

**Flernivådemokratins författningspolitik  
De nordiska länderna och konventet om Europas framtid**

Olof Petersson  
SNS, Stockholm

<http://www.sns.se/olof>

XIII Nordiska statsvetarkongressen, Ålborg 15–17 augusti 2002  
Arbetsgrupp 24: Författningspolitik och författningsändring

Olof Petersson

## **Flernivådemokratins författningspolitik: de nordiska länderna och konventet om Europas framtid**

XIII Nordiska statsvetarkongressen, Ålborg 15–17 augusti 2002

SAMMANFATTNING .....	2
KONVENTET OM EUROPAS FRAMTID .....	3
VARFÖR ETT KONVENT?	4
KONVENTETS FÖRSTA HALVÅR .....	8
<i>Författningsfördrag</i> .....	8
<i>Befogenhetsfördelning</i> .....	9
<i>Makten inom EU</i> .....	10
- <i>Kommissionen</i> .....	11
- <i>Europaparlamentet</i> .....	12
- <i>Rådet</i> .....	12
- <i>De nationella parlamenten</i> .....	13
- <i>Förenklat beslutsfattande</i> .....	13
<i>Medborgarnas rättigheter</i> .....	14
VAD BETYDER KONVENTET FÖR MEDLEMSLÄNDERNA? .....	15
<i>Konstitutionalisering</i> .....	15
<i>Stärkt rättighetsskydd</i> .....	16
<i>Nya uppgifter för de nationella parlamenten</i> .....	17
<i>Federalisering</i> .....	17
<i>Regionalism</i> .....	18
<i>Fortsatt omdefinition av statens roll</i> .....	18
FÖRFATTNINGSPOLITIK PÅ SAMMANKOPPLADE NIVÅER .....	19
REFERENSER .....	20

### **Sammanfattning**

Det pågående konventet om Europas framtid behandlar frågor av central författningpolitisk betydelse. Konventet har bland annat i uppgift att diskutera en konstitutionalisering av fördragen, befogenhetsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna, maktbalansen mellan EU:s institutioner samt det konstitutionella skyddet för medborgarnas rättigheter. Det är ännu ovisst huruvida konventet kan komma att lägga fram praktiskt genomförbara förslag. Det är emellertid redan ett faktum att konstitutionella frågor nu hamnat högt på den europeiska dagordningen. Men den europeiska debatten är inte isolerad från utvecklingen i medlemsländerna. Tvärtom finns det ett dubbelriktat samband mellan inhemsk och europeisk författningspolitik. Den pågående förändringen i riktning mot europeisk flernivådemokrati ställer författningpolitiken inför nya krav.

## Konventet om Europas framtid

I en strävan att bredda och öppna förberedelserna av den kommande regeringskonferensen beslutade Europeiska rådet i Laeken 2001 att sammankalla ett konvent om unionens framtid. Uppgiften blev att dryfta väsentliga problem som unionens framtida utveckling för med sig och att undersöka de olika tänkbara lösningarna. Rådet utsåg Valéry Giscard d'Estaing till ordförande samt Giuliano Amato och Jean-Luc Dehaene till vice ordförande för konventet.

Utöver ordföranden och hans två vice ordförande består konventet av 15 företrädare för medlemsstaternas stats- eller regeringschefer (en per medlemsstat), 30 ledamöter av de nationella parlamenten (två per medlemsstat), 16 ledamöter av Europaparlamentet och två företrädare för kommissionen. Kandidatländerna får delta i full omfattning i konventets diskussioner. De är 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.

Delvis överlappande med de uppgifter som formulerades redan vid regeringskonferensen i Nice 2000 nämner Laekenförklaringen några områden där reformbehovet är särskilt stort:

- En bättre fördelning och definition av behörighet i Europeiska unionen.
- Förenkling av unionens instrument.
- Mer demokrati, öppenhet och effektivitet i Europeiska unionen.

Laekenförklaringen reser dessutom ett antal frågor som handlar om ”vägen till en grundlag för de europeiska medborgarna”. 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 huruvida Europeiska gemenskapen skall ansluta sig till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. 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?

Med beslutet i Laeken hade egentligen alla tunga frågor om EU:s framtida organisation och arbetssätt hamnat på den officiella dagordningen [om debatten inför konventet, se Joerges, Mény & Weiler 2000; Petersson 2002].

Konventet inledde sitt arbete i februari 2002. Arbetsplaneringen innebär att man fram till halvårsskiftet avlyssnar och sammanställer de förväntningar och krav som finns hos ”Europas folk”. Därefter följer en fas av analyser och sammanställningar. Konventets arbete avslutas under 2003 med en jämförelse mellan olika handlingsalternativ, en genomgång av för- och nackdelar och slutligen ett eller flera alternativa förslag till den kommande regeringskonferensen.

Laekenförklaringen säger att diskussionerna avslutas ”efter ett år”, i god tid så att ordföranden för konventet kan lägga fram resultatet för Europeiska rådet. Enligt Nicefördraget ska en regeringskonferens sammankallas ”under 2004”.

Konventet har inletts med en serie plenarmöten kring ett antal teman:

15–16 april EU:s uppgifter  
23–24 maj EU:s uppgifter: legitimitet och effektivitet  
6–7 juni Rättskipning, polissamarbete; nationella parlamentens roll  
24–25 juni Civila samhället  
11–12 juli Utrikes- och försvarspolitik, ungdomsforum

Under hösten är sex plenarmöten inplanerade

12–13/9 Förenkling av fördrag och beslutsformer  
3–4/10 Subsidiaritet  
samt ytterligare fyra möten fram till årets slut.

Konventets presidium har tillsatt tio arbetsgrupper, vilkas rapporter kommer att bilda underlag för höstens plenarmöten. Arbetsgrupperna har följande inriktning:

- Subsidiaritet (klar i september 2002)
- Rättighetsstadgan (november)
- EU som juridisk person (november)
- Nationella parlamentens roll (september)
- EU:s kompletterande befogenheter (oktober)
- Samordning av den ekonomiska politiken (oktober)
- Säkerhet och rättsfrågor
- Förenkling av lagstiftningsprocedur
- Utrikespolitik
- Försvarspolitik

Tidsplanen kan bli politiskt kontroversiell. Federalisterna vill att konventet utmynnar i ett enda förslag och att regeringskonferensen följer omedelbart därefter, kanske redan hösten 2003. Sverige och andra som värnar om mellanstatligheten vill ha en rejäl paus mellan konventet och regeringskonferensen. Hösten 2003 skulle då ge tillfälle till nationella debatter, inte minst i de nationella parlamenten.

## **Varför ett konvent?**

Flera händelser och händelsekedjor ligger bakom beslutet att tillkalla ett framtidskonvent. En del av förklaringen kan hänföras till EU:s interna processer, som ännu ett steg i den europeiska integrationens inre logik. Redan i samband med tillkomsten av den inre marknaden under 1980-talet fördes en diskussion om att ersätta de olika fördragen med en enhetlig författning. Maastrichtbeslutet om ett unionsfördrag med sin trepelarstruktur och om en ekonomisk och monetär union stimulerade också debatten om en grundläggande översyn av EU:s styrelseformer. Framväxten av en europeisk välfärdspolitik, genom Lissabonprocessen väsentligen organiserad på mellanstatlig grund, väckte också frågor om de inbördes maktrelationerna mellan rådet, kommissionen och parlamentet. När EU i Helsingfors 1999 beslöt att inrätta en egen

militär styrka för fredsbevarande operationer följde också uppgiften att skapa nya politiska och militära organ och strukturer för den politiska och strategiska ledningen av sådana operationer.

