



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Malin Winnerström

En konstitution för Europa
- en studie av suveränitet och legitimitet
inom EU

Examensarbete
20 poäng

Ola Zetterquist

Allmän rättslära

VT 2003

Innehåll

1	INTRODUKTION	4
1.1	Inledning	4
1.2	Frågeställning	4
1.3	Metod	4
1.4	Material	5
1.5	Avgränsningar	6
2	STATENS BETYDELSE FÖR RÄTTEN OCH DEN POLITISKA LEGITIMITETEN	7
2.1	Samhällskontraktet	7
2.2	Medlemsstatsbaserat perspektiv	8
2.2.1	Hobbes	8
2.2.1.1	Hobbes teori tillämpad på unionen	11
2.2.2	Legitimitet	11
2.2.2.1	Några legitimitetsproblem för unionen	12
2.2.3	Suveränitet	13
2.2.3.1	Unionens påverkan på medlemsstaternas suveränitet	13
2.2.3.2	Domstolens inflytande	14
2.3	Medborgarbaserat perspektiv	16
2.3.1	Locke	16
2.3.1.1	Lockes teori tillämpad på unionen	19
2.3.2	Legitimitet	19
2.3.2.1	Unionen och dess legitimitet	20
2.3.3	Suveränitet	21
2.3.3.1	Suveränitet inom unionen	22
2.3.3.2	Federalismens roll för medborgarperspektivet	22
2.4	Demos	23
2.4.1	Vad är ett ”folk”?	24
2.4.2	Den tyska författningsdomstolen	26
3	FRAMTIDSKONVENTET	27
3.1	En värld med nya förutsättningar – globaliseringen	27
3.2	Europeiska unionens utveckling	27
3.2.1	Maastricht – gemenskapen blir union	28
3.2.2	Den sociala stadgan	29
3.3	Bakgrund till framtidskonventet	30
3.4	Syftet med framtidskonventet	31

3.4.1	Leakenförklaringen	31
3.4.1.1	En bättre fördelning och definition av behörighet i unionen	31
3.4.1.2	Förenkling av unionens instrument	31
3.4.1.3	Mer demokrati, öppenhet och effektivitet i unionen	32
3.5	Konventets sammansättning	32
3.6	Förslag till konstitution	32
3.6.1	Befogenheter	33
3.6.2	Instrument och institutioner	33
3.6.3	Öppenhet och legitimitet	34
3.6.4	Konstitutionell struktur	35
3.6.4.1	Ingress	35
3.6.4.2	Definition av unionen och dess mål – avdelning I	35
3.6.4.3	De grundläggande rättigheterna och unionsmedborgarskapet – avdelning II	36
3.6.4.4	Unionens befogenheter och verksamhet – avdelning III	36
3.6.4.5	Unionens institutioner – avdelning IV	37
3.6.4.6	Utövande av unionens befogenheter – avdelning V	40
3.6.4.7	Unionens demokratiska liv – avdelning VI	42
3.6.4.8	Unionens finanser – avdelning VII	42
3.6.4.9	Unionen och dess närmaste omvärld – avdelning VIII	42
3.6.4.10	Medlemskap i unionen – avdelning IX	43
4	ANALYS	44
4.1	Legitimitet	44
4.1.1	Allmänt	44
4.1.2	Direkt och indirekt legitimitet	46
	Medborgarperspektivet	46
	Medlemsstatsperspektivet	48
4.1.3	<i>Demos</i> som en legitimitetsgrund	49
4.2	Suveränitet	51
4.2.1	Rättslig och politisk suveränitet	51
4.2.2	Formell och faktisk suveränitet	52
4.2.3	Extern och intern suveränitet	53
4.3	Slutsats	55
	KONSTITUTIONSFÖRDRAGET – DEL 1	57

Sammanfattning

Mycket har hänt under de mer än femtio år sedan grunden till det som skulle bli europeiska unionen lades. Förändringen har gått från en organisation specialiserad på vissa begränsade områden till ett politiskt system med inflytande på många beslut som direkt berör medborgaren. Nu står unionen inför nya utmaningar, främst utvidgningen och medborgarnas skepsis. För att möta dessa skapades framtidskonventet med syftet att ta fram ett konstitutionsförslag med tydligare kompetensfördelning, en förenkling av unionens instrument och mer öppenhet, demokrati samt effektivitet i unionen. Framtidskonventet presenterade sitt förslag i juni 2003.

Denna uppsats undersöker två olika synsätt på hur den europeiska unionen bör organiseras, deras syn på de grundläggande konstitutionella frågorna rörande legitimitet och suveränitet och hur detta tar sig uttryck i det nya konstitutionsförslaget (KF). Kapitel två avhandlar de två perspektiven på den primära politiska aktören, medborgaren eller staten. I det tredje kapitlet finns en summering av KF:s viktigaste delar och i det sista kapitlet finns en analys där jag använder de teoretiska perspektiven för att kunna avgöra vilken betydelse legitimitet och suveränitet har i KF.

Unionen kan inte jämföras med en stat och konstitutionen kan inte heller anses utgöra en indikation på att unionen mer fått statsliknande drag. KF är alltför vag och ofullständig för att kunna utgöra grunden för en ny politisk ordning i samma utsträckning som nationalstaterna. Medlemsstaternas fortsatta suveränitet inom vissa områden indikerar att unionen styrs av federala lösningar men att det inte är en federal stat. En utveckling mot mer direkt legitimitet inom unionen skulle hota medlemsstaternas ställning. Medlemsstatsperspektivet bortser ifrån de förändringar som skett genom globaliseringen och konsekvensen att vissa frågor bör behandlas på en överstatlig nivå för att kunna hålla kvar politisk suveränitet över så många områden som möjligt.

Unionens grundstruktur präglas av maktindelning, balansen mellan unionens institutioner har förskjutits till de mer överstatliga institutionerna genom KF. Unionens kompetens kompletterar medlemsstaternas befogenheter, därför blir det mycket viktigt att unionen uppnår samma nivå av direkt legitimitet som redan existerar i medlemsstaterna. Fokus i KF tycks ha lagts på unionens legitimitet och på rättigheternas ställning vilket visar på att medlemsstaternas suveränitet får stå tillbaka då unionen skapat en direkt kontakt med medborgaren.

Förord

Mina första minnen av att intressera mig för den europeiska unionen kommer ifrån högstadiet i början av nittiotalet. Sedan dess har unionen genomgått dynamiska förändringar och den står nu inför en av sina största utmaningar. Utvidgningen och en förändrad uppfattning om vad unionens syfte är har lett till ett behov av större demokratisk legitimitet och effektivitet. Detta skapar en motsättning mellan medborgarnas direkta inflytande och medlemsstaternas fortsatta krav på suveränitet som jag finner fascinerande och som jag valt att utforska i denna uppsats.

Jag vill tacka min handledare Ola Zetterquist för all hans hjälp med att hålla mig på rätt kurs och för att han delat med sig av sina insikter i de rättsfilosofiska irrgångarna. Dessutom vill jag tacka min familj och mina vänner som troget stått ut med mina ibland något torra monologer och som hjälpt mig att se mina egna brister. Tack för allt ert stöd.

London i december 2003

Malin Winnerström

Förkortningar

EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
NATO	North Atlantic Treaty Organization
ECB	Europeiska centralbanken
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta Nationerna
MF	Maastrichtfördraget
RF	Romfördraget
KF	Konstitutionellt fördrag
GUSP	Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

1 Introduktion

1.1 Inledning

Denna uppsats handlar om sökandet efter de konstitutionella problemens djupare rötter. De motsättningar som finns mellan olika politiska förslag idag kan spåras långt tillbaka inom rättsfilosofin och till frågan om en stats natur.

Den westfalska freden 1648 har definierat Europas politiska karta under flera hundra år. Den suveräna staten som innehavare av den absoluta makten blev grundläggande för allt politiskt liv.¹ Denna ordning utmanas nu enligt vissa teorier av globaliseringen och den Europeiska Unionen. Enligt andra teorier fortsätter staten att vara den centrala politiska aktören. Inom dessa liberala inriktningar grundas statens legitimitet ytterst på föreställningen om samhällskontraktet men detta får olika konsekvenser beroende på vilket perspektiv som väljs.

Genom denna uppsats vill jag undersöka hur det nya konstitutionsförslaget (KF) som framtidskonventet presenterade den 13 juni 2003 har påverkats av de olika perspektiven som dominerar den europeiska debatten, medlemsstatsperspektivet och medborgarperspektivet.

1.2 Frågeställning

I denna uppsats har jag försökt svara på frågor rörande den nya föreslagna konstitutionen för Europa. Dessa rör vilken legitimitetsgrund den föreslagna konstitutionen för den Europeiska unionen har samt vilken roll medlemsstaternas suveränitet spelar för dessa frågor?

1.3 Metod

För att undersöka vilken legitimitetsgrund som finns för unionen har jag använt mig av två klassiska perspektiv baserade på individen eller på staten som den primära politiska aktören. Dessa tillhör den liberala idétraditionen och relationen mellan stat och medborgare är grundläggande. På denna distinktion har olika teorier byggts med olika resultat då det gäller synen på relationen mellan stat och medborgare.

De olika teorierna representeras i den rättsfilosofiska idéhistorien av Locke och Hobbes, båda filosofer med sekulära förklaringar till vad som ger samhället legitimitet och vad som är dess syfte. Båda bygger sina idéer på

¹ MacCormick s. 124f

tanken om ett samhällskontrakt där makten legitimeras av medborgarnas samtycke. Den filosofiska diskussionen i uppsatsen sker med utgångspunkt ifrån dessa två och en linje dras till från dem till den senare motsättningen mellan anhängare till ett mellanstatligt perspektiv och ett federalt perspektiv inom den Europeiska unionen, en motsättning som funnits under hela dess existens.

Den europeiska unionen baseras på den liberala idétraditionen i vilken ingår frihandel, demokrati och att fungera som en rättstat. Hobbes och Locke utgör båda grunden för den liberala idétraditionen som unionen baseras på. Samtidigt som de argumenterar utifrån samma utgångspunkt kommer de till helt olika slutsatser som fått ett avgörande inflytande på relationen mellan stat och medborgare. Dessa olika slutsatser kan också sägas utgöra utgångspunkterna för de två olika modeller som jag valt för att illustrera skillnaden mellan de olika ståndpunkterna i synen på unionens syfte. Dessa slutsatser är fortfarande i högsta grad relevanta som förklaringsmodeller för de olika inställningarna.

Ytterligare en viktig fråga i uppsatsen är diskussionen om *demos* roll för den Europeiska unionens legitimitet. Begreppet *demos* berör frågan om vilken grupp människor som ska anses vara medborgare och som i sin tur ska ge politisk legitimitet åt maktutövning inom en politisk enhet.² Den liberala idétraditionen förkastar tanken på annat än samtycke som en legitim grund för en stat men inom den politiska, och även juridiska diskussionen, inom unionen anses även *demos*, av vissa, utgöra en nödvändig förutsättning för en legitim samhällsbildning.

Därefter redovisas de resultat som framtidskonventets arbete medfört i förslaget till konstitution för den Europeiska unionen. I denna del tas också en del konflikter som de olika perspektiven gett upphov till upp för att tydliggöra att denna motsättning i högsta grad fortfarande är aktuell.

Uppsatsen har en disposition där de teoretiska grundförutsättningarna först redovisas, eftersom detta är de verktyg som sedan ska användas för analysen. Den andra delen avhandlar i korthet unionens bakgrund och därefter utvecklas det konkreta förslaget till konstitution. Analysen binder samman dessa två delar genom att de teoretiska verktygen används för att visa på de grunder i legitimitet som KF ger unionen och dess inverkning på medlemsstaternas suveränitet.

1.4 Material

Materialet angående konventet har i hög utsträckning fått sökas på internet eftersom konventet har arbetat med förslaget som uppsatsen presenterar samtidigt som arbetet med uppsatsen pågått. Utöver detta har det varit möjligt att i viss utsträckning finna böcker och tidskrifter som behandlat

² Zetterquist s. 303

olika möjliga utfall av det konstitutionella arbete som konventet genomfört. Det rättsfilosofiska materialet har bestått både av klassiska texter och nyare inlägg vilka har publicerats i tidskrifter eller på internet.

1.5 Avgränsningar

Denna uppsats kommer endast att behandla den första delen i förslaget till konstitution som presenterats av framtidskonventet eftersom det är denna del som främst behandlar de konstitutionella frågorna. Dock kommer jag även kort att beröra den sociala stadgan som utgör en del av konstitutionens andra del, eftersom denna varit ett steg på vägen mot ett framtidskonvent.

Den sociala stadgan³ föregicks av mycket diskussion om vilken roll unionen borde ha och vilken konstitutionell status unionen hade, frågor som senare kom att inspirera till Laekenförklaringen⁴ och initiativet till en konstitution för unionen. I den sociala stadgan har de värderingar som utgör den gemensamma värdegrunden för unionen samlats och denna har fungerat som ett steg fram mot en konstitution där rättigheterna som tas upp i texten har fått ett stort utrymme. Denna gemensamma värdegrund berörs även i art. 6 Maastrichtfördraget (MF).

Varken de ekonomiska eller de försvarspolitiska dimensionerna av KF kommer att behandlas närmare i denna uppsats.

³ EGT 2000/C 364/01

⁴ <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf>

2 Statens betydelse för rätten och den politiska legitimiteten

2.1 Samhällskontraktet

”[S]om en *juridisk fiktion* för att *motivera* statsmakten har läran om samhällsfördraget en viss sanningshalt.”

Bertrand Russel⁵

Samhällskontraktet är en teoretisk konstruktion för att vi ska kunna förklara varför individer kan anses bundna till stater och vad som gör staternas styre legitimt. Det utgörs av ett avtal mellan fria individer som tillsammans skapar samhället och inrättar en politisk auktoritet som ska styra samhället. Teorier om samhällskontraktet förkastar tanken på att det kan finnas en ”naturlig” politisk auktoritet som inte bygger på samtycke. Två framträdande företrädare för denna teori är Hobbes och Locke.⁶

Samhällskontraktet har kritiserats bl. a. av David Hume som ansåg att det vara en teoretisk konstruktion som inte har någon relevans gällande vad samhällets legitimitet grundar sig på. Istället baseras samhället på att människor underordnar sig överheten av gammal vana utan att ifrågasätta i vad överhetens krav på lydnad grundas i, alltså politisk naturalism. Hume anser också att om ett eventuellt samhällskontrakt ingåtts under ett tidigare historiskt skede skulle det gradvis ha försvunnit under tidens lopp och inte längre ha någon auktoritet. Istället utgörs grunden till alla samhällen av erövring eller våldsanvändning och människan har ingen tillgång till ett fritt val. Samhällskontraktet utgör en idealiserad bild av verkligheten.⁷

Samhällskontraktet ses idag oftast inte som ett historiskt faktum utan som en tankekonstruktion för att förklara maktens legitimitet. Samtycke av befolkningen anses vara av stor vikt för en stats legitimitet, då det i västvärlden råder (i stort sett) konsensus om att demokrati, med innebörden; de styras samtycke, är den enda i grunden legitima styrelseskicket. Med denna inställning är samhällskontrakten fortfarande en viktig förklaringsmodell för samhällets syfte och legitimitetsgrund och kan användas för att förklara unionens förhållande till stat och medborgare, åtminstone i den mån legitimiteten anknyter till demokratiska idéer.

⁵ Russel s. 539

⁶ Blackwell s. 478ff

⁷ Hume II.XII

2.2 Medlemsstatsbaserat perspektiv

Medlemsstatsperspektivet anser att medlemsstaterna ska vara fördragets herrar. Med denna syn är det via medlemsstaterna som den demokratiska legitimiteten upprätthålls inom unionen och då är det mycket viktigt att även staternas suveränitet upprätthålls och att samarbetet sker på ett mellanstatligt plan. Detta säkerställer det demokratiska styrelseskicket som grundas på den nationella demokratin. Perspektivet är närmast rättspositivistiskt eftersom staternas bedömning utgör grunden för de rättigheter som medborgarna ska få ta del av.

2.2.1 Hobbes

Hobbes har under lång tid varit mycket viktig för diskussionen om förhållandet mellan medborgaren och staten. Han legitimerar staten med teorin om samhällskontraktet där basen för makten kommer underifrån från medborgarna. Hans idéer är grundläggande för medlemsstatsperspektivets fortsatta utveckling och en förklaring av dessa underlättar insikt i perspektivet.

