslag inom budgetområdet** är det beklagansvärt att medlemsstaterna inte ser någon anledning att passa på att reformera systemet före utvidgningen. Parlamentet kan dock känna sig ganska lugn på denna punkt. Det må vara hänt att medlemsstaterna inte vill föra en dialog om reformer. Parlamentets befogenheter över budgeten förblir ändå oförändrade, medan en eventuell reform kanske med nödvändighet skulle ha lett till att fler befogenheter hade fått delas med rådet. Det bör i detta sammanhang hållas i åtanke att de icke-obligatoriska utgifterna redan utgör 59 procent av EU:s årliga budget, och denna andel kommer att öka. Återstående 41 procent, som avser marknadsutgifter inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP), kan bara fortsätta att minska, och det finns många goda skäl att hävda att denna del av budgeten måste reformeras helt innan utvidgningen kan genomföras.

### *Det interinstitutionella avtalets och budgetplanens ställning*

5. Föredraganden beklagar **den fortsatt oklara ställningen för det interinstitutionella avtalet** av den 6 maj 1999 om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet. Han påminner om att parlamentet i sin resolution av den 13 april 2000 (punkt 51.3) föreslog att finansplanerna bör konsolideras i fördraget i form av ett finansiellt program i halvtid som

<sup>1</sup> Resolution av den 13 april 2000 med Europaparlamentets förslag till regeringskonferensen, EGT C 40, 7.2.2001, s.409.

<sup>2</sup> Protokoll från sammanträdet den 3 april, del II – antagna texter, punkt 9: Europaparlamentets resolution om riktlinjerna för 2002 års budget – Avsnitt III – kommissionen: *punkt 12: "erkänner betydelsen av kommissionens förslag om omarbetning av budgetbestämmelserna; kritiserar regeringskonferensens beslut om att inte införa medbeslutandeförfarandet för budgetförordningar och om att övergå till kvalificerad majoritet i rådet först från och med 2007; ser detta som ett tecken på att medlemsstaterna i grunden är ovilliga att samarbeta med parlamentet i dessa frågor och beklagar djupt att detta kastar en skugga över samarbetet under budgetförfarandet; kommer inte tveka att ange sin ställning om budgetförordningen i sina beslut om budgeten".*

skall antas gemensamt av parlamentet och rådet.

6. Även i detta fall är medlemsstaternas bristande vilja frustrerande. Parlamentet skulle ha lite att vinna på en sådan reform, men budgetförslaget i dess helhet skulle kanske ha gynnats. Parlamentet kan vara ganska nöjt över att fortsätta med en budgetplan uttryckt i form av ett interinstitutionellt avtal som inte är rättsligt bindande, utan när som helst kan sägas upp av parterna. Om medlemsstaterna bara hade tagit sig an reformutmaningen skulle kanske frågan om de majoriteter som krävs för beslut om budgetplanen ha kunnat lösas.
7. Som saken nu är har regeringskonferensen bara ökat denna oklarhet. Visserligen är det enligt artikel 10 i EG-fördraget möjligt för institutionerna att träffa avtal, men sådana avtal får inte "*ändra eller komplettera*" bestämmelserna i fördraget, det vill säga inbegripet bestämmelserna om de majoriteter som krävs för beslut i parlamentet och rådet. Detta har dock alltid varit den främsta orsaken till förvirring kring budgetplanen: den skall kunna ändras med enkel majoritet, även om detta förväntas binda institutionerna i deras budgetbeslut och därför avgör budgetfrågor som normalt omfattas av majoritetskraven i artikel 272.
8. Även om medlemsstaterna är missnöjda med denna oklarhet gör de bara saken värre genom att i artikel 161 infoga en hänvisning till budgetplanen, vilket är första gången den nämns i fördragen (även om den redan nämns i viss lagstiftning<sup>1</sup>). Budgetutskottet har redan haft tillfälle att fråga efter rättstjänstens synpunkter på denna innovation, och rättstjänsten bekräftade<sup>2</sup> att denna nyhet varken förändrade ställningen för interinstitutionella avtal och budgetplanen, situationen i fråga om erforderliga majoriteter eller på något sätt gjorde det obligatoriskt att anta det interinstitutionella avtalet och budgetplanen.
9. Denna hänvisning till budgetplanen i fördraget innebär bara
  - (a) att det blir svårare att se över den befintliga budgetplanen, särskilt i den mycket känsliga frågan om rubrik 2 om struktur- och sammanhållningsfonderna – detta gäller både översynen före 2006 för att förbereda utvidgningen och förhandlingen om den nya budgetramen för perioden efter 2006,
  - (b) att förvirringen kring de majoriteter som krävs för att anta eller ändra budgetplanen kvarstår<sup>3</sup>.

### ***Andra frågor med budgetkonsekvenser***

10. Föredraganden hänvisar till sitt arbetsdokument nr 4/2001 om *Nicefördraget med avseende på budgetplanen*<sup>4</sup>, som han utarbetat i egenskap av föredragande för det

<sup>1</sup> Rådets förordning (EG) nr 2040/2000 av den 26 september 2000 om budgetdisciplin, EGT L 244, 29.9.2000, s.27, Europaparlamentets och Rådets beslut nr 182/1999/EG av den 22 december 1998 om femte ramprogrammet för Europeiska gemenskapens verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration (1998-2002), EGT L 026, 1.2.1999, s.1, och själva budgetförordningen, artikel 3.3.

<sup>2</sup> Rättstjänstens yttrande SJ-037/01 av den 21 februari 2001.

<sup>3</sup> Föredraganden hänvisar här till sitt arbetsdokument nr 6/2001 om "Las Mayorias requeridas en Acuerdo Interinstitucional" (de majoriteter som krävs i interinstitutionella avtal) av den 4 april 2001, PE 300.047, som han utarbetat i egenskap av föredragande för det interinstitutionella avtalet.

<sup>4</sup> PE 294.071 av den 17 januari 2001.

interinstitutionella avtalet, och i vilket han beskrev de viktigaste frågorna kring vad de förändringar som regeringskonferensen kommit överens om kommer att kosta i budgettermer. Rent allmänt beklagar föredraganden regeringskonferensens arbetsmetoder, där man diskuterar förändringar som oundvikligen kommer att kosta pengar utan att varken Europaparlamentet eller de nationella parlamenten får granska dem ingående såsom väktare av skattebetalarnas intressen. **I detta avseende kan resultaten av regeringskonferensen som de uttrycks i Nicefördraget rent allmänt kritiseras på följande två sätt:**

- (a) Man gör antaganden kring finansieringen av nya fördragsmässiga arrangemang där man helt enkelt tar Europaparlamentets godkännande som en av budgetmyndighetens två grenar för givet.
- (b) Man föreslår nya fördragsmässiga arrangemang utan att egentligen beakta hur de kan finansieras enligt den nuvarande budgetplanen, där flera innovationer man överenskommit innebär nya behov som inte var planerade vid tidpunkten för Europeiska rådets möte i Berlin eller då det interinstitutionella avtalet slöts 1999.

**11.** De förändringar i fördraget för vilka denna dubbla kritik är relevant utgörs av dem som påverkar det förstärkta samarbetet: den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP), samarbetet i rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren, artiklarna 29 och 31 i EU-fördraget om inrättande av Eurojust), ekonomiskt stöd till medlemsstater vid naturkatastrofer (artikel 100 i EG-fördraget), sociala bestämmelser (artiklarna 137 och 144), strukturåtgärder (artikel 161), miljö (artikel 175.2), politiska partier (artikel 191) och institutionernas sammansättning inför utvidgningen. Föredraganden hänvisar till ovannämnda arbetsdokument för fler etaljer. **Den enda slutsatsen kan bli att dessa nya initiativ kräver ny finansiering enligt budgetplanen och innebär en översyn av taken för relevanta rubriker.**

#### *Utvidgningen och institutionernas sammansättning*

- 12.** De ur budgetperspektiv kanske mest genomgripande förändringarna är naturligtvis dem som rör institutionernas sammansättning i syfte att skapa utrymme för fler medlemsstater. Den nuvarande budgetplanen för EU15 (bilaga 1 till det interinstitutionella avtalet) måste ses över inför utvidgningen. Den vägledande budgetplanen för en union med 21 medlemsstater i bilaga 2 till detta avtal måste ses som en vägledning för de ändringar som skall göras, inbegripet för rubrik 5 – administrativa kostnader. Denna vägledande bilaga upprättades dock utifrån ett antagande om sex nya medlemsstater.
- 13.** Nu när medlemsstaterna har lagt "sin beställning" i Nicefördraget anser föredraganden att det är hög tid att undersöka "notan" för denna beställning. Alla institutioner påverkas av utvidgningen och de flesta av dem, inbegripet Europaparlamentet, måste påbörja sina förberedelser. **Föredraganden stöder därför tanken att en interinstitutionell arbetsgrupp inrättas på hög nivå för att undersöka institutionernas finansieringsbehov och ställa lämpliga förslag med avseende på budgetplanen.** I Nicefördraget och regeringskonferensens slutsatser sägs inget om hur utvidgningens konsekvenser skall finansieras, trots alla olösta frågor.



## *Röstviktning i rådet och nya nettobudgetpositioner*

14. Föredraganden vill uppmärksamma en aspekt på regeringskonferensens beslut om röstvikterna i rådet som hittills inte har tagits upp i någon större omfattning, nämligen **förhållandet mellan föreslagna röstvikter och medlemsstaternas nettobudgetpositioner**. Tabellen i bilagan illustrerar medlemsstaternas nettobudgetpositioner enligt den senaste offentliggjorda beräkningen (från 1998), där man inleder med de största nettobidragsgivarna och deras relativa röststyrka före och efter Nice. I enlighet med Europaparlamentets resolution om finansieringen av Agenda 2000 från 1997<sup>1</sup> har föredraganden alltid motsatt sig principen för "rättvis återbetalning", och har gjort denna beräkning för att slå fast fakta och inte för att polemisera.
15. Denna beräkning visar att **Nicefördraget**, åtminstone med dagens EU15, **gör det lättare för de största nettobidragsgivarna att skapa en blockerande minoritet**. Medan det före Nice krävdes att de fyra största nettobidragsgivarna förenade sig för att skapa en blockerande minoritet (29 röster motsvarande 44,2 procent av befolkningen med 33,33 procent av rösterna) kommer det efter Nice att räcka att de tre största nettobidragsgivarna (D, NL, UK) förenar sina totalt 71 röster. Den andel av befolkningen och rösterna som detta motsvarar har faktiskt sjunkit (41,84 procent respektive 29,96 procent)
16. Dessutom främjas framför allt Tyskland av den nya "kontrollmekanism" genom vilken en medlemsstat kan begära att det kontrolleras att en kvalificerad majoritet motsvarar minst 62 procent av EU:s befolkning. Detta har påpekats på andra håll men gäller inte minst budgetområdet. Som största nettobidragsgivare behöver Tyskland bara försäkra sig om Förenade kungarikets stöd plus rösterna från ytterligare någon medlemsstat, med undantag för Luxemburg, för att hindra att en kvalificerad majoritet uppnås. Med tillsammans 37,64 procent av befolkningen kan Förenade kungariket och Tyskland nästan nå upp till den tröskel som krävs för att hindra att en majoritet som motsvarar 62 procent av befolkningen uppnås.
17. Dessa röstningsbestämmelser kommer att göra det svårare att nå majoritet för **många budgetbeslut och förstärka nettobidragsgivarnas position i budgetförhandlingarna**. Detta är särskilt olyckligt med tanke på de förhandlingar som kommer att krävas för att anpassa budgetplanen och den årliga budgeten inför utvidgningen.
18. Å andra sidan ändrar inte de nya arrangemangen nämnvärt de fyra största nettobidragstagarnas, det vill säga de fyra sammanhållningsländernas, röstvikt. De kunde inte samla en blockerande minoritet före Nice (med bara 21 röster), och deras situation ändras inte heller efter Nice även om deras andel av de totala rösterna faktiskt ökar (från 16,96 till 24,47 procent). Situationen blir dock annorlunda om man räknar Italien som "hedersmedlem i sammanhållningsklubben" då landets intressen ofta sammanfaller med de fyra sammanhållningsländernas<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Resolution om kommissionens meddelande Agenda 2000: Unionens framtida finansiering - nya ekonomiska  
RR\438824SV.doc 49/91  
Förordning (EG) nr 1257/2000 (KOM(97)2000 - C4-0372/1997), protokoll från sammanträdet den 4 december 1997, DE 294.755

<sup>2</sup> Med tanke på svårigheterna att förutsäga kandidatländernas nettobudgetpositioner har föredraganden inte extrapolerat denna analys, även om detta skulle vara intressant.