Men denna interna utveckling inom EU är inte tillräcklig som förklaring till att konventet kommit till. Man måste också beakta den inrikespolitiska utvecklingen i Europas stater. Kort sammanfattat kan man säga att konventet uppstått som ett svar på kraven på mer demokrati. Det gäller dels i de nya demokratierna i Öst- och Centraleuropa, dels i Västeuropas gamla etablerade demokratier.

Redan i Maastricht 1991 hade stats- och regeringskonferensen slagit fast att EU skulle behöva förändras inför utvidgningen från 15 till kanske upp emot 30 medlemsstater. Mötet i Amsterdam 1997 misslyckades emellertid med uppgiften och uppgörelsen i Nice 1999 omfattade endast ett minimum av nödvändiga justeringar, bland annat utökad användning av majoritetsbeslut. Många frågor återstod emellertid att lösa, och här finns en viktig faktor bakom konventets tillkomst.

Orsakskedjan har därmed flera länkar. Demokratirörelsen och murens fall ledde till att staterna i östra och mellersta Europa fick demokratiska styrelseskick. Därmed kom de successivt att inlemmas i Europas demokratiska samarbetsorganisationer, först Europarådet och numera snart även Europeiska unionen. Genom utvidgningen förändras EU:s interna beslutsregler. Med ett ökat antal medlemsstater skulle kraven på enhälliga beslut öka antalet vetopunkter och riskera att leda till handlingsförlamning. I stället utökas området för beslut med kvalificerad majoritet. Men med denna beslutsregel stiger risken för att enskilda medlemsländer hamnar i minoritet. De tvingas därmed finna sig i beslut som de egentligen inte accepterar. Därför blir det allt viktigare att man i förväg tydligt har preciserat vilka frågor som EU har rätt att fatta beslut om och vilka frågor som ska ligga hos medlemsstaternas själva. Den allt intensivare debatten om befogenhetsfördelning, kompetenskatalog och subsidiaritet kan alltså ytterst förklaras med de framgångsrika människorättsaktivisterna i Prag, Budapest och Warszawa.

Även demokratiproblemen i Västeuropas länder har spelat roll för konventets tillkomst och dagordning. Det finns flera väldokumenterade tecken på att dagens demokratier, om inte befinner sig i en akut kris, så i alla fall lider av bristande vitalitet. Sjunkande förtroende och deltagande präglar medborgarnas relation till politikens etablerade institutioner och organisationer [Pharr & Putnam 2000].

Denna negativa utveckling kan delvis tillskrivas EU. Det är ett välbelagt faktum att valen till Europaparlamentet har stora brister som medborgarnas instrument att påverka och utkräva ansvar. Valrörelserna speglar knappast de centrala frågorna på den europeiska dagordningen. Frånvaron av Europapolitik i Europavalen kan knappast på väljarna utan beror främst på politikerna. Väljarna erbjuds få relevanta handlingsalternativ för Europas framtid och intresset för valen blir därför lågt [van der Eijk & Franklin 1996].

Varför saknas då detta politiska ledarskap i Europapolitiken? Europapolitiken hotar att splittra de gamla partierna och därför ligger politikerna lågt. Det är enklare och tryggare att vädra de gamla inrikespolitiska slagorden. Att formulera gränsöverskridande visioner för ett nytt Europa innebär risker för partisammanhållningen. De frågor som står på Europaparlamentets dagordning kommer följaktligen nästan aldrig upp till diskussion inför de väljare som skall utse parlamentets ledamöter. Väljarna reagerar med misstroende.

Analysen av Europavalen utmynnar i slutsatsen att EU nu har nått så långt att det i demokratiskt hänseende inte finns någon möjlighet att vända tillbaka. Väljarna finner sig inte längre i den gamla mellanstatliga ordningen. Europaprojektet, med dess förlängning i EMU, betyder nu så mycket för den enskilde medborgaren att det inte räcker med att landet har duktiga diplomater. Förtroendekrisen är redan ett faktum. Bristen på konstitutionella reformer och oviljan att föra ut Europapolitiken till väljarna hotar demokratin inte bara inom Europeiska unionen utan också inom de enskilda länderna

Spåren ses redan i de senaste årens förskjutningar i det partipolitiska landskapet. Främlingsrädsla förenad med kritik av det politiska etablissemanget bildar energin i den högerpopulistiska vågen över Europa. Den kan delvis förklaras av demokratiunderskottet i EU. Högerpopulistiska partier kan utnyttja tre nischer på väljararenan. De förenar etnisk nationalism och främlingsrädsla med en populistisk kritik av det politiska etablissemanget [Rydgren 2002].

De högerpopulistiska partierna är visserligen inte öppet antidemokratiska. Tvärtom säger de sig eftersträva den "sanna" demokratin och ge makten till "folket", och kritiserar dagens "falska" demokrati med sin "korrumpade" politikerklass. Men de är motståndare till det öppna samhället och den representativa demokratin. Populismen i dagens europeiska tappning bygger på en antipolitisk inställning. Demokratisk politik handlar om att lösa komplicerade samhällsproblem, att hantera värdekonflikter och att ställas inför dilemman och avvägningsproblem. Men populismen förenklar problemen intill karikatyrens gräns och har därför en fördel i det ytliga mediasamhället. De högerpopulistiska partierna frestar med enkla svar: stoppa invandringen och släng ut politikerna, så löser det sig.

Dessa paroller har uppenbarligen en resonansbotten inom delar av den europeiska väljarkåren. Stödet är särskilt stort bland det postindustriella samhällets förlorare. Bakom rösten på Le Pen, Hagen och Haider ligger många gånger en känsla av maktförlust. Den enskilda individen känner inte längre att han eller hon kan påverka samhällsutvecklingen. Protesten riktas mot "dom där uppe", den diffusa och undflyende makten.

Det är ingen tillfällighet att högerpopulismens framgångar kommer under de år när EU genomgår sin största omvandling hittills. Samtidigt som den europeiska integrationen fördjupas och utsträcks till att fler samhällsområden står unionen inför en utvidgning med snart ett dussintal nya medlemsstater.

Nationella fronten är numera programmatiskt mot EU. Den europeiska integrationen anses undergräva Frankrikes identitet och nationella suveränitet. Le Pen är inte endast anti-Maastricht och anti-Schengen, utan kräver också att Frankrike lämnar EU. Målet är nationell kontroll över bland annat valuta, försvar och invandringspolitik.

Också Dansk folkeparti är motståndare till EU. Ett argument är att EU vidgar avståndet mellan befolkningen och beslutsfattarna. Partiet är också emot varje inskränkning av Danmarks nationella suveränitet. Varje millimeter skall försvaras, skriver Pia Kjærsgaard i ett veckobrev.

Den nederländska högerpopulismen är mer nyanserad. EU är ett fantastiskt projekt som har bidragit till fred och välbefinnande, heter det i Pim Fortuyn-listans partiprogram. Kritiken riktas mot EU:s utvidgning, men framför allt mot byråkratin i Bryssel och den bristande demokratin inom EU.

Här har högerpopulismen hittat EU:s svaga punkt. Högerpopulismen kan delvis förklaras med demokratiunderskottet i EU. Medlemsstaterna har överlämnat en stor del av den politiska makten till EU. Men frågan är hur medborgarna skall kunna delta i de europeiska beslutsprocesserna och hur man skall kunna utkräva ansvar av dem som innehar makten inom EU. Reformeringsen av EU:s institutioner och beslutsprocesser har därför blivit ett akut problem.

I de senaste årens officiella dokument finns det åtskilliga belägg för att EU:s beslutsfattare betraktar medborgarnas skepsis som ett allvarligt problem. Här finns uppenbarligen ett viktigt motiv bakom den pågående reformverksamheten. Av historiska skäl kom unionen att utvecklas som ett ekonomiskt inriktat samarbetsprojekt med starka inslag av expertstyre. Sent omsider gäller det nu att stärka den folkliga förankringen.