Naturtillståndet var förstadiet till ett ordnat samhälle där självbevarelsesdriften var den grundläggande drivkraften. Människan, som i naturtillståndet var jämlik alla andra, styrdes främst av tre olika saker: tävlan om knappa tillgångar, osäkerhet beträffande andras avsikter samt ärelystnad och fåfänga. Innan staten upprättats fanns det hela tiden ett hot om krigstillstånd. För att komma ifrån detta osäkra, farliga och improduktiva tillstånd gick människan samman i politiska enheter genom ett samhällsfördrag.⁸

Samhällsfördraget ingås genom att majoriteten väljer en suverän som har den absoluta makten och därefter är medborgarnas politiska uppgift slut. Medborgaren har efter fördragets ingående endast de politiska rättigheter som suveränen väljer att upprätthålla. Minoriteten har att finna sig i majoritetens vilja. Suveränen binds inte av fördraget eftersom det inte ingås mellan medborgarna och suveränen utan mellan medborgarna som i sin tur utser suveränen.⁹

För att avlägsna alla risker för en återgång till naturtillståndets anarki krävs det att all offentlig makt samlas till en suverän, vars makt är odelbar, som är överlägsen alla andra i detta samhälle. Suveränens absoluta makt fokuseras på att skapa ordnade förhållande och trygghet inom samhället. Medborgaren har plikter till suveränen och en ovillkorlig lydnadsplikt. Denna lydnadsplikt har två undantag: att medborgaren inte kan tvingas skada sitt eget liv eller sin egen säkerhet samt att suveränen måste skydda medborgaren enligt sitt huvuduppdrag annars försvinner hela tanken med

⁸ Hobbes XIV s. 84, XIII s. 80, XVII s. 109 & Nergelius kap. 3.2

⁹ Hobbes XVIII s. 113 & 117

samhällsfördraget och suveränen och medborgarens lydnessplikt försvinner.¹⁰

Konceptet säkerhet innefattar mycket mer än bara fysisk säkerhet, det tycks även innefatta saker som äganderätt, vilket innebär att suveränen även ska skydda detta. Denna rätt till säkerhet kompletterar Hobbes med principen om att avtal ska hållas, *pacta sunt servanda*. Denna princip är grundstenen till att ett samhällskontrakt över huvud taget är möjligt. Genom detta avtal begränsas medborgarens frihet som tidigare varit total vilket är det enda sättet att uppnå samväldets trygghet och stabilitet. Därför är det också suveränen som kan bestämma spelreglerna inom detta samväldet inklusive religion, utbildning och moral. För att hela samhället ska fungera väl krävs dock att suveränen tar ett visst ansvar för de svagare grupperna ibland medborgarna. För att samhällskroppen ska fungera måste alla delarna fungera.¹¹

Det viktigaste i suveränens maktutövning är förmågan att genomdriva lagstiftning. Denna måste också kunna upprätthållas genom våldsanvändning om det skulle bli nödvändigt som den yttersta garantin för suveränens maktutövning. Samväldets stabilitet kräver också enligt Hobbes att det endast finns en källa till rättssystemet, suveränen. Detta gäller både nystiftade lagar men även att suveränen måste godkänna tidigare rättsregler för att de ska fortsätta vara giltiga.¹²

Det är endast suveränens befallningar som kan förstås som lagar, ingen sedvänja eller praxis kan anses vara en del av den bindande rätten om inte suveränen har accepterat den. Hobbes var en av de första rättspositivisterna och hävdade att all bindande rätt måste ha sitt ursprung i suveränens lagstiftning. Däremot finns det vissa naturlagar som baseras på förnuftet som suveränen i princip bör följa, detta utgörs dock inte av någon moralisk avvägning utan är endast fokuserat på effektivitet då det gäller att uppnå suveränens mål. En av dessa naturlagar var alla människors jämlikhet vilket syftade till att upprätthålla ett så stabilt samhälle som möjligt. Domare tillåts enligt Hobbes teori att påverkas av dessa naturlagar om det inte går att uppnå klarhet genom den positiva rätten och gör ett avsteg från sin annars positivistiska inställning. Då lagen ska tolkas ska detta ske i enlighet med suveränens syfte med lagstiftningen och det slutliga avgörandet ligger hos suveränen. Ansvar för den positiva rätten bör endast ligga hos suveränen eftersom detta minskar risken för motsättningar och därigenom främjar stabiliteten i samhället.¹³

Suveränen har dock alltid själv avgörandet om naturren ska tillämpas eller inte och de utgör endast rekommendationer som kan leda till ett

¹⁰ Hobbes XIV s. 86, XIV s. 91, XXI s. 141-142, XXI s. 145

¹¹ Hobbes XXX s. 219, XIV s. 87 & XVIII s. 113, XVIII s. 116, XXX s. 227 & Zetterquist s. 80

¹² Hobbes XVIII s. 117 & Zetterquist s. 83ff

¹³ Hobbes XV s. 93, XXVI s. 172 & 179, Nergelius s. 30ff samt Zetterquist s. 86-93

stabilare samhälle. Det finns inga rättigheter som existerar oberoende av vad suveränen beslutar. Det ligger dock i suveränens intresse att regera med hjälp av lager, eftersom samväldes annars skadas och därigenom skadas också suveränen.¹⁴

Hobbes ansåg att kungen var den mest lämpade att ha den absoluta makten i samhället men det finns ingenting i hans teorier som hindrar att suveränen istället utgörs av någon annan institution.¹⁵ Teoretiskt kan det samhällskontrakt som moderna demokratier lever under kanske sägas ha ingåtts genom införandet av det demokratiska styrelseskicket. Suveränen i en demokrati kan kanske vara folket på valdagen, det väsentliga i teorin är vikten av att maktdelning undviks då det utgör roten till instabilitet inom staten. Suveränen kan även utgöras av riksdagen som folket utsett till sina representanter. Eventuellt skulle varje nytt riksdagsval kunna anses som ett nytt samhällskontrakt men det motsägs av att det i många demokratier inte står parlamentet fritt att t.ex. förändra grundlagen inom ett riksdagsval.

En invändning som kan göras är att i en demokrati måste det finnas vissa begränsningar för suveränens makt. Detta förutsätter att demokrati innebär mer än folkstyre i de fall då suveränen utgörs av parlamentet. Även andra förutsättningar kan vara nödvändiga för en modern fungerande demokrati, t.ex. ett visst minoritetsskydd och upprätthållandet av grundläggande rättigheter.

Huvudsaken för Hobbes version av samhällskontraktet är människans behov av trygghet och stabilitet. Detta går även att tillämpa på en modern stat. En grundläggande gemensam kultur eller uppfattning om att medborgarna ursprungligen utgör ett folk och bildar en nationalstat är inte komponenter som Hobbes anser ökar samhällets stabilitet. Det existerar varken kultur eller religion i naturtillståndet. Här ligger ett exempel i hur lite Hobbes uppmärksammar eventuella motsättningar inom samhället som kan utgöra potentiella hot mot denna trygghet och stabilitet. Istället kan suveränen använda sig av dessa bilder om det kan gynna stabiliteten i samhället men det utgör då endast ett artificiellt medel för att uppnå vissa givna mål.¹⁶

Ett av problemen med Hobbes konstruktion är att han bortser ifrån att olika medborgargrupper kan ha olika intressen. Han förutsätter att alla medborgares viktigaste prioriteringar sammanfaller och att det inte heller finns ett hot mot stabiliteten p.g.a. dessa inre motsättningar.¹⁷ Inom en demokrati finns det normalt en acceptans av avvikande åsikter men detta torde inte endast grundas i en suverän som utgörs av en stark riksdag eller av folket på valdagen utan är också beroende av den säkerhet som skapas med vetskap om att det finns en rättsordning som följs, vilket är ett resonemang som snarare står i linje med Lockes perspektiv.

¹⁴ Hobbes XXVI & Zetterquist s. 91

¹⁵ Hobbes XIX s. 121f

¹⁶ Hobbes XVII s. 109, XVIII s. 113 & Zetterquist s. 80ff

¹⁷ Russell s. 475

Ett annat problem för Hobbes teori är att han anser att det internationella klimatet fortfarande utgörs av naturtillståndet och att staternas relationer präglas av ett latent krigstillstånd.¹⁸ Den externa suveräniteten har dock begränsats mer och mer under de senaste decennierna och det finns inom vissa områden en mer strukturerad ordning som reglerar staternas relationer, t.ex. WTO.

2.2.1.1 Hobbes teori tillämpad på unionen

Uppfattningen att det internationella klimatet fortfarande utgörs av naturtillståndet och att staternas relationer präglas av ett latent krigstillstånd kan under unionens existens inte sägas karaktärisera medlemsstaternas relationer.¹⁹

Syftet med unionen enligt medlemsstatsteorin stämmer väl överens med Hobbes syfte att ingå ett samhällsfördrag. Detta var för att undvika konkurrens, osäkerhet och prestige som risker att starta en konflikt mellan människorna i naturtillståndet. Detta säkerhetstänkande och konfliktförebyggande är en del av grundidén med gemenskapen. Genom att gemenskapen hjälpte till att öka och sprida välfärd minskade konkurrensen mellan de olika medlemsstaterna, osäkerheten om grannarnas intentioner försvann genom den institutionella strukturen inom gemenskapen eftersom riskerna för missförstånd minskade och bekämpandet av nationalismen hänger tätt tillsammans med bekämpandet av den nationella prestige.²⁰

Unionen torde inte kunna ses som ett samhällskontrakt eftersom den inte har någon våldsanvändning till sitt förfogande. Möjligheten att upprätthålla säkerheten genom fysiskt våld är det ultimata maktmedlet och utan det finns inte den trygghet som ett samhällskontrakt ska uppbringa, endast medlemsstaterna har dessa medel till sitt förfogande och samhällskontraktet torde därför fortfarande sökas på medlemsstatsnivå.

Det finns en risk att om flera medlemsstater vill dra sig ur samarbetet kan det leda till att öka dessa faror som hotar samhället genom naturtillståndet eftersom det skulle skapas en osäkerhet, grogrunden för alla konflikter, på det internationella planet.²¹

2.2.2 Legitimitet

Legitimitet rör de grundläggande frågorna om huruvida samhällsordningen bör respekteras av samhällets medborgare och skälen till detta i sådana fall. Det finns olika uppfattningar om vad maktens legitimitet grundas på. Inom den liberala idétraditionen anses medborgaren ha ingått ett samhällskontrakt

¹⁸ Russell s. 475

¹⁹ Russell s. 475

²⁰ Zetterquist s. 213f

²¹ Zetterquist s. 395ff

och att samtycke från den enskilde ger legitimitet åt den offentliga makten. Endast den politiska sfären styrs av denna legitimitet och andra områden inom samhället fungerar efter andra mönster vilket kan ses som ett problem då politik och ekonomi är tätt sammanbundna i samhället.²²

Medlemsstatsperspektivets grundinställning är att samhällets legitimitet kan hämtas i staten. Rättigheter tillkommer endast medborgaren i den utsträckning staten har givit medborgaren dessa och rätten utgörs av det staten beslutar. Staten i sig utgör grunden för samhället och kan ge eller inskränka rättigheter efter eget godtycke.²³ Av detta följer att staten inte heller behöver garantera medborgaren rättigheter för att vara legitim men den måste hela tiden bevaka sin suveränitet som grundläggande för dess legitimitet. Suveräniteten blir då ett sätt att mäta legitimiteten inom denna inriktning.

Legitimitet bygger även på en förmåga att öka välbefindandet för dess invånare. Detta torde lättast ske genom att effektivt administrera ett område och att öka dess stabilitet. Rättigheter för befolkningen kan naturligtvis även användas för att öka tryggheten och därigenom legitimiteten men om medborgarnas rättigheter skulle ställas i konflikt med statens suveränitet är statens stabilitet det viktigaste för att säkerställa tryggheten och därigenom den legitima prioriteringen.

2.2.2.1 Några legitimitetsproblem för unionen

Medlemsstatens legitimitet är enligt medlemsstatsperspektivet det grundläggande för unionens legitimitet eftersom unionen enligt detta synsätt kan härleda all sin legitimitet till medlemsstaterna. Medlemsstaten avgör om olika samarbetsformer eller styrelseformer är legitima och detta beror på om dessa kan vara nyttiga för att uppnå statens mål och om staten behåller sin suveränitet intakt.

Då nya medlemstater ansluter sig till unionen blir gemenskapens regler en del av den enskilda staten, här ingår också att erkänna unionens regler som en del av den statens rätt. Medlemsstatsperspektivet hävdar att det endast är de nationella lagrummens erkännande av gemenskapsrätten och de nationella domstolarnas användande av den som gör gemenskapsrätten legitim. Detta skiljer den ifrån de nationella rättsystemen som inte behöver ett berättigande av någon annan part för att anses vara gällande rätt.²⁴

Medlemsstatsperspektivet vill stärka medlemsstaternas roll och begränsa möjligheterna att utöka unionens befogenheter genom andra sätt än medlemstaternas samtycke. Det skulle också minska ”godtyckligheten” i domstolens beslut och vikten av deras ställningstagande skulle minska. Dessa ställningstaganden har istället tagits på en politisk nivå och detta skulle då vara ett mer transparent system som troligen skulle upplevas som

²² Blackwell s. 279f

²³ Zetterquist s. 71

²⁴ Hartley s. 140

mer legitimt av dess medborgare och det skulle också öka rättsäkerheten inom unionen.²⁵

2.2.3 Suveränitet

Suveränitetsbegreppet är nära sammankopplat med legitimitet enligt medlemsstatsperspektivet som ser suveränitet som grundläggande för en legitim stat. Statens suveränitet är fundamental för att upprätthålla statens syfte. Den fungerar som en garant för nationellt självbestämmanderätt och oberoende vilket i en demokratisk stat garanterar medborgarnas demokratiska inflytande.²⁶

Hobbes uttrycker suveränitet som oberoende kontroll över ett visst territorium av ett organ, inom medlemsstatsperspektivet för övrigt finns det egentligen inget problem om organen skulle flera.

Suveräniteten kan delas upp i politisk och rättslig suveränitet. Medlemsstatsperspektivet anser, till skillnad från medborgarperspektivet, att den politiska suveräniteten har företräde framför den rättsliga suveräniteten. Rätten blir då beroende av den politiska suveräniteten.²⁷

Den politiska suveräniteten beror på den kontroll som utövas över ett visst territorium och dem som lever i detta territorium.²⁸ Detta innefattas i den folkrättsliga definitionen på en stat som kräver att det finns en permanent befolkning, ett definierat territorium, en regering och en förmåga att inleda internationella relationer.²⁹

Den rättsliga suveränitetens beror på efterlevnaden av rättsystemet, synen på detta som legitimt av dem som omfattas av systemet och att det anses stå över andra system för dem som tillämpar det. Den rättsliga suveräniteten anses finnas hos det organ som har obegränsade maktbefogenheter att utöva denna suveränitet. Lagen som utgör ett av suveränens maktinstrument är enligt detta synsätt endast bindande rätt om suveränen effektivt kan verkställa den. Ingenting utanför detta rättsystem kan sätta sig över suveränen och rättens legitimitet kan sökas i statens suveränitet.³⁰

2.2.3.1 Unionens påverkan på medlemsstaternas suveränitet

Medlemsstatsperspektivets syn på suveränitet är generellt något mindre strikt än Hobbes syn på suveräniteten. Unionen har haft viss påverkan både på medlemsstaternas politiska självständighet och på de nationella rättsystemen och baseras på maktindelning. Det viktigaste inom medlemsstatsperspektiv är att kvarhålla så mycket inflytande som möjligt

²⁵ Lenaerts s. 384

²⁶ MacCormick s. 125

²⁷ MacCormick s. 127f

²⁸ Zetterquist s. 188 & MacCormick s. 127

²⁹ Malanczuk s. 75

³⁰ Zetterquist s. 188f & MacCormick s. 127

för medlemsstaterna och främst använda unionen som en mellanstatlig samarbetsorganisation.

Subsidiaritetsprincipen är en av de principer som bestämmer relationen mellan unionen och medlemsländerna. Den finns med i RF art. 5.2 och innebär att beslut alltid ska tas på den lägsta möjliga styρνivån. Beslut ska endast tas på gemenskapsnivå om målen för åtgärden bättre kan nås i tillräcklig utsträckning på gemenskapsnivån.

I den form som principen tillämpats i unionen finns det dock brister enligt medlemsstatsperspektivet. Dessa består i att den endast gäller utövandet av kompetenser, inte tilldelningen av dem. Tvivel riktas också mot om domstolen kommer att agera då subsidiariteten negligeras med tanke på dess tendens att utöka unionens kompetens att innefatta fler snarare än färre områden.³¹

2.2.3.2 Domstolens inflytande

Från medlemsstatsperspektivet har stark kritik riktats mot hur gemenskapen fungerar, bl.a. av hur EG-domstolen väljer att tolka traktaten extensivt. Van Gend en Loos³² (gemenskapsrättens företrädare framför nationell rätt), Van Duyn³³ (direkt effekt av direktiv) m.fl. kan användas för att illustrera att domstolens tolkning av traktaten utökar gemenskapens jurisdiktion till att omfatta områden som inte var avsedda att innefattas av traktaten.³⁴

Domstolen använder sig enligt denna kritik av olika metoder för att rättfärdiggöra sin utvidgning av traktaten. Dessa består bl.a. av utfyllnad av hål i lagstiftningen samt teleologisk tolkning och syftet av att uppnå en effektiv tillämpning av gemenskapsreglerna. Detta leder vidare till ett resonemang från domstolen om hur reglerna bör se ut snarare än en anpassning till hur lagstiftaren formulerat reglerna.³⁵

Kritiker mot domstolens extensiva tolkning av gemenskapsrätten hävdar att rätten aldrig kan ses som någonting organiskt som kan utvecklas självständigt och oberoende av politiska ställningstaganden. Formuleringar om fördjupat samarbete ska inte tolkas som om det kan ge domstolen utökade tolkningsmöjligheter, vilket domstolen genom att självständigt skapat nya gemenskapsregler som inte lagstiftaren angivit tidigare gjort. Det kan istället endast ses som ett intygande i en föresats att genom nya traktat längre fram i tiden stärka den europeiska integrationen.³⁶

³¹ Hartley s. 87

³² Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen (Case 26/62)[1963] ECR 1, [1963] CMLR 105

³³ Van Duyn v. Home Office (Case 41/74) [1974] ECR 1337, [1975] 1 CMLR 1

³⁴ Hartley kap. 2

³⁵ Hartley s. 44f

³⁶ Hartley s. 49f

Det har argumenterats att domstolens extensiva tolkning beror på svårigheter att förändra traktaten genom kraven på enhällighet. Detta kritiseras naturligtvis eftersom syftet med denna tröga förändringsprocess är att traktaten inte ska kunna förändras lättvindigt.³⁷ Att det inte bör vara alltför lätt att förändra gemenskapens grundläggande bestämmelser ligger troligen i allas intressen. Däremot bör det vara möjligt för domstolen att göra en adekvat tolkning som innebär att traktaten kan fungera på ett effektivt vis.

Sedan *Costa v. ENEL*³⁸ 1964 anses gemenskapens rätt utgöra en ny rättsordning, inte längre vare sig en del av den internationella rätten eller en underordnad rättsordning inom medlemsstaternas rätt.³⁹ Gemenskapsrätten fortsätter dock att vara beroende av utövandet av rätten i medlemsstaterna då det inte finns verkställighetsmöjligheter på unionsplanet.

Gemenskapsreglerna kan ofta vara ganska otydliga eftersom de har förhandlats fram på ett annorlunda sätt jämfört med hur det ser ut vid nationell lagstiftning. Detta kan försvaras med att det kan ligga i lagstiftarens intentioner att låta domstolen göra vissa tolkningar. Regler har utformats på sätt som tillåter tolkningarna och inga försök har gjorts för att förändra detta i nya traktat som antagits. Vaga formuleringar kan då tänkas vara en bra lösning eftersom det möjliggör förändring utan att medlemsstaterna måste avstå nationella intressen. Enskilda medlemsstater kan inte heller blockera förändringar av integrationsprocessen som de samlade medlemsstaterna anses eftersträva med detta resonemang.