# Weighting of votes in Council in relation to net budget positions

Country	Net position €m	Net % GDP	population (millions)	% population	Pre-Nice		Post-Nice	
	(1997)	(1997)	(2000)	(2000)	Votes	% Votes	Votes	% Votes
D	-11076,20	-0,60	82.038	21,86%	10	11,49%	29	12,24%
NL	-2317,20	-0,73	15.760	4,20%	5	5,75%	13	5,49%
UK	-1882,70	-0,17	59.247	15,79%	10	11,49%	29	12,24%
<b>blocking minority of largest net payers post-Nice</b>			157.045	41,84%	25	28,74%	71	29,96%
S	-1144,70	-0,59	8.854	2,36%	4	4,60%	10	4,22%
<b>blocking minority of largest net payers pre-Nice</b>			165.899	44,20%	29	33,33%	81	34,18%
B	-1.137,60	-0,52	10.213	2,72%	5	5,75%	12	5,06%
F	-971,70	-0,08	58.966	15,71%	10	11,49%	29	12,24%
A	-735,80	-0,41	8.082	2,15%	4	4,60%	10	4,22%
I	-153,10	-0,02	57.612	15,35%	10	11,49%	29	12,24%
L	-52,40	-0,35	429	0,11%	2	2,30%	4	1,69%
DK	36,60	0,03	5.313	1,42%	3	3,45%	7	2,95%
FIN	42,30	0,04	5.160	1,37%	3	3,45%	7	2,95%
IRL	2663,90	4,82	3.744	1,00%	3	3,45%	7	2,95%
P	2710,80	3,11	9.980	2,66%	5	5,75%	12	5,06%
GR	4359,80	4,12	10.533	2,81%	5	5,75%	12	5,06%
E	5911,00	1,27	39.394	10,50%	8	9,20%	27	11,39%
<b>minority of cohesion countries</b>			63.651	16,96%	21	24,14%	58	24,47%

<b>Total population</b>	<b>375.325</b>					
<b>total votes</b>			<b>87</b>	100,00%	<b>237</b>	100,00%
<b>QMV threshold</b>	<b>232.702</b>	62,00%	62	71,26%	169	71,31%
<b>blocking minority</b>	<b>142.624</b>	38,00%	<b>26</b>	28,74%	<b>69</b>	28,69%

Sources: European Commission: *Financing the EU*, Com (1998) 560 of 7 October 1998 and documents of EP Committee on Constitutional Affairs

## SLUTSATSER

Budgetutskottet uppmanar utskottet för konstitutionella frågor att som ansvarigt utskott infoga följande i sitt resolutionsförslag:

Europaparlamentet

beklagar att medlemsstaterna inte har ansett det vara lämpligt att genomföra en reform av EU:s budgetförfarande före nästa utvidgning; anser att en reform av förfarandet vad GJP angelangar måste gå hand i hand med en politisk reform; upprepar sin ståndpunkt att medbeslutande över budgetförordningar och GJP utgör ett nödvändigt villkor för att skapa demokratisk legitimitet åt en utvidgad union; beklagar särskilt budgetplanens fortsatt oklara ställning – en annan osäkerhetsfaktor som borde klargöras före utvidgningen,

noterar budgetkonsekvenserna av de nya initiativ som lanseras i fördragen, inbegripet ett förstärkt samarbete inom områdena GUSP/ESFP, rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren, artiklarna 29 och 31 i EU-fördraget), ekonomiskt stöd till medlemsstater vid naturkatastrofer (artikel 100 i EG-fördraget), sociala bestämmelser (artiklarna 137 och 144), strukturåtgärder (artikel 161), miljö (artikel 175.2) och politiska partier (artikel 191); varnar för att medlemsstaterna inte ensidigt bör få besluta hur dessa kostnader skall finansieras, utan Europaparlamentets godkännande som en av budgetmyndighetens två grenar; noterar att flertalet av dessa initiativ inte var planerade i den budgetplan som man kom överens om 1999 och därför kan innebära en översyn av relevanta tak,

efterlyser att det inrättas en interinstitutionell arbetsgrupp på hög nivå i frågan om institutionernas sammansättning inför utvidgningen och de därav följande kostnaderna i syfte att undersöka institutionernas finansieringsbehov och ställa lämpliga förslag med avseende på budgetplanen och erforderliga ändringar av denna,

---

11 april 2001

## **YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR MEDBORGERLIGA FRI- OCH RÄTTIGHETER SAMT RÄTTSLIGA OCH INRIKES FRÅGOR**

till utskottet för konstitutionella frågor

över Nicefördraget och Europeiska unionens framtid  
(2001/2022(INI))

Föredragande: Elena Ornella Paciotti

### **ÄRENDETS GÅNG**

Vid utskottssammanträdet den 27 februari 2001 utsåg utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor Elena Ornella Paciotti till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 20 mars och 10 april 2001 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet enhälligt nedanstående slutsatser.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Graham R. Watson (ordförande), Robert J.E. Evans (vice ordförande), Elena Ornella Paciotti (föredragande), Niall Andrews, Alima Boumediene-Thiery, Carmen Cerdeira Morterero (suppleant för Adeline Hazan), Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Marcello Dell'Utri, Giuseppe Di Lello Finuoli, Giorgos Dimitrakopoulos (suppleant för Charlotte Cederschiöld), Daniel J. Hannan, Jorge Salvador Hernández Mollar, Anna Karamanou, Margot Keßler, Alain Krivine (suppleant för Pernille Frahm), Hartmut Nassauer, William Francis Newton Dunn (suppleant för Jan-Kees Wiebenga), Arie M. Oostlander (suppleant för Timothy Kirkhope), Ingo Schmitt (suppleant för Eva Klant), Patsy Sørensen, Sérgio Sousa Pinto, Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Anne E.M. Van Lancker (suppleant för Gianni Vattimo) och Christian Ulrik von Boetticher.

## KORTFATTAD MOTIVERING

1. Vid utarbetandet av detta yttrande har följande dokument tagits i beaktande:
  - Förklaring om unionens framtid, som antogs av Europeiska rådet i Nice.
  - Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter.
  - Méndez de Vigos och Seguros arbetsdokument om Nicefördraget och unionens framtid,
  - Europaparlamentets tidigare resolutioner om förberedelserna inför regeringskonferensen (den 18 november 1999 och 3 februari 2000) och Europeiska rådet i Nice (den 30 november 2000) och om resultatet av mötet i Nice (den 14 december 2000),
  - Europaparlamentets resolutioner om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (den 13 april 1999, 16 september 1999 och den 15 februari 2000).
2. Först och främst kan man konstatera att Méndez de Vigos och Seguros arbetsdokument är en mycket grundlig kulturell och politisk analys som på ett övergripande och djuplodande sätt redogör för unionens framtida problem. Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor har till uppgift att föreslå de åtgärder som krävs för att EU-medborgarnas grundläggande rättigheter skall respekteras i enlighet med förverkligandet av ett område för frihet, säkerhet och rättvisa.

I detta sammanhang skall följande aspekter betonas:

- a) Vid Europeiska rådets möte i Nice kunde man se att den traditionella arbetsmetoden för regeringskonferenserna inte är ändamålsenlig. Förberedelserna inför de kommande reformerna av fördragen bör därför genomföras av ett ”konvent”, en interinstitutionell konferens liknande den som utarbetade stadgan om de grundläggande rättigheterna. Denna församling, som även bör omfatta företrädare för kandidatländerna, skulle kunna utarbeta ett förslag om att revidera, förenkla och omredigera fördragen samt fastlägga unionens grundprinciper och institutionernas maktbefogenheter i ett lättfattligt och koncist samlingsdokument av bestående karaktär (som en författning).<sup>1</sup>
  - b) Stadgan om de grundläggande rättigheterna måste införlivas i fördragen (i ”författningsdelen”). I artikel 6 i EU-fördraget hänvisas till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken EU formellt sett inte har anslutit sig till. Paradoxalt nog görs dock ingen hänvisning till stadgan, som undertecknats av samtliga EU-institutioner.<sup>2</sup>
3. När det gäller de specifika aspekter i Nicefördraget som direkt rör grundläggande rättigheter kan man konstatera följande:
    - a) Den ändring av artikel 7 (FEU) som antogs i Nice är välkommen eftersom den fyller en lucka och inför ett system för tidig varning gentemot medlemsstater där det finns allvarliga hot mot respekten för de grundläggande rättigheterna,<sup>3</sup>
    - b) Reformerna av EG-domstolen, förstainstansrätten och revisionsrätten är lovvärda, om än delvis otillräckliga.

<sup>1</sup> Parlamentets resolution av den 14 december 2000.

<sup>2</sup> Parlamentets resolutioner av den 18 november 1999, 30 november 2000, 14 december 2000 etc.

<sup>3</sup> Parlamentets resolution av den 14 december 2000.

När det gäller de rättsliga aspekterna bör följande faktorer tas i beaktande:

- Medborgarnas direkta tillgång till gemenskapsdomstolar i händelse av kränkning av deras grundläggande rättigheter.<sup>1</sup>
- Kommissionens förslag, som stöds av parlamentet, om att inrätta en allmän europeisk åklagarmyndighet som skall vara ett fristående organ och som inför de nationella statsförvaltningarna skall bekämpa bedrägerier riktade mot unionens finansiella intressen.<sup>2</sup>
- Förslaget om att ge Europeiske tillsynsmannen för uppgiftsskydd – vars tjänst inrättats genom förordning EG nr 45/2001<sup>3</sup> – befogenhet att väcka talan vid EU:s domstolar (förstainstansrätten och/eller EG-domstolen).<sup>4</sup>

Dessa förslag antogs av utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor när Palacio Vallelersundis yttrande antogs den 23 februari 2000 (PE 285.880).

Ett år har nu gått, men förslagen har fortfarande aktualitet. Huvudsyftet med att inom Europeiska unionen skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa – och således omredigera fördragen – är nämligen att placera medborgaren i utvecklingens centrum. Det är också viktigt att fastställa en bättre definition av området med frihet, säkerhet och rättvisa, som idag enbart inbegriper de åtgärder som avses i avdelning IV i EG-fördraget och i avdelning VI i EU-fördraget. Definitionen måste bringas i överensstämmelse med den definition av de grundläggande rättigheterna som ges i stadgan, i synnerhet på de områden där fördragen redan tilldelar EU-institutionerna särskilda befogenheter. Detta gäller bland annat det stöd till en aktiv diskrimineringspolitik som avses i artikel 13 i EG-fördraget, de medborgerliga rättigheter som avses i artiklarna 17-22 i EG-fördraget, den rätt till tillgång till handlingar som fastställs i artikel 255 i EG-fördraget, den rätt till privatliv som är underförstådd i artikel 286 i EG-fördraget samt den rätt till god förvaltningssed vilken redan erkänts genom EG-domstolens praxis. Det är sammanfattningsvis angeläget att tydliggöra det nödvändiga samspelet mellan å ena sidan definitionen av de grundläggande rättigheterna och å andra sidan genomförandet av lämpliga åtgärder på europeisk nivå för att värna dessa rättigheter.

Definitionen av de grundläggande rättigheterna och de rättigheter som är knutna till unionsmedborgarskapet föranleder en omgående konsolidering inom gemenskaps spelaren av det polisiära och rättsliga samarbetet på det straffrättsliga området (som för närvarande sker inom ramen för den tredje pelaren). En sådan konsolidering är viktig eftersom den garanterar rättslig enhetlighet i fördragen och säkrar nödvändig demokratisk kontroll och skydd för medborgarnas friheter samtidigt som den undanröjer onödiga hinder, gör reglerna begripliga för medborgarna samt garanterar ett verkligt ömsesidigt beroende mellan gemenskapens politikområden när det gäller frihet, säkerhet och rättvisa. Det skall betonas att en sådan konsolidering inte nödvändigtvis kommer att ändra den nuvarande behörighetsfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen (eftersom man även inom gemenskapsområdet kan definiera områden som reserverats för staterna, behörigheter som delas mellan staterna och unionen och behörigheter som endast tillkommer unionen) och att konsolideringen av den

<sup>1</sup> Parlamentets resolution av den 18 november 1999.

<sup>2</sup> ...

<sup>3</sup> EGT L 8, 12.1.2001, s. 1-22.

<sup>4</sup> Yttrande från Palacio.

första och tredje pelaren även är motiverad eftersom dessa – i motsats till den andra pelaren – avser politikområden som huvudsakligen faller inom unionens behörighetsområden.<sup>1</sup>

**Genom att inom ramen för den första pelaren konsolidera områden som idag ingår i den tredje pelaren** avhjälper man även den av parlamentet ofta påtalade bristen på **rättslig kontroll** av verksamheter som påverkar medborgarnas rättigheter. För att garantera **demokratisk kontroll** – vilket också vid ett flertal tillfällen ansetts nödvändigt – bör dessa åtgärder i framtiden bli föremål för medbeslutandeförfarandet, där Europaparlamentets godkännande krävs<sup>2</sup>.

Slutligen måste man finna institutionella lösningar för Europol, och samordna dessa med Eurojust<sup>3</sup>.

Mot denna bakgrund kommer en stor del av de slutsatser som angavs i yttrandet av den 28 februari 2000 att återigen läggas fram nedan.

## SLUTSATSER

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor uppmanar utskottet för konstitutionella frågor att som ansvarigt utskott infoga följande i sitt resolutionsförslag:

1. Kräver att Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna infogas i fördragen så att den blir rättsligt bindande och så att den stärker unionsmedborgarskapet,
2. anser att det är mycket viktigt att inom ramen för EG-fördraget befästa de grundläggande rättigheter (som fastställs i artikel 6 i EU-fördraget och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna), medborgerliga rättigheter och alla andra bestämmelser som direkt eller indirekt är förbundna med åtgärder från EU-institutionernas sida till förmån för personer som åtnjuter en grundläggande rättighet,
3. konstaterar att det krävs att man väsentligt förenklar den rättsliga och institutionella ramen för att unionen skall kunna utvecklas som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att
  - inom gemenskapsramen slå samman polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet samt det civilrättsliga samarbetet, och genom att vidta åtgärder i samband med rörligheten för personer,
  - tillämpa rättsstatsprincipen (artikel 6.1 i EU-fördraget) och erkänna EG-domstolens oinskränkta behörighet när det gäller alla åtgärder som avser genomförandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, eftersom den åtskillnad som görs i den tredje pelaren när det gäller det rättsliga skyddet går emot principen om EU-medborgarnas likhet inför lagen,

---

<sup>1</sup> Parlamentets resolution av den 16 september 1999.