Särskilt de folkliga reaktionerna efter toppmötet i Maastricht blev en varningsklocka. En folkomröstning i Frankrike ledde till knappast möjliga seger för ja-sidan. I Danmark vann motståndarna. Efter de danska väljarnas nej i folkomröstningen 1992 förhandlade Danmark sig till sina egna undantag; bland annat skulle landet inte behöva delta i EMU. Samtidigt visade opinionsmätningar att den europeiska allmänheten blev alltmer skeptisk till EU.

Det skulle komma fler belägg för befolkningens besvikelse. Irland är ett av de länder där grundlagen kräver folkomröstning för att godkänna internationella överenskommelser såsom Nicefördraget. Våren 2001 röstade majoriteten nej. Även om valdeltagandet blev lågt, och representativiteten därför kunde ifrågasättas, gick en chockvåg genom det politiska Europa. Inte ens i Irland, ett av de mest EU-vänliga länderna, kunde man ta allmänhetens stöd för givet.

Folkstyrelsen som värdegrund för EU bekräftades officiellt i den förklaring om unionens framtid som slöts till Nicefördraget. Stats- och regeringscheferna motiverade där sitt beslut att fortsätta arbetet med institutionella reformer: ”Genom att ta upp dessa frågor erkänner konferensen behovet av att förbättra och övervaka unionens och dess institutioners demokratiska legitimitet och öppenhet för att föra dem närmare medlemsstaternas medborgare.”

Förklaringen efter toppmötet i Laeken var ännu utförligare i sin beskrivning av de besvikna medborgarna. De europeiska institutionerna måste ”flyttas närmare medborgarna”. Medborgarna ”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.” Det finns krav på att unionen skall ägna sig mer åt sina egna konkreta uppgifter och inte lägga sig i detaljer. Stats- och regeringscheferna konstaterar: ”medborgarna anser att allt i alltför stor utsträckning avhandlas ovanför deras huvuden och de vill ha en bättre demokratisk kontroll”.

Kommissionen gör en liknande bedömning. I sin vitbok om styrelseformerna i EU sommaren 2001 skriver man att politikerna befinner sig en paradoxal situation. ”Å ena sidan förväntar sig Europas medborgare att politikerna skall finna lösningar på samhällsproblemen. Å andra sidan visar människorna ett allt större misstroende mot institutioner och politik eller intresserar sig helt enkelt inte för dem.” Problemet gäller särskilt EU: ”Många människor börjar tappa tron på att detta komplicerade system, som inte många är särskilt förtrogna med, skall kunna driva den politik som de efterlyser. EU ses ofta som avlägset och på samma gång alltför påträngande” [KOM(2001) 428].

## Konventets första halvår

Konventet har ägnat sitt första halvår åt att lyssna och har börjat skissera huvudalternativen. De institutionella frågorna har skjutits på framtiden; Giscard och resten av presidiet har uppenbarligen valt att skynda långsamt. Från mer reformivriga krafter har konventets ledning fått kritik för att inte visa färg och presentera färdiga alternativ. Ännu så länge verkar konventsledningen inriktad på att söka konsensus. Konventet har betecknats som en innovativ integrationsmetod [Wessels 2002].

Att anhängarna till ett mera överstatligt och federalt Europa ivrar för en europeisk författning i linje med Joschka Fischers tal vid Humboldtuniversitetet i maj 2000 är knappast överraskande. Däremot var det mer ovisst hur mellanstatlighetens förespråkare skulle agera. Det har nu visat sig att den brittiska regeringens representant, Europaministern Peter Hain, valt att engagera sig mycket aktivt. Han har gång på gång, i genomarbetade inlägg, pläderat för att nationalstaterna även i fortsättningen måste utgöra basen för det europeiska samarbetet och att framtidens EU snarast borde utvecklas längs Lissabonprocessens linjer, dvs. enligt metoden för öppen samordning. Det reser frågan om den denna metod kan vidareutvecklas genom att exempelvis förenas med bindande ramdirektiv [Scharpf 2002].

En kommentator har påpekat att den tyska regeringens representant, Peter Glotz, uppenbarligen valt att ta hänsyn till den engelska regeringens centrala ställning. Utan att avvika från sin federalistiska linje har förslagen lämnat öppningar åt engelsmännen för att klara "Hainsprovet". Samtidigt har Europaparlamentarikerna Andrew Duff och Elmar Brok tolkat och sufflerat i denna engelsk-tyska dialog [Crum 2002].

## Författningsfördrag

En av konventets centrala frågor gäller den konstitutionella grunden för framtidens EU. Behöver EU en annan grund än dagens fördragstexter? Går det att förenkla och förkorta fördragen? Behövs det en ny text, en författning eller ett konstitutionellt fördrag?

Redan i sitt inledningsanförande vid konventets öppnanden den 26 februari 2002 klargjorde Giscard d'Estaing att han eftersträvar enighet bakom en ny text: "Det rådet dock inget tvivel om att vår rekommendation i allmänhetens ögon skulle få avsevärd tyngd och betydelse om vi lyckades uppnå bred konsensus om ett enda förslag som vi alla skulle kunna lägga fram. Om vi kunde nå konsensus på denna punkt, skulle vi alltså kunna bana väg för en europeisk konstitution. För att undvika alla meningsskiljaktigheter om själva ordalydelsen, låt oss enas om att kalla den 'ett konstitutionellt fördrag för Europa'." (Det franska originalet har ordalydelsen 'traité constitutionnel pour l'Europe'; formuleringen 'författningsfördrag för Europa' är ett annat översättningsalternativ.)

Vid plenarmötet 24 maj sade Giscard att han ser att konventet utmynnar i ett enda författningsdokument [Konventet 5-014]. Det skulle innebära en partiell omskrivning av de nuvarande fördragen, med en ny arkitektur och med en nyskrivning av nyckelparagrafer. Enligt Giscard's bedömning 11 juli skulle det vid mitten av oktober kunna finnas en första struktur för ett konstitutionellt fördrag [Konventet 4-010]. En nyckelroll spelar här Italiens förre pre-

miärminister Giuliano Amato, professor i konstitutionell rätt och ledare för den forskargrupp vid EUI som 1999 utarbetade ett förslag till konsoliderat EU-fördrag. Amato är vice ordförande i konventets presidium och ansvarig för att utarbeta förslaget till författningsfördrag.

I själva verket föreligger redan nu en skiss till grundfördrag. Ett "nonpaper" från konventets sekretariat i juli 2002 drar upp huvudlinjerna för ett nytt grundfördrag. Det består huvudsakligen av de grundläggande bestämmelserna i de nuvarande fördragen, vilka samlats i ett mer systematiskt och översiktligt redigerat dokument. Det består av elva huvudavsnitt:

1. Etablerandet av Europeiska unionen, eventuellt som juridisk person
2. Unionen mål och grundläggande principer, ev. stadgan om grundläggande rättigheter
3. Allmänna bestämmelser om befogenheter
4. Unionsmedborgarskap
5. Institutionella bestämmelser
6. Beslutsprocedurer och rättsliga instrument
7. Rättslig kontroll
8. Bestämmelser om finanser och budget
9. Fördrag mellan unionen och tredje land eller internationella organisationer
10. Förstärkt samarbete
11. Allmänna bestämmelser, om ex-vis anslutning av nya medlemmar och fördragsändringar

Enligt pressuppgift förbereder England ett eget förslag. Diskussionerna inom den brittiska regeringen skulle gå ut på att bibehålla de nuvarande fördragen och att endast tillfoga en ny-skriven ingress. Redan i sitt linjetal i Warszawa den 6 oktober 2000 ironiserade Tony Blair över dem som menar att en fungerande demokrati kräver en skriven författning: "I praktiken misstänker jag, givet EU:s mångfald och komplexitet, att dess konstitution, liksom Storbritanniens, även i fortsättningen kommer att återfinnas i ett antal olika fördrag, lagar och rättsfall. Det är kanske lättare för briterna än för andra att inse att en författningsdebatt inte nödvändigtvis måste utmynna i ett enda, rättsligt bindande dokument som kallas en konstitution för en så dynamisk skapelse som EU".