Både medlemsstaternas position som rättsstater och flexibiliteten i systemet är betydelsefulla när medlemsstaternas relation till domstolen avgörande ska betraktas. Kritiker anser att medlemsstaterna väljer att följa domstolens avgörande eftersom de alla är rättsstater och att de kommer att följa avgörandet oavsett om det anses vara en korrekt implementering av fördragen eller ej.⁴⁰ Medlemsstatens suveränitet får då stå till sidan för kravet att rätten måste följas, rätten är viktigare än staten. Detta kan dock av medlemsstatsperspektivet ses som en kränkning av medlemsstatens suveränitet och ett övertramp av domstolen som hotar unionens legitimitet. Med detta antagande ställer medlemsstatsperspektivet fortfarande statens suveränitet framför rätten.

³⁷ Hartley s. 50f

³⁸ *Costa (Flaminio) v. ENEL (Case 6/64)*[1964] ECR 585, [1964] CMLR 425

³⁹ MacCormick s. 131f

⁴⁰ Hartley s.52

Traktaten har vid ett tillfälle behövt ändras då ett domstolsavgörande⁴¹ väckte hård kritik i medlemsstaten Tyskland.⁴² Att målet ledde till en förändring kan visa på att det finns en acceptans från politiskt håll för de lösningar som domstolen lägger fram på olika problem. Då domstolen inte gjort en politiskt acceptabel tolkning av gemenskapsrätten finns det möjlighet att förändra den vilket torde visa på att domstolens utlåtande uppfattas som legitimt i de olika medlemsstaterna.

2.3 Medborgarbaserat perspektiv

Det medborgarbaserade perspektivet ställer individen i centrum som medborgare och därför den primära politiska aktören. De olika sätten att organisera samhället ska ur detta perspektiv alltid fokusera på att individens rättigheter ska upprätthållas. Det är inte staten som utgör ursprunget till dessa rättigheter utan de existerar oberoende av statens rättsordning som en form av naturrätt. Inom denna inriktning talar man om att man vill uppnå medborgarnas Europa.

Unionen har en viktig roll eftersom den kan stärka dessa rättigheters ställning gentemot staten som utan kontroll kan tänkas prioritera andra uppgifter än att skydda medborgarnas rättigheter. Det hävdas dock inte att unionen utgör ett totalt skydd mot att medborgarens rättigheter undergrävs. För att unionen ska ha en demokratisk legitimitet anser anhängare till denna linje att det medborgerliga direktinflytandet bör öka, t.ex. genom att parlamentet får ett större inflytande. Maktindelningen måste då förändras och inflytande flyttas från det mellanstatliga till det överstatliga området inom unionen. Därför krävs det att den europeiska styρνivån får ökat inflytande vilket kan leda till argumentering för ett federalt Europa.

2.3.1 Locke

Locke har liksom Hobbes spelat stor roll för synen på statens ändamål. Även han tillför statens legitimitet till samhällskontrakten men Lockes slutsatser av detta blir något annorlunda än Hobbes. Lockes idéer utgör basen för medborgarperspektivet och genom att sudera hand tankegångar kan förståelsen för detta perspektiv ökas.

Naturtillståndet var enligt Locke ett stadium då människan lydde under förnuftets lagar där den grundläggande lagen var bevarandet av mänskligheten. Ur detta kan andra naturliga lagar härledas, som att alla

⁴¹ I *Kalanke v. Bremen (Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen (Case C-450/93)[1995] ECR I-3051)* var problemet positiv diskriminering. Domstolen ansåg att den tyska lagen som tillät detta bröt mot ett direktiv. Tyskland deklarerade omedelbart att det skulle ske en förändring i frågan genom nästa traktat, vilket också skedde i Amsterdamfördraget, då det vid förbudet mot könsdiskriminering infördes vissa undantag ifrån regeln då det gäller positiv diskriminering till förmån för ett underrepresenterat kön.)

⁴² Hartley s. 53f

människor är jämlikar i naturtillståndet och att den politiska maktens legitimitet kräver samtycke från medborgaren. Detta leder också, enligt Locke, till att alla har rätt till liv, hälsa, frihet och egendom. Detta betyder att rättigheterna finns innan staten bildas.⁴³ Den makt som medborgaren överlåter till samhället är den makt som medborgaren har över andra.⁴⁴ Detta överrensstämmer med grunderna för ett demokratiskt styrelseskick.

Ett samhällsfördrag kan endast upprättas genom medborgarnas enhällighet.⁴⁵ Detta krav tycks vara något svårt att lyckas tillfredsställa eftersom det knappt ens teoretiskt är möjligt att alla individer i ett samhälle väljer att acceptera ett särskilt samhällskick.

Enligt Locke innebär inte naturtillståndet nödvändigtvis ett tillstånd utan regering eller politisk organisation. Naturtillståndet kan även innefatta politiskt avancerade stater där styret är illegitimt eftersom det inte baseras på ett samhällskontrakt. Detta innebär att de styrande som sätter sig över lagen och använder maktmedel för att styra samhället kan anses vara i konflikt med medborgarna eftersom naturlagarna ignorerats under detta styre.⁴⁶ Med detta synsätt begränsas antalet legitima stater i världen radikalt.

I naturtillståndet saknar människorna en opartisk domare som kan avgöra tvister gällande den rättsordning de enats om. Det uppstår lätt osäkerhet gällande den naturliga lagens innehåll vilket kan leda till osäkerhet. Samhället ska precisera den naturliga lagen och skydda medborgarnas rättigheter genom att ha en lagstiftare och en opartisk domare. Ingen föds direkt in i samhället, samtycke måste ges direkt eller underförstått.⁴⁷

Den lagstiftande makten är den viktigaste funktionen inom staten och alla medborgare ska ha del i denna, dock sker beslutsfattandet efter statens upprättande med majoritetsbeslut. Locke förespråkar också maktindelning inom lagstiftningsmakten och påtalar att det är viktigt att den verkställande makten inte sammanblandas med den lagstiftande makten eftersom lagstiftaren inte står över lagen. Detta beror på att lagstiftarens intresse ska överrensstämma med medborgarnas intressen. Den dömande makten anses inte vara en särskild makt för sig. Locke särskiljer istället den federativa makten som skulle vara ansvarig för utlandsrelationer.⁴⁸ I den moderna tolkningen av Lockes idéer har den federativa makten närmast totalt ignorerats och istället har domstolen fått en självständig roll att upprätthålla för att säkerställa maktindelningen och medborgarnas rättigheter.

Samhällets syfte är att säkerställa de rättigheter som kan te sig osäkra i naturtillståndet och det får endast använda sig av de nödvändiga åtgärderna för att uppnå detta mål. För detta krävs att den positiva rätten

⁴³ Locke § 4, 6-7 & 137

⁴⁴ Locke § 23 & 135

⁴⁵ Locke § 95

⁴⁶ Locke § 14, 19 & 89, Nergelius s. 37f & Zetterquist s. 98

⁴⁷ Locke § 7-8, 116-117 & 125, Nergelius s. 37f & Zetterquist s. 98

⁴⁸ Locke § 96-97, 134-135, 142-144 & 147

överrensstämmer med den naturliga rätten och att samhället kan bidra med en enhetlig tolkning.⁴⁹ Om folket inte samtycker till styrelsefördraget längre har de alltid rätt till att göra uppror eftersom makthavarna inte längre uppfyller sina plikter, protesterna måste dock alltid vara proportionella.⁵⁰

Egendom (property) är ett begrepp som Locke använder för att förklara rättigheterna i naturtillståndet. Betydelsen har diskuterats men allmänt anses det utgöras av de konkreta rättigheter som en människa kan avyttra, däri innefattas dock inte det egna livet, samvetet och friheten om egentligen aldrig tillhört individen. Begreppet utgår ifrån individen, vilken genom arbete kan införliva föremål till sina rättigheter och erhålla äganderätt. Rättigheterna blir då inte ett resultat av ett politiskt samhälle utan existerar fristående och människan kan inte heller legitimt kunna grunda ett totalitärt samhälle eftersom individerna inte har denna makt över sig själva. Statsmakten har inte heller möjlighet att styra över dessa rättigheter eftersom de inte kan härledas till staten utan existerat redan tidigare. Egendom fungerar också som säkerhet i naturtillståndet eftersom de försäkras individen rättigheterna till sitt eget arbete. Alla människor bör därför ha detta och det gör människan till en moralisk varelse vilket krävs för att kunna utöva politisk makt.⁵¹ Rätten till egendom utgör också en av de grundläggande rättigheterna i FN:s deklaration om mänskliga fri- och rättigheter. De mänskliga fri- och rättigheterna kan i en modern tolkning anses utgöra en del av naturrätten, de upplevs som allmängiltiga och oberoende av den positiva rätten för sin legitimitet. FN:s deklaration torde accepteras av de flesta stater som en allmän presentation av de mänskliga fri- och rättigheterna.

Egendomsbegreppet har två huvudsyften vilka innebär att människans rättigheter kan söka sin grund i en annan konstruktion än statsbildningen. Den andra viktiga frågan är att den skyddar mot godtycklig beskattning eftersom grunden till äganderätten inte längre kan sökas i statsbildningen. Begreppet är så viktigt för Locke eftersom det säkrar individens rätt och möjlighet till självständighet. Om medborgaren skulle sakna "egendom" kan detta skapa en beroendeställning för att klara livets nödtröft vilket medför en underordnad ställning för den egendomslösa.⁵² Detta kan också förklara den vikt Locke lägger vid egendom och varför egendom är en förutsättning för att vara politiskt aktiv.

Lockes teori om naturliga rättigheter som en grundförutsättning för samhället innefattar inte ogripbara beståndsdelar såsom etnisk eller nationell tillhörighet. Samhället grundas på behovet att skydda dessa naturliga rättigheter vilka också innefattar att ingen ska underställas någon annans godtyckliga vilja. Dessa behov kan alla väntas ha gemensamt, oberoende av nationalitet. Att likrikta alla ingår inte i samhällets uppgifter som endast är

⁴⁹ Locke § 134 & Nergelius s. 40f

⁵⁰ Locke § 131 & Nergelius s. 43

⁵¹ Locke § 27, 124 & 135 & Nergelius s. 35f

⁵² Locke § 27, 138 & 174 Zetterquist p 102f

att skydda de naturliga rättigheterna, och likriktning kan inte krävas för att ett politiskt samhälle ska kunna uppstå.⁵³

Den viktigaste följden av teorin om dessa naturlagar är att medborgarna har rättigheter i sin egenskap av individer, inte enbart som medborgare, d.v.s. att rättigheterna uppstår innan staten utfärdar dem och att det ligger utanför statens maktsfär att påverka eller förändra dessa rättigheter. I naturtillståndet kan alla själva tolka denna naturrätt och agera utifrån den.⁵⁴

2.3.1.1 Lockes teori tillämpad på unionen

Locke finner samhällskontraktet nödvändigt men inte tillräckligt eftersom medborgarnas rättigheter även måste upprätthållas. Unionen utgör ytterligare en nivå på vilken medborgarens rättigheter kan skyddas. Unionens syfte är att förbättra för sina medborgare och försäkra deras välfärd och rättigheter inom områden som mer effektivt kan påverkas från en högre styrnivå.

Relationerna inom unionen präglas av maktindelning i Lockes anda med olika nivåer som har kompetens för olika frågor och ett starkt rättighetsskydd. Domstolen har en tydlig roll i upprätthållandet av EG-rätten så att den gäller lika för alla och upprätthåller de i fördragen givna friheterna.

2.3.2 Legitimitet

En rättsstat förutsätter att staten styrs av lagar. Grundläggande värden i en rättstat är rättsäkerhet, saklighet, rättvisa, opartiskhet och frånvaro av korrupcion.⁵⁵ Dess komponenter är en förutsättning i Lockes teori och medborgarperspektivet för att uppnå en legitim stat.

Politisk legitimitet uppnås i allmänna val och den juridiska legitimiteten uppnås genom rationalitet och argumentation. Avgränsningen mellan dessa är flytande.⁵⁶ Båda sidorna krävs, den juridiska legitimiteten är viktig för att staten ska styras av lagar och det krävs en nationell rätt. Inom en demokrati krävs naturligtvis också den politiska legitimitet som vinnas genom allmänna val.

Inom medborgarperspektivet är det medborgaren som är den främsta politiska aktören på vilken den politiska legitimiteten har sitt ursprung. Statens legitimitet vilar på den makt folket utövar och har delegerat till staten.⁵⁷ Lagstiftaren ses som ansvariga inför folket och lagstiftningen kan endast vara legitim om folket har möjlighet att göra lagstiftaren ansvarig inför dem.

⁵³ Locke § 131 samt Zetterquist p 314f

⁵⁴ Locke § 7-8 & Zetterquist p 99

⁵⁵ Peterson s. 22

⁵⁶ Föreläsning med Kjell-Åke Modéer och Alexander Peczenic den 3 februari 2003

⁵⁷ MacCormick s. 125

Medborgaren är central och utgör grunden för samhället vilket baseras i en uppfattning om att statens rättssystem måste stå i överenskommelse med naturrätten för att ha någon legitimitet.⁵⁸ Rättsregler finns oberoende av staten och dess anhängare utgör en motpol till rättspositivisterna som endast erkänner den av staten godtagna rätten som legitim. Medborgarnas rättigheter finns oberoende av staten som endast är ett hjälpmedel för att säkra utövandet av dem.

Indirekt legitimitet ges genom att valda representanter för medborgarna i sin tur kan välja ytterligare representanter för dem. Denna sorts legitimitet kan ifrågasättas. Den medborgarfokuserade teorin hävdar att legitimiteten kräver att medborgarna har ett direkt sätt att påverka den politiska utvecklingen. Dessutom kritiserar den indirekta legitimiteten eftersom dessa indirekta representanter likväl kan representera en minoritet som en majoritet beroende på hur representanterna utses. Ytterligare kritik som riktas mot denna sorts representation är att bandet mellan representanter och de representerade riskerar att ha försvagats och ersatts med andra hänsyn ifrån företrädaarnas sida.⁵⁹

2.3.2.1 Unionen och dess legitimitet

Det väsentliga för medborgarperspektivet är inte upprätthållandet av medlemsstaternas suveränitet, istället fokuseras på medborgarens direkta inflytande på unionen som legitimitetsgrund tillsammans med ett fundamentalt rättighetskydd.

Den legitima grunden för både för staten och för unionen enligt medborgarperspektivet ställer krav på en institutionell legitimitet och skydd för mänskliga fri och rättigheter. Om relationen mellan medborgarna och unionen tillåts vara indirekt kan rättstaten undermineras eftersom lobbyism och elitkontroll får ett större inflytande än demokratiska principer. Därför måste unionen enligt medborgarmodellen utstå samma krav som staterna gör när det gäller dess legitimitet eftersom i båda fallen regleras relationen med medborgarna.⁶⁰

Problemet med den indirekta legitimiteten kan illustreras med att rådet legitimeras indirekt eftersom det består av regeringsrepresentanter för de olika medlemsstaterna. Dessa kan inte anses representera hela befolkningen inom staten, förutom i undantagsfall, eftersom de inte har stöd i hela parlamentet utan endast i en del därav.⁶¹

Medborgarperspektivet lägger stor vikt vid rättsäkerheten och vill ha en tydligare maktindelning för att medborgarna ska kunna förstå unionen lättare och därför ta en aktivare roll och därigenom öka unionens legitimitet och

⁵⁸ Zetterquist s. 71

⁵⁹ Zetterquist s. 317ff

⁶⁰ Zetterquist s. 392f

⁶¹ Zetterquist s. 318

minska det demokratiska underskottet. Unionens legitimitet skulle ytterligare stärkas av att ha en klarare maktfördelning inom unionen. Detta skulle leda till en förenkling av fördragen och öka öppenheten inom unionen. Unionens legitimitet och dess trovärdighet som ett politiskt alternativ för medborgaren skulle då öka.⁶²

De regelverk som håller samman den europeiska unionen är bindande för de inblandade parterna och de skapar institutioner i vars makt det ligger att vidareutveckla normer. Det ligger inom domstolens jurisdiktion att bedöma beslut tagna inom denna ordning. Denna ordning har också respekterats under lång tid av medlemsstater och medborgare. Medborgarperspektivet har tolkat detta som en bekräftelse på domstolens bedömning att EG-rätten utgjorde en ny rättsordning. Varje ny stat som blivit medlem i unionen har förhandlat utifrån denna ordning och slutligen blivit en del av den. I detta vilar också den direkta effekten, överstatlighet och idén om den nya rättsordningen. Processen har inkluderat den politiska sfären men också folkomröstningar och situationen kan därför sägas ha fått ett demokratiskt stöd.⁶³

2.3.3 Suveränitet

Medborgarperspektivet hävdar att suveräniteten inte är det viktigaste för att kunna upprätthålla statens syfte, istället bör den legitimitet som enligt synsättet ligger till grund för statens suveränitet uppmärksammas som det grundläggande. Denna består av folksuveräniteten vilken har innebörden att medborgarnas, d.v.s. folkets, inflytande på maktutövningen är det primära och att detta ger samhället legitimitet. Det inflytande som medborgarna utövat genom suveräniteten kan komma att utövas genom subsidiaritet istället vilket innebär att en eventuell förlust av suveränitet inte behöver påverka samhällets legitimitet.⁶⁴ Legitimiteten spelar en viktigare roll än suveräniteten.

Den rättsliga suveräniteten spelar större roll i en rättstat än den politiska eftersom rättsskyddet är det enskilt viktigaste värdet i det politiska samhället. Den politiska suveräniteten får då inte heller något utrymme utanför rättsystemet utan måste verka inom dess ramar.⁶⁵ Det är inte i en modern statsbildning nödvändigt att makten över lagarna vilar hos ett enda organ eller att det finns något organ som står över lagarna.

Det finns även en intern och en extern sida på suveränitetsbegreppet. Detta innebär att en stat kan vara externt suverän samtidigt som det inte finns någon internt suverän institution eftersom makten inom staten kan delas upp på olika organ. Den externa suveräniteten, självständigheten, kan i en sådan

⁶² Lenaerts s. 384

⁶³ MacCormick s. 138f

⁶⁴ MacCormick s. 125

⁶⁵ MacCormick s. 128f

stat vara lika stark som en stat med en stark intern suveränitet.⁶⁶ Kritikern skulle dock kunna hävda att maktindelning skulle kunna försvaga staten totalt, även externt.