<sup>2</sup> Parlamentets resolution av den 15 februari 2000.

<sup>3</sup> Parlamentets resolution av den 13 april 1999 och därpå följande resolutioner.



- övergå till medbeslutandeförfarandet och till omröstning med kvalificerad majoritet för alla åtgärder som gäller genomförandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, eftersom Europaparlamentets medansvarighet på EU-nivå motsvarar den roll som medlemsstaternas parlament utövar när det gäller fri- och rättigheter. Tolkningen av demokratiprincipen kräver emellertid att antagande av rättsligt bindande lagar på detta område måste genomföras av valda representanter för folket,
  - beklagar att artikel 67.1 i Amsterdamfördraget inte har ändrats; uppmanar därför medlemsstaterna att avstå från sin initiativrätt under övergångsperioden av fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande, eller åtminstone att använda sig av den så lite som möjligt och att godta att kommissionen spelar en samordnande roll för att på så sätt förebygga en kraftig ökning och fragmentisering av initiativ,
4. noterar svårigheterna på områdena för visering, asyl och invandring och understryker att det är nödvändigt att snabbt fastställa gemensamma europeiska principer när det gäller migrations- och asylåtgärder och skydd för landsförvisade personer och flyktingar,
  5. begär att man inför strikta garantier när det gäller domstolsprövning för varje person som berörs av unionens lagstiftning så att rättsstatsprincipen tillämpas fullt ut i unionen (artikel 6 i EU-fördraget), och följaktligen att man
    - erkänner rätten för varje fysisk eller juridisk person att väcka talan inför EG-domstolen om unionens institutioner eller organ genom sitt agerande kränkt dessa rättigheter,
    - inrättar lämpliga garantier för domstolsprövning i samband med den framtida europeiska åklagarmyndighetens verksamhet, vilken kommer att ha befogenhet att vidta rättsliga åtgärder när det gäller skyddet av gemenskapens finansiella intressen och i de övriga fall som fastställts i fördragen,
    - erkänner rätten för den myndighet som nämns i artikel 286 i EG-fördraget och för ombudsmannen att inom ramen för sin behörighet vända sig till domstolen,
  6. begär att den rättsliga grunden för Europol ändras och att organet integreras i unionens institutionella ram eftersom detta skulle garantera lämplig kontroll genom Europaparlamentet och rättslig tillsyn genom EG-domstolen,

26 april 2001

## **YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR INDUSTRIFRÅGOR, UTRIKESHANDEL, FORSKNING OCH ENERGI**

till utskottet för konstitutionella frågor

över Nicefördraget och Europeiska unionens framtid  
(2001/2022(INI))

Föredragande: Carlos Westendorp y Cabeza

### **ÄRENDETS GÅNG**

Vid utskottssammanträdet den 27 februari 2001 utsåg utskottet för industrifrågor, utrikeshandel, forskning och energi Pat the Cope Gallagher till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 20 och 27 mars, 10 och 24 april 2001 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Före den slutliga omröstningen förklarade Pat the Cope Gallagher att han inte kunde fortsätta som föredragande eftersom de antagna ändringsförslagen ändrat hans ursprungliga ställning i frågan. Utskottet utsåg därefter sin ordförande Carlos Westendorp y Cabeza till föredragande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet nedanstående slutsatser med 36 röster för, 2 röster emot och 2 nedlagda röster.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Carlos Westendorp y Cabeza (ordförande och föredragande), Nuala Ahern (vice ordförande), Konstantinos Alyssandrakis, Ward Beysen (suppleant för Willy C.E.H. De Clercq), Guido Bodrato, Massimo Carraro, Giles Bryan Chichester, Nicholas Clegg, Elisa Maria Damião (suppleant för Erika Mann), Harlem Désir, Concepción Ferrer, Colette Flesch, Glyn Ford, Pat the Cope Gallagher, Lisbeth Grönfeldt Bergman (suppleant för Marjo Matikainen-Kallström), Michel Hansenne, Roger Helmer, Hans Karlsson, Bashir Khanbhai (suppleant för Anders Wijkman), Helmut Kuhne (suppleant för Norbert Glante), Bernd Lange (suppleant för Rolf Linkohr), Peter Liese (suppleant för Werner Langen), Eryl Margaret McNally, Nelly Maes, Reino Paasilinna, Elly Plooij-van Gorsel, Samuli Pohjamo (suppleant för Astrid Thors), John Purvis, Alexander Radwan (suppleant för Peter Michael Mombaur), Bernhard Rapkay (suppleant för François Zimeray), Mechtilde Rothe, Christian Foldberg Røvsing, Paul Rübig, Umberto Scapagnini, Konrad K. Schwaiger, Esko Olavi Seppänen, Helle Thorning-Schmidt (suppleant för Imelda Mary Read), W.G. van Velzen, Alejo Vidal-Quadras Roca och Myrsini Zorba.

## I. Inledning

Det här förslaget till yttrande koncentrerar sig i huvudsak på två aspekter av Nicefördraget. Den ena gäller protokollet om de ekonomiska följderna av att EKSG-fördraget upphör att gälla och om Kol- och stålforskningsfonden och den andra artikel 133 om den gemensamma handelspolitiken. Artikel 157.3 om särskilda stödåtgärder på industriområdet och artikel 181a om ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredje land på området för utvecklingssamarbete kommer att kommenteras kort.

Utskottet har inhämtat ett yttrande från parlamentets rättstjänst om de juridiska aspekterna av artikel 133, artikel 300.2 och 300.6 såsom ändrade genom Nicefördraget. Föredraganden kommer huvudsakligen att behandla de politiska aspekterna av artikel 133.

## II. Protokollet om EKSG-fördraget

Protokollet om Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) innebär följande:

För det första skall EKSG:s alla tillgångar och skulder överföras till Europeiska gemenskapen från och med den 24 juli 2002 (artikel 1.1).

För det andra skall alla tillgångar vid avvecklingen av EKSG "betraktas som tillgångar avsedda för forskning inom sektorer med anknytning till kol- och stålindustrin". Därmed kommer dessa tillgångar att utgöra Kol- och stålforskningsfondens tillgångar (artikel 1.2).

För det tredje inrättas således en ny kol- och stålforskningsfond med intäkter från förvaltningen av EKSG:s avvecklade tillgångar. Den nya fonden kommer att ha sina egna tillgångar som kommer att förvaltas så att de genererar intäkter för att finansiera forskning inom sektorer med anknytning till kol- och stålindustrin under förutsättning att det denna forskning ligger "utanför ramprogrammet för forskning" (artikel 1.3).

För det fjärde fastställs i artikel 2 vilken typ av beslut som skall fattas: Rådet skall fatta beslut med enhällighet, kommissionen skall utarbeta lämpliga lagstiftningsförslag och parlamentet kommer enbart att höras.

EKSG-fördraget upphör att gälla den 23 juli 2002 (50 år efter det att EKSG-fördraget undertecknades den 23 juli 1952), men EKSG:s statistiksystem kommer att förlängas till den 31 december 2002.

## III. Artikel 133 om den gemensamma handelspolitiken

Föredraganden koncentrerar sig på de två tillägg som gjorts.

I **punkt 3 första stycket** ges rådet (ensamt) befogenhet att "bemyndiga kommissionen att inleda nödvändiga förhandlingar" för att ingå ett internationellt avtal. I och med Nicefördraget lades emellertid en ny mening till punkt 3: "Rådet och kommissionen skall se till att de avtal som förhandlas fram är förenliga med gemenskapens interna politik och interna regler." Ett internationellt avtal kan med andra ord inte luckra upp eller syfta till att ändra "gemenskapens interna politik och interna regler". Denna skyddsklausul är viktig eftersom dess logik upprepas i de nya punkterna 5-7.

I **punkt 3 andra stycket** inrättas den hemlighetsfulla artikel 133-kommittén som har till uppgift att "att biträda kommissionen i denna uppgift" [att föra förhandlingar med tredje land]. Men Nicefördraget går än längre genom att följande nya mening läggs till: "Kommissionen skall regelbundet rapportera till den särskilda kommittén om läget i förhandlingarna." Denna ändring kan tolkas som en förstärkning av rådets roll eftersom kommissionen skall rapportera till artikel 133-kommittén.

**Punkt 3 tredje stycket** förblir oförändrad, men de aktuella bestämmelserna i artikel 300 har inte fört den gemensamma handelspolitiken framåt. Även fjärde stycket är oförändrat: rådet "skall besluta med kvalificerad majoritet".

**Punkt 5** är ny och betydelsefull. I det första stycket fastställs att a) handel med tjänster och b) handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter nu omfattas av de rättsliga bestämmelserna i artikel 133.1-4 och därför skall omröstning med kvalificerad majoritet tillämpas, men "utan att det påverkar tillämpningen av punkt 6". Därför omfattas investeringar enbart delvis, i den mån GATS mode 3 definieras som handel med tjänster.

I det andra stycket kvalificeras och begränsas omedelbart omröstning med kvalificerad majoritet eftersom enhällighet kommer att tillämpas i två fall när helst a) interna regler skall antas b) gemenskapen skall få nya befogenheter på ett område som ännu inte omfattas av fördraget. Fall b) skulle emellertid kunna hanteras genom en hänvisning till artikel 308 som rättslig grund, vilket skulle göra att Europaparlamentet hördes.

I tredje stycket fastställs att vid "förhandlingar om och ingående av ett avtal av horisontell karaktär" skall rådet "besluta enhälligt". Detta är ett mycket intressant fall eftersom vi kommer att få ett antal "avtal av horisontell karaktär" och kommer att behöva behandla dem uppmärksam. Det är mycket troligt att "avtal av horisontell karaktär" kan omfatta mer än en sektor, vilket innebär mer än en rättslig grund. Situationen kommer förmodligen att ge upphov till ett dilemma: i frågor som rör den inre marknaden kommer rådet att besluta med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet kommer att vara medlagstiftare, men när samma frågor behandlas som ett externt fall kommer rådet att besluta enhälligt utan att höra Europaparlamentet.

I fjärde stycket får medlemsstaterna rätt att "behålla och ingå avtal med tredje land [...] under förutsättning att gemenskapsrätten [...] respekteras". Till följd av Nicefördraget och de nya bestämmelserna i artikel 133 får de bilaterala avtalen ett uppsving. Kommissionens uppgift skulle bli att undersöka sådana avtal minutiöst för att ta reda på om de skulle kunna innehålla bestämmelser som inte respekterar gemenskapsrätten eller kanske till och med strider mot denna.

Vad skulle kommissionen göra om den kom fram till att ett bilateralt avtal mellan en medlemsstat och ett tredje land innehöll bestämmelser som inte till fullo respekterar gemenskapsrätten? Enligt lydelsen i det tredje stycket skulle kommissionen tvingas rapportera till artikel 133-kommittén. Denna rapport kan sedan godtas, förkastas eller tillbakavisas som ej motiverad och ogrundad.

**Punkt 6** är ny och särskilt viktig eftersom den tar upp fallet med parallella befogenheter: i första stycket förbjuds ingående av avtal som kan leda till en harmonisering av frågor som

rör den inre marknaden genom att tvinga medlemsstaterna att anpassa sina direktiv om den inre marknaden till handelsavtal.

I andra stycket handlar det om delad behörighet (eller blandavtal) mellan EG och medlemsstaterna på området handel med tjänster, där det krävs samförstånd mellan medlemsstaterna. I frågor om handel med kulturella och audiovisuella tjänster, utbildningstjänster samt sociala tjänster och tjänster som rör människors hälsa krävs ett beslut i enlighet med bestämmelserna i artikel 300. Avtal som förhandlas fram på dessa tre områden ”skall ingås gemensamt av gemenskapen och medlemsstaterna” (delad behörighet).

Detta dubbla krav (delad befogenhet och enhällighet) försvaras av kommissionen med att den inte anser det möjligt att använda sig av handelsförhandlingar för att nedmontera medlemsstaterna politik på området hälsa, utbildning och sociala frågor. Man kan emellertid ifrågasätta det logiska i kommissionens inställning till ”delad befogenhet och enhällighet” mot bakgrund av de avgörande faktorer som skapar globala processer. Handel är en av de fyra avgörande faktorerna för globalisering. De övriga tre – investeringar, teknik och finansiering – är kraftfullare när det gäller att ”bakvägen” öppna för harmonisering på politikområden där delad befogenhet och enhällighet skulle tillämpas. Regleringshinder som skapats i förhandlingar och avtal om handel kan inte stå emot investeringarnas, teknikens och kapitalmarknadernas krafter.

Tredje stycket handlar om ”förhandlingar om och ingående av internationella avtal på transportområdet” under avsnitt V och artikel 300 i EG-fördraget. Avsnitt V och artikel 300 kan närmare bestämt eventuellt komma att användas som en dubbel rättslig grund för internationella avtal. Vi måste emellertid vara försiktiga med hänsyn till om det är artikel 71 (omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutande) tillsammans med artikel 300.3 första stycket (kvalificerad majoritet och eventuellt medbeslutande) som skall användas.

**Punkt 7** är ny och intressant i två avseenden. För det första skapar den en möjlighet att utvidga bestämmelserna i artikel 133 till att också omfatta ”immateriella rättigheter” utöver dess handelsmässiga aspekter. För det andra återopas det vanliga förfarandet: Enhällighet i rådet och samråd med Europaparlamentet efter förslag från kommissionen.

#### **IV. Artikel 157 om industri**

Denna artikel i fördraget infördes genom Maastrichtfördraget och innehöll tre punkter, men de utgör ingen EG-politik. Nicefördraget innebar enbart en ändring av punkt 3 i ett väsentligt avseende. Det inför nu medbeslutande – tidigare krävdes enhällighet efter samråd med Europaparlamentet – för att fatta beslut om åtgärder i syfte att uppnå fyra mål.

