

# **LAEKENFÖRKLARINGEN OM EUROPEISKA UNIONENS FRAMTID**

## **I. EUROPA VID ETT VÄGSKÄL**

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

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

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

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

### **Den demokratiska utmaningen för Europa**

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

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

## **Europas nya roll i en globaliserad värld**

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

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

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

## **Den europeiske medborgarens förväntningar**

Bilden av ett demokratiskt och globalt engagerat Europa ansluter på ett ypperligt sätt till medborgarnas önskemål. Många gånger har dessa framfört uppfattningen att de vill se unionen spela en större roll i fråga om rättvisa och säkerhet, bekämpning av gränsöverskridande brottslighet, kontroll av migrationsströmmar, mottagning av asylsökande och flyktingar från perifera konflikthärdar. De vill också se resultat i fråga om sysselsättning och kampen mot fattigdom och social utslagning liksom i fråga om den ekonomiska och sociala sammanhållningen. De kräver ett

samlat grepp över miljöförstöring, klimatförändringar, säkra livsmedel. Kort sagt, en rad gränsöverskridande problem som medborgarna instinktivt känner endast kan bemötas genom att man samarbetar. På samma sätt vill de också se mer av Europa i fråga om utrikes-, säkerhets- och försvarsfrågor, med andra ord bättre samordning av åtgärderna för att bekämpa brandhärdarna i och runt Europa, liksom i resten av världen.

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

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

## **II. UTMANINGAR OCH REFORMER I EN FÖRNYAD UNION**

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

### **En bättre fördelning och definition av behörighet i Europeiska unionen**

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

Först måste vi ställa oss en rad frågor som gäller hur behörighetsfördelningen kan göras mer genomblickbar. Kan vi därvid införa en klarare åtskillnad mellan tre sorters behörighet: Unionens exklusiva behörighet, medlemsstaternas behörighet och behörighet som delas mellan unionen och medlemsstaterna? På vilken nivå utövas behörighet på effektivaste sätt? Hur kan därvid

subsidiaritetsprincipen tillämpas? Måste det inte anges att all behörighet som unionen inte ges genom fördragen endast faller under medlemsstaternas exklusiva behörighet? Och vad får detta för följder?

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

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

### **Förenkling av unionens instrument**

Det är inte bara frågan om vem som skall göra vad som är viktig. Lika viktig är frågan om hur unionen handlar, vilka instrument den har till sitt förfogande. De successiva fördragsändringarna har varje gång lett till en stor ökning av antalet instrument. Och direktiven har undan för undan allt mer utvecklats i riktning mot detaljerad lagstiftning. Den centrala frågan gäller därför huruvida unionens olika instrument inte måste definieras bättre och deras antal minskas.

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

### **Mer demokrati, öppenhet och effektivitet i Europeiska unionen**

Europeiska unionen hämtar sin legitimitet ur de demokratiska värden som den står för, de mål den eftersträvar och den behörighet och de instrument som den förfogar över. Men det europeiska

projektet hämtar också sin legitimitet ur demokratiska, öppna och effektiva institutioner. Även de nationella parlamenten bidrar till legitimering av det europeiska projektet. I förklaringen om unionens framtid som bifogas Nice-fördraget understryks nödvändigheten av att undersöka deras roll i gemenskapsbygget. I största allmänhet inställer sig frågan om vilka initiativ vi kan ta för att utveckla ett europeiskt offentligt rum.

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

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

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

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

### **Vägen till en grundlag för de europeiska medborgarna**

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

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

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

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

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

### **III. SAMMANKALLANDET AV ETT KONVENT OM EUROPAS FRAMTID**

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

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

#### **Sammansättning**

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

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

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

Följande skall inbjudas som observatörer: tre företrädare för Ekonomiska och sociala kommittén tillsammans med tre företrädare för arbetsmarknadens parter i Europa; för Regionkommittén

sex företrädare (som skall utses av Regionkommittén bland regionerna, städerna och de regioner som har lagstiftande behörighet); EU-ombudsmannen. Ordföranden för domstolen och ordföranden för revisionsrätten har rätt att yttra sig på uppmaning av konventets presidium.

### **Diskussionernas varaktighet**

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

### **Arbetssätt**

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

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

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

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

### **Slutdokument**

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

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

### **Forum**

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

## **Sekretariat**

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

---