2.3.3.1 Suveränitet inom unionen

Gemenskapsrättens företrädare framför nationell rätt innebär att både den externa och den interna suveräniteten har blivit försvagad hos medlemsstaterna och kan ifrågasättas. Detta innebär ett scenario där varken medlemstaten eller unionen besitter obegränsad suveränitet över ett specifikt territorium. Därför kan det hävdas att vi nu befinner oss bortom den suveräna staten i praktiken men att det föreligger en retorisk eftersläpning.⁶⁷

Trots att det kan vara svårt att hävda att ett land kan vara helt suveränt i dessa tider då det internationella sammanhangen och folkrätten begränsar staters handlande finns det dock sammanhang där det kan påstås att den enda inskränkningen för en medlemsstats suveränitet är unionen.⁶⁸

Anledningen till detta är att det i vissa länder, mer precist de med ett dualistiskt närmande till folkrätten, endast är unionen som hävdar företrädare framför internt stiftade lagar.⁶⁹ Även då det gäller monistiska stater är det endast unionen som har en möjlighet att använda åtgärder enligt t.ex. Francovich-principen, den materiella folkrätten har inte samma möjlighet. EG-rättens företrädare grundas dock inte i dessa folkrättsliga principer utan i konstitutionella.

Unionen utgör en rättsordning som både har en intern och en extern sida och detta betyder att den har samma konstitutionella egenskaper som en nationalstat. Unionen har en tydlig definition externt och fungerar enligt internationell rätt som en enhet. Samtidigt fungerar unionen internt på samma självbekräftande sätt som en nationalstat i förhållande till sin lagstiftning.⁷⁰

Medborgarperspektivet ser unionen som en möjlighet att ge individer större frihet genom ett gemensamt rättssystem som skyddar alla medborgares rättigheter. Detta rättssystem är snarare ägnat åt att skydda individerna än att upprätthålla medlemsstaternas suveränitet och det uppnås genom att stärka domstolens roll och genom maktindelning.⁷¹

2.3.3.2 Federalismens roll för medborgarperspektivet

Federalism förklarar relationen mellan olika territoriella enheter som tillsammans utgör ett gemensamt rättssystem. Inom detta system är alla styrvåerna beroende av varandra genom att centrum och periferin delar kompetens samt att de olika nivåerna är oberoende av varandra. Det måste

⁶⁶ MacCormick s. 129

⁶⁷ MacCormick s. 132f

⁶⁸ Hartley s. 125

⁶⁹ Malanczuk s. 63

⁷⁰ MacCormick s. 141

⁷¹ Zetterquist s. 396

finnas metoder att lösa motsättningar inom systemet. Det finns inte något suveränt organ inom en federation, alla institutioner arbetar inom lagens ramar.⁷²

Genom olika iakttagelser går det att avgöra om en organisation kan definieras som en federation. Det första kriteriet är om organisationen består av rättsligt inrättade, oberoende institutioner som har kompetens att anta lagar som påverkar organen som utgör organisationen. Det andra kriteriet är att det finns en domstol med jurisdiktion över organisationens olika institutioner och nivåer. Det tredje kriteriet är om det finns lagar som utfärdats på den högre styρνivån som binder de enskilda rättssubjekt på de lägre nivåerna med direkt effekt.⁷³ ⁷⁴

Skulle organisationen dessutom uppfylla två ytterligare kriterier utgör den istället en federal stat. Då måste organisationen dels ha en möjlighet till verkställighet, dels måste den externa suveräniteten ligga på den högsta styρνivån. EU utgör en federation men att det ännu inte är en federal stat enligt denna avskiljning.⁷⁵

Federalism är ett kritiserat ord inom vissa delar av gemenskapen men också inom medlemsstatsperspektivet. Det finns dock grupperingar som strävar mot det hållet. Vissa svårigheter kan ha att göra med ordet i sig och de olika associationer som olika personer får av det språkbruket och att ordet är olika laddat i olika medlemsstater. En formulering som talade om en federation skulle enligt vissa deltagare i konventet endast vara en bekräftelse på rådande praxis om maktindelning mellan olika styρνivåer inom unionen.⁷⁶

Olika slags kritik har riktats mot federalister inom unionen bl.a. att federalisterna vill återskapa staten på en europeisk nivå, vilket ytterligare skulle öka avståndet mellan medborgare och de styrande, dessutom skulle det skärpa motsättningarna till de externa aktörerna. Kritikerna ifrågasätter dessutom om en federal lösning verkligen skulle kunna uppnå ett effektivt och demokratiskt styre i Europa.⁷⁷

2.4 Demos

Trots att både Hobbes och Locke inte ansåg idén om ett kulturellt definierat *demos* vara väsentlig för en legitim stat finns det hos vissa anhängare till ett medlemsstatsperspektiv, en syn på demos roll som grundläggande för en legitim stat och nödvändig för en fungerande demokrati. Begreppet problematiserar vilken grupp människor som ska anses vara medborgare och

⁷² Zetterquist s. 194ff

⁷³ Denna kan vara både horisontell och vertikal eller endast vertikal.

⁷⁴ Zetterquist s. 196f

⁷⁵ Zetterquist s. 197

⁷⁶ Peterson s. 86

⁷⁷ Rosamond s. 31

som i sin tur ska ge politisk legitimitet åt maktutövning inom en politisk enhet.⁷⁸

2.4.1 Vad är ett ”folk”?

Demos kan antingen ses som starkt eller svagt. Den svaga definitionen innebär endast en indelning beroende på vilket rättsystem individen tillhör. Staten finns enligt detta synsätt innan folket och skapar detta. När staten väl är etablerad kan den demokratiska legitimiteten få ett allvarligt bakslag om folkens rätt till självbestämmande försvinner eftersom den suveräna staten, om den är demokratisk, har länge varit en garant för solidaritet och medborgarens inflytande.⁷⁹

Utvecklingen till en nationalstat kan ske i olika steg. Först äger en kulturell integration rum mellan de människor som finns inom ett visst territoriellt område. Därefter utvecklas idén om nationen som ökar lojaliteten mellan människor som annars inte skulle ha haft något samröre och skapar en abstrakt kollektiv identitet. Endast genom denna konstruktion av ett folk som en stat förvandlas till en nationalstat.⁸⁰

Övergången till ett postnationellt perspektiv kräver att det inte fortsätter att vara enbart det kollektiva medvetandet, folket, som utgör grunden för solidariteten mellan främlingar. För att uppnå möjligheten till en europeisk demokrati krävs att denna vilar på en grund av solidaritet mellan de olika folken och omfatta alla unionens medborgare.⁸¹

Detta utgår ifrån att solidariteten inom staten bygger på ett samhällsfördrag som accepteras av statens medborgare och som skapar en solidaritet genom rättigheter och plikter för medborgare.⁸² Legitimitetsgrunden för en stat kan enligt detta synsätt även vara andra, författingspatriotism är ett sådant exempel. På att denna sortens tillhörighet kan fungera väl så bra finns det ett ypperligt exempel i USA, författingspatriotism kan dessutom vara det första steget mot skapandet av ett *demos*.⁸³

Det är även möjligt att hävda att kulturell mångfald inom staten stärker den demokratiska legitimiteten eftersom politiken då av nödvändighet bör hållas skild från etniska, kulturella eller religiösa frågor. Den demokratiska stabiliteten skulle enligt detta synsätt öka om befolkningen bestod av många olika minoriteter och genom detta skulle ett gemensamt mål kunna växa fram inom *demos*.⁸⁴

⁷⁸ Zetterquist s. 303

⁷⁹ MacCormick s. 125 & Zetterquist s. 303

⁸⁰ Habermas s. 37

⁸¹ Habermas kap 2

⁸² Habermas s. 77

⁸³ MacCormick s. 144

⁸⁴ Zetterquist s. 313

Den starka definitionen av *demos* kräver förutom en gemensam rättsordning även en kulturell gemensam nämnare.⁸⁵ Denna gemensamma nämnare bör också finnas innan enandet i en stat kan ske eftersom staten ses som en manifestation av folkens rätt till självbestämmande. Den nationella tillhörigheten kan då ses som någonting som baseras på en historisk grund som ärvs och som kan liknas vid romantikens idéer om det nationella arvet som ett mytomspunnet förflutet som organiskt formar de naturligt framväxta folkens öde.

Synen på ett starkt *demos* har liknats vid politisk naturalism vilken förkastar samhällskontraktet som förklaringsmodell. Enligt denna teori föds alla in i ett politiskt sammanhang och har därigenom också med politiska skyldigheter oberoende av samtycke. Det finns inga krav på samtycke från den berörda individen som det finns både i Locke och i Hobbes teorier.⁸⁶ Båda två ställer sig avvisande till ett *demos* som krav för grundandet av ett samhällskontrakt och ställer sig avvisande till politisk naturalism

Demos anses enligt det starka perspektivet vara grunden till en legitim stat. Detta tycks tillhöra den mer konservativa synen på legitimitet som grundas i en historisk syn på syftet hos en stat.⁸⁷ Synsättet förutsätter att de fungerande demokratierna består av nationalstater. Detta beror på att staten anses grundas i en naturlig gemenskap byggd på solidaritet mellan personer med kulturell samhörighet. Teorin utesluter inte att nya *demos* med tiden kan växa fram inom dessa sammanslutningar som då kan legitimeras utan stöd av de gamla nationalstaterna.⁸⁸

Det finns vissa svagheter inom den starka *demosteorin*, det är mycket svårt att definiera nationell identitet och kulturell tillhörighet utan att det blir en jämförelse med dem som inte tillhör folket. Det finns dessutom väl fungerande demokratier vars legitimitet accepteras av de allra flesta som inte består av ett enda folk, Spanien och Storbritannien är två sådana exempel.⁸⁹

Vissa av dem som önskar att medlemsstaterna utgör maktbasen inom unionen gör det eftersom de anser att medlemsstaterna själva står som bättre garantier för demokrati och utveckling än en europeisk stat skulle kunna. Andra stödjer sig på det mystiska starka *demos*begreppet och ser detta som anledning till att en europeisk stat är omöjlig.⁹⁰

⁸⁵ Zetterquist s. 303

⁸⁶ Zetterquist s. 305

⁸⁷ Blackwell s. 280

⁸⁸ Zetterquist s. 305

⁸⁹ Zetterquist s. 306f

⁹⁰ Zetterquist s. 394

2.4.2 Den tyska författningsdomstolen

Det starka *demos*perspektivet utgör inte nödvändigtvis det bästa argumentet för att hävda en medlemsstats ställning men den tyska författningsdomstolen har använt sig av detta som ett grund.

Den tyska författningsdomstolen prövade i Brunner-målet⁹¹ om unionen efter Maastrichtfördraget kunde sägas ha en konstitution och hur den Europeiska unionen ställning var i förhållande till den tyska konstitutionen. Det var upp till författningsdomstolen att dra gränserna för Tysklands suveränitet i relation till unionen.

Den tyska författningsdomstolen ställdes inför ratificeringen av Maastrichtfördraget inför avgörandet om huruvida fördraget stred mot den tyska konstitutionen. Ett antal tyska medborgare ansåg att det skulle vara en inskränkning av demokratin att flytta över kompetensområden från medlemsstaten till gemenskapen och därigenom minska det nationella parlamentets makt. Författningsdomstolen avvisade detta argument eftersom kompetensförflyttningen specificerades i traktaten som hade godkänts av parlamentet.⁹²

Författningsdomstolen hävdade att demokrati kräver en känsla av att tillhöra ett särskilt politiskt sammanhang som inte existerade på likvärdigt sätt i Europa som det gjorde i Tyskland. De nationella parlamenten var grunden till den demokratiska legitimiteten inom unionen och det var viktigt att deras inflytande inte minskade. Domstolen ansåg att det inte fanns någon bas för en demokratisk europeisk union eftersom det inte fanns något europeiskt *demos*. Demokrati kan således inte fungera utan känslan av att tillhöra ett folk, ett *demos*.⁹³

Författningsdomstolen uttalade sig även inom andra områden och hävdade vidare att det inte ligger inom unionens kompetens att avgöra sin egen kompetens, den s.k. kompetenskompetensen. Därför kan inte heller någon radikal maktförskjutning inom Europa ske utan de nationella parlamentens godkännande och unionens kompetens begränsas till de områden som redan finns inom fördragen.⁹⁴

Kompetenskompetensen kan vara både juridisk och politisk. Den politiska kompetenskompetensen innebär att unionen inte har möjlighet att själv genom ett politiskt beslut utvidga sin kompetens. Den juridiska syftar på att unionen har kompetens att utvidga sin egen kompetens juridiskt genom praxis.⁹⁵

⁹¹ Brunner v. European Union Treaty (Case 2 BvR 2134/92 & 2159/92)[1994] 1 CMLR 57

⁹² Brunner v. European Union Treaty, §55

⁹³ Brunner v. European Union Treaty, § 40-46

⁹⁴ Brunner v. European Union Treaty, § 48, 55, 99

⁹⁵ Hartley s. 156

3 Framtidskonventet

3.1 En värld med nya förutsättningar – globaliseringen

Globaliseringen har haft ett stort inflytande över de förändringar som skett i samhället. Den största effekten är att avstånden minskat radikalt genom ny teknik och kommunikationsmöjligheter. Den har också inneburit att samhället har blivit mer komplext och att samarbete sker över stora geografiska ytor.

Det finns olika sätt att betrakta globaliseringen som företeelse. Den kan ses som en ny fas i samhällets utveckling eller som ett återkommande fenomen som sker då stora teknologiska framsteg görs. Globaliseringen kan anses leda till en världsekonomi som domineras av en elit eller en regional uppdelning av världsekonomin med områden som konkurrerar mot varandra. Ytterligare olika sätt att se globaliseringen är att den antingen leder till en enad men homogen världskultur eller att den leder till likriktning och kulturell söndring. Den kan även utgöra ett framsteg för det mänskliga samhället eftersom globaliseringen skapar välstånd genom en sammansmältning av kulturer där människan kan verka oberoende av staterna alternativt ett bakslag genom uppkomsten av internationella eliter, kulturell splittring, etniska motsättningar och klassmotsättningar.⁹⁶

Det råder relativt stor enighet om att nationalstaternas inflytande har minskat allteftersom de internationella ekonomiska transaktionerna har underlättats och ökat. Dessa transaktioner sker oberoende av staterna och har ibland påskyndat utveckling och välstånd i olika länder. Globaliseringen kan även betraktas som ett kulturellt fenomen där världen öppnats eftersom de nationella gränserna får mindre betydelse.⁹⁷

3.2 Europeiska unionens utveckling

Mycket har hänt under de mer än femtio år sedan grunden till det som skulle bli europeiska unionen lades. Utvecklingen gick dock relativt långsamt under de första decennierna och det var inte förrän under åttiotalet integrationsarbetet satte riktig fart. Förändringen har skett från en organisation specialiserad på vissa begränsade områden till ett politiskt system med inflytande på många beslut som direkt berör medborgaren. Unionen skapades för sex medlemmar men genom olika utvidgningar

⁹⁶ Friedman

⁹⁷ Friedman

kommer antalet snart att vara 25 länder med möjlighet för ännu fler medlemmar.⁹⁸

När ursprunget till unionen skapades genom EEG-fördraget (1957) användes samma beslutsmodell för antagandet av all lagstiftning. Kommissionen lade förslag, parlamentet kunde yttra sig och rådet fattade beslut. Beslutsprocessen har under unionens utveckling förändrats och anpassats efter varje enskilt område vilket har medfört att det efter Nicefördraget finns 38 olika sätt att fatta beslut inom den första pelaren, varav 17 inom rådet och 11 i parlamentet. Denna utveckling har berott kompromisser mellan försök att öka effektiviteten vid beslut inom varje område, krav på ökat inflytande för parlamentet och medlemsstaternas önskan att hålla kvar så mycket suveränitet som möjligt.⁹⁹

Under 1970-talet utvecklades en politik som syftade till att öka känslan av att det fanns en europeisk identitet. År 1973 undertecknades en deklARATION om en europeisk identitet. Gemenskapen fick en egen flagga, det lades fram olika förslag om europeisk television, gemensamma pass m.m. Dessa bemödanden att skapa en gemensam identitet kan ses som ett tecken på försök att skapa starkare emotionella band mellan medborgare och union.¹⁰⁰

Enhällighet vid beslut i rådet var fram till Enhetsakten (1987) huvudregeln, efter detta ökade antalet områden som avgjordes genom majoritetsbeslut. Luxemburgkompromissen, en praxis som inneburit att medlemsstaterna hade rätt till veto om vitala nationella intressen var berörda, slutade också i realiteten att användas efter denna akt trätt i kraft. Antalet områden där avgörande sker genom majoritetsbeslut har ökat genom varje nytt fördrag.¹⁰¹

Unionen har utvecklats delvis genom daglig praxis och dels av reformer vid regeringskonferenser. Trots utvecklingen har det aldrig rått någon enighet om vad slutmålet med denna process varit för unionens utformning.¹⁰²

3.2.1 Maastricht – gemenskapen blir union

Med Maastricht-fördraget förvandlades delar av gemenskapen till en union, ett unionsmedborgarskap infördes och gemenskapens kompetens fördjupades och utvidgades till att omfatta fler områden än tidigare. Detta accepterades inte ovillkorligt av alla medlemstater. Flera medlemsstater hade problem med att få den nya traktaten accepterat av hemmaopinionen. I en dansk folkomröstning avvisades traktaten och vissa omförhandlingar måste göras innan en ny folkomröstning accepterade Maastrichtfördraget.