Det finns en andra ändring i Maastrichttydelsen genom Nicefördraget. Den handlar om rättvisa konkurrensförhållanden. Det har framförts klagomål om att gynnsamma skatteåtgärder och avsevärda skillnader i rättigheter och intressen för de anställda i medlemsstaterna skulle ha lett till orättvisa konkurrensförhållanden. Genom att förbjuda dem kan snedvridningarna av konkurrensen minskas och det är också meningen med ändringen i artikel 157.3.

## V. Artikel 181a om förbindelser med tredje land

I och med Nicefördraget infördes det nya avsnittet XXI genom en ny artikel 181a. De mål som anges i denna nya artikel rör delvis behörigheten för följande parlamentsutskott: utskottet för utveckling och samarbete, utskottet för industrifrågor, utrikeshandel, forskning och energi, utskottet för utrikesfrågor, mänskliga rättigheter, gemensam säkerhet och försvarspolitik, budgetutskottet och budgetkontrollutskottet.

I stycke 1 fastställs tillämpningsområdet för denna artikel genom att det anges att gemenskapen skall utföra åtgärder av tre olika slag: a) ekonomiskt, b) finansiellt och c) tekniskt samarbete. Åtgärder av detta slag bör i enlighet med fördraget ”bidra till det allmänna målet att utveckla och befästa demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna”.

I stycke två fastställs förfarandet: kvalificerad majoritet efter samråd med Europaparlamentet för att anta nödvändiga åtgärder. Men än en gång - för de associeringsavtal som omfattas av artikel 310 - kommer det att krävas enhällighet.

I stycke 3 formaliseras gemenskapens samarbetsavtal med tredje land och internationella organisationer. Den rättsliga grunden för att ingå sådana avtal kommer att vara artikel 300, vilket innebär att parlamentet enbart kommer att höras.

## VI. Handelspolitiken jämfört med annan gemenskapspolitik

I Romfördraget, som trädde i kraft 1957, fastställdes fyra gemensamma politikområden 1) jordbruk, 2) transport, 3) konkurrens och 4) handelspolitik. I och med Maastrichtfördraget tillkom ett femte gemensamt politikområde – den ekonomiska och monetära unionen (EMU). De huvudsakliga rättsliga grunderna för att uppnå tillämpningsområdet och målet för dessa fem politikområden samt Europaparlamentets roll anges i bifogade **tabell 1**, vilken syftar till att underlätta en jämförelse mellan den gemensamma handelspolitiken och övriga fyra gemensamma politikområden.

Den gemensamma handelspolitiken utformades i mitten av 1950-talet i en gemenskap med enbart sex medlemsstater med tanke på varor då den externa handeln inte var betydelsefull. Sedan dess har världen och EU förändrats.

Table 1 <sup>1</sup>

Nice Treaty Provisions concerning Community Common Policies

Common Policies	Main Legal Base	European Parliament's Role
1. Agriculture	Art. 37 (2) and (3) - QMV on - making regulations - issuing directives - taking decisions - establishing common organisation	Consultation
2. Transport	Art. 71 (1) on common rules and conditions - QMV Art. 71 (2) on standards of living (as derogation from QMV) - Unanimity	Co-decision Consultation
3. Competition	Art. 83 on definition of prohibitions and detailed rules - QMV Art. 87 (3) on Categories of State Aids - QMV Art. 89 on application of aids granted - QMV	Consultation No role Consultation
4. EMU	Art. 99 (5) on multilateral surveillance - QMV Art. 100 on financial assistance - Unanimity Art. 102(2) on access to financial institutions - QMV Art. 103 (2) on No guarantees, nor liability assumed by EC - QMV Art. 104 (14) on excessive deficits: - Unanimity on replacing the relevant Protocol - QMV on Rules and definitions Art. 105 (6) on prudential supervision - unanimity Art. 106 (2) technical specifications of euro coins - QMV Art. 107 (6) on the ESCB Statute - QMV Art. 111 (1) on International Agreements on an exchange-rate system - Unanimity - QMV if changes of euro central rates Art. 111 (2) on Orientations - QMV Art. 111 (3) and (4) on concluding an agreement on monetary and exchange policy with IMF - QMV Art. 111 (5) on EMU representation - Unanimity	Cooperation To be informed Cooperation Cooperation  Consultation  Assent Cooperation Consultation Consultation  To be informed No role No role  No role
5. Common Commercial Policy	Art. 132 (1) on aid for exports - QMV Art. 132 (3) and (4) on mandate to Commission to open negotiations - QMV Art. 133 (5) to (7) <b>See sections III and V,</b> which <u>also</u> comment on Art. 181 (new) that falls in the competence of Development Cooperation, and Art. 300 on the conclusion of agreements	No role No role

<sup>1</sup> Not to be translated.

## SLUTSATSER

Utskottet för industrifrågor, utrikeshandel, forskning och energi uppmanar utskottet för konstitutionella frågor att som ansvarigt utskott infoga följande punkt i sitt resolutionsförslag:

Utskottet för industrifrågor, utrikeshandel, forskning och energi

1. tar del av Nicefördraget, och noterar särskilt ändringarna av artiklarna 133 och 157, men även artikel 181 a och protokollet om EKSG-fördraget; beklagar att regeringarna inte kunde enas om att stärka den demokratiska legitimiteten och ansvarsskyldigheten när det gäller de politikområden som omfattas av dessa artiklar,
2. glädjer sig åt att regeringskonferensen beaktade de förslag som Europaparlamentet lade fram i sin resolution av den 13 april 2000 när det gäller artikel 157 om industri,
3. beklagar att regeringskonferensen inte tog hänsyn till förslagen om ett utökat deltagande i lagstiftningsfrågor och en större demokratisk kontroll på följande områden:
  - a. Beslutsfattande, finansiering och förvaltning av den nya kol- och stålforskningsfonden.
  - b. Den nya artikel 181 a som införlivats i fördraget innehåller regler för ingåendet av ekonomiska, finansiella och tekniska samarbetsavtal. Dessa avtal har betydande budgetmässiga följder, men i artikeln fastställs tyvärr att parlamentet endast skall höras i dessa frågor. Detta kommer att leda till en ytterligare utvidgning av klyftan mellan parlamentets budgeträttigheter och dess möjligheter att delta i politikens utformning.
  - c. Nicefördraget har misslyckats med att åstadkomma välbehövliga förbättringar i gemenskapens möjligheter att ingripa i den gemensamma handelspolitiken. Det är särskilt beklagligt att nödvändiga åtgärder ännu inte har vidtagits när det gäller investeringar, tjänster och immateriella rättigheter. Sådana åtgärder är en förutsättning för att gemenskapen skall kunna spela en aktiv roll som står i proportion till dess ekonomiska tyngd i Världshandelsorganisationen och i dess multilaterala handelsförbindelser. De ändringar som gjorts av artikel 133 i fördraget skulle även ha kunnat antas på grundval av ett enhälligt beslut av rådet i enlighet med artikel 133.5 i fördraget efter att ha hört parlamentet.
  - d. Parlamentet kritiserar att inga bestämmelser har fastställts för parlamentets information och samtycke vid ingående av internationella avtal i enlighet med artiklarna 133 och 300 i fördraget<sup>1</sup>. Parlamentet uppmanar i detta sammanhang rådet att förhandla fram ett interinstitutionellt avtal om parlamentets information och samtycke vid ingående av internationella avtal (se bilaga 1 i denna resolution).
4. uppmanar Europeiska kommissionen att inför nästa översyn av fördraget lägga fram

---

<sup>1</sup> Artikel 33 i rapporten om Europaparlamentets förslag inför regeringskonferensen (A5-0086/2000).



förslag om ett större deltagande av Europaparlamentet på de fyra ovannämnda områdena.

5. beklagar att regeringskonferensen i fördraget inte införlivade de ändringar som krävs för att skapa en gemensam energipolitik, och begär att ett nytt konsoliderat kapitel om energi införs i fördraget.

*Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet och rådet om genomförandet av den gemensamma handelspolitiken*

EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET HAR,

- (a) med beaktande av att de ändringar av EG-fördraget som föreslås i Nicefördraget, och framför allt av artikel 133 i detta, kommer att öka det demokratiska underskottet och ändra den institutionella balansen,
- (b) med beaktande av att det i förslaget till Nicefördraget tillfogas en ny artikel 181a, som behandlar samarbetsavtal inom huvudsakligen tre områden, det vill säga ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete, men som endast föreskriver att Europaparlamentet skall höras, trots de allvarliga budgetmässiga konsekvenserna sådana avtal medför,
- (c) med beaktande av att artikel 133, såsom den ändras i förslaget till Nicefördraget, framför allt förstärker det mellanstatliga samarbetet genom att ålägga kommissionen att samarbeta med en särskild kommitté i stället för en gemenskapsinstitution, och att en ändring av detta slag utgör ett skydd för både kommissionen och rådet mot parlamentarisk kontroll,
- (d) med beaktande av att de ändringar av artikel 133 som ingår i Nicefördraget inte har lett till en mer öppen eller mer genomblickbar gemenskapspolitik än vad som ursprungligen var fallet med Romfördraget från 1957, och att varken trovärdigheten för en gemensam politik för Europeiska gemenskapen eller Europeiska unionens demokratiska legitimitet därmed har ökats,
- (e) med beaktande av att den gemensamma handelspolitiken i bredare betydelse (om artiklarna 133, 181a och 300 beaktas tillsammans), i jämförelse med Europeiska gemenskapens andra fyra gemensamma politikområden, endast till namnet är en gemenskapspolitik, eftersom den bibehåller alla de viktiga aspekterna för ett mellanstatligt samarbete, vilket strider mot själva kärnan i ett gemensamt politikområde och inte förser Europeiska unionen med mekanismer eller politik som kan klara av de globala utmaningarna.

BESLUTAT FÖLJANDE:

1. I enlighet med fördragsstrukturen skall det mandat som getts kommissionen avseende ingående och genomförande av internationella avtal, såsom associeringsavtal, samarbetsavtal och handelsavtal, i så stor utsträckning som möjligt följa ett gemenskapsförfarande, som skall fastställas med stöd av relevanta artiklar i fördraget och befintlig gemenskapslagstiftning.
2. Det förfarande som anges i artikel 300.3 första stycket och som garanterar Europaparlamentets deltagande skall tillämpas som en andra rättslig grund i samband med alla förslag från kommissionen till rådet om genomförandet av artikel 133.1.

3. Rådet skall begära Europaparlamentets yttrande innan det ger kommissionen mandat att inleda nödvändiga förhandlingar i enlighet med artikel 133.3. Europaparlamentet skall avge sitt yttrande inom en frist som rådet får fastställa med hänsyn till hur brådskande ärendet är.
4. Sammanfattningar, rapporter och informationsdokument som kommissionen skall förelägga den särskilda kommittén i artikel 133 skall samtidigt föreläggas Europaparlamentet för information i enlighet med det förfarande som fastställs i bilaga VII (om sekretessbelagda handlingar) i parlamentets arbetsordning. Europaparlamentet får bjuda in ordföranden för den särskilda kommittén i artikel 133 till ett möte i utskottet med ansvar för externa ekonomiska förbindelser för en diskussion, som vid behov kan hållas inom stängda dörrar.
5. Under förhandlingarna om handels- eller samarbetsavtal eller associeringsavtal, och varje gång parlamentet anser det nödvändigt, skall kommissionen underrätta parlamentet inom stängda dörrar om hur förhandlingarna fortskrider. Parlamentet kan i förbindelse med detta besluta att utöva de befogenheter det tilldelats i enlighet med artikel 8 i rådets beslut 1999/468/EG.
6. Slutförandet av förhandlingar om varor och tjänster, som omfattas av artikel 133, skall föreläggas parlamentet för godkännande i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 300.3 andra och tredje stycket.
7. Förfarandet i artikel 300.3 skall följas i förbindelse med alla associeringsavtal enligt artikel 310 och alla samarbetsavtal enligt olika avdelningar i fördraget, som skall förhandlas och ingås av gemenskapen med tredje länder eller behöriga internationella organisationer, när sådana avtal har omfattande finansiella, ekonomiska och handelsmässiga konsekvenser för gemenskapen eller medlemsstaterna.
8. Kommissionen skall underrätta Europaparlamentet innan den begär tillstånd från rådet att inleda förfarandet för handelstvister och rådet skall underrätta Europaparlamentet om det beslut som fattats.

25 april 2001

## **YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR SYSSELSÄTTNING OCH SOCIALFRÅGOR**

till utskottet för konstitutionella frågor

över Nicefördraget och unionens framtid  
(2001/2022(INI))

Föredragande: Elspeth Attwooll

### **ÄRENDETS GÅNG**

Vid utskottssammanträdet den 15 februari 2001 utsåg utskottet för sysselsättning och socialfrågor Elspeth Attwooll till föredragande.

Vid utskottssammanträdet den 24-25 april 2001 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid detta sammanträde godkände utskottet nedanstående slutsatser med 36 röster för, 2 röster emot och 3 nedlagda röster.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Michel Rocard (ordförande), Winfried Menrad, Marie-Thérèse Hermange och José Ribeiro e Castro (vice ordförande), Elspeth Attwooll (föredragande), María Antonia Avilés Perea, Regina Bastos, Philip Bushill-Matthews, Chantal Cauquil (suppleant för Arlette Laguiller), Alejandro Cercas, Luigi Cocilovo, Elisa Maria Damião, Proinsias De Rossa, Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Hélène Flautre, Fiorella Ghilardotti, Marie-Hélène Gillig, Anne-Karin Glase, Ian Stewart Hudghton, Stephen Hughes, Karin Jöns, Piia-Noora Kauppi (suppleant för Rodi Kratsa-Tsagaropoulou), Ioannis Koukiadis, Jean Lambert, Thomas Mann, Mario Mantovani, Claude Moraes, Mauro Nobilia, Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Tokia Saïfi, Herman Schmid, Peter William Skinner (suppleant för Jan Andersson), Miet Smet, Ilkka Suominen, Helle Thorning-Schmidt, Bruno Trentin (suppleant för Harald Ettl), Ieke van den Burg, Anne E.M. Van Lancker och Barbara Weiler.