### **Befogenhetsfördelning**

Vad ska EU göra? Går det att åstadkomma en tydligare avgränsning av EU:s respektive medlemsstaternas befogenheter? Vad innebär subsidiaritetsprincipen? Är federalism något för EU? Frågorna om EU:s uppgifter har varit centrala under konventets första halvår. Två av plenarmötena har ägnats just åt vilka frågor som EU bör, respektive inte bör, ha hand om.

Konventets sekretariat utarbetade under våren ett underlagsmaterial om avgränsningen av befogenheter mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna, som behandlade det nuvarande systemet, problem och vägar att utforska (CONV 47/02). Promemorian tar upp fem huvudproblem: systemets brist på klarhet, bristen på precisering i vissa bestämmelser i EG-fördraget, brist på efterlevnad av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, det faktum att unionens befogenheter i vissa fall inte överensstämmer med medborgarnas förväntningar samt otillräckliga kontroller för att garantera efterlevnaden av avgränsningen av befogenheter.

Europaparlamentets utskott för konstitutionella frågor har också lagt fram en kritisk granskning av det nuvarande systemet. Lamassoure-rapporten utgör i själva verket ett ifrågasättande hur EU i dag fungerar i flera viktiga avseenden. Det nuvarande systemet för befogenhetsfördelning i fördragen kännetecknas, enligt rapporten, av stor oklarhet vad gäller mål, materiella

befogenheter och funktionella befogenheter. Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som infördes genom Maastrichtfördraget har inte förmått skingra allmänhetens intryck av att EU utan anledning lägger sig i allt fler vardagliga detaljfrågor. Både opinionsundersökningar och diskussioner efter Nicefördraget visar att det finns ett ”glapp” mellan medborgarnas förväntningar på EU och de frågor som union verkligen behandlar. De olika arrangemang för att fördela EU:s och medlemsstaternas respektive roller inom utrikespolitiken som funnits i 20 år har aldrig möjliggjort för EU att bli en fullvärdig aktör på det internationella planet. Rapporten utmynnar därför i krav på en översyn av uppgiftsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna, en samlad konstitution för EU, en tillämpning av principerna av maktindelning och normhierarki samt att domstolen får karaktären av en författningsdomstol [A5-0133/2002].

Med tanke på dessa kraftiga ifrågasättanden av det rådande systemet kunde man förväntat att frågan om befogenhetsfördelning skulle bli starkt kontroversiell. Men konventets plenardebatt gav snarast intrycket att det råder en allmän enighet om vad EU bör syssla med. Det fanns knappast någon som i grunden ifrågasatte status quo. Många inlägg underströk att EU:s uppgifter måste stå i samklang med medborgarnas förväntningar samt Europas inre och yttre utmaningar. EU bör, enligt den förhärskande meningen, verka för fred och säkerhet, eventuellt genom en egen försvarspolitik, bekämpa den organiserade brottsligheten, kontrollera EU:s yttre gränser, ta sig an gränsöverskridande miljöproblem etc. Subsidiaritetsprincipen var det knappast någon som ifrågasatte.

Idén om en detaljerad kompetens katalog har inte fått något större gensvar; en sådan metod anses vara för rigid och inte flexibel nog. Förslaget om en sådan katalogartad uppräkningslista av ansvarsområden har uttryckligen förkastats i ett gemensamt uttalande från företrädare för regeringarna i Tyskland, Storbritannien, Polen, Irland och Frankrike.

Men denna breda samstämmighet beror sannolikt på att diskussionen ännu så länge förts på ett allmänt och abstrakt plan. Meningsskiljaktigheter kan därför komma till ytan senare, när konventet mer konkret ska diskutera uppgiftsfördelning och institutionella lösningar. Redan vårens debatter visade nämligen att det finns debattörer som ifrågasätter unionen trepelarstruktur. Diskussionen både före och under konventet visar också att det finns olika meningar om vem som ytterst bör kontrollera efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen. Europaparlamentet och flera andra debattörer vill se en juridisk granskning, exempelvis i form av en författningsdomstol. Från engelsk sida har både Tony Blair och Peter Hain vid flera tillfällen argumenterat för en politisk granskning; företrädare för de nationella parlamenten skulle sålunda kunna få sista ordet vid befogenhetskonflikter mellan EU och medlemsstaterna.

### **Makten inom EU**

En av konventets uppgifter är att diskutera makten inom EU. Laekenförklaringen frågar hur man kan åstadkomma ”mer demokrati, öppenhet och effektivitet i Europeiska unionen”. Redan Joschka Fischers tal år 2000 gav signalen att framtidsdebatten också borde handla om hur EU:s inre funktionssätt kan förändras.

Det inbördes förhållandet mellan EU-institutionerna kännetecknas av delvis överlappande befogenheter och är i vissa avseenden otydligt reglerade. Den dåvarande estniska utrikesministern Toomas Hendrik Ilves höll i början av 2001 ett tal där han uttryckte förvåning över att EU ignorerar den klassiska maktindelningstanken, som går ut på en tydlig fördelning av lagstiftande, verkställande och dömande makt.

Frågorna är många och centrala [Laffan 2002]. Bör EU:s maktstruktur förändras? Diskussionen gäller institutionernas sammansättning, uppgifter och inbördes relationer. Hur ska beslutsprocessen organiseras? Vilken roll bör de nationella parlamenten spela? I detta sammanhang kan det endast bli fråga om en mycket kortfattad och översiktlig framställning av de institutionella reformalternativ som står på konventets dagordning.

#### **- Kommissionen**

Laekenförklaringen ställer några viktiga frågor till konventet: ”Hur kan Europeiska kommissionens auktoritet och effektivitet förstärkas? Hur bör ordföranden för kommissionen utses, genom Europeiska rådet, genom Europaparlamentet eller genom medborgarnas direkta val?”

Den verkställande makten ligger i dag hos kommissionen och rådet. Rådet kan ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar. Rådet kan också förbehålla sig rätten att direkt utöva befogenheten att genomföra reglerna. Den pågående utvecklingen inom EU reser viktiga frågor om den verkställande makten. EU sätter allt oftare upp egna myndigheter. Framväxten av en europeisk välfärdspolitik och den öppna samordningsmetoden har givit rådet en central roll när det gäller att följa upp i vilken mån de politiska målen faktiskt uppfylls.

De europeiska politikernas inlägg röjer stora åsiktsskillnader om var tyngdpunkten skall ligga i framtidens EU. Den svenska regeringens inställning är att förstärka rådets ställning. Finlands statsminister Paavo Lipponen pläderar däremot aktivt för en stark och självständig kommission.

I Joschka Fischers tal ingick en argumentering för en stark verkställande makt för EU, men höll öppet för om det var rådet eller kommissionen som vore lämpligast. ”På samma sätt finns det två alternativ för den verkställande makten i Europa, för en europeisk regering. Antingen bestämmer man sig för att vidareutveckla Europeiska rådet till en europeisk regering, vilket skulle innebära att den europeiska regeringen bildas av de nationella regeringarna. Eller så utgår man från den befintliga kommissionsstrukturen och bestämmer sig för en direktvald president med långtgående befogenheter. Men man kan här också tänka sig diverse blandformer.”