⁹⁸ Peterson s. 19

⁹⁹ Haltern s. 28

¹⁰⁰ Peterson s. 16

¹⁰¹ Peterson s. 43

¹⁰² Peterson s. 71

Traktaten förändrade strukturen i den Europeiska Gemenskapen och banade väg för ett mycket tätare samarbete. Dessutom kom ytterligare områden att beröras av det Europeiska samarbetet, nämligen utrikes- och säkerhetspolitik samt rättsområdet. Detta dock på en mycket lösare grund än gemenskapen som nu omvandlades till en union med överstatlighet som grund. Genom Maastrichtfördraget (1991) infördes en första öppenhetsprincip men denna process har försvårats av de stora skillnaderna i traditioner kring öppenhet i de olika medlemsstaterna.¹⁰³

3.2.2 Den sociala stadgan

Den sociala stadgan¹⁰⁴ är en sammanställning av de mänskliga fri-, och rättigheterna som också utgör en del av unionens rättssystem i form av allmänna rättsprinciper. Den varken förändrar eller utökar unionens befogenheter. Den är inte tillämplig på medlemsstaterna förutom då de tillämpar gemenskapsrätten. Unionens institutioner agerar som om de anser sig bundna av stadgan. Förutom detta skapar stadgan enligt domstolen bieffekter, trots att den saknar bestämmelser om verkställighet, genom att denna del av de allmänna rättsprinciperna inom gemenskapsrätten stärks och därigenom har skyddet för de mänskliga fri- och rättigheterna också blivit starkare.¹⁰⁵

Relationen mellan den sociala stadgan och Europakonventionen om mänskliga fri-, och rättigheter (EKMR) är överlappande och det krävs att de överrensstämmer med varandra. Därför har det inlemmats mekanismer i den sociala stadgan för att undvika avvikelser i rättspraxis mellan domstolen och den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter. Detta hade kunnat skapa en osäkerhet inom ett mycket viktigt område och det enda sättet att totalt undvika denna situation skulle vara om unionen tillträdde EKMR.¹⁰⁶ Detta har i sin tur krävt en förändring av unionens legala status vilket kan ske genom att konstitutionen gör unionen till en juridisk person.

Denna sociala stadga utgör också en reaktion mot kritiken att unionen endast gynnar ekonomisk integration och att unionen är endimensionell.¹⁰⁷ Svaret på kritiken utgörs av en förstärkt politisk integration vilket innebär att unionen inte endast kan ses som en organisation som underlättar en ekonomisk globalisering utan även som en politisk motvikt mot de ekonomiska krafterna.

Den sociala stadgan har en stor inverkan på uppfattningen om vilken värdegrund den nya konstitutionen ska byggas på och bör påverka den. Den sociala stadgan har i framtidskonventets förslag införlivats i konstitutionens andra del med endast små förändringar gällande språkbruket som syftade till

¹⁰³ Peterson s. 41

¹⁰⁴ EGT 2000/C 364/01

¹⁰⁵ Lenaerts s. 381ff

¹⁰⁶ Lenaerts s. 383

¹⁰⁷ Lenaerts s. 380

att ha ett konsekvent språkbruk och göra det enklare att införliva texten i KF.¹⁰⁸

3.3 Bakgrund till framtidskonventet

”Detta innebär offentlighet, omfattande och öppen debatt, fri åsiktsbildning med tonvikt på argument snarare än faktorer som maktresurser, hot och tvång, där alla berörda parter bereds möjlighet till deltagande och inflytande.”

Pat Cox, Europaparlamentets
ordförande¹⁰⁹

Joscka Fischer, tysk utrikesminister, höll ett tal på Humboldtuniversitetet den 12 maj 2000 som startade en vild debatt om Europas framtid. Han hävdade att en konstitution behövdes och var önskvärt. Europa skulle enligt hans vision styras som en federation med en regering och ett parlament bestående av två kamrar, en representerande medlemsländerna och en andra medborgarna. Han presenterade även andra förslag för hur systemet kunde organiseras.¹¹⁰

Förespråkarna för en federation anser att unionen inte har ett tillfredställande system för att utkräva ansvar eftersom den demokratiska grunden i stor utsträckning är indirekt och sker genom medlemsstaternas regeringar. Dessa svarar för sina beslut först i nationella val där europeiska frågor sällan utgör en stor del av valdebatten. Det finns enligt detta synsätt ingen demokratisk kontroll inom unionen eftersom medborgarna inte kan påverka den politiska inriktningen på en europeisk nivå.¹¹¹

Förespråkarna för det mellanstatliga samarbetet vill förbättra unionens legitimitet genom att stärka de nationella parlamenten och betona rollen som de demokratiskt ansvariga regeringarnas roll för samarbetet. Enligt detta synsätt ger det mer legitimitet till unionen än den direkta demokratin genom Europaparlamentet eftersom detta enligt deras synsätt inte har samma legitimitet som de nationella parlamenten. Dessutom uppmärksammas problem som att det är svårt att väcka en alleuropeisk debatt och att engagera medborgarna i denna.¹¹²

Ett ökande antal medlemmar i unionen ställer också större krav på effektivitet och det enda sättet att uppnå detta är genom institutionella reformer. Genom utvidgningen 2004 utökas unionens medlemsstater med 67 procent. Alla de nya medlemsstaterna förutom Polen är små länder vilket påverkar balansen inom unionens institutioner.¹¹³

¹⁰⁸ Lenaerts s. 383 &

http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_10_sv.pdf

¹⁰⁹ Peterson s. 63

¹¹⁰ <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/symp.html>

¹¹¹ Peterson s. 110f

¹¹² Peterson s. 112

¹¹³ Peterson s. 51

De enskilda ländernas makt inom unionen har blivit svagare och för att upprätthålla unionens funktionsförmåga har det nationella vetot allt mer ersatts med majoritetsbeslut, alltså överstatlighet. Traditionellt stödjer de små staterna i högre utsträckning kommissionen och parlamentet eftersom deras inflytande kan begränsa den makt som de större länderna annars skulle kunna få i ett mer mellanstatligt sammanhang. Gamla enhetsstater har en tendens att föredra mellanstatligt samarbete och nyare stater och federala stater ser större användningsområde för överstatlighet.¹¹⁴

I december 2001 bestämde man sig för att diskutera Europas framtid i ett konvent som skulle lägga fram förslag för en kommande regeringskonferens.¹¹⁵ Linjerna för detta drogs upp i Laekenförklaringen¹¹⁶.

3.4 Syftet med framtidskonventet

3.4.1 Leakenförklaringen

Laekenförklaringen fokuserar på tre huvudområden som syftar till ett närmande mellan medborgare och det europeiska projektet, att omstrukturera institutionerna så att de fungerar väl i en utvidgad union och att unionen kan fungera som en stabiliserande faktor, inte bara i Europa utan också i världspolitiken.

3.4.1.1 En bättre fördelning och definition av behörighet i unionen

I förklaringen slås det fast att det är nödvändigt att ha en tydlig kompetensfördelning mellan gemenskapen och medlemsstaterna. Detta är viktigt så att medborgarna känner att unionen verkar inom de områden där det är lämpligt med beslut fattade på denna nivå, d.v.s. så att subsidiaritetsprincipen alltid upprätthålls. I annat fall riskerar man ett ifrågasättande ifrån medborgaren som anser att unionen sysslar med saker som medlemsstaten ter sig mer lämpad att syssla med.

3.4.1.2 Förenkling av unionens instrument

Unionen har en mängd olika instrument till sitt förfogande och diskussionen gäller en förenkling av deras användning och hur avskiljandet mellan lagstiftande och verkställande åtgärder ska göras. Detta öppnar en diskussion om hur maktfördelningen inom unionen ser ut ifråga om skillnad mellan verkställande och lagstiftande organ. Häri ligger också frågan om huruvida instrumenten ska göras lättare att överblicka och om unionen i främsta rummet ska ägna sig åt ramlagstiftning.

¹¹⁴ Peterson s. 19 & Nergelius (föredrag den 14 juli 2003)

¹¹⁵ Peterson s. 15

¹¹⁶ http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_sv.htm

3.4.1.3 Mer demokrati, öppenhet och effektivitet i unionen

För att kunna fortsätta med det europeiska projektet är dess legitimitet av yttersta vikt. Demokrati och öppenhet är två hörnstenar som unionen kommer att fokusera på för att öka sin legitimitet. För att öka den demokratiska legitimiteten hos de olika institutionerna krävs en grundlig genomlysning av vilken balans som ska råda mellan de olika institutionerna och hur de nationella parlamentens roll ska se ut i dessa sammanhang. Dessutom bör en reform sträva mot att beslutsfattandet ordnas på ett mer effektivt sätt, särskilt i en växande union.

3.5 Konventets sammansättning

Laekenförklaringen satte upp riktlinjerna för konventet som särskilt inrättats för att behandla de grundläggande konstitutionella och de institutionella frågorna inom unionen. Det var en politisk nyskapelse, en blandning mellan demokrati och diplomati.¹¹⁷

Varje medlemsstats stats- eller regeringschef företrädes av en person, de nationella parlamenten företrädes av två personer. Unionens parlament företrädes av 16 ledamöter och två företräde kommissionen.

Kandidatländerna deltog på samma villkor som medlemsstaterna, med undantag att de inte kunde motsätta sig en konsensus mellan medlemsstaterna. Ordförande var Valéry Giscard d'Estaing, Giuliano Amato och Jean-Luc Dehaene utsågs till viceordförande.

Inom konventet fanns ingen definition på vem ledamöterna representerade och vilka de var ansvariga inför. Mandatet var personligt men det fanns företrädare för Europaparlamentet, de nationella regeringarna, kommissionen och de största partigrupperna inom de nationella parlamenten. Endast 16 procent var kvinnor.¹¹⁸

3.6 Förslag till konstitution

Denna genomgång av konstitutionen är baserad på slutliga förslaget från framtidskonventet som presenterades i juni 2003. Förslaget till konstitution behandlas därefter vid en regeringskonferens. Sedan kommer de nationella parlamenten att ta ställning till det slutgiltiga förslaget, i vissa fall kommer även folkomröstningar om konstitutionen att hållas. Konstitutionen kommer tidigast att träda i kraft 2009.

Konstitutionen är uppdelad i fyra olika delar, den första delen innehåller bestämmelser om unionens mål, befogenheter och styrelseformer. Den andra delen innehåller rättighetsstadgan som tidigare utgjordes av den sociala stadgan. Den tredje delen innehåller bestämmelser om unionens politik och

¹¹⁷ Peterson s. 12

¹¹⁸ Peterson s. 65

den fjärde delen innehåller allmänna bestämmelser om konstitutionens ställning. Grundläggande bestämmelser för unionens institutioner finns i konstitutionen men övriga bestämmelser kommer att återfinnas i tilläggsakt nr 4.¹¹⁹

3.6.1 Befogenheter

Det har funnits en enighet inom konventet att inte överföra fler uppgifter till unionen. De grundläggande maktförhållandena inom unionen kommer i stort att bestå.¹²⁰ En regelrätt kompetenskatalog har inte heller blivit aktuell eftersom detta skulle antyda att beslut om medlemsstaternas befogenheter skulle kunna tas på den europeiska nivån.¹²¹

Det finns dock en bestämmelse som ska skydda systemets flexibilitet och försäkra att systemet kan fungera vid förändrade förutsättningar genom att ge unionen kompetensen att ta ansvar för eventuella nya frågor, detta kallas också en överbrygningsmekanism.¹²² Det har hävdats från många håll att det bör finnas en viss grad av flexibilitet inom kompetensområdet gällande vilket styrområde som handhar vilken befogenhet eftersom en avsaknad av flexibilitet mellan de olika styrnivåernas befogenheter skulle kunna förstärka synen att unionen och medlemsstaterna står i motsättning till varandra.¹²³

Trots detta har relationen mellan medlemsstaterna och unionen på det stora hela gjort tydligare. Medlemsstaterna behöver då inte vara så restriktiva i sitt sätt att betrakta vidgande av unionens befogenheter. Det restriktiva betraktelsesättet är inte lika nödvändigt om medlemsstaterna inte fruktar en smygande policyändring, som ytterligare påverkar deras suveränitet utan att en förändring alltid sker med medlemsstatens uttryckliga godkännande genom medlemsstaternas parlament snarare än genom praxis.¹²⁴ Detta synsätt är dock inte okontroversiellt.

3.6.2 Instrument och institutioner

Institutionernas inbördes relationer och uppgifter görs tydligare eftersom konstitutionen har en tydligare reglering för och en klarare definition av dem.

Tillsättningen av ledarskap inom rådet och kommissionen är betydelsefullt eftersom det påverkar balansen mellan institutionerna. Relationen mellan institutionerna, ansvarsutkrävande inom unionen och dess effektivitet

¹¹⁹ http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_10_sv.pdf

¹²⁰ Peterson s. 85

¹²¹ Langdal s. 297

¹²² KF art. 17

¹²³ Weatherill s. 47

¹²⁴ Lenaerts s. 384

påverkas och därigenom också relationen mellan överstatlighet och mellanstatlighet eftersom de olika elementen representeras av olika organ.¹²⁵

En bra balans mellan fungerande institutionerna förbättrar hela organisationen och det innebär en vinst för hela unionen. Utvidgningen kommer att påverka institutionernas effektivitet och det är därför viktigt att institutionernas uppgifter preciseras. De i konstitutionen föreslagna ändringarna innebär en större stabilitet för unionen då systemet inte ska behövas förändras varje gång unionen utvidgas.¹²⁶ En tydligare maktindelning inom unionen kan också leda till en tydligare kontroll från domstolens sida på institutionerna och att de verkar inom sina institutionella ramar.¹²⁷

Effektiviteten inom unionen ska förbättras genom att fler beslut sker genom kvalificerad majoritet. Instrumenten som unionen använder sig av görs betydligt enklare. En tydligare normhierarki skapas genom att unionsinstrumenten klassificeras och de definieras av de institutioner som har rätt att anta dem. De 15 typer av beslut som är möjliga idag att ersättas med sex olika typer (EU-lag, EU-ramlagar) som huvudsakligen ska stiftas genom medbeslutandeförfarande där huvudregeln är kvalificerad majoritet. Detta omöjliggör veto från enskilda stater i en mängd frågor.¹²⁸

Förenklingarna i beslutsprocessen kommer också att leda till att balansen mellan institutionerna förändras. Det kommer att bli lättare att fatta beslut i rådet samt att använda medbeslutandeförfarandet genom att antalet beslut i rådet som kräver enhällighet radikalt minskas. Förändringarna kan öka parlamentets inflytande genom att antalet beslut som kommer att kunna påverkas av parlamentet ökar. Detta eftersom fler beslut kommer att kunna fattas genom en mer effektiv beslutsprocess. Kommissionen kommer på samma sätt att lättare kunna få gehör för sina förslag i rådet vilket även kommer att påverka kommissionens inflytande.¹²⁹

3.6.3 Öppenhet och legitimitet

I konstitutionen definieras ”Europas medborgare och stater” som legitimeringsgrunder för unionen, som alltså är dubbel och både gäller medborgarna och medlemsstaterna.¹³⁰

Konventet har lyckats att skapa en relativt enkel och lättillgänglig text ur den mängd fördragstext som reglerat unionen. Detta är viktigt för att öka legitimiteten för unionen.¹³¹

¹²⁵ Peterson s. 84

¹²⁶ Peterson s. 99f

¹²⁷ Lenaerts s. 385

¹²⁸ KF art. 32 & Peterson s. 107

¹²⁹ Baldwin s. 1f

¹³⁰ KF preambeln

¹³¹ Peterson s. 97

Unionen har fått ställning som en juridisk person vilket tillsammans med förenklingen av beslutsreglerna har inneburit att systemet med en gemenskap bestående av tre pelare kan försvinna. Detta torde göra det lättare för medborgaren att förstå unionens struktur och därigenom ökar dess legitimitet.¹³²

Subsidiaritetsprincipen stärks genom att ett kontrollsystem inrättas som ska övervaka att principen respekteras. Dessutom införs en offentlighetsprincip gällande unionens institutioner för att öka medborgarnas insyn.¹³³

3.6.4 Konstitutionell struktur

3.6.4.1 Ingress

Ingressen uppmärksammar Europas utveckling och historiska gemenskap med tyngdpunkt på kulturarvet men även vikten av de nationella särdragen och unionens strävan överbrygga gamla motsättningar. I diskussionen kring unionens värdegrund var frågan om kristendomen skulle nämnas omstridd men i det slutliga förslaget från konventet uteslöts detta. Unionen är nu religiöst obunden.¹³⁴

Formuleringen i Romfördraget ”en allt fastare sammanslutning” har bytts ut mot det svagare ”ständigt växande enhet”¹³⁵. Det tidigare uttrycksättet har ibland använts som ett skäl att domstolen skulle tolka gemenskapsrätten så extensivt som möjligt.¹³⁶

3.6.4.2 Definition av unionen och dess mål – avdelning I

Genom fördraget får den Europeiska unionen befogenhet från medlemsstaterna att arbeta för att uppnå gemensamma mål. Detta ska ske genom samordning av medlemsstaternas politik. Befogenheterna ska utövas på gemenskapsgrund.¹³⁷ ”[P]å gemenskapsgrund” har ersatt det tidigare förslaget ”federalt”¹³⁸, vilket blivit ett alltför laddat ord i unionssammanhang.

Unionen ska vara öppen för alla europeiska stater som delar dess mål och värderingar.¹³⁹ Var avgränsningen för möjliga medlemstater ska gå har lett till omfattande diskussioner om vilka grundvalarna för unionen är. Några av de värderingar som nämns i artikel 2 om unionens värden är mänsklig

¹³² KF art. 6 & Peterson s. 107

¹³³ KF art. 17 & 49

¹³⁴ KF art. 51

¹³⁵ KF ingress

¹³⁶ Hartley s. 49

¹³⁷ KF art. 1, p. 1

¹³⁸ <http://www.const.sns.se/europa/grundlag.pdf>

¹³⁹ KF art. 1, p. 2

värdighet, grundläggande rättigheter, demokrati, rättsstatsprincipen, tolerans, iakttagelse av skyldigheter och respekt för folkrätten.

Unionens mål är att främja fred, sina värden och välfärd. Andra mål som också framhålls i artikel 3 är att den nationella särarten ska kunna bibehållas samtidigt som den inre marknaden förstärks och unionen samordnar sitt agerande gentemot omvärlden. Även ekonomisk och social utveckling finns med bland unionens mål.

De fyra friheternas (personer, varor, tjänster och kapital) rörlighet bekräftas tillsammans med förbudet mot diskriminering p.g.a. nationalitet i artikel 4. Unionen ska respektera de nationella identiteterna och unionen och medlemsstaterna ska samarbeta lojalt med varandra.¹⁴⁰

En annan viktig förändring i den nya konstitutionen är att unionen uttryckligen definieras som en juridisk person i artikel 6. Detta möjliggör unionens medverkan i olika multi- eller bilaterala avtal, t.ex. anslutning till EKMR.

3.6.4.3 De grundläggande rättigheterna och unionsmedborgarskapet – avdelning II

Rättighetsstadgan som utgör del två i konstitutionen ska erkännas av unionen och unionen ska söka anslutning till EKMR. De mänskliga fri- och rättigheterna ska ingå i unionsrätten som allmänna principer.¹⁴¹ De mänskliga fri- och rättigheterna utgör alltså en konstitutionell grund för unionen.