## KORTFATTAD MOTIVERING

Den enda ändring av fördraget av dem som utskottet för sysselsättning och socialfrågor hade begärt inför toppmötet i Nice som gjordes var att man införde medbeslutandeförfarandet för stimulansåtgärder enligt artikel 13. Utskottet anser fortfarande att de övriga ändringar det rekommenderade är önskvärda och dessa upprepas därför i slutsatserna.

När det gäller förklaringen om unionens framtid understöder utskottet ståndpunkten att breda diskussioner bör föras med alla berörda parter. Enligt utskottets åsikt bör även parter i kandidatländerna tas med i diskussionerna. När det gäller det civila samhället är en huvudfråga hur detta formellt skall göras delaktigt i EU:s beslutsprocesser och vilken rättslig grund som kan fastställas för detta.

Av de fyra huvudfrågorna för debatten – en mer exakt avgränsning av Europeiska unionens och medlemsstaternas befogenheter, stadgans ställning, förenkling av fördragen och de nationella parlamentens roll – är endast de tre första av särskilt intresse för utskottet:

- 1) Befogenheterna när det gäller frågor som har att göra med sysselsättning och socialfrågor delas för närvarande mellan EU och medlemsstaterna och utskottet anser att detta bör gälla även i fortsättningen.
- 2) Det skulle vara till stöd för utvecklingen av de sociala rättigheterna om stadgan blev bindande för EU-institutionerna och medlemsstaterna vid tillämpningen av gemenskapslagstiftningen.
- 3) Före toppmötet i Nice efterlyste utskottet att man skulle ta med hänvisningar till Europarådets reviderade sociala stadga och till vissa av FN:s och ILO:s grundkonventioner i fördragen. Detta skulle kunna göras i samband med förenklingsprocessen. Denna process skulle även kunna klargöra relationen mellan olika målsättningar i unionspolitiken, till exempel mellan dess ekonomiska politik och socialpolitiken.

## SLUTSATSER

Utskottet för sysselsättning och socialfrågor uppmanar utskottet för konstitutionella frågor att som ansvarigt utskott infoga följande punkter i sitt resolutionsförslag:

1. efterlyser ett konventliknande organ som skall ta fram förslag inför nästa regeringskonferens, vilket skall ske i nära samarbete med arbetsmarknadens parter och det civila samhället; anser att medlemsstaterna bör uppmuntras att se till att det finns ett forum där medborgarna kan kommunicera med landets parlament om framtiden för Europa,
2. beklagar att man inte i Nicefördraget utvidgade omröstning med kvalificerad majoritet till att gälla på alla socialpolitiska områden och att man inte tog bort undantagen enligt artikel 137.6 i EG-fördraget, eller gjorde parlamentet jämbördigt med rådet på alla

områden som omfattas av artiklarna 13, 42, 138 och 139 i EG-fördraget; välkomnar dock det faktum att man gjorde detta när det gäller stimulansåtgärder enligt artikel 13 i EG-fördraget,

3. beklagar även att lika behandling av kvinnor och män inte utökades till att gälla alla arbetsmarknadsfrågor, vilket krävs av likalönsprincipen som det finns en hänvisning till i artikel 141 i EG-fördraget, och att man inte införde någon referens till att förena familje- och yrkesansvar både för både kvinnor och män i artikel 137.1,
4. anser att bestämmelserna i fördraget (artikel 16) om tjänster av allmänt intresse bör stärkas för att garantera att den europeiska sociala modellen utvecklas framgångsrikt i en pluralistisk ekonomi,
5. kräver att framtida förslag till ändringar av fördragen skall avhjälpa dessa brister,
6. begär att man i diskussionerna om unionens framtid skall ta upp frågan om att tillhandahålla en rättslig grund för att engagera det civila samhället i EU:s beslutsprocesser; uppmanar därför till bredast möjliga samråd i denna fråga, både inom EU och i kandidatländerna,
7. hänvisar till artikel 128 i EG-fördraget som rättslig grund för metoden med öppen samordning inom sysselsättningspolitiken och insisterar på att en jämförbar rättslig grund används för socialskyddspolitikerna som tillägg till fördraget,
8. anser att en mer exakt avgränsning mellan EU:s och medlemsstaternas befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen både måste vara flexibel och innehålla ett antal delade befogenheter, och att alla befintliga gemenskapsåtgärder måste användas när det gäller sysselsättning och socialfrågor: lagstiftning, den öppna samordningsmetoden, den sociala dialogen, strukturfonderna, stödprogrammen, den integrerade synen på politiken, analys och forskning; anser att Europaparlamentet i sin egenskap av att vara en del av den lagstiftande makten inom gemenskapen måste få delta i alla dessa förfaranden och politiska styrmedel,
9. beklagar att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna inte har införlivats i fördraget; begär att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som kungjordes vid toppmötet i Nice, skall bli bindande för EU-institutionerna och medlemsstaterna när det gäller tillämpningen av gemenskapslagstiftningen; anser följaktligen att stadgan om de grundläggande rättigheterna måste inlemmas som ett väsentligt led i det kommande fördraget om Europeiska unionen,
10. begär att man vid revideringen av fördragen skall ta med hänvisningar till Europarådets reviderade sociala stadga och till vissa av FN:s och ILO:s grundkonventioner, inbegripet FN-konventionen om barnets rättigheter av den 20 november 1989.
11. efterlyser ett gemensamt årligt möte med delegationer från utskotten för sysselsättning och socialfrågor i Europaparlamentet, medlemsstaternas parlament, kandidatländernas parlament och Europarådet.

25 april 2001

## **YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR JORDBRUK OCH LANDSBYGDENS UTVECKLING**

till utskottet för konstitutionella frågor

över Nicefördraget och Europeiska unionens framtid  
(2001/2022(INI))

Föredragande: María Rodríguez Ramos

### **ÄRENDETS GÅNG**

Vid utskottssammanträdet den 27 februari 2001 utsåg utskottet för jordbruk och landsbygdens utveckling María Rodríguez Ramos till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 21 och 27 mars och 24 april 2001 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet enhälligt nedanstående slutsatser.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf (ordförande), Joseph Daul och (vice ordförande), Georges Garot (suppleant för María Rodríguez Ramos (föredragande)), Gordon J. Adam, Danielle Auroi, Alexandros Baltas (suppleant för Bernard Poignant), António Campos, Giorgio Celli, Michl Ebner, Jonathan Evans (suppleant för Elisabeth Jeggle), Anne Ferreira (suppleant för Michel J.M. Dary), Christel Fiebigel, Lutz Goepel, Willi Görlach, María Izquierdo Rojo, Salvador Jové Peres, Hedwig Keppelhoff-Wiechert, Dimitrios Koulourianos, Albert Jan Maat, Xaver Mayer, Jan Mulder (suppleant för Giovanni Procacci), James Nicholson (suppleant för Francesco Fiori), Neil Parish, Mikko Pesälä, Agnes Schierhuber, Struan Stevenson och Robert William Sturdy.

## KORTFATTAD MOTIVERING

### 1. Nicefördraget och den gemensamma jordbrukspolitiken

I den mån Amsterdamfördraget hade som främsta syfte att anpassa institutionerna till den kommande utvidgningens utmaningar, misslyckades det att uppnå sina målsättningar och gav inget svar på tre frågor av grundläggande betydelse: kommissionens sammansättning och storlek, den utökade användningen av omröstning med kvalificerad majoritet samt omfördelningen av röster i rådet.

Man kan i detta sammanhang glädja sig åt att regeringskonferensen i Nice efter svåra förhandlingar äntligen kunde fatta beslut om en institutionell reform som banar väg för kommande anslutningar. Föredraganden från utskottet för jordbruk och landsbygdens utveckling anser icke desto mindre att denna framgång är förbunden med flera brister:

- a) För det första ledde förhandlingarna om de institutionella aspekterna till att man helt enkelt lade andra frågor åt sidan, i synnerhet frågan om att utsträcka tillämpningen av medbeslutandeförfarandet till samtliga beslut som redan nu skall fattas med kvalificerad majoritet. Europaparlamentet lade fram konkreta förslag för att utsträcka tillämpningen av medbeslutandeförfarandet till den gemensamma jordbrukspolitiken, samt politik avseende konkurrens och nationellt stöd, men dessa förslag fördes inte upp på regeringskonferensens dagordning.
- b) Omständigheten att medbeslutandeförfarandet inte utsträcktes till att omfatta den gemensamma jordbrukspolitiken utgör en av de främsta frågor som kvarstår olösta efter Nice, vilken medför att jordbrukspolitiken särbehandlas i förhållande till anknytande ämnen som folkhälsan, konsumentskyddet, miljön och den inre marknaden, vilka redan omfattas av medbeslutandeförfarandet. Denna i sig artificiella skillnad tar inte hänsyn till att det finns ett integrerat system för jordbruks- och livsmedelssektorerna inom EU, den strider mot rättssäkerheten och utgör slutligen en ständig källa till konflikter mellan institutionerna (och rentav inom Europaparlamentet, i fråga om fördelningen av lagstiftningsförslag mellan respektive behöriga utskott). Det skall dessutom erinras om att även om medbeslutandeförfarandet även skulle omfatta den gemensamma jordbrukspolitiken, skulle detta endast gälla rättsakter. Genomförande- och förvaltningsfrågor skulle, som fallet är nu, fortsätta att falla inom kommissionens befogenhetsområde i enlighet med kommittéförfarandet.
- c) Det skall i detta sammanhang även beaktas att till skillnad från vad kommissionen ibland anför, skulle Europaparlamentet inte påföras en ohanterlig arbetsbörda om medbeslutandeförfarandet kom att avse *samtliga rättsakter på jordbruksområdet*. Det är tillräckligt att erinra om att år 1998 hördes Europaparlamentet i fråga om 53 rättsakter på jordbruksområdet, trots att Agenda 2000 lades fram det året. År 1999 uppgick de endast till 28, varav 16 kunde anses utgöra *grundläggande rättsakter* och 12 *icke grundläggande rättsakter*. Det går inte att med dessa tal motivera en på förhand beslutad och nödvändigtvis felaktig åtskillnad i fråga om jordbruksrättsakters beskaffenhet, vilken åtskillnad leder till att två parallella förfaranden skall tillämpas på jordbruksområdet – samrådsförfarandet och medbeslutandeförfarandet – beroende på varje rättsakts beskaffenhet, med risk för att ständiga tolkningstvister kan uppstå i samband med kvalificeringen av varje rättsakt. Dessutom måste anföras att det finns ett



stort antal rättsakter (tekniska anpassningar, förlängning av gällande förordningars giltighet osv.) som systematiskt skulle kunna antas vid första behandlingen genom ett förenklat förfarande, i syfte att förhindra eventuella förseningar i deras tillämpning. Avslutningsvis måste Europaparlamentet, i egenskap av högsta företrädare för Europas folk, insistera på att medbeslutandeförfarandet skall utsträckas till att omfatta *samtliga rättsakter på jordbruksområdet* i samband med nästa regeringskonferens som kommer att hållas år 2004.

- d) Dessutom har Nicefördraget gjort beslutsförfarandet om möjligt ännu mera komplicerat, vilket kan komma att medföra att de kommande reformerna av den gemensamma jordbrukspolitiken blockeras och samtidigt försvaga EU:s ställning i de pågående jordbruksförhandlingarna i WTO.
- e) Denna situation är särskilt allvarlig i den mån den regeringskonferens som avslutades i Nice även har blottlagt djupa sprickor mellan medlemsstaterna kring unionens framtida utformning och befast den nästan fullständiga brytningen i den fransk-tyska axel som av tradition har utgjort motorn för den europeiska integrationen.
- f) Resultaten från Nice har inte bara lämnat efter sig ett intryck i den allmänna opinionen av att medlemsstaterna först och främst är intresserade av hur makten är fördelad inom institutionerna, utan även givit upphov till tvivel kring rådets förmåga och politiska vilja att sluta de överenskommelser som är nödvändiga för att anpassa den gemensamma jordbrukspolitiken till de europeiska medborgarnas ständigt större krav (som tydligt har påvisats genom den rådande kris som galna ko-sjukan har orsakat) och till de utmaningar som ställs av utvidgningarna och av de multilaterala förhandlingar som pågår. Denna situation äventyrar värnandet av den europeiska jordbruksmodellen, som är en grundläggande del av den europeiska samhällsmodellen, inom ramen för Europeiska unionen efter utvidgningen.

## **2. Efter Nice: mot en gemensam jordbruks- och landsbygdspolitik enligt medbeslutandeförfarandet**

Med hänsyn till det ovanstående bör den debatt om Europeiska unionens framtid som föreskrivs i den *förklaring* som lagts till slutakten från regeringskonferensen i Nice (punkt tre) även beakta den framtida rollen för den gemensamma jordbruks- och landsbygdspolitiken i den europeiska integrationsprocessen samt jordbrukets bidrag till skyddet för miljön och landskapet, sysselsättningen, den fysiska planeringen och markanvändningen, samt till livsmedlens kvalitet och säkerhet. Denna debatt, som kan leda till en ny kompetensfördelning mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna, såsom anges i punkt fem i ovan nämnda förklaring, bör dessutom garantera att den framtida jordbruks- och landsbygdspolitiken fortsätter att vara av överstatlig karaktär.