Förslaget om en folkvald president har dock tillbakavisats bland annat från estniskt håll, med argumentet att det skulle missgynna de små staterna. Förslaget att kommissionens ordförande, och även dess ledamöter, skulle väljas av Europaparlamentet, dvs. en parlamentarisk modell, har bland annat framförts av den polske presidenten. Under sin tid som fransk premiärminister framförde Lionel Jospin tanken att kommissionens ordförande borde utses från den politiska grupp som vinner valet till Europaparlamentet; i gengäld skulle Europeiska rådet få rätt att upplösa parlamentet. En annan möjlighet är att de nationella parlamenten får uppgiften att välja kommissionens ordförande [Hix 2002; se dock Hoffman 2002].

Anhängarna till en förstärkning av kommissionens makt finns, förutom inom kommissionen själv, inte minst i Tyskland, Beneluxländerna, Finland, Österrike och andra mindre stater. I dessa reformförslag ingår ofta en plädering för gemenskapsmetoden, som bland annat skulle innebära att kvalificerad majoritet blir den gängse beslutsmetoden och att kommissionens initiativrätt vidgas även till områden såsom försvarspolitik och ekonomisk samordning.

Om kommissionens självuppfattning råder inget tvivel. I dess inspel till konventet i maj 2002 framstår kommissionen som det europeiska integrationsprojektets yttersta garant: ”Europeiska kommissionen måste fortsätta att utöva den roll som fördragets grundare gav den, som en oberoende institution med uppgift att se till att medlemsstaterna behandlas lika och att konkret företräda samstämmighet, syntes och beaktande av det allmänna intresset” [KOM(2002) 247].

#### **- Europaparlamentet**

Laekenmötets direktiv till konventet aktualiserar även Europaparlamentets framtid. ”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?”

Från tyskt håll har bland andra utrikesministern Joschka Fischer och presidenten Johannes Rau förespråkat att rådet i egenskap av lagstiftare omvandlas till en senat, en andra kammare inom Europaparlamentet. Man närmar sig därmed förbundsstatens modell för hur den representativa demokratin är organiserad. Det nuvarande Europaparlamentet skulle företräda unionens medborgare, medan en senat skulle representera medlemsstaterna. En sådan senat kunde, som det nuvarande rådet, företräda regeringarna, men ett annat alternativ som nämnts är en kammare som utnämns av de nationella parlamenten.

Några inlägg argumenterar rent av för tre kammare, vilka då skulle bli ombud för medborgare, regeringar respektive nationella parlament. Tony Blair framkastade hösten 2000 att en politisk kontroll av subsidiaritetsprincipen skulle kunna skötas av en separat kammare i Europaparlamentet, bildad av de nationella parlamenten. Tanken verkar emellertid ha förlorat aktualitet; Peter Hain har nu antytt ett mer ad hoc-artat organ räcker för att övervaka subsidiariteten.

#### **- Rådet**

Laekenförklaringen ställer flera frågor om rådets uppgifter och arbetsmetoder. ”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?”

Tony Blair argumenterar för att stärka Europeiska rådets initiativmakt genom mer detaljerade arbetsprogram och hårdare styrning av kommissionens arbete. Storbritannien, Frankrike, Spanien och Giuliano Amato har föreslagit att systemet med de halvårsvisa ordförandeskapen skall ersättas av en president för rådet. Denne EU-president skulle väljas på fem år, lämpligen sammanfallande med mandatperioden för kommissionens ordförande. Presidenten skulle bland annat ta över de utrikespolitiska uppgifter som i dag sköts av den höge representanten, Javier Solana, och bli det samlade uttrycket för EU genom att stärka regeringarnas grepp över unionen. I frågan om hur man skapar en hybrid mellan Javier Solana och Chris Patten kristalliseras meningsskiljaktigheterna över rådets och kommissionens framtida makt.

Javier Solana har själv argumenterat för en förstärkning av rådets roll, genom bland annat färre rådskonstellationer och tydligare strategiska program. Spanien har lagt fram förslag med liknande inriktning.

Utspelet från Blair, Chirac och Aznar om en rådsresident har fått kritik. Schröder har upprepat den tyska synpunkten att den verkställande maktens tyngdpunkt bör ligga hos kommissionen och att rådet borde omvandlas till en andra kammare i ett lagstiftande organ. Även från dansk sida har idén om rådsresident kritiserats, främst med argumentet att ett sådant system skulle gynna de större staterna på de mindres bekostnad.

Det kan tilläggas att Europeiska rådet i Sevilla i juni 2002 har tagit vissa steg när det gäller rådets egna arbetsmetoder. Ändringarna gäller effektivare mötesformer, nytt råd, strategiskt flerårsprogram, samarbete mellan ordförandeskapen och ökad öppenhet.

#### **- De nationella parlamenten**

Även de nationella parlamenten nämns i Laekenförklaringen. ”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?”

En väg att stärka de nationella parlamentens roll vore att tydligare institutionalisera parlamentens möjligheter att granska olika förslag på ett tidigare stadium i beslutsprocessen. Ett kompletterande alternativ vore att få till stånd en mer effektiv efterhandsgranskning av regeringarnas agerande i EU.

Särskilt bland dem som betonar den nationella demokratin som bas för EU finns det olika idéer om hur man kan ge de nationella parlamenten en mer formell roll i det europeiska beslutsfattandet. En tanke är att utveckla Cosac, den redan befintliga samarbetsorganisationen för de nationella parlamentens EU-nämnder. Lionel Jospin har föreslagit en parlamentens ständiga konferens, en kongress som regelbundet skulle samlas och kontrollera att EU följer subsidiaritetsprincipen. En snarlik modell finns i Tony Blairs Warszawa-tal. Det finns också förslag, bland annat för österrikiskt håll, om att Europaparlamentet och de nationella parlamenten förs samman i blandade parlamentariska utskott.

Giscard d'Estaing har på egen hand lanserat idén om ”De europeiska folkens kongress”. Europaparlamentariker och företrädare för nationella parlamenten skulle träffas ungefär en gång per år. Uppgiften skulle vara att övervaka befogenhetsfördelning och utvidgning, avge en årlig rapport om EU:s utveckling och yttra sig över utnämningar [Le Monde 22 juli 2002].

#### **- Förenklat beslutsfattande**

Sammanfattningsvis står samspelet och de inbördes maktrelationerna mellan EU:s institutioner på konventets dagordning. Laekenförklaringen ställer en rad frågor. ”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?”

### **Medborgarnas rättigheter**

På tyskt initiativ bestämde Europeiska rådet 1999 att EU skulle skaffa sig en stadga om grundläggande rättigheter. Motiveringen var att dessa rättigheter, som bekräftats genom EG-domstolens rättspraxis, skulle markeras på ett för medborgarna synligt sätt. Det konvent som därefter tillsattes arbetade raskt och ett år senare låg en rättighetsstadga klar.

Stadgan om de grundläggande rättigheterna behandlar för första gången i EU:s historia i en och samma text medborgerliga, politiska, ekonomiska och sociala rättigheter för de europeiska medborgarna och samtliga personer som lever inom EU. Den nya stadgan sammanfattar rättigheterna i sex kapitel: värdighet, friheter, jämlikhet, solidaritet, medborgarnas rättigheter samt rättsskipning. Rättigheterna baserar sig i huvudsak på de grundläggande fri- och rättigheter som erkänts i Europakonventionen, medlemsstaternas författningstraditioner, Europarådets sociala stadga, Europeiska gemenskapens stadga om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare samt andra internationella konventioner.