I artikel 8 fastslås också rätten till ett unionsmedborgarskap som innehas av varje medborgare i en medlemsstat. Medborgarskapet i unionen ska komplettera det nationella medborgarskapet, inte ersätta det. De rättigheter som uppnås som unionsmedborgare är rörlighet, rösträtt och valbarhet i kommunala och europeiska val, diplomatiskt skydd av andra medlemsstater och kommunikation med de europeiska institutionerna på något av unionens officiella språk.

3.6.4.4 Unionens befogenheter och verksamhet – avdelning III

Principerna subsidiaritet och proportionalitet ska styra utövandet av unionens befogenheter och unionen ska verka inom de av medlemsstaterna tilldelade befogenheterna. De befogenheter som inte specifikt tilldelats unionen tillhör medlemsstaterna.¹⁴²

Unionsrätten kommer att fortsätta att ha företräde framför den nationella rätten inom de områden där unionen har kompetens. Detta kommer att utgöra en del av den nya konstitutionen och inte som tidigare endast vara en

¹⁴⁰ KF art. 5

¹⁴¹ KF art. 7

¹⁴² KF art. 9

del av gemenskapsrättens praxis¹⁴³, vilket borde göra unionsrätten tydligare. Detta betyder att dessa områden kommer att präglas av överstatlighet.¹⁴⁴

Unionen får tre slags befogenheter: exklusiv kompetens, kompetens delad med medlemsstaterna och kompetens att samordna medlemsstaternas ekonomiska politik.¹⁴⁵ Artikel 12 räknar upp de områden inom vilka unionen har exklusiv kompetens. Artikel 13 innehåller de områden där kompetensen är delad. Samordningen av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken definieras i artikel 14 och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i artikel 15. Lojalitet och solidaritet inom detta sista område infördes redan i Maastrichtfördraget.¹⁴⁶ Områdena för att stödja, samordna och komplettera finns i artikel 16.

Överbryggingsmekanismen utgörs av en flexibilitetsklausul som utgör en ersättning för den gamla artikel 308. Denna innebär att rådet genom enhällighet ska kunna besluta om att en fråga ska avgöras genom kvalificerad majoritet, detta skulle främst bli aktuellt då det annars är omöjligt att komma vidare inom frågan. Möjligheterna till utvidgning av unionens befogenheter begränsas genom att flexibilitetsklausulen inte får användas för harmonisering av områden där konstitutionen utesluter en harmonisering.¹⁴⁷

Möjligheten till viss flexibilitet är nödvändig eftersom konstitutionen annars skulle behöva ändras varje gång unionen ställdes inför en ny utmaning. Unionens möjlighet till att vara en dynamisk aktör skulle då radikalt minskas.¹⁴⁸

Systemet med tidig varning innebär att de nationella parlamenten kommer att kunna granska användandet av subsidiaritetsprincipen inom unionen. De nationella parlamentens roll anses viktig för att öka unionens legitimitet eftersom detta skulle öka inslaget av direkt representation för medborgarna. Lagförslag från kommissionen kan kritiserars inom sex veckor om de nationella parlamenten anser att beslutet ska fattas på en annan styrnivå. Klagar en tredjedel av de nationella parlamenten tar kommissionen upp förslaget till förnyad prövning. Det blir i vissa fall även möjligt för parlamenten att dra frågan inför domstol. De nationella parlamentens roll inom unionen ska också stärkas då det gäller samråd och utbyte och de ska få en viktigare roll då viktiga förändringar inom unionen diskuteras.¹⁴⁹

3.6.4.5 Unionens institutioner – avdelning IV

Den institutionella ramen

¹⁴³ Costa (Flaminio) v. ENEL (Case 6/64)[1964] ECR 585, [1964] CMLR 425

¹⁴⁴ KF art. 10

¹⁴⁵ KF art. 11

¹⁴⁶ MF art. J 1.4

¹⁴⁷ KF art. 17.1

¹⁴⁸ Weatherill s. 59

¹⁴⁹ Peterson s. 104f & KF art. 9, 17.2 & 28

I artikel 18 definieras syftet med EU:s institutioner, vilka institutioner som ingår i ramen och deras konstitutionella grund. Det innebär att institutionerna ska arbeta inom en gemensam ram för att uppnå unionens mål och detta ska de göra inom sina befogenheter. Detta ska ske på ett öppet och effektivt sätt och institutionerna ska samarbeta lojalt med varandra.

Europaparlamentet

Parlamentets inflytande ökar eftersom den normala beslutsprocessen blir medbestämmande. I artikel 19 fastslås att Europaparlamentet tillsammans med rådet är det lagstiftande organet med budgetansvar och parlamentet deltar i utnämningen och övervakningen av kommissionen. Det utser kommissionens ordförande och har även en rådgivande funktion. Parlamentet ska tillsättas genom fria val och medborgarna företrädas genom degressiv proportionalitet. Parlamentsledamöternas antal begränsas till 736, varje medlemsstat försäkras minst fyra ledamöter och arbetet utförs i ständiga parlamentsutskott.

Europeiska rådet

Det Europeiska rådet utgör rådets högsta form och är inte längre ett separat organ. Det ska bestå av medlemsstaternas stats- och regeringschefer, kommissionens ordförande och en president. Dess uppgift är att fungera som drivkraft för de stora politiska riktlinjerna. Det ska besluta om unionens allmänna politiska riktlinjer och vara ansvarig för dess utveckling. Att utse kommissionens ordförande och unionens utrikesminister faller också under dess kompetens. Europeiska rådet har dock ingen lagstiftande funktion. Huvudregeln vid beslut är enhällighet men presidenten och kommissionens ordförande har inte rösträtt i Europeiska rådet.¹⁵⁰

Presidenten utses på två och ett halvt år av en kvalificerad majoritet i Europeiska rådet med möjlighet till förnyelse en gång. Presidenten ska vara unionens representant utåt och leda arbetet inom det Europeiska rådet, övriga sammansättningar av rådet har roterande ordförandeskap.¹⁵¹

Motsvarande roll sköttes tidigare av ordförandelandets regerings- eller statschef. Det tidigare systemet kritiserades eftersom ett skifte i ledningen varje halvår av vissa inte ansågs gynna långsiktig politik. Olika tolkningar kan göras om hur presidenten kommer att påverka arbetet inom Europeiska rådet. Fördelen med förslaget är att det ger unionen ett ansikte utåt men också någon som kan hållas ansvarig för unionens politik av dess medborgare och ökar unionens effektivitet, vilket tillsammans kan öka känslan av en europeisk identitet hos medborgarna. Förändringen drevs framför allt på av de större medlemsstaterna¹⁵² De små länderna är skeptiska till detta förslag eftersom de fruktat att ledarskapet kommer att hamna hos de stora länderna och att maktbalansen mellan medlemstater och institutioner skulle förändras, många av de små länderna har istället velat

¹⁵⁰ KF art. 20, 24, 26 & 27

¹⁵¹ KF art. 21 & 23

¹⁵² DN 12 juni 2003 & Pernice s. 527

stärka kommissionen. Dessutom har det ansetts försämra den demokratiska förankringen och även medföra andra effektivitetsförluster än de förslaget eliminerar.¹⁵³

En ny konstellation inom rådet uppmärksammas i artikel 23 som ansvarigt för allmänna frågor och lagstiftning. Det ska säkerställa konsekvensen inom ministerrådets arbete och ha en samordnande och lagstiftande funktion. En stor förändring är att rådets möten ska bli offentliga vid lagstiftningsärenden.¹⁵⁴ Utrikesministrarnas råd ska utforma unionens utrikespolitik under ledning av unionens utrikesminister. Rådet är tillsammans med parlamentet den lagstiftande institutionen, det består som tidigare av en minister från varje medlemsstat som utses beroende på ämnet som ska avhandlas.

Huvudregeln är att det krävs en kvalificerad majoritet av unionens medlemsstater och tre femtedelar av unionens totala befolkning för att fatta beslut i rådet, inom vissa områden krävs även en förstärkt kvalificerad majoritet bestående två tredjedelar av medlemsstaterna och tre femtedelar av unionens totala befolkning. Införandet av den kvalificerade majoriteten i stället för enhällighet i rådet kan också medföra en större villighet att tydligt definiera gränserna för unionens befogenheter eftersom medlemsstaterna inte längre kan förlita sig på sin vetorätt inom alla områden.¹⁵⁵

Kommissionen

Kommissionens initiativ rätt slås fast i artikel 25. Det är den enda institution som har denna rätt. Den har även ansvar för att konstitutionen tillämpas på ett korrekt sätt och att institutionerna följer konstitutionen och övervaka tillämpningen av unionslagstiftningen under tillsyn av domstolen. Kommissionen blir unionens verkställande organ som ska genomföra budgeten. Kommissionen ska bestå av kommissionärer från varje medlemsstat varav 13 ledamöter samt ordföranden och utrikesministern har rösträtt och dessa väljs på basen av en rotation mellan medlemsstaterna. Detta förslag har väckt mycket kritik eftersom det i framtiden skulle kunna innebära att endast hälften av kommissionärerna skulle ha rösträtt. Kommissionen är politiskt oberoende och dess ledamöter ska endast vara lojala mot kommissionen, institutionen är ansvarig inför parlamentet.

Kommissionens ordförande väljs som tidigare på förslag av det Europeiska rådet av parlamentet. Ordföranden väljer sedan i sin tur de övriga kommissionärerna bland tre kandidater från varje medlemsstat och kommissionen har en mandattid på fem år.¹⁵⁶

En ny post har inrättats i kommissionen i form av en utrikesminister som ska utses av Europeiska rådet. Inom kommissionen är utrikesministern

¹⁵³ DN 9 februari 2003 & Peterson s. 82

¹⁵⁴ KF art. 49

¹⁵⁵ KF art 24 & Weatherill s. 49

¹⁵⁶ KF art. 26

ansvarig för de yttre förbindelserna och samordning av unionens yttre åtgärder. Utrikesministern har uppgifter även inom Europeiska rådet där förslag gällande utrikespolitiken och verkställighet av den gemensamma utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken faller under utrikesministerns ansvar. Detta att utrikesministerns uppgifter kommer att finnas inom två institutioner innebär att utrikesministern har en s.k. dubbelhatt.¹⁵⁷

Domstolen och övriga organ

Domstolen ska säkra att ”lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av konstitutionen” enligt artikel 28. Domstolens kommer även att pröva subsidiaritetsprincipens korrekta tillämpning inom systemet med tidig varning.¹⁵⁸ Termen domstol ska i konstitutionen tolkas som att gälla hela rättsystemet, alla instanser samt specialdomstolar.

Europeiska centralbanken (ECB) ska tillsammans med de nationella centralbankerna inom euroområdet föra unionens monetära politik. Det viktigaste målet för ECB är att bekämpa inflationen. Institutionen utgör en juridisk person.¹⁵⁹

Revisionsrätten omtalas i artikel 30 och dess uppgift är att granska unionens ekonomi. Om unionens rådgivande organ, regionkommittén och den ekonomiska och sociala kommittén stadgas det i artikel 31.

3.6.4.6 Utövande av unionens befogenheter – avdelning V

De olika legala instrument som unionen använt sig av har förenklats. Det diskuterades i konventet om huruvida förordning och direktiv skulle ersättas av andra termer för att göra dem mer lättbegripliga för den vanlige medborgaren. Därför har normhierarkin inom unionen fått en tydlig avgränsning mellan ”lagstiftningsfrågor” samt ”genomförandefrågor” och ska bestå av tre nivåer: rättsakter, delegeringsakter och genomförandeaakter. Detta är ingen faktisk förändring utan ska istället tydligare visa skillnaden mellan viktiga politiska beslut eller rutinmässiga beslut och på detta sätt öka öppenheten inom unionen.¹⁶⁰

Rättsakterna består av ramlagar och lagar och ska beslutas av lagstiftaren, d.v.s. rådet och parlamentet. Delegeringsakter och genomförandeaakter utgör genomförandefrågor och kan delegeras till kommissionen av lagstiftaren. Delegeringsakter ska kunna användas för att komplettera eller ändra en rättsakt och detta ska kunna kontrolleras av lagstiftaren. Det nuvarande kontrollsystemet med kommittéer behålls då det gäller genomförandeaakter vilka ska avgöras genom medbeslutandeförfarandet. Detta förslag torde ge kommissionen ökad självständighet men kräver att parlamentet inte skapar

¹⁵⁷ KF art. 27

¹⁵⁸ Hallström s. 308

¹⁵⁹ KF art. 29

¹⁶⁰ KF art. 32 & Bergström s. 287f

för mycket effektivitetsförlust genom att missbruka sitt inflytande gällande delegeringsakterna.¹⁶¹

Institutionerna ska vid lagstiftningsarbetet iaktta proportionalitetsprincipen för att bedöma vilken typ av lagstiftning som borde bli aktuell och lagarna måste ha en konstitutionell grund och de måste också offentliggöras.¹⁶²

Pelarstrukturen försvinner i och med den nya konstitutionen och en gemensam försvarspolitik och samarbete inom de juridiska och polisiära områdena struktureras upp tydligt i denna. Med den andra pelarens försvinnande blir också den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) en del av unionens politik. Medlemsstaterna leder utformningen av denna och rådet ska anta nödvändiga beslut. Politiken ska genomföras av medlemsstaterna och utrikesministern. Parlamentet ska informeras och höras om viktiga ställningstaganden men det har ingen beslutsmakt. Medlemsstaterna har fortsatt vetorätt inom detta område genom att alla beslut i rådet måste vara enhälliga, undantag kan göras om alla medlemmar i rådet samtycker till det.¹⁶³

Unionen får också i konstitutionen möjligheten till en gemensam säkerhets- och försvarspolitik. Detta ska i förlängningen leda till ett gemensamt försvar som bygger på medlemsstaternas resurser vilket inte kommer att strida med vissa medlemsstaters förpliktelser mot NATO. Alla beslut som rör dessa frågor måste vara enhälliga på förslag av utrikesministern eller en medlemsstat. Medlemsstaterna har möjlighet att sinsemellan göra mer bindande åtagande i en annan takt än övriga medlemsstater.

Den tredje pelarens försvinnande betyder att även det rättsliga området blir en del av unionen. Medlemsstaterna har initiativrätten inom detta område och polissamarbetet faller under de nationella parlamentens övervakning.¹⁶⁴

I konstitutionen införs även en solidaritetsklausul i artikel 42 som föreskriver gemensamt handlande om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller en annan katastrof.

Närmare samarbete är möjligt mellan länder som önskar det inom områden där unionen inte har exklusiv kompetens. Detta samarbete som går under beteckningen flexibel integration måste sträva mot unionens mål och intressen samt en stärkt integration, samarbetet måste också vara öppet för alla medlemsstater.¹⁶⁵

¹⁶¹ Bergström s. 287f

¹⁶² KF art. 37 & 38

¹⁶³ KF art. 39

¹⁶⁴ KF art. 41

¹⁶⁵ KF art. 43

3.6.4.7 Unionens demokratiska liv – avdelning VI

Avdelningen om unionens demokratiska liv är en nyhet i konstitutionen. Denna del ska ses i sammanhang med bestämmelserna i delen om de grundläggande rättigheterna. Vikten av europeiska politiska partier understryks. Även öppenhet understryks i denna avdelning. När rådet agerar som lagstiftare ska deras sammanträde vara öppna för allmänheten liksom parlamentets plenarsammanträde, allmänheten ska ha tillgång till institutionernas handlingar och kommissionen ska informera om unionens verksamhet.¹⁶⁶

Medborgarinitiativet är en viktig innovation i konstitutionen. Det innebär att en miljon medborgare i ett betydande antal medlemsstater kan uppmana kommissionen att lägga fram lagstiftningsförslag om de anser att det behövs för att genomföra konstitutionen.¹⁶⁷

Unionen är en representativ demokrati där medborgarna företräds både direkt genom parlamentet och indirekt genom medlemsstaternas regeringar i rådet som ansvarar inför de nationella parlamenten. Unionen ska även vara en deltagardemokrati med medborgare som är jämlika inför institutionerna som också gör det möjligt för medborgarna att få insyn och att delta. Ett europeiskt politiskt medvetande skall skapas med hjälp av de politiska partierna. En europeisk ombudsman utses av parlamentet och ska undersöka klagomål mot unionens förvaltning.¹⁶⁸

Ytterligare en princip som ska borga för att unionen sköts i en demokratisk anda är att öppenhet ska iakttas så mycket som möjligt och att både parlamentet och rådets sammanträden ska vara offentliga. Även unionens handlingar ska vara offentliga inom vissa lagreglerade gränser.¹⁶⁹ Personuppgifter ska skyddas av unionen enligt artikel 50.

3.6.4.8 Unionens finanser – avdelning VII

Unionens budget ska finansieras helt genom egna medel och medlemsstaterna har som tidigare makten över beskattningen.¹⁷⁰ Den vägledande principen ska vara jämvikt i budgeten och en sund ekonomisk förvaltning.¹⁷¹ Budgeten antas av rådet och parlamentet tillsammans.¹⁷²

3.6.4.9 Unionen och dess närmaste omvärld – avdelning VIII

Unionen ska utveckla särskilda relationer med sina grannar för att skapa fredligt samarbete och välförhållanden.

¹⁶⁶ KF art. 45, 46 & 49

¹⁶⁷ KF art. 46.4

¹⁶⁸ KF art. 44, 45 & 46

¹⁶⁹ KF art. 49

¹⁷⁰ KF art. 53

¹⁷¹ KF art. 52

¹⁷² KF art. 55

3.6.4.10 Medlemskap i unionen – avdelning IX

Medlemskap i unionen är möjlig för alla stater i Europa som delar unionens värderingar och som respekterar de grundläggande rättigheterna samt godtar reglerna för unionens funktion. I denna del stadgas också proceduren för medlemskap i unionen.¹⁷³

I konstitutionens artikel 58 finns också en möjlighet att tillfälligt utesluta en medlemsstat. Detta kan ske om unionens värderingar och principer åsidosatts allvarligt och det upphäver tillfälligt vissa av de rättigheter medlemsstaten ges i konstitutionen inklusive rösträtt i rådet. Då situationen som föranledde denna åtgärd förändrats kan rådet återkalla dessa åtgärder.