I grund och botten rör det sig om att nästa regeringskonferens även skall behandla en anpassning av fördragens jordbrukskapitel (artiklarna 32-38) på sådant sätt att man i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Luxemburg i december 1997 skall garantera att den europeiska jordbruksmodellen bibehålls inom Europeiska unionen efter utvidgningen. I detta perspektiv bör man i fördragen uttryckligen stadfästa principen om ett jordbruk med många funktioner, principen om hållbar utveckling samt försiktighetsprincipen. Samtidigt bör det i fördragen föreskrivas ett specifikt stöd till förmån för små jordbrukare samt för de varor

och tjänster av allmänt intresse som jordbruksverksamheten tillhandahåller och som marknaden för närvarande är oförmögen att ge ersättning för.

I detta sammanhang är det oundgängligt att nästa reform av fördragen, efter 2004 års regeringskonferens, leder till att medbeslutandeförfarandet införs på jordbruksområdet i syfte att förbättra och garantera unionens demokratiska legitimitet och insyn samt i syfte att föra medlemsstaternas medborgare närmare unionen, i enlighet med bestämmelserna i punkt 6 i *Förklaringen om unionens framtid* som bifogats slutakten från regeringskonferensen i Nice.

## SLUTSATSER

Utskottet för jordbruk och landsbygdens utveckling uppmanar utskottet för konstitutionella frågor att som ansvarigt utskott infoga följande i sitt resolutionsförslag

### Punkt 1

noterar de institutionella reformer som införts genom Nicefördraget i den mån som dessa banar väg för kommande utvidgningar; hoppas i det avseendet att rådet skall visa sig vara konsekvent och på kort och medellång sikt vidta lämpliga åtgärder och finna lämpliga utvägar för att den gemensamma jordbrukspolitiken skall kunna garantera ett hållbart jordbruk av hög kvalitet och bidra till en utveckling av landsbygden och till den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom Europeiska unionen efter utvidgningen,

### Punkt 2

fruktar att det komplicerade system för att fatta beslut som följer av Nicefördraget kan leda till att kommande reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken blockeras och att EU:s ställning samtidigt försvagas i de pågående jordbruksförhandlingarna i WTO; begär följaktligen att rådets medlemmar skall visa sin politiska vilja att uppnå överenskommelser som kan göra det möjligt att övervinna alla hinder och ge en tydlig signal till de europeiska medborgarna på att den förnyade gemensamma jordbrukspolitiken kommer att garantera rättigheterna för konsumenter, producenter och landsbygdsbefolkningen i allmänhet,

### Punkt 3

beklagar att man återigen har beslutat att inte införa tillämpningen av medbeslutandeförfarandet på den gemensamma jordbrukspolitiken och därigenom bibehållit en särbehandling av denna i förhållande till områden som anknyter till jordbruket (folkhälsan, konsumentskyddet, miljön, den inre marknaden) och som redan omfattas av medbeslutandeförfarandet; detta är en artificiell åtskillnad som strider mot den rättsliga klarheten och utgör en ständig källa till konflikter mellan institutionerna,

### Punkt 4

begär att den debatt om unionens framtid som föreskrivs i den förklaring som bilagts slutakten från regeringskonferensen i Nice skall beakta den gemensamma jordbruks- och landsbygdspolitikens framtida roll för den europeiska integrationen samt jordbrukets bidrag till skyddet för miljön och landskapet, sysselsättningen, markanvändningen och den fysiska planeringen, samt till livsmedlens kvalitet och säkerhet; anser det vara absolut nödvändigt att

den nya kompetensfördelning mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna som följer av denna debatt inte åsidosätter denna politiks överstatliga karaktär,

#### Punkt 5

kräver att Europaparlamentet och dess utskott aktivt skall delta i den process som håller på att inledas efter Nice, samt i de förhandlingar som planerats för att utarbeta ett nytt fördrag; kräver med anknytning till det förfarande som skall följas att Europaparlamentet, rådet, kommissionen och kandidatländerna snarast möjligt samlas för att inleda debatten om EU:s framtid; betonar i detta avseende att Europaparlamentet redan i ett tidigt skede, när det gäller debattens innehåll, gör parterna klara över att det är absolut nödvändigt att parlamentet får full medbeslutanderätt i samtliga jordbruksfrågor, samt att EU-fördragets artiklar 32-38 revideras och att definitionen av den europeiska jordbruksmodellen uppdateras,

#### Punkt 6

anser, med beaktande av de rättigheter som tillkommer konsumenter, producenter och landsbygdsbefolkningen i allmänhet, att det är oundgängligt att nästa regeringskonferens även omfattar en översyn av fördragets jordbrukskapitel (artiklarna 32-38) på sådant sätt att man garanterar att den europeiska jordbruksmodellen bibehålls inom Europeiska unionen efter utvidgningen i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Luxemburg i december 1997,

#### Punkt 7

anser i detta sammanhang att nästa reform av fördragen skall innebära att principen om ett jordbruk med många funktioner, principen om hållbar utveckling samt försiktighetsprincipen stadfästs, vilka principer ligger till grund för den europeiska jordbruksmodellen, samt att fastslå en lämplig ram för att ge specifikt stöd till förmån för små jordbrukare samt för de varor och tjänster av allmänt intresse som jordbruksverksamheten tillhandahåller och som marknaden för närvarande är oförmögen att ge ersättning för,

#### Punkt 8

anser att det i detta sammanhang är viktigt att göra en grov omdefiniering av budgeten för den gemensamma jordbrukspolitiken så att utvecklingen av landsbygden blir en grundläggande pelare och en prioriterad fråga i den nödvändiga reformen av jordbrukspolitiken,

#### Punkt 9

kräver att medbeslutandeförfarandet och fullständig budgetbefogenhet, genom nästa reform av fördragen till följd av 2004 års regeringskonferens, skall införas för samtliga rättsakter på jordbruksområdet i syfte att förbättra och garantera unionens demokratiska legitimitet och insyn samt i syfte att föra medlemsstaternas medborgare närmare unionen, såsom uttryckligen anges i *Förklaringen om unionens framtid* som bifogats slutakten från regeringskonferensen i Nice.

24 april 2001

## **YTTRANDE FRÅN FISKERIUTSKOTTET**

till utskottet för konstitutionella frågor

över Nicefördraget och Europeiska unionens framtid  
(2001/2022(INI))

Föredragande: Brigitte Langenhagen

### **ÄRENDETS GÅNG**

Vid utskottssammanträdet den 6 mars 2001 utsåg fiskeriutskottet Brigitte Langenhagen till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 21 mars och 24 april 2001 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet enhälligt nedanstående slutsatser.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Daniel Varela Suanzes-Carpegna (ordförande), Rosa Miguélez Ramos och Hugues Martin (vice ordförande), Brigitte Langenhagen (föredragande), Elspeth Attwooll, Arlindo Cunha, Pat the Cope Gallagher, Michael John Holmes (suppleant för Nigel Paul Farage i enlighet med artikel 166.3 i arbetsordningen), Ian Stewart Hudghton, Giorgio Lisi (suppleant för Antonio Tajani), John Joseph McCartin (suppleant för Carmen Fraga Estévez), Patricia McKenna, James Nicholson, Bernard Poignant och Catherine Stihler.

## KORTFATTAD MOTIVERING

Vid den regeringskonferens som hölls i Nice i december 2000 med företrädarna för medlemsstaternas regeringar som deltagare, beslöts om en rad reformer av betydelse för Europeiska unionens framtid, särskilt med avseende på de institutionella aspekter som hör samman med möjligheterna att i framtiden utvidga Europeiska unionen med nya medlemsstater.

Resultatet från denna regeringskonferens är en samling bestämmelser som kallas Nicefördraget, en text som den 26 februari 2001 undertecknades av medlemsstaternas utrikesministrar, och som för närvarande håller på att ratificeras i alla medlemsstater.

Regeringskonferensen i Nice hade en kortfattad dagordning som endast omfattade de reformer av gemenskapens institutioner som är nödvändiga inför den framtida utvidgningen av unionen. Till de frågor som inte togs upp och som kommer att behandlas senare hör en övergripande reform av gemenskapens politikområden, en revidering av gemenskapens rambestämmelser och systemet för fördelning av behörigheter mellan unionen och medlemsstaterna.

Utifrån detta perspektiv skall Nicefördraget inte ses som något annat än ett led i utvecklingsprocessen för uppbyggnaden av Europeiska unionen, en dynamisk process som varit i kontinuerlig utveckling från tiden för Romfördraget fram till våra dagar.

Mot bakgrund av denna situation och det faktum man i Nice inte tog upp de frågor som behandlas i det yttrande<sup>1</sup> som fiskeriutskottet avgav före regeringskonferensen, vidhåller fiskeriutskottet, med hänvisning till de oförändrade omständigheterna, de ståndpunkter som anges i nämnda yttrande. Syftet är att dessa skall tas upp i den nya process som utmynnar i regeringskonferensen år 2004 och som kommer att inledas med Europeiska rådet i Göteborg i juni detta år. Fiskeriutskottets mål i denna nya grundläggande etapp kan sammanfattas enligt följande:

### GRUNDLÄGGANDE FRÅGOR SOM BÖR BEHANDLAS VID NÄSTA REGERINGSKONFERENS ÅR 2004

#### A. Specifikt omnämnande i grundfördragen

Det finns skäl att i grundfördragen mer detaljerat behandla ett av gemenskapens få sektoriella politikområden. Även om fisket till en början kunde betraktas som ett tillägg till jordbruket är det i dag ett välutvecklat och självständigt sektoriellt politikområde, och det nya fördraget borde därför inbegripa en specifik avdelning för fisket, inom vilken man skulle fastställa den gemensamma fiskeripolitikens mål och de lagstiftningsförfaranden som bör tillämpas för att genomföra denna politik.

---

<sup>1</sup> A5-0018/2000.

## B. Beslutsförfarande

Fiskeripolitiken är en av de få ekonomiska sektorer bland de egentliga gemenskapssektorerna för vilken lejonparten av de viktigaste besluten fattas inom unionens institutioner. Europaparlamentet anser därför – som högsta företrädare för medborgarna och med hänsyn till sina befogenheter för kontroll av den verkställande makten inom gemenskapen, oberoende av om denna verkställande makt innehas av rådet eller kommissionen i gemenskapens specifika institutionella system – att parlamentet i större utsträckning än endast genom samråd bör delta när grundläggande frågor som berör denna politik fastställs. I dagens läge är parlamentets inflytande begränsat till samrådsförfarandet.

Fiskeriutskottet anser som en allmän regel att de frågor som berör dels de viktigaste handlingslinjerna inom den gemensamma fiskeripolitiken, dels grundförordningarna för de olika sektorerna – dvs. frågor såsom marknadsorganisering, principer för bevarande och förvaltning av resurser, kontrollsystem, tekniska bevarandeåtgärder och strukturpolitiska instrument – bör omfattas av medbeslutandeförfarandet eller av ett liknande förfarande som fastställs i kommande reformer av fördragen och som garanterar att parlamentet innehar en verklig roll i beslutsfattandet när det gäller grundläggande rättsakter.

## C. Internationella fiskeavtal

I början av föregående valperiod ställdes parlamentet inför en politik som innebar behandling av på förhand avgjorda ärenden. Parlamentet ombads yttra sig om en text, i allmänhet ett protokoll för förlängning av ett tidigare avtal, och denna protokollstext, som kommissionen ensidigt hade förhandlat fram på grundval av ett mandat från rådet, tillämpades ofta redan provisoriskt vid den tidpunkt då den vidarebefordrades till parlamentet för samråd. Parlamentets yttrande fyllde sålunda endast en formell funktion.

Den 12 december 1996 undertecknade parlamentet, kommissionen och rådet ett gemensamt uttalande om förbättring av informationen från budgetmyndigheten om fiskeavtalen <sup>1</sup>. I detta dokument fastställs i synnerhet kommissionens förpliktelse att "genom parlamentarikerkommittéerna regelbundet hålla Europaparlamentet informerat om förberedelserna och utvecklingen av förhandlingarna, däribland inverkan på budgeten". Vidare skall kommissionen "varje kvartal till budgetmyndigheten lämna detaljerad information om genomförandet av de löpande avtalen och de finansiella beräkningarna för resten av året".

Den 5 juli 2000 godkände Europaparlamentet och kommissionen ett ramavtal <sup>2</sup> genom vilket relationerna mellan de två institutionerna regleras. Avtalets andra bilaga innehåller "bestämmelser om att Europaparlamentet skall hållas informerat om de internationella avtalen samt om utvidgningarna och parlamentets deltagande". Dessa bestämmelser är i grunden en upprepning av de bestämmelser som avtalades om år 1996.

---

<sup>1</sup> EGT C 20, 20.1.1997, s. 109.

<sup>2</sup> C5-0349/2000.

Genom dessa bestämmelser har informationen till fiskeriutskottet klart förbättrats i fråga om budgetaspekter på de avtal som avses i uttalandet samt vissa uppgifter om användningen av fiskerättigheter. Kommissionen har på ett förtjänstfullt sätt omedelbart vidarebefordrat texten i fiskeprotokollet, på det språk som är tillgängligt, såsom har avtalats vid förhandlingarna. Detta har gjort det möjligt för parlamentet att avge sitt yttrande innan det är dags att göra den första finansiella kompensationsbetalningen enligt protokollet.