Europeiska rådet i Biarritz i oktober 2000 godkände utkastet till stadga och överlämnade det till Europaparlamentet och kommissionen, vilka senare också godkände utkastet. Europaparlamentets talman, rådets och kommissionens ordförande undertecknade och proklamerade stadgan på sina institutioners vägnar i Nice i december samma år. Än så länge har stadgan endast ställning som ett politiskt och symboliskt dokument. Stadgan har dock redan börjat åberopas, särskilt av förstainstansrätten, även om domstolen hittills varit försiktig med att lägga den till grund för sina domslut [Morijn 2002].

Frågan om stadgans rättsliga ställning hänsköts till den kommande regeringskonferensen. Det innebär att det nu pågående konventet har i uppgift att diskutera huruvida stadgan om de grundläggande rättigheterna skall tas in i grundfördraget och huruvida EU, närmare bestämt Europeiska gemenskapen, skall ansluta sig till Europakonventionen.

Därmed tillspetsas debatten om förhållandet mellan den nya stadgan och Europakonventionen. Kommer de två europeiska människorättsdokumenten att bli överlappande, konkurrerande eller varandra kompletterande? Vilket blir det inbördes förhållandet mellan EG-domstolen i Luxemburg och Europadomstolen i Strasbourg? Denna fråga berör direkt de medborgare, vilka anser sig så orättvist behandlade att de vill överklaga nationella myndigheters beslut till domstol på europeisk nivå.

Flera debattörer har redan tagit ställning. Bland annat Gerhard Schröder, Lionel Jospin, Greklands premiärminister Kostas Simitis, Spaniens premiärminister José María Aznar och den slovakiske premiärministern Mikuláš Dzurinda argumenterade redan före konventet för att stadgan om de grundläggande rättigheterna både tas in i en ny författning och görs juridiskt bindande. Denna åsikt finns också i kommissionens förslag till konventet. Det finns emellertid flera alternativa handlingsvägar. Stadgan kan ges rättslig kraft på annat sätt än genom att införlivas med ett grundfördrag; frågan kan exempelvis överlämnas till domstolen. Och ju star-

kare rättslig ställning stadgan ges, desto mer sannolikt är det att man behöver återuppta diskussionen om stadgans materiella innehåll [de Búrca 2001].

## **Vad betyder konventet för medlemsländerna?**

Konventet har alltså att behandla en dagordning som rymmer en rad centrala frågor om EU:s uppgifter och funktionssätt. Det aktuella läget är att konventet inlett en inventering av problem och alternativ samt diskuterat några frågor, främst befogenhetsfördelning och de nationella parlamentens roll. Tio arbetsgrupper är verksamma och i början på hösten väntas konventet på allvar ta sig an de institutionella frågorna. Ett utkast till författningsfördrag lär komma att föreligga under senare hälften av oktober.

Det är därför ännu högst ovisst vad konventet kan komma fram till: ett gemensamt förslag eller flera alternativa optioner. Möjligheten att nå konsensus om mer genomgripande förändringar har ännu inte prövats. Det råder också en viss osäkerhet om tidsschemat; konventet kan komma att dra ut över sommaren 2003.

Det råder inget tvivel om att det är den efterföljande regeringskonferensen som är formellt beslutande. I vilken mån konventets förslag kommer att vara reellt styrande för den efterföljande beslutsprocessen är oklart [Shaw 2002]. Mellanstatlighetens förespråkare vill ge regeringskonferensen så stort manöverutrymme som möjligt. Federalisterna kan emellertid hänvisa till det konvent som under år 2000 utarbetade rättighetsstadgan; förslaget antogs sedermera utan ändringar, visserligen inte som juridiskt bindande dokument, men ändock som en politisk deklaration.

Oavsett om konventet förmår att komma fram med ett eller flera förslag, och oavsett om dessa sedan leder till fördragsändringar i regeringskonferensen, är det redan ett faktum att frågan om EU:s demokratisering har fått en central plats i den offentliga debatten. Förväntningarna är därmed väckta, och det skulle nu vara politiskt vanskligt, för att inte säga omöjligt, att avlägsna ämnet från den offentliga dagordningen.

Det kan därför börja bli tillfälle att diskutera hur eventuella förändringar av EU:s styrelseformer kan komma att påverka de politiska institutioner i unionens medlemsländer. Konsekvenserna behöver inte bli densamma; tvärtom finns det anledning att förvänta att effekterna betingas av det enskilda landets kultur och traditioner. Den följande diskussionen begränsas till några tänkbara konsekvenser för de nordiska länderna.

### **Konstitutionalisering**

Tanken på en författning för EU innebär en innovation i flera bemärkelser. Särskilt i tysk rättsteori uppfattas hela idén som en logisk självmotsägelse, eftersom endast stater anses kunna ha en konstitution. EU är förvisso ingen stat och har heller inget ”statsfolk” i traditionell mening. En författning, eller ett författningsfördrag, för EU skulle därför få en delvis ny karaktär. EU kommer med all sannolikhet även i fortsättningen att sakna ”kompetenskompetens”, dvs. makt att själv ändra sin författning. Befogenheten att ändra i grundfördraget, dvs. det tilltänkta författningsfördraget, kommer antagligen alltjämt att vila hos medlemsstaterna gemensamt.

En tydligare konstitutionell reglering av EU skulle kunna få genomgripande konsekvenser för unionens arbetssätt. EU brukar beskrivas som ett stort och flexibelt förhandlingsmaskineri. Konstitutionalismen brukar emellertid uppsättas som motsatsen till en sådan pragmatiskt styrd organisation. Regelstyrning, normhierarki och förutsebarhet anförs vanligen som för konstitutionalismens utmärkande särdrag. Konflikten mellan konstitutionalism och pragmatism märks redan i konventens diskussion om en eventuell kompetenskatalog. En sådan anses på många håll vara alltför rigid, och därmed stå i motsättning till de förhandlande regeringsrepresentanternas önskemål om obundenhet och handlingsfrihet.

En konstitutionalisering av EU skulle sannolikt få högst olika effekter i medlemsländerna, beroende på deras rättstraditioner. I de kontinentaleuropeiska länderna, särskilt de federalt organiserade systemen, är konstitutionellt tänkande redan allmängods. Men i länder med svagare utvecklad konstitutionalism finns större förutsättningar för påverkan. De tendenser till förrättsligande/judikalisering som redan förmärkts i de nordiska systemen skulle antagligen bli ännu starkare, även om det ännu så länge finns en stor tvekan inför den europeiska författningsdebatten [Olsen 2002].

Inget av de nordiska länderna har en författningsdomstol. I förarbetena till Finlands nya grundlag år 2000 avfärdades tanken såsom främmande för den nordiska rättskulturen. Frågan är om denna rättskultur kan förbli opåverkad om EU konstitutionaliseras och kanske till och med får en författningsdomstol.

### **Stärkt rättighetsskydd**

Även när det gäller rättighetsstadgans framtida ställning blir hypotesen att konsekvensen för de nordiska länderna inte skulle bli någon fullständig nyhet, utan snarare en förstärkning av redan pågående förändringsprocesser. De konstitutionella skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna har under senare årtionden stärkts, dels till följd av partiella eller mer genomgripande ändringar i ländernas egna grundlagar, dels efter Europadomstolens ökade betydelse och ländernas rättsliga inkorporering av Europakonventionen.