Alla medlemsstater har genom denna konstitution en rätt att lämna unionen om de så önskar enligt artikel 59.¹⁷⁴

¹⁷³ KF art. 57

¹⁷⁴ Tidigare har Grönland lämnat Europeiska Gemenskapen 1985 efter en folkomröstning som hållits 1982. Grönland var inte en medlemsstat utan var medlem genom sin relation med Danmark. (Hartley, European Community Law s. 6)

4 Analys

4.1 Legitimitet

4.1.1 Allmänt

Laekenförklaringen utgörs av inslag både från medborgar- och medlemsstatsperspektivet vilket har kommit att styra framtidskonventets arbete. Främst tycks dock medborgarperspektivet definierat de frågor konventet skulle avhandla genom att fokus lagts på unionens politiska och rättsstatliga legitimitet och att detta varit ett av de främsta målen med förändringarna gällande t.ex. effektivitet. Därigenom har medborgarperspektivet satt sin prägel på KF från början.

Grunden i KF tycks baseras på Lockes idéer om maktindelning och rättigheter snarare än Hobbes suveränitetsteori. Detta innebär att existensen av rättigheter och det faktum att unionen styrs som en rättstat är nödvändigt för legitimiteten. Samhället bör styras med maktdelningsprinciper eftersom detta innebär att rättstatens principer följs genom institutionernas kontroll av varandra. De som stiftar lagarna ska inte stå över dem, en inställning som lägger större vikt vid unionens rättsstatliga legitimitet än hos medlemsstaternas suveränitet.

Grundläggande för unionens kompetensfördelning är att alla befogenheter tillhör medlemsstaterna tills dess att de tilldelas unionen. Initiativet ligger alltså hos medlemsstaterna och de utgör grunden för maktutövningen inom unionen vilket ligger i linje med medlemsstatsperspektivets uppfattning om hur samarbetet ska skötas. Principen om tilldelade befogenheter styr fortfarande unionen, som alltså fortfarande saknar politisk kompetenskompetens. Den tydligare kompetensfördelning mellan de olika styrnivåerna med tonvikt på subsidiaritetsprincipen som föreslås i KF skulle kunna innebära en vinst för medlemsstaternas inflytande. Möjligheterna att utvidga unionens kompetens genom andra medel än deras godkännande, t.ex. genom att den progressiva tolkning av domstolen, skulle då beskäras.

Det finns även en annan aspekt av en tydligare kompetensfördelning mellan union och medlemsstater. Unionens legitimitet skulle kunna öka då det skulle bli klarare för medborgarna vilka beslut som fattades på vilken nivå och varför. Detta skulle i sin tur skulle kunna öka stödet för unionen genom att förståelsen för unionens syfte ökade och i förlängningen ge krav på större direkt legitimitet för unionen vilket kräver att den överstatliga institutionen parlamentet skulle få större inflytande.

Betydelsen av rättigheterna har stärkts eftersom det i KF finns en möjlighet att utesluta en medlemsstat tillfälligt om den åsidosätter unionens

värderingar. Detta kan upphäva medlemsstatens rättigheter inom unionen tillfälligt. Detta förfarande visar på hur svag ställning medlemsstaternas suveränitet har vid konflikt med de principer unionen bygger på. Detta kan ses som ytterligare en indikation på att medborgarperspektivets grundinställning, att rättigheterna är viktigare staten, är det övergripande perspektivet inom unionen.

Den demokratiska legitimiteten är ett krav inom unionen, alla dess medlemsstater ska vara demokratier med ett starkt rättighetsskydd, vilket har stärkts inom unionen då också den sociala stadgan fått konstitutionell ställning. Unionen blir en juridisk person som ska kunna ansluta sig till EKMR. Skyddet för de mänskliga rättigheterna stärks då ytterligare på den överstatliga nivån. Detta innebär att Europadomstolen för mänskliga rättigheter får ett större inflytande genom en förstärkt jurisdiktion som gäller även unionen och därigenom ger ett bättre skydd för de grundläggande rättigheterna inom unionen och att dess legitimitet ytterligare stärks.

Genom att många av de syften, t. ex. en gemensam miljöpolitik, medlemsstaterna hoppas uppnå med sitt medlemskap i unionen kräver större effektivitet och enighet än vad som kan uppnås genom mellanstatliga förhandlingar blir det också omöjligt att bibehålla klassisk suveränitet. De överstatliga inslagen måste för att uppnå unionens syfte vara relativt stora, för stora för att en fullgod legitimitet ska kunna uppnås genom medlemsstaten. Dessa olika syften understryks genom det nya KF där målen bl.a. innefattar en fungerande inre marknad, välfärd och solidaritet mellan medlemsstaterna. Med hänsyn till globaliseringens begränsningar av medlemsstaternas förmåga att agera suveränt ökar kravet på handlande från EU:s sida, det krävs då att unionen legitimitet kan härledas även direkt från medborgaren.

I KF finns det många delar som troligen skulle öka unionens direkta legitimitet. Detta skulle då ske på bekostnad av medlemsstaternas formella suveränitet. Det tycks som om framtidskonventet främst valt den väg som medborgarperspektivet argumenterar för genom detta sätt att prioritera. Kraven på ökad legitimitet för unionen skulle med ett större inslag från medlemsstatsperspektivet ha tagit ett annat uttryck. Eftersom legitimiteten då fått sökas hos medlemsstaten skulle de överstatliga dragen då minimerats. Detta är i sig ett problem för denna inställning eftersom delar av unionens verksamheter måste vara överstatliga för att kunna fullgöra sitt syfte. Gemenskapsrättens företrädare framför nationell rätt torde vara en förutsättning för att den inre marknaden ska kunna fungera tillfredställande.

En blandvariant av de två perspektiven dras med svårigheter gällande unionens legitimitet eftersom medlemsstatsperspektivets suveränitetsbaserade legitimitet inte självständigt kan uppnå de mål som utgör unionens syfte. Medborgaren kan inte heller utgöra den legitima grunden för unionen så länge medlemsstaterna är fördragets herrar, den indirekta legitimiteten blir då för stor inom de områden där de, främst, mellanstatliga institutionerna har inflytande på beslutsprocessen. Trots en

ökad andel majoritetsbeslut i rådet, vilket torde leda till att unionens arbete effektiviseras, ökar inte unionens direkta legitimitet. Rådets legitimitet måste på detta sätt indirekt sökas hos medlemsstaternas medborgare med dess regeringar som mellanhand.

Förändringarna för rådet genom ett ökat antal majoritetsbeslut har därför främst lett till en förbättring gällande unionens förmåga att agera effektivt. Detta i sig kan dock utgöra en svag förbättring av unionens legitimitet eftersom det innebär att unionen troligen blir bättre på att uppnå sina syften. Det är nödvändigt att observera att den ökade legitimiteten endast kan sökas i ökad effektivitet och inte hos medborgaren eller medlemsstaten. Det är omöjligt att med KF skapa en helt legitim struktur, unionen kommer att dras med diverse problem p.g.a. indirekt legitimitet och medlemsstaternas egenintresse som tillåts blockera utvecklingen.

4.1.2 Direkt och indirekt legitimitet

Medborgarperspektivet

Unionens grundstruktur präglas av maktindelning, en struktur som ytterligare stärkts genom KF. Den, främst, mellanstatliga institutionen rådet balanseras av institutioner som främst karaktäriseras av sin överstatliga natur.

Parlamentets inflytande har ökat eftersom medbestämmande blir den normala beslutsprocessen, detta förstärks genom den större mängd beslut som kommer att kunna tas eftersom enhällighet inte längre är standard i rådets beslutfattande. Även kommissionens makt har växt genom att den får ansvar för fler delegerade beslut och därigenom större självständighet. Både rådets och parlamentets ledamöter representerar sina respektive medlemsstater. Rådet med indirekt legitimitet, det måste legitimeras via medlemsstaternas regeringars legitimitet. Parlamentet behöver inga sådana mellanstationer utan legitimeras direkt av medborgarna i val. Detta ger parlamentet en karaktär som baseras i unionen och som är fristående från medlemsstaternas intressen. Istället representerar ledamöterna medborgarna vilket också innebär att institutionen snarast är överstatlig. Genom detta resonemang kan det vidare antas att balansen bland unionens institutioner förskjutits eftersom de mer överstatligt inriktade institutionerna fått mer inflytande genom KF.

Rådets möten kommer att bli offentliga vilket innebär att medborgarna tydligare kommer att kunna få en återkoppling av sina representanter och att ansvarsutkrävande kommer att bli möjligt. Detta innebär en förbättring av den indirekta legitimiteten hos rådet, dock ej i den utsträckning som är jämförbar med en total direkt legitimitet. Den rättsliga legitimiteten blir dock tydligare eftersom den mellanstatliga förhandlingen inte kräver hållbar argumentation och analys vilket öppenheten kan komma att tvinga fram.

Domstolens inflytande har också ökat genom att pelarsystemet försvinner med KF. Dess jurisdiktion vidgas till att omfatta även den andra och tredje pelaren vilket torde öka dess inflytande. Domstolen har under unionens

historia lett en stor del av utvecklingen genom sin extensiva tolkning. Praxis har spelat en stor roll inom unionens rättsutveckling då domstolen ibland haft en drivande uppfattning. Unionsrättens företrädare framför nationell rätt har under lång tid varit praxis men har genom KF fördragsfästs, vilket underlättar medborgarnas insyn i hur unionen fungerar.

Effektiviseringen av unionens beslutsprocess torde innebära att domstolens roll som pådrivande minskar något. Domstolens möjligheter att genom tolkning inverka på medlemsstaternas interna suveränitet har påverkats eftersom den nu har klarare regler att tillämpa genom den tydligare uppdelningen av befogenheter. Detta torde göra den politiska legitimiteten något starkare eftersom det garanterar att rättsutvecklingen styrs politiskt snarare än genom praxis. Samtidigt finns det rättsliga ramverket kvar vilket garanterar att unionen fortsätter fungera enligt en rättsstats principer. *Rule of law* bör, enligt medborgarperspektivet, otvivelaktigt stå över den politiska suveräniteten.

Unionens kompetens kompletterar medlemsstaternas befogenheter, därför blir det mycket viktigt att unionen uppnår samma nivå av direkt legitimitet som redan existerar i medlemsstaterna. Det är nödvändigt att utgå från samma demokratiska krav på unionen som gäller för medlemsstaterna eftersom båda utövar inflytande över individen. Den direkta legitimiteten måste då bli större genom mer direkt representation och möjlighet till ansvarsutkrävande antingen den kanaliseras genom unionens parlament eller i ökad makt för de nationella parlamenten. En konsekvens av dessa åtgärder torde bli en ökad legitimitet för unionen vilket i sin tur kan leda till att unionens förmåga att driva sin politik effektivt ökar vilket kan leda till att unionens legitimitet ytterligare ökar. I KF har den direkta legitimiteten ökat genom att Europaparlamentet fått mer inflytande och att de nationella parlamenten fått en tydligare roll att spela i relation med unionen.

Förenklingen av unionens instrument och mer demokrati, öppenhet samt effektivitet inom unionen är särskilt viktiga för medborgarperspektivet (det är symptomatiskt att förklaringen skrevs under det belgiska ordförandeskapet) eftersom det främst rör frågan om unionens legitimitet. Det mellanstatliga samarbetet har präglats av snarare diplomatiska än demokratiska arbetsmetoder vilket troligen varit en bidragande faktor till att medborgarna känner en misstro mot unionen och dess legitimitet ifrågasatts. Det är nödvändigt att unionen uppfattas som legitim av medborgarna, vilket är viktigt för att kunna öka inslaget av överstatlighet inom unionen och därigenom öka medborgarnas direkta inflytande på de beslut som tas inom unionen. Unionens legitimitet är i längden beroende av medborgarnas direkta inflytande och en union som till största del baseras på mellanstatligt samarbete skulle enligt detta synsätt till stor del sakna legitimitet eftersom medborgarna och inte medlemsstaterna utgör den yttersta grunden legitimiteten söks i.

Konstitutionen ökar det mer direkta demokratiska inslaget i unionen genom att de slutna och mer traditionella mellanstatliga beslutskanalerna byts ut

mot en öppnare diskussion mellan de olika institutionerna. Detta torde leda till att maktindelningen fungerar bättre och att möjligheterna till kontroll av de mellanstatliga institutionerna växer. Kommissionens initiativrätt finns kvar men dessutom kommer en miljon medborgare att kunna uppmana kommissionen att lägga förslag. Medborgarinitiativet, som är en nyhet i konstitutionen, ökar medborgarens chans att påverka unionens utveckling direkt och ökar därigenom den direkta legitimiteten. En miljon personer i en utvidgad union är inte heller en orimlig summa. Ett förslag av kommissionen till följd av medborgarinitiativet torde kunna få en ökad kraft bakom sig.

De nationella parlamentens inflytande ökar med systemet tidig varning. Förslaget innebär att en direkt folkvald institution får möjlighet att överse lagstiftning inom unionen och att subsidiaritetsprincipen följs. Det är viktigt ur en legitimitetsaspekt att besluten tas så nära medborgaren som möjligt. Subsidiaritetsprincipens efterlevnad blir då mycket viktig och unionsnivån bör endast användas då det fyller ett legitimt syfte. Tidig varning ökar den direkta legitimiteten för unionen även med ett medlemsstatsperspektiv men främst stärker det medborgarnas inflytande och utgör en del av stärkandet av medborgarperspektivet. Detta kan också komma att leda till att unionens institutioner blir effektivare eftersom kontrollen att de ägnar sig åt frågor inom rätt styrnivå ökar.

Det tidiga varningssystemet kan tyckas underminera medlemsstatsperspektivets argument att den demokratiska legitimiteten inte kan uppnås utan ett mellanstatligt samarbete med staterna som de demokratiska katalysatorerna. KF skapar en konstitutionell struktur vilket innebär att det är tveksamt om detta samarbete, ens med en extensiv tolkning, kan kallas enbart mellanstatligt och att det stärker medborgarperspektivets argument eftersom den direkta legitimiteten ökar. De nationella parlamenten ska kontrollera subsidiaritetsprincipens upprätthållande vilket innebär att deras inflytande snarare blir ett uttryck för medborgarperspektivet med sin fokus på direkt legitimitet än för medlemsstatsperspektivet eftersom detta ger dem en naturlig roll inom unionens konstitutionella sammanhang. Deras roll lämnar inget ökat utrymme för mellanstatlighet utan säkerställer snarare att besluten inom unionen fattas på rätt styrnivå, vilket torde vara i medborgarperspektivets intresse.

Medlemsstatsperspektivet

Den direkta legitimiteten inom unionen är inte lika viktig för dem som vill se ett stärkt mellanstatligt samarbete snarare än ökad överstatlighet. Därför har det inte funnits samma krav på reformer inom unionen utan snarare krav på begränsningar av unionens kompetens. Den direkta legitimiteten spelar istället stor roll inom medlemsstaterna vilka är bärare av legitimiteten för unionen enligt medlemsstatsperspektivet.

Enligt medlemsstatsperspektivet är staten garanten för demokratin och eftersom demokratin anses fungera bra inom medlemsstaterna så bör dessa

få fortsätta att fungera som den demokratiska basen. Därför måste samarbetet också baseras på mellanstatlighet, annars skulle det uppstå en demokratisk legitimitetskris. Det är, beroende på inställning, inte möjligt eller önskvärt att uppnå demokrati i samma utsträckning på en europeisk nivå som det finns på statsnivå. Medlemsstaterna utgör den viktigaste politiska aktören i EU.

Medlemsstaternas legitimitet har gett unionen dess legitimitet eftersom medlemsstaterna verkar genom unionen. Den indirekta legitimiteten blir då en naturlig konsekvens av unionens natur. En utveckling mot mer direkt legitimitet inom unionen skulle hota att förändra unionens karaktär. Den indirekta legitimiteten blir då fullt tillräcklig inom unionen eftersom denna garanterar att unionens utveckling styrs genom medlemsstaterna. Den indirekta legitimiteten påverkar förmågan att agera kraftfullt i en demokrati genom att försvaga institutionen, personen eller organisationen. En förändring av detta skulle kunna förändra maktbalansen inom unionen till fördel för överstatliga inslag eftersom medlemsstaternas monopol på den direkta legitimiteten då skulle minska. En ökad direkt legitimitet skulle då kunna underminera medlemsstaternas ställning och genom detta underminera det demokratiska inflytandet.

Medlemsstatsperspektivet bortser emellertid från de förändringar som skett genom globaliseringen och konsekvensen att vissa frågor bör behandlas på en överstatlig nivå för att kunna hålla kvar politisk suveränitet över så många områden som möjligt. Den politiska suveräniteten, d.v.s. att det finns utrymme för politiska beslut att påverka utvecklingen, är viktigare än vilken nivå som innehar det politiska inflytandet. En överstatlig nivå torde kunna påverka fler områden än nationalstaterna kan enskilt och bättre fungera som en balans inför de utmaningar som globaliseringen medför då det gäller samhällets förmåga att utöva politisk makt. Mellanstatligt samarbete förlorar i effektivitet och handlingskraft vilket innebär att det inte kan jämföras med överstatlighet.

Konstitutionen är alltför vag och ofullständig för att kunna utgöra grunden för en ny politisk ordning i samma utsträckning som nationalstaterna. Unionen baseras fortfarande på principen om tilldelade befogenheter och medlemsstaterna bestämmer fortfarande över en avgörande del av unionen men genom KF har även den överstatliga dimensionen växt. Detta beror på att maktbalansen förändrats till fördel för de överstatliga institutionerna. Den direkta legitimiteten och effektiviteten har också ökat inom unionen vilket skulle kunna ha förmågan att göra unionen slagkraftigare och öka dess konstitutionella tendenser.

4.1.3 Demos som en legitimitetsgrund

I ingressen framhävs Europas olika folk. De nationella särdragen framhålls som särskilt viktiga att upprätthålla. Det som åsyftas torde vara att alla etniska identiteter ska respekteras oberoende av nationell tillhörighet.

Folken utgör dock ingen legitimeringsgrund i KF utan denna utgörs av staterna, som representeras av rådet, och medborgarna, som representeras av parlamentet.