Denna mekanism fungerade på ett tillfredsställande sätt, men den har nyligen varit förknippad med ett stort antal problem. Kommissionens dröjsmål med att anta lagstiftningsförslagen har tyvärr under senare tid kastat en skugga över förbättringen.

Vad beträffar parlamentets inflytande på beslutsförandet inom området för internationella avtal har vår institution på det rättsliga och politiska planet arbetat intensivt för ett obligatoriskt avgivande av motsvarande yttranden vid antagandet av internationella fiskeavtal. Vi anser att detta vore den idealiska mekanismen för att få en faktisk beslutsförmåga i fråga om dessa avtal.

#### D. Internationella organisationer

En annan fråga som hänför sig till de externa åtgärderna på fiskeriområdet, och som parlamentet även uttrycker sitt missnöje om, gäller parlamentets deltagande i internationella områdesorganisationer, såsom Allmänna rådet för fiske i Medelhavet (GFCM), Organisationen för fisket i nordvästra Atlanten (NAFO) och Internationella konventionen om bevarande av atlantisk tonfisk (ICCAT). Dessa organisationer får en allt starkare ställning när det gäller att bevara och rationellt utnyttja fiskeresurserna i världen. I ramavtalet mellan Europaparlamentet och kommissionen av den 5 juli 2000 betonas den ståndpunkt som ingår i uppförandekoden av den 15 maj 1995 och som innebär mer information om hur arbetet utvecklas och om de beslut som fattas inom dessa viktiga organ. Det handlar här om beslut som i många fall ovillkorligen måste införlivas i gemenskapslagstiftningen och som formar den gemensamma fiskeripolitiken.

Kommissionen tillåter att ledamöter från Europaparlamentet deltar såsom observatörer i gemenskapens förhandlingsdelegationer för multilaterala avtal, men parlamentsledamöterna får under inga omständigheter delta direkt i de förhandlingssammanträden under vilka besluten verkligen förhandlas fram.

### **SLUTSATSER**

Fiskeriutskottet uppmanar utskottet för konstitutionella frågor att som ansvarigt utskott beakta följande frågor inom ramen för sitt betänkande om Nicefördraget och den Europeiska unionens framtid och de förberedande arbetena inför nästa regeringskonferens:

1. Parlamentet beklagar att man inte har infört ett specifikt kapitel för fisket i Nicefördraget eftersom denna politik som utgör ett av unionens få gemensamma politikområden har stor betydelse och är välutvecklad; ett kapitel som borde omfatta

fiskeripolitikens mål och principer samt de rättsliga förfarandena för dess reglering,

2. anser att parlamentets omvandling från observatör till faktisk aktör kräver en ändring av gällande förfaranden så att den allmänna regeln enligt vilken parlamentets medverkan på detta område grundar sig på samråd ändras; anser att man bör överväga att införa ett annat förfarande enligt vilket vår institution får makt vid utformningen av grundläggande beslut, vilket kräver att man antar förfaranden såsom det nuvarande medbeslutandeförfarandet,
3. anser därför att det i enlighet med artikel 308 i fördraget och mot bakgrund av att översynen av den gemensamma fiskeripolitiken inletts, skulle vara ändamålsenligt om medbeslutandeförfarandet gällde för den gemensamma fiskeripolitiken,
4. påpekar att det inom ramen för den internationella fiskepolitiken är nödvändigt att stärka parlamentets roll så att dess samtycke krävs för ingående av samtliga internationella fiskeavtal,
5. anser att det vore nödvändigt att tillsammans med kommissionen analysera nödvändiga tillvägagångssätt för att parlamentsledamöterna skall kunna medverka i det arbete som utförs av organ som antar beslut inom internationella områdesorganisationer med befogenheter på fiskeområdet och i förhandlingar om unionens internationella fiskeavtal,
6. begär att man i de förberedande diskussionerna inför en ny regeringskonferens skall beakta den gemensamma fiskeripolitiken och fiskerisektorns roll för miljöskydd och regionalplanering samt dess bidrag till livsmedelssäkerheten och den ekonomiska och sociala sammanhållningen i de av fisket beroende områdena; anser att ansvarsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna inte får begränsa den överstatliga karaktären hos den gemensamma fiskeripolitiken.



25 april 2001

## **YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR KULTUR, UNGDOMSFRÅGOR, UTBILDNING, MEDIER OCH IDROTT**

till utskottet för konstitutionella frågor

över Nicefördraget och unionens framtid  
(2001/2022(INI))

Föredragande: Barbara O'Toole

### **ÄRENDETS GÅNG**

Vid utskottssammanträdet den 6 mars 2001 utsåg utskottet för kultur, ungdomsfrågor, utbildning, medier och idrott Barbara O'Toole till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 10 och 24-25 april 2001 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet nedanstående slutsatser med 24 röster för och 3 röster emot.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Vasco Graça Moura (ordförande för sammanträdet), Giorgio Ruffolo och Ulpu Iivari (vice ordförande), Barbara O'Toole (föredragande), Pedro Ole Andreasen, Aparicio Sánchez, Rolf Berend (suppleant för Mónica Ridruejo), Thierry de La Perriere, Raina A. Mercedes Echerer, Lissy Gröner, Cristina Gutiérrez Cortines (suppleant för Vittorio Sgarbi), Christopher Heaton-Harris, Ruth Hieronymi, Timothy Kirkhope (suppleant för Giuseppe Gargani), Maria Martens, Mario Mauro, Pietro-Paolo Mennea, Doris Pack, Roy Perry, Martine Roure, Dana Rosemary Scallon (suppleant för Christine de Veyrac), The Earl of Stockton (suppleant för Sabine Zissener), Kathleen Van Brempt, Luckas Vander Taelen, Eurig Wyn, Theresa Zabell och Myrsini Zorba (suppleant för Phillip Whitehead).

## KORTFATTAD MOTIVERING

I det yttrande till betänkandet från utskottet för konstitutionella frågor som utskottet utarbetade före regeringskonferensen<sup>1</sup> begärdes att EU skulle vidareutvecklas på ett antal områden. Föredraganden är fortfarande övertygad om att det är viktigt att göra framsteg på dessa områden om utvidgningen skall bli framgångsrik, och hon har utgått från denna uppfattning vid utarbetandet av utskottets yttrande om resultatet av regeringskonferensen, utkastet till Nicefördrag och unionens framtid.

**Information och kommunikation:** Utskottet – och faktiskt även parlamentet i sin helhet<sup>2</sup> – har konsekvent fäst uppmärksamheten på behovet av att utforma en heltäckande informations- och kommunikationspolitik, grundad på mångfald och respekt för kulturella och språkliga skillnader, för att informera Europas medborgare om unionens alla aspekter. En framgångsrik politik på detta område skulle främja en upplyst offentlig debatt om unionens framtida utveckling och politik. Detta skulle även stärka EU-institutionernas demokratiska förtjänster och uppmuntra till det slags aktiva deltagande i det politiska livet som är ett av kännetecknen på en demokrati. Unga personer – som ofta inte tycker att konventionell "institutionspolitik" verkar särskilt lockande – är en särskilt viktig målgrupp. När det gäller större insyn och öppenhet skulle rådet kunna föregå med gott exempel genom att offentliggöra fullständiga protokoll över hur enskilda medlemsstater har röstat och ge allmänheten tillträde till sina sammanträden. Med tanke på att unionen snart kommer att expandera och omfatta samhällen som helt nyligen har rest sig ur decennier av diktatur, borde man betrakta större öppenhet inom unionen och utvecklingen av en effektiv informations- och kommunikationspolitik som en angelägen fråga.

**Medier:** Genom artikel 157.3 i Amsterdamfördraget fastställdes att beslut på industriområdet skulle tas i rådet med kvalificerad majoritet efter *samråd* med parlamentet. Genom detta förfarande infördes Media Plus-programmet. Regeringskonferensen har föreskrivit att *medbeslutande* införs på detta område, och detta är ett välkommet steg mot demokratisk ansvarighet på ett viktigt område inom gemenskapens verksamhet.

**Kultur:** År 1997 uttryckte utskottet i sitt yttrande till utskottet för konstitutionella frågor om utkastet till Amsterdamfördraget sitt missnöje med att kvalificerad majoritet inte hade införts när det gällde kulturfrågor. Utskottet förutsade även att kravet på enhällighet i rådet skulle bli ett hinder för införandet av åtgärder på detta område<sup>3</sup>. Denna förutsägelse bekräftades av de svårigheter som föregick det slutgiltiga antagandet av ramprogrammet Kultur 2000. Mot denna bakgrund begärde utskottet ännu en gång i sitt yttrande om regeringskonferensen 2000 att man skulle övergå från enhällighet till kvalificerad majoritet på detta område. Det är mycket beklagligt att man helt har ignorerat parlamentets begäran om att ändra artikel 151.5 till att gälla omröstning med kvalificerad majoritet i rådet.

**Idrott:** Idrott lades först 1999 till utskottets namn, men utskottet har sedan länge betraktat idrott som ett av sina behörighetsområden. Utskottet har alltid betonat idrottens viktiga hälso- och utbildningsaspekter samt dess sociala aspekter, och konsekvent begärt att man skall införa

---

<sup>1</sup> A5-0086/2000.

<sup>2</sup> Senast i B5-0174/2001, Europaparlamentets resolution om EU:s informations- och kommunikationsstrategi (Protokollet från den 14 mars 2001).

<sup>3</sup> A4-0347/1997.

en rättslig grund som gör det möjligt att vidta gemenskapsåtgärder på idrottsområdet – senast gjordes detta i utskottets yttrande om regeringskonferensen för utskottet för konstitutionella frågor. Amsterdamfördraget innehöll en förklaring om idrott, och Nicefördraget innehåller en bilaga (bilaga IV) om idrott, ingen av dessa utgör dock en rättslig grund för gemenskapsåtgärder.

**Utbildning:** Regeringskonferensen ändrade inte artikel 149 i fördraget och detta är beklagligt. En uttalad hänvisning till skapandet av ett europeiskt utbildningsområde skulle ha understrukt att det är önskvärt att införa gemensamma referenspunkter för att jämföra olika nationella och regionala system (benchmarking), att främja utbyte av erfarenheter och att uppmuntra spridning av de bästa metoderna.

**Internationella frågor och "post-Nice":** Europaparlamentet är den enda av EU:s institutioner som är demokratiskt vald. Parlamentet är därför berättigat att ha mer än enbart en rådgivande roll och att i högre grad medverka i framtida regeringskonferenser än vad det hade möjlighet att göra under förberedelserna inför toppmötet i Nice.

Nicefördraget innehåller en förklaring som förutspår en djupgående och bred diskussion om "Europeiska unionens framtida utveckling". Det svenska och det belgiska ordförandeskapet skall inleda diskussionerna, de nationella parlamenten och den allmänna opinionen i hela unionen skall delta i dem och även kandidatländerna skall knytas till denna process. En rapport skall läggas fram vid Europeiska rådets möte i Göteborg i juni 2001, och vid Europeiska rådets möte i Laeken i december 2001 skall man anta en förklaring om den fortsatta processen. En av de fyra huvudfrågor som skall diskuteras är: "Frågan om hur man skall upprätta och därefter upprätthålla en mer exakt avgränsning av Europeiska unionens och medlemsstaternas befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen."

Detta är en viktig fråga för vårt utskott. En klarare avgränsning av EU:s och medlemsstaternas befogenheter skulle få bort det onödiga enhällighetsbeslutsfattandet i rådet på kulturpolitikens område, och undanröja det principiella hindret för en mer kraftfull kulturpolitik på EU-nivå, samtidigt som det skulle ge en konstitutionell garanti för att de medlemsstaternas kulturella skillnader respekteras. En klarare avgränsning av befogenheterna skulle även röja vägen för skapande av ett verkligt europeiskt utbildningsområde, samtidigt som det skulle erkänna – och garantera – de lokala, regionala och nationella myndigheternas ansvar för utbildningssystemen på dessa nivåer.

Med tanke på att det är nödvändigt att ytterligare förändra unionens institutionella struktur om utvidgningen skall bli framgångsrik, så är det viktigt att väsentliga framsteg på detta område görs före utgången av 2003.