Den pågående diskussionen om rättighetsstadgans ställning speglar utvecklingen mot ett europamedborgarskap med allt tydliga konturer. Redan genom Maastrichtfördraget infördes ett unionsmedborgarskap. Varje person som är medborgare i en medlemsstat är också unionsmedborgare. En del av unionsmedborgarskapet gäller rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Som Europamedborgare har man också rösträtt och valbarhet vid kommunala val och val till Europaparlamentet i den medlemsstat där man är bosatt. Unionsmedborgare har dessutom rätt till skydd av andra medlemsstaters diplomatiska eller konsulära myndigheter, inom ett tredje lands territorium där den medlemsstat som medborgaren kommer ifrån inte är representerad. Ytterligare en del av unionsmedborgarskapet gäller rätten att göra framställningar till Europaparlamentet och att vända sig till den europeiska ombudsmannen. Genom Amsterdamfördraget tillades en ny rättighet. Alla unionsmedborgare kan skriva till EU-institutionerna på något av de officiella språken och erhålla ett svar skrivet på samma språk. Ännu så länge utgör det europeiska medborgarskapet endast en relativt begränsad del av den samlade uppsättning rättigheter som dagens medborgare åtnjuter. Inte desto mindre innebär det ett principiellt viktigt inslag i dagens politik. Övernationella institutioner kan reglera och upprätthålla rättigheter för enskilda individer.

Om EU:s rättighetsstadga får en juridisk ställning, exempelvis som en del av en europeisk författning, skulle EU-ländernas medborgare få ytterligare en juridisk kanal att hävda sina rättigheter. En sådan utveckling får konsekvenser inte enbart för den enskilde individens ställning, utan kan få betydelse också för kollektiva möjligheter att påverka. Redan nu kan man skönja hur intressegrupper av olika slag ser rättsliga processer som ett effektivt medel att främja sin sak. Vedertagna former för politisk påverkan, både inom den parlamentariska och den korporativa arenan, kan därmed få ännu starkare konkurrens. Domstolarna blir en allt viktigare arena för samhällets maktkamp.

### **Nya uppgifter för de nationella parlamenten**

Redan i samband med inträdet i EU fick det danska folketinget, och sedermera riksdagarna i Finland och Sverige, en delvis förändrad roll [Hegeland & Neuhold 2002]. Det låg i sakens natur att lagstiftningsmakten inom jordbruk, handelspolitik och en del andra områden överfördes från det nationella parlamentet till den europeiska nivån. Till följd av EU-samarbetets natur tenderade den politiska tyngdpunkten att förskjutas från parlamenten till regeringarna. I gengäld skaffade sig parlamenten vissa instrument för att göra sig gällande i Europapolitiken. Inför rådsmötena ställs ministrar till svars inför särskilda parlamentsorgan. De europeiska parlamentens samarbetsorganisation Cosac fungerar åtminstone som ett forum för erfarenhetsutbyte.

Det faktum att frågan om de nationella parlamentens roll fått så pass framskjuten roll i konventets arbete är ett uttryck för uppfattningen att det finns både behov och utrymme för reformer. Mycket tyder redan på att de nationella parlamenten kan komma att förväntas spela en betydligt mer aktiv roll både under EU-beslutens förberedande stadier och i efterhandsgranskningen av beslutens genomförande. Det finns också förslag om att tillskapa nya EU-institutioner, i vilka företrädare för nationella parlament avses spela en central roll.

Slutsatsen blir därför att folketinget och riksdagarna, så småningom möjligen även stortinget och alltinget, kommer att behöva ändra sina arbetsformer för att kunna fylla sina nya och utvidgade uppgifter på den europeiska politikens arena.

### **Federalisering**

Problemet att åstadkomma en tydligare befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna kan i princip lösas på flera olika sätt. Den detaljerade enumerationens väg, exempelvis i form av en kompetenskatalog, verkar när det kommer till kritan inte ha så många anhängare inom konventet. Mycket tyder därför på att man på något sätt kommer att försöka ge subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna en skarpare definition. Huruvida den löpande övervakningen skall skötas av juridiska eller politiska instanser är ännu en öppen fråga.

Diskussionen om vilken metod som bäst är ägnad att få till stånd en tydligare uppgiftsfördelning är tydligt präglad av de federala staternas erfarenheter. En del debattörer, med Joschka Fischer i spetsen, argumenterar uttryckligen för att EU slutligen bör organiseras som en federation. Men även om så inte skulle bli fallet är det oundvikligt att debatten om den vertikala maktindelningens problem influeras av federalt tänkande.

Därmed kan man skönja en indirekt effekt även på de länder som själva saknar federala inslag i sina institutioner och sin historia. Debatten om det politiska systemets organisering skulle därmed komma att lägga större vikt vid frågor om gränsdragningen mellan de olika territoriella nivåerna, om kontrollen över den vertikala maktindelningen och om de konstitutionella garantierna för den politiska självstyrelsen på respektive nivå. Frågan om befogenhetsfördelningen mellan de olika nivåerna i det politiska systemet aktualiserar ett samhällsteoretiskt grundproblem; det finns flera alternativa modeller för "multi-level governance" [Börzel & Hosli 2002; Joerges 2002; Hooghe & Marks 2002].

### **Regionalism**

Huruvida konventet kommer att få betydelse för den regionala nivåns organisering i medlemsländerna är ännu ovisst. I mandatet till konventet har regionerna en relativt undanskymd plats. Laekenförklaringen säger, apropå vad EU ska göra, att vissa uppgifter "bättre kan överlåtas åt valda företrädare för medlemsstaterna och regionerna". Det gäller därvid att undvika "intrång på medlemsstaternas och, i förekommande fall, regionernas exklusiva behörighetsområden".

EU:s regionkommitté finns företrätt i konventet som observatör. Regionkommitténs ställning kan bli föremål för debatt och förslag. Representanter för exempelvis Österrike och tyska delstater vill ge regionkommittén en direkt medbeslutande roll, enligt en modell med ställning som en senat i Europaparlamentet.

Samarbetsorganisationen för europeiska regioner med lagstiftande makt, inom Assembly of European Regions, har i ett uttalande krävt en europeisk konstitution med tydligt maktindelning grundad på subsidiaritet och proportionalitet. Man påkallar ökad uppmärksamhet för regionernas ställning i framtidens Europa; bland annat föreslår man att regioner med lagstiftande makt skall ges talerätt inför domstolen [Liègeförklaringen 15 november 2001].

Även kommissionen har understrukit att regionerna har en viktig roll i det europeiska samarbetet. Kommissionens vitbok om europeiska styrelseformer förespråkar ett bättre samspel med regionala och lokala organ, både när det gäller delaktighet i politikens utformning och i fråga om flexibel anpassning till regionala och lokala olikheter [KOM(2001) 428]. Kommissionen följer upp dessa synpunkter i sitt program till konventet. Dagens system tar inte "inte hänsyn till fördelningen av de befogenheter som vissa medlemsstater har infört mellan den nationella nivån och regionerna, särskilt de regioner som har lagstiftande befogenheter" [KOM(2002) 247].

Det finns sålunda en viss, om än fortfarande svårbedömd, möjlighet att konventet också diskuterar regionernas ställning i det europeiska samarbetet, både möjligheter att delta i beslutprocessen och när det gäller att anpassa unionens åtgärder till de regionala förutsättningarna.

### **Fortsatt omdefinition av statens roll**

De arbetsgrupper som konventets presidium inrättat speglar ambitionerna att få till stånd en starkare europeisk samordning inom områden som hittills främst legat inom medlemsstaternas domän. En arbetsgrupp har hand om samordningen av den ekonomiska politiken. Särskilda arbetsgrupper finns också för utrikespolitik, försvarspolitik och brottsbekämpning.

Därmed fullföljs den pågående process som innebär att statens roll håller på att omdefinieras. För inte så länge sedan överensstämde statens uppgift relativt väl med lärobokens traditionella definition av statsmaktens grundläggande uppgifter. Numera återstår föga. De klassiska nattvaktarfunktionerna har överförts, eller håller på att överföras, till Europeiska unionen. Tullar, myntväsen, yttre försvar, inre säkerhet, penningpolitik och snart även finanspolitik ger EU uppgifter som tidigare betraktades såsom en del av statens exklusiva behörighet.