## SLUTSATSER

Utskottet för kultur, ungdomsfrågor, utbildning, medier och idrott uppmanar utskottet för konstitutionella frågor att som ansvarigt utskott infoga följande punkter i sitt resolutionsförslag:

1. upprepar sin övertygelse om att en europeisk informations- och kommunikationspolitik

grundad på principerna om pluralism, öppenhet och mångfald skulle stärka den offentliga debatten och allmänhetens medvetenhet – särskilt bland yngre personer – om fördelarna med europeiskt samarbete inom ramen för EU; anser att de viktigaste principerna för EU:s informationspolitik bör vara decentraliserat genomförande, samordning (särskilt mellan kommissionens och Europaparlamentets insatser), uppställning av mål och effektiv användning av informationsteknik; anser fortfarande att ett mer omfattande samarbete mellan EU och kandidatländerna inom informations- och kommunikationspolitiken skulle vara ett stöd för att se till att kommande utvidgningar blir framgångsrika; uppmanar kommissionen att lägga fram ett förslag om ett flerårigt informationsprogram,

2. välkomnar att omröstning genom kvalificerad majoritet har införts på fler områden, särskilt när det gäller åtgärder som stödjer medlemsstaternas insatser inom industrisektorn (artikel 157.3),
3. beklagar att kvalificerad majoritet fortfarande inte tillämpas på alla områden där medbeslutandeförfarandet tillämpas; beklagar djupt det faktum att enhällighet i rådet fortfarande gäller för artikel 151.5 och begär att man skall utvidga kvalificerad majoritet till att gälla insatser på kulturområdet i nästa revidering av fördraget,
4. anser att det finns viktiga utbildnings- och hälsoaspekter samt sociala aspekter på idrott; beklagar att det krav som utskottet sedan länge ställt på att man skall införliva en rättslig grund för gemenskapsåtgärder på idrottsområdet i fördraget ännu en gång har tillbakavisats; begär att man i nästa revidering av fördraget skall skapa en sådan rättslig grund, som erkänner och bevarar idrottens specifika karaktär,
5. kräver att en gemensam ungdomspolitik utvecklas för EU för att garantera att ungdomsfrågor behandlas inom ramen för all gemenskapspolitik och av alla EU:s institutioner,
6. begär att man i nästa revidering av fördraget skall ändra artikel 149.2 så att den inbegriper en hänvisning till målet att skapa ett europeiskt utbildningsområde baserat på införande av gemensamma referenspunkter för att jämföra utbildningssystem, utbyte av erfarenheter och spridning av bästa praxis,
7. beklagar att parlamentet i så begränsad grad var delaktigt i den regeringskonferens som föregick Nicefördraget; begär att parlamentets roll skall stärkas i framtida regeringskonferenser i enlighet med konventet för utarbetande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, så att ett mer pluralistiskt och övergripande angreppssätt uppnås;
8. uppmanar Europeiska rådet att införliva stadgan om de grundläggande rättigheterna i fördraget,
9. uppmanar kommissionen med tanke på EU:s utvidgning att respektera artikel 22 i stadgan om de grundläggande rättigheterna i all EU-politik och i samtliga EU-program och vill särskilt nämna områdena för informations- och kommunikationsteknik, audiovisuell policy, utbildning, kultur och språkinläring,

10. välkomnar det åtagande som fastställdes i slutsatserna från toppmötet i Nice om att upprätta en mer exakt avgränsning av EU:s och medlemsstaternas befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen; uppmanar rådet och kommissionen att främja en bred diskussion om Europeiska unionens mål, i enlighet med bilaga IV i Nicefördraget, där samtliga medborgare i medlemsstaterna och kandidatländerna deltar; förväntar sig att väsentliga framsteg mot ett uppfyllande av detta mål har gjorts före utgången av år 2003,
11. begär att man som ett komplement till en effektiv informations- och kommunikationsstrategi och i linje med unionens åtagande att maximera öppenheten och insynen, skall se till att få slut på den hemlighetsfullhet som råder när det gäller omröstningarna i rådet och ge allmänheten tillträde till rådets sammanträden.

24 april 2001

## **YTTRANDEFRÅN UTSKOTTET FÖR KVINNORS RÄTTIGHETER OCH JÄMSTÄLLDHETSFRÅGOR**

till utskottet för konstitutionella frågor

över Nicefördraget och Europeiska unionens framtid  
2001/2022(INI)

Föredragande: Rodi Kratsa-Tsagaropoulou

### **ÄRENDETS GÅNG**

Vid utskottssammanträdet den 27 februari 2001 utsåg utskottet för kvinnors rättigheter och jämställdhetsfrågor Rodi Kratsa-Tsagaropoulou till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 9 och 24 april 2001 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet enhälligt nedanstående slutsatser.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Maj Britt Theorin (ordförande), Anne E.M. Van Lancker (vice ordförande), Rodi Kratsa-Tsagaropoulou (föredragande), Lone Dybkjær, Ilda Figueiredo (suppleant för Armonia Bordes), Fiorella Ghilardotti, Lissy Gröner, Anna Karamanou, Christa Klaß, Thomas Mann, Emilia Franziska Müller, Christa Prets, Patsy Sörensen, Joke Swiebel, Helena Torres Marques och Sabine Zissener.

## **SLUTSATSER**

Utskottet för kvinnors rättigheter och jämställdhetsfrågor uppmanar utskottet för konstitutionella frågor att som ansvarigt utskott infoga följande i sitt resolutionsförslag:

### **Nicefördraget**

1. gläder sig åt att rådet, på grundval av artikel 13 och i enlighet med det förfarande som anges i artikel 251, får möjlighet att fatta beslut med kvalificerad majoritet om att gemenskapen skall vidta uppmuntrande åtgärder till stöd för medlemsstaternas insatser för att bekämpa alla former av diskriminering, framför allt den som grundas på kön, dock inte genom att harmonisera medlemsstaternas lagar, förordningar och bestämmelser,
2. beklagar att artiklarna 137 och 141 inte har förbättrats när det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män i alla frågor som rör arbetsmarknaden och att man inte har garanterat denna jämställdhet en rättslig grund som omfattar fler områden än sysselsättningen (ett balanserat deltagande i beslutsprocessen mellan kvinnor och män, en anpassning mellan familjeliv och yrkesliv),
3. beklagar även att man inte har gjort ett mycket nödvändigt rättsligt klargörande av vilka konsekvenser artiklarna 2 och 3 i fördraget innebär för jämställdheten mellan kvinnor och män; anser att man efter Nice och under förberedelserna inför nästa regeringskonferens 2004 bör inbegripa frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män på alla politiska områden och slutligen fastställa en lämplig rättslig grund,
4. välkomnar det faktum att Europeiska enheten för rättsligt samarbete (Eurojust) införlivas med fördraget men understryker samtidigt behovet att komplettera artiklarna 29 och 31 e) genom att skriva in detta nya mellanstatliga organs verksamhet som syftar till att bekämpa den organiserade brottslighet som särskilt drabbar kvinnor,

### **Stadgan om de grundläggande rättigheterna**

5. gläder sig åt artikel 21 i stadgan, som förbjuder all diskriminering grundad på bland annat kön, ras och ursprung, samt artikel 23, som föreskriver att jämställdhet mellan kvinnor och män måste garanteras inom alla områden; beklagar att principen om jämställdhet i fråga om politiska, medborgerliga och sociala rättigheter mellan kvinnor och män inte uttryckligen nämns som ett krav för ett aktivt jämställdhetsfrämjande; anser därför att stadgan behöver förbättras ytterligare innan den, i sin slutliga form, införlivas med fördragen,
6. beklagar att Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna inte har införlivats i fördragen och bedömer att stadgan måste införlivas i fördragen för att få full rättslig verkan; bedömer att det med hänsyn till kvinnors rättigheter och jämställdhet är nödvändigt att se till att stadgan får full rättslig verkan; anser vidare att det inom ramen

för regeringskonferensen 2004 behöver ges tillfälle att återuppta denna fråga,

7. uppmanar alla unionens stater att: a) tillämpa Europaparlamentets och Europeiska kommissionens fasta beslutsamhet att betrakta stadgan som en obligatorisk referens för all deras lagstiftning (normativ verkan) och b) att följa praxis i vissa medlemsstaters författningsdomstolar att betrakta stadgan som en referens (jurisdiktionseffekter); anser vidare att det är önskvärt att EG-domstolen tar hänsyn till innehållet och föreskrifterna i stadgan inom ramen för dess jurisdiktion och utövandet av dess befogenheter,
8. anser att det svenska ordförandeskapet omedelbart måste skapa de praktiska förutsättningarna för en öppen allmän debatt, vilket är dess skyldighet enligt förklaringen om Europeiska unionens framtid,

#### **Förklaringen om Europeiska unionens framtid**

9. bedömer att man klart och tydligt måste ange medel och metoder för allmänheten, det civila samhället och parlamenten – nationella parlament och Europaparlamentet – att delta i alla faser av förberedelsen av nästa regeringskonferens och av kommande regeringskonferenser, vilket anges i förklaringen om Europeiska unionens framtid; kräver i detta samband att mäns och kvinnors deltagande på lika villkor garanteras, men också att nätverk som företräder kvinnoorganisationer i Europeiska unionen och kandidatländerna får möjlighet att delta,
10. betonar slutligen att det är ofrånkomligt att under förberedelserna inför regeringskonferensen 2004 genomföra kampanjer för att medvetengöra och informera i synnerhet kvinnor.



17 april 2001

## **YTTRANDE FRÅN UTSKOTTET FÖR FRAMSTÄLLNINGAR**

till utskottet för konstitutionella frågor

över Nicefördraget och Europeiska unionens framtid  
(2001/2022(INI))

Föredragande: Eurig Wyn

### **ÄRENDETS GÅNG**

Vid utskottssammanträdet den 6 mars 2001 utsåg utskottet för framställningar Eurig Wyn till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 21 mars och den 10 och 11 april 2001 behandlade utskottet förslaget till yttrande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet nedanstående slutsatser med 9 röster för och 1 nedlagd röst.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Vitaliano Gemelli (ordförande), Roy Perry (vice ordförande), Herbert Bösch, Jonathan Evans, Janelly Fourtou, Laura González Álvarez, Margot Keßler, Jean Lambert, María Sornosa Martínez och Christian Ulrik von Boetticher.

## KORTFATTAD MOTIVERING

### Inledning

Fördraget om Europeiska unionen, som undertecknades i Maastricht den 7 februari 1992, trädde i kraft den 1 november 1993. I detta fördrag innebar kodifieringen av rätten att göra framställningar att ett unionsmedborgarskap skapades, med klart fastställda rättigheter och skyldigheter. Vid detta tillfälle knöts emellertid inga garantier för grundläggande rättigheter till unionsmedborgarskapet. Genom Amsterdamfördraget ändrades Fördraget om Europeiska unionen. Denna process av konstant utveckling mot ett unionsmedborgarskap nådde sin höjdpunkt i och med Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter som undertecknades i Nice i december 2000.

### Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter

Stadgan utarbetades av ett konvent bestående av företrädare för regeringscheferna, ledamöter av olika nationella parlament, ledamöter av Europaparlamentet och kommissionen. Parlamentet godkände stadgan, ett faktum som högtidligt proklamerades av rådet, parlamentet och kommissionen vid Europeiska rådets möte i Nice. Där välkomnades den som det dokument som lade grunden för en Europeisk union som bygger på gemensamma värderingar och medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Några av principerna i stadgan, exempelvis nya rättigheter i fråga om bioetik, miljö och dataskydd, är till och med mer långtgående än de som finns i Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Det uttryckliga diskrimineringsförbudet och bekräftelsen av den kulturella mångfalden är särskilt viktiga i ett mångkulturellt sammanhang som EU.

Frågan är nu vad vi skall göra med stadgan och hur den kommer att påverka EU-medborgarna och unionsmedborgarskapet. Parlamentet ställer sig positivt till ett införlivande av stadgan i fördraget. Men oavsett om stadgan införlivas eller inte innebär den ”en väsentlig bedömningsgrund för samtliga aktörer inom gemenskapen, såväl medlemsstater och institutioner som fysiska och juridiska personer” (förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano i mål C-173/99, punkt 28). Föredraganden anser att utskottet för framställningar bör kunna ta hänsyn till stadgan när det fastställer huruvida en framställning faller inom gemenskapsrättens område och tolkning.

### Stadgan och unionsmedborgarskapet

Rätten att göra framställningar till Europaparlamentet är ett uttryck för unionsmedborgarskapet. Det är en rätt som är lika öppen för alla medborgare i unionen. Ett förtydligande av stadgans konstitutionella ställning är av yttersta vikt för EU-medborgarna så att de kan involveras i de frågor som rör dem. En stadga som har en klar konstitutionell grund skulle öka EU-institutionernas legitimitet och betydelse för EU-medborgarna. Ett förtydligande av stadgans ställning är också viktigt med hänsyn till utvidgningen. Ett avsevärt antal av de framställningar som inkommit handlar om diskriminering, ofta på grund av nationalitet, ras, kön, språk med mera. Mot bakgrund av de problem som finns i kandidatländerna beträffande minoriteters rättigheter bör dessa nya EU-medborgare från och med anslutningsdagen ha rätt att göra framställningar till Europaparlamentet om diskrimineringsfrågor med hänvisning till stadgan.

Av denna anledning är rätten att göra framställningar till Europaparlamentet med hänvisning till stadgan oumbärlig för ett verkligt unionsmedborgarskap.

## SLUTSATSER

Utskottet för framställningar uppmanar utskottet för konstitutionella frågor att som ansvarigt utskott infoga följande i sitt resolutionsförslag:

- A. EU bör, i likhet med sina medlemsstater, definiera sig som en ”rättsgemenskap”.
- B. Om unionen skall ha en fullt utvecklad, skriftlig och formell konstitution som innefattar en klar och tydlig uppsättning av grundläggande principer måste prioritet ges till de rättigheter som fastställs i stadgan om de grundläggande rättigheterna.
  - 1. välkomnar stadgan om grundläggande rättigheter som undertecknades och proklamerades den 7 december 2000 i Nice, men beklagar att det inte råder enighet i rådet om att ge stadgan en klar konstitutionell ställning,
  - 2. anser att EU inte uteslutande kan utgå från ekonomiska överväganden utan att unionen även måste förankras i de mänskliga och grundläggande rättigheterna för att alla medborgare skall kunna dra nytta av den europeiska integrationen,
  - 3. betonar vikten av rätten att göra framställningar till Europaparlamentet om diskrimineringsfrågor med hänvisning till stadgan och anser därför att medborgarna i de nya medlemsstaterna bör få denna rätt genast efter anslutningen,
  - 4. anser att rätten att göra framställningar till Europaparlamentet - den institution som företräder medborgarna i EU - med hänvisning till stadgan är ett väsentligt steg mot förverkligande av ett verkligt unionsmedborgarskap,
  - 5. uppmanar kommissionen att inom ramen för sin kommunikationsstrategi erkänna betydelsen av en debatt på nationell och regional nivå om utvecklingen efter Nice, som direkt engagerar EU-medborgarna.