Denna utveckling får givetvis konsekvenser för alla medlemsländer, men i all synnerhet för de jämförelsevis statsorienterade systemen i Norden. Att staten skulle vittra bort förefaller vara en orealistisk, i varje fall en mycket avlägsen, hypotes. Däremot är det redan uppenbart att statens gamla uppgifter delvis håller på att falla bort. Vilka som i stället blir de nya är däremot mer oklart.

### **Författningspolitik på sammankopplade nivåer**

Dessa olika möjliga konsekvenser för de nordiska systemen skall nu ingalunda ses som prognoser, möjligen som hypoteser, men främst som illustrationer till den allmänna tesen att författningspolitiken håller på att gå in i ett nytt skede. Det blir alltmer orealistiskt att diskutera konstitutionella förändringar isolerat inom en enda nivå. Det demokratiska styrelseskicket förverkligas i stigande grad genom ett system med flera, inbördes relaterade organisationsnivåer. Dessa kan i vissa fall vara hierarkiskt ordnade, men inom författningspolitikens område är det mest fruktbart att låta teorier och hypoteser lämna utrymme för möjligheten av en växelverkan [jfr Tsebelis 1990].

När det gäller det pågående konventet om Europas framtid är det just frågan om ett sådan inbördes påverkan mellan nivåerna. Förändringsprocesser inom medlemsstaterna sätter igång processer på den europeiska nivån, vilka i sin tur får konsekvenser för den författningsspolitiska utvecklingen inom de enskilda länderna.

Författningspolitiken ställs därför inför nya stora utmaningar, inte minst när det gäller den demokratiska legitimiteten. Konstitutionella frågor har redan i dag oftast en relativt exklusiv prägel, som sällan fångar den breda allmänhetens intresse. Härtill kommer att Europeiska unionen knappast framstår som något mönster av klarhet och lättöverskådlighet. Det är därför en formidabel uppgift att engagera Europas medborgare i det projekt som kommer att bestämma ramarna för deras demokratiska inflytandemöjligheter [Føllesdal 2002].

Också för den statsvetenskapliga forskningen ställer den pågående utvecklingen helt nya krav. Eventuellt kvarstående revirgränser mellan komparativ politik, integrationsstudier, internationella relationer, inrikespolitik och författningsrätt lär snart bli helt obsoleta. Det snabba händelseförloppet i den nu pågående författningsprocessen höjer också ambitionsnivån när det gäller datainsamling, analyskapacitet och forskarsamverkan över gränserna. Nordiska forskare har mycket att lära av kontinentaleuropeisk författningsforskning, men de nordiska erfarenheterna kan också bilda grund för viktiga bidrag till den pågående debatten om Europas framtid.

## Referenser

[www.const.sns.se/europa](http://www.const.sns.se/europa)

- de Búrca, Gráinne 2001. *Human Rights: The Charter and Beyond*. Jean Monnet Working Paper No.10/01, New York University School of Law. [www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/013601.html](http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/013601.html)
- Börzel, Tanja A. & Madeleine O. Hosli 2002. *Brussels between Bern and Berlin: Comparative Federalism meets the European Union*. Constitutionalism Web-Papers, ConWEB No. 2/2002. [les1.man.ac.uk/conweb/](http://les1.man.ac.uk/conweb/)
- Crum, Ben 2002. *Building Blocks or Window-Dressing? The First Half Year of the Convention on the Future of the EU*. CEPS, July 2002. [www.epin.org/papers/05\\_Crum\\_Convention.doc](http://www.epin.org/papers/05_Crum_Convention.doc)
- van der Eijk, Cees, Mark N. Franklin m.fl., 1996. *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in Face of Union*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Føllesdal, Andreas 2002. *Drafting a European Constitution: Challenges and Opportunities*. Constitutionalism Web-Papers, ConWEB No. 3/2002. [les1.man.ac.uk/conweb](http://les1.man.ac.uk/conweb)
- Hegeland, Hans & Christine Neuhold 2002. *Parliamentary Participation in EU Affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with Different Approaches*. European Integration online Papers (EIoP),10, 6. [eiop.or.at/eiop/texte/2002-010a.htm](http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-010a.htm)
- Hix, Simon 2002. *Linking National Politics to Europe*. The Foreign Policy Centre. [network-europe.net/political-competition/test/neteurope-test.pdf](http://network-europe.net/political-competition/test/neteurope-test.pdf)
- Hoffman, Lars 2002. *Linking National Politics to Europe: An Opposing Argument*. Federal Trust for Education & Research. [www.fedtrust.co.uk/Media/Linking\\_National\\_Politics.pdf](http://www.fedtrust.co.uk/Media/Linking_National_Politics.pdf)
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks 2002. *Types of Multi-Level Governance*. Cahiers Européens de Sciences Po, 3, 2002. [www.portedeurope.org/documents/cah\\_3\\_2002.pdf](http://www.portedeurope.org/documents/cah_3_2002.pdf)
- Hughes, Kirsty 2002. *The Future of Europe Convention: Travelling Hopefully?* EPIN, CEPS Brussels. [www.epin.org/papers/01\\_Hughes\\_Convention.doc](http://www.epin.org/papers/01_Hughes_Convention.doc)
- Joerges, Christian 2002. *The Law in the Process of Constitutionalizing Europe*. ARENA Conference Paper, Oslo, March 4–5, 2002. [www.arena.uio.no/events/Conference2002/documents/Joerges.doc](http://www.arena.uio.no/events/Conference2002/documents/Joerges.doc)
- Joerges, Christian, Yves Mény och J.H.H. Weiler, red. 2000. *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*. Robert Schuman Centre for Advanced Study at the European University Institute, Florens.
- Laffan, Brigid 2002. *The Future of Europe Debate*. The Institute of European Affairs, Dublin. [www.iiea.com/futeuro/bl\\_tfoed.pdf](http://www.iiea.com/futeuro/bl_tfoed.pdf)
- Morijn, John 2002. *Judicial Reference to the EU Fundamental Rights Charter: First Experiences and Possible Prospects*. College of Europe, Bruges. [europa.eu.int/futurum/documents/other/oth000602\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth000602_en.pdf)
- Olsen, Johan P. 2002. *Konstitusjonsdebatt og reformer: Europeiske eksperimenter og norsk nøling*. ARENA Working Papers WP 02/13. [www.arena.uio.no/nor\\_publications/wp02\\_13.htm](http://www.arena.uio.no/nor_publications/wp02_13.htm)
- Petersson, Olof, red. 2002. *Från Fischer till Giscard. 24 röster om Europas framtid*. SNS Förlag, Stockholm.
- Pharr, Susan J. & Robert D. Putnam, red. 2000. *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton University Press, Princeton.

- Rydgren, Jens 2002. *Political Protest and Ethno-Nationalist Mobilization. The Case of the French Front National*. Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Shaw, Jo 2002. *Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism. The challenge for the Convention on the Future of the Union*. Federal Trust for Education & Research, London. [www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution)
- Scharpf, Fritz 2002. *Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration*. Cahiers Européens de Sciences Po, 1, 2002. [www.portedeurope.org/documents/cah\\_1\\_2002.pdf](http://www.portedeurope.org/documents/cah_1_2002.pdf)
- Tsebelis, George 1990. *Nested games. Rational choice in comparative politics*. University of California Press, Berkeley.
- Wessels, Wolfgang 2002. *Der Konvent: Modelle für eine Innovative Integrationsmethode*. Universität zu Köln. [www.politik.uni-koeln.de/wessels/forup/konventtext.pdf](http://www.politik.uni-koeln.de/wessels/forup/konventtext.pdf)