Grunden för demokrati är jämlikhet, liksom för samhällskontraktet. En starkt *demos*uppfattning motsäger detta eftersom det innebär att endast likhet kan vara utgångspunkt för demokrati. Detta förutsätter också ett statiskt samhälle. Kulturell mångfald kan istället ses som en styrka som utvecklar det politiska samhället, både inom unionen och inom medlemsstaterna. Den tyska författningsdomstolen har i ett avgörande dragit ett nära samband mellan *demostillhörighet* och möjligheten att upprätthålla en demokrati. Denna inställning tycks något märklig då de demokratiska staterna ofta har en stor minoritetsbefolkning. Många av dessa stater definierar sig själva som multikulturella vilket med författningsdomstolens åsikt skulle omöjliggöra en fungerande demokrati.

Tanken att det endast är möjligt att upprätthålla demokrati i ett homogent samhälle med en stark nationalkänsla tycks inte motsvara bilden av de moderna demokratierna som utgör Europa. Det finns medlemsstater i unionen som inte är nationalstater vars demokratiska legitimitet inte ifrågasätts, exempelvis såsom Belgien. Det finns exempel både i Europa och i andra delar av världen att det är möjligt att skapa en politisk enhet där folket har olika språk, kultur och historia.

Synen på det starka *demos* som legitimering för samhället strider totalt mot tankarna som samhällskontraktet grundas på. De stora farorna med naturtillståndet enligt Hobbes är den nationella prestige, konkurrensen och osäkerheten. Dessa tendenser stärks med ett starkt *demos*perspektiv som faktiskt också kan utgöra en av dessa faror i sin mest fanatiska form genom att nationell prestige ställs mot varandra. Unionens ursprung som fredsprojekt är att försöka att dämpa dessa faror. Dess fundament bygger således på tankar där det starka *demos* inte utgör det enda sammanhållande kittet mellan människor och denna inställning kan delas både av anhängare till överstatlighet och till mellanstatlighet.

Det starka *demos*begreppet har fokus på kulturell tillhörighet som den avgörande faktorn för samhörighet. Människan kan dock ha olika tillhörigheter samtidigt såsom familj, religion, klass, släkt eller nationalitet. Så länge de olika tillhörigheterna inte står i motsättning till varandra torde det vara möjligt att ha flera tillhörigheter samtidigt utan att rangordna dem sinsemellan. Individen tillhör en kommun, ett län, en stat och en europeisk union. Medborgaren kan rösta på alla nivåer och känner troligen ingen motsättning dem emellan. *Demos* är alltså inte den enda möjligheten att skapa förpliktelser mellan främlingar, såsom den tyska författningsdomstolen antagit.

Synen på ett starkt *demos* som det viktigaste för att skapa en politisk enhet kan liknas vid politisk naturalism enligt vilken staten snarare är en påtvingad än en frivillig sammanslutning människor som vill förbättra sina

villkor, d.v.s. att människan existerar för staten och inte staten för människan. Unionens struktur, legitimeringsgrunder och ingressen i KF visar tydligt på en inställning att det starka demosbegreppet inte spelar någon politiskt avgörande roll inom unionen.

Den nationella tillhörigheten som definieras av medborgarskap har blivit den identitet som det fokuseras mest på inom unionen. Genom unionsmedborgarskapet får medborgarna en juridisk tillhörighet även i unionen förutom den juridiska tillhörigheten som medlemsstaten ger. Medborgarskapet i unionen är dock fortfarande i KF beroende av medborgarskapet i medlemsstaten vilket visar på medlemsstaternas fortsatta starka ställning inom unionen.

4.2 Suveränitet

Medlemsstatsperspektivet vill hålla kvar maktutövningen och suveräniteten hos medlemsstaterna eftersom anhängarna anser att det är det mest legitima sättet att styra samhället då demokratin bäst förverkligas på medlemsstatsnivå. Därför ska så många beslut som möjligt inom unionen tas på mellanstatlig nivå och unionen ska användas främst som en mellanstatlig organisation. Konstitutionen återspeglar inte denna inställning eftersom de överstatliga inslagen bl. a. stärks genom ett ökat inflytande för parlamentet och en utrikesminister som får visst inflytande över utrikes- och säkerhetspolitiken.

Möjligheten att söka utträde ur unionen formaliseras genom konstitutionen. Medlemsstaternas externa suveränitet torde på detta viset förstärkas eftersom de tydligare kan begära utträde och på detta viset återigen avskärma sig från unionen och formellt återupprätta den egna suveräniteten. Detta nya tillägg i konstitutionen utgör troligen ingen större faktisk förändring eftersom det inte torde finnas något intresse från övriga medlemsstater att hålla kvar en medlemsstat som önskar lämna unionen.

4.2.1 Rättslig och politisk suveränitet

Båda unionen och dess medlemsstater har karaktären av rättstater och deras rättsliga system efterlevs och uppfattas som rättsligt legitima. Lagarna har företräde framför den politiska suveräniteten i en rättstat. Detta innebär att inte ens folket på valdagen har möjlighet att vara helt politiskt suveräna. Det finns vissa restriktioner för den politiska suveräniteten som beror på att vissa principer ständigt måste respekteras, en tydlig indikation på det stora inflytandet Lockes tankar fått. Detta förhållande inom unionen stärks ytterligare på bekostnad av medlemsstatsperspektivet genom domstolens ökade befogenheter genom att pelarsystemet avskaffas och rättigheternas ökade ställning.

Den politiska suveräniteten i unionen har tidigare kunnat anses representera medlemsstaterna och då varit indirekt legitim. Detta har i viss mån förändrats genom förändrade beslutsprocesser och balans mellan institutionerna. Den direkta legitimiteten har blivit större av dessa förändringar eftersom de minskat antalet steg mellan politiska beslutsfattare och medborgarna. Den politiska suveräniteten härrör nu också mer direkt ifrån medborgarna. Det understryks i KF genom ett nytt avsnitt om demokrati att unionen ska bli mer demokratisk och att den ska vara en deltagardemokrati.

4.2.2 Formell och faktisk suveränitet

Olika syn på unionens syfte visar på olika inställning till de krav som globaliseringen ställer för att möjliggöra fortsatt politiskt och därigenom demokratiskt inflytande på utvecklingen. Konstitutionen binder samman unionen tätare och stärker i viss mån de överstatliga inslagen vilket kan medföra en återföring av makt till den politiska domänen.

Globaliseringen har inneburit att det finns ett behov av nya politiska lösningar eftersom den lett till att medlemsstaternas faktiska suveränitet minskat. Den politiska suveräniteten var tydligare och hade inflytande i högre utsträckning under Europas tidigare utveckling. Globaliseringens effekter har lett till att det inte är möjligt för nationalstaten att i samma utsträckning själv bestämma gränserna för sin suveränitet och maktutövning. Det finns alltför många områden där statens handlingsutrymme, den faktiska suveräniteten, i realiteten minskat trots att den formella suveräniteten kvarstår. Unionen är både en del av globaliseringen och en motvikt till en globaliserad värld där möjligheten att ta politiska beslut ibland fått stiga tillbaka p.g.a. den internationella ekonomin. En slutsats som är möjlig att dra är att den ekonomiska integration som globaliseringen medfört måste balanseras politiskt genom större och effektivare politiska organisationer. Detta skulle då kunna återföra faktisk suveränitet till det politiska planet, vilket endast kan legitimeras om den politiska organisationen uppfyller samma krav på att vara en rättstat och på direkt legitimitet som staterna tidigare gjort.

Genom en syn på globaliseringens konsekvenser som innebär att suveräniteten kan delas upp i formellt och faktiskt måste slutledningen bli att det inte finns någon absolut suveränitet inom staterna. Detta innebär att Hobbes idealstat inte skulle vara möjlig i dagens värld. Suveräniteten är redan delad och en stat formad efter Hobbes ideal skulle sakna grundförutsättningarna för stabilitet, huvudsyftet med statsbildningen.

Hobbes motsatte sig alla konkurrenter till statsmakten, även kyrkan, den tidens transnationella makt. Därför bör samma inställning till den ekonomiska makten råda nu enligt Hobbes teori, nämligen att den ska falla under suveränen och inte utgöra en konkurrent för att statens syfte bäst ska uppnås. I en globaliserad värld skulle det troligen få allvarliga ekonomiska

konsekvenser för medborgarnas välfärd och trygghet om staterna på egen hand skulle försöka återta den förlorade faktiska suveräniteten. Detta skulle kunna hota statens hela syfte. Med detta resonemang blir statens handlingsfrihet nödvändigtvis begränsad.

4.2.3 Extern och intern suveränitet

Den externa suveräniteten har förblivit relativt stark men den interna suveräniteten har påverkats inom de områden som fallit under unionens kompetens och har därigenom försvagats. Detta kan förklaras genom delegation vilket skulle kunna förändras genom att medlemsstaten gick ur unionen. Medlemsstaterna får i KF en formell möjlighet att gå ur unionen. Den (formella) externa och interna suveräniteten kan på detta sätt återupprättas. Detta måste också innebära att ett medlemskap i unionen medför inskränkningar i den interna suveräniteten. I denna fråga kan medlemsstaten inte ha en avvikande åsikt vilket innebär att den interna suveräniteten nödvändigtvis är svag då en stat är medlem i unionen.

Suveräniteten utövas på olika nivåer vilket har blivit klarare genom att relationen mellan den externa och den interna suveräniteten har förändrats genom påverkan från unionen. Denna förflyttning av maktbefogenheter kan sägas ha skett frivilligt till skillnad från den maktförändring som skett mellan den formella och faktiska suveräniteten. Urholkningen av den interna suveräniteten utgör ett steg mot en mer effektiv union som kan balansera globaliseringen.

Medlemsstatsperspektivet vill bibehålla en så stor del som möjligt av den interna och den externa suveräniteten inom medlemsstaten och söker mellanstatliga lösningar. Detta skulle bäst kunna uppnås om huvuddelen av inflytandet i unionen fanns kvar hos rådet, som fortfarande skulle ha fattat beslut genom enhällighet. Då blir också merparten av den faktiska suveräniteten kvar hos medlemsstaterna genom rådet istället för de mellanstatliga institutionerna, däremot blir möjligheten för unionen att agera effektivt och kraftfullt mindre med denna inställning och den formella suveräniteten fortsätter därför att vara större än den faktiska suveräniteten.

KF har istället gått i motsatt riktning och ökat effektiviteten inom unionen på bekostnad av de mellanstatliga funktionerna inom unionen. Detta torde vara en bättre väg att ta för att öka möjligheterna att politiska beslut kan tas aktivt snarare än att politiken måste formas efter snävare förutsättningar p.g.a. globaliseringen.

Flexibilitetsklausulen är ett stort bidrag till unionens förmåga att lösa låsta situationer. Samtidigt stärker den unionens överstatliga drag eftersom medlemsstaterna tar ett beslut som annars skulle kräva enighet i rådet, och alltså vara mellanstatligt, på bekostnad av medlemsstaternas garanterade inflytande och suveränitet i den fråga det gäller. Detta torde dock i störst utsträckning gå ut över de mindre medlemsstaternas inflytande, vilket inte

är helt orimligt om det sätts i proportion till den folkmängd medlemsstaternas regeringar representerar. Inflytandet blir då större med hänsyn till antalet medborgare. Visserligen kvarstår problemet med den indirekta legitimiteten för rådet men det förefaller nödvändigt för unionens effektivitet att ha kvar ett visst utrymme för flexibilitet. Suveräniteten hos medlemsstaterna blir då också försvagad eftersom behovet av en effektiv union får företräde framför medlemsstaternas vetorätt i känsliga frågor. Suveräniteten utarmas dock ej helt eftersom vissa områden undantas ifrån denna möjlighet. Detta torde visa på att suveräniteten även i detta fallet fått gett vika för den demokratiska legitimitet som eftersträvas genom effektiviseringen av unionens arbete som föreslås.

Unionen kan inte jämföras med en stat och konstitutionen kan inte heller anses utgöra en indikation på att unionen mer fått statsliknande drag. Unionen har inte genom KF fått alla de befogenheter som skulle krävas för att den styrenivån skulle motsvara en stat, ansvaret för den externa suveräniteten ligger fortfarande till stor del hos medlemsstaten. Unionen saknar också förmåga att verkställa sina beslut, istället får medlemsstaterna utöva denna funktion i unionens ställe. Unionen kan då inte karaktäriseras som en stat, möjligheten till egen verkställighet är då grundläggande och unionen saknar egna tvångsmedel. Unionen kan inte fylla medlemsstaternas plats, endast komplettera dem. Samtidigt karaktäriseras unionen som en ny rättsordning, även om detta kritiserats och att det från medlemsstatshåll hävdas att unionen inte bara saknar politisk kompetens utan även juridisk sådan.

Genom KF öppnas dock för överflyttning av befogenheter över den externa suveräniteten till unionen genom ökad fokus på GUSP. Detta ska genomföras med medlemsstaterna som huvudaktörer och flexibel integration. Unionen har endast ett mindre inflytande då det gäller den externa suveräniteten vilket indikerar att unionen styrs av federala lösningar men att det inte är en federal stat.

Utrikesministern är en ny post som stärker den externa sidan. Det är troligt att detta i viss mån kommer att ske på bekostnad av medlemsstaternas externa suveränitet som hittills varit relativt oberoende av unionen med endast små försök att samordna politiken. Eftersom pelarstrukturen försvunnit har även GUSP blivit en del av unionen, vilket innebär att samarbetet inte nödvändigtvis kommer att vara renodlat mellanstatligt längre.

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, kärnan i den externa suveräniteten, förblir dock strikt mellanstatlig och det finns inte heller i denna fråga någon möjlighet att använda sig av flexibilitetsklausulen eftersom det undantas i KF. Då det gäller samordningen av utrikes- och säkerhetspolitiken kan detta dock även ses som en mindre eftergift av medlemsstatsperspektivet inför globaliseringens krav på ökad effektivitet för att kunna behålla det politiska initiativet eftersom makten över utrikes- och säkerhetspolitiken i realiteten finns kvar på det mellanstatliga planet.

4.3 Slutsats

Konstitutionen utgör en sammanjämkning av många olika åsikter vilket har lett till att både medborgarperspektivets och medlemsstatsperspektivets argument återfinns i det slutliga förslaget. Olika teoretiska perspektiv föredrar olika vägar mycket beroende på sin inställning till statens syfte och den primära politiska aktören.

Med synsättet att staten är den primära aktören fokuseras på dennes suveränitet och upprätthållandet av denna. Denna inställning ser unionen främst som en mellanstatlig organisation för att främja medlemsstaternas nationella intressen. Relationen mellan union och medborgare bör då inte heller vara direkt för att inte underminera statens roll i unionen. Unionen har istället en indirekt legitimitet och den direkta legitimiteten kan istället sökas hos medlemsstaten.

Då medborgaren betraktas som den primära politiska aktören bör unionen istället vara uppbyggd kring maktindelning, rättigheter och direkt legitimitet. För att unionen ska vara demokratiskt legitim krävs det att den också är direkt legitim, alltså att medborgarnas möjlighet att påverka de politiska besluten är så stor som möjligt. Det är viktigt att unionen kan legitimeras direkt via de överstatliga institutionerna eftersom unionen är och bör vara mer än en mellanstatlig samarbetsorganisation för att uppnå de mål som satts för den.

Framtidskonventet har genom sitt förslag lagt fram ett antal bra förslag som svarar mot det uppdrag de fått genom Laekenförklaringen. Sammantaget tycks medborgarperspektivet fått störst inflytande på KF:s resultat vilket kan tyckas naturligt då Laekenförklaringens prioriteringar framhålls: en bättre fördelning och definition av behörigheten i unionen, förenkling av unionens instrument och mer demokrati, öppenhet och effektivitet i unionen. Detta innebär dock att det inte kan bli en sammanhängande modell baserad endast på ett perspektiv utan att perspektiven blandas vilket kan leda till svagheter inom unionen. Det saknas direkt legitimitet inom unionen samtidigt som medlemsstaten inte kan utnyttja all sin faktiska suveränitet. Detta medför en viss skevhet i systemet.

Den förhållandevis radikala förändring som föreslås i KF har sitt ursprung i de krav en utvidgning samt globaliseringen ställer på unionen.

Globaliseringen har förändrat de villkor som tidigare funnits för staternas suveränitet vilket innebär att ökad överstatlighet behövs för att kunna ha fortsatt demokratiskt inflytande på den politiska utvecklingen. Detta kräver att unionens direkta legitimitet stärks ytterligare. En stärkning av den direkta legitimiteten innebär att det inte måste finnas en koppling mellan förlust av suveränitet och förlust av demokrati. De demokratiska besluten kan istället, om de tas på EU nivå, få ett större inflytande genom att den

faktiska suveräniteten medlemsstaterna kan utöva utvidgas genom att unionen kan balansera globaliseringens effekter.

Konstitutionsfördraget – Del 1

Utkast

FÖRDRAG OM UPPRÄTTANDE AV EN KONSTITUTION FÖR EUROPA

INGRESS

Vår författning har namnet demokrati, emedan den är så gestaltad, att makten icke tillhör ett fåtal utan flera.

Thukydides, II, 37

Medvetna om att kontinenten Europa är bärare av en kultur, att dess invånare, som invandrat i olika omgångar ända sedan tidernas begynnelse, här gradvis har utvecklat de värden som bildar grunden för humanismen: jämlikhet mellan människorna, frihet, respekt för förnuftet,

inspirerade av Europas kulturella, religiösa och humanistiska arv med värden som ständigt halls levande i det europeiska kulturarvet, och som har förankrat människans centrala roll och hennes okränkbara och oförytterliga rättigheter samt respekten för lag och rätt,

övertygade om att ett hädanefter enat Europa kommer att gå vidare på civilisationens, framstegens och välståndets väg, till fromma för alla invånare, även de svagaste och mest utblottade, att Europa önskar förbli en kontinent som är öppen för kultur, kunskap och sociala framsteg och att Europa önskar fördjupa det offentliga livets demokratiska och öppna karaktär och verka för fred, rättvisa och solidaritet i världen,

övertygade om att Europas folk, samtidigt som de är och förblir stolta över sin identitet och sin nationella historia, är fast beslutna att övervinna sina gamla motsättningar och att i en allt fastare sammanslutning skapa sin gemensamma framtid,

förvissade om att ett Europa "förenat i mångfalden" erbjuder de bästa möjligheterna att fortsätta det stora äventyr som gör Europa till ett område där människans förhoppningar kan infrias, med respekt för varje människas rättigheter och insikt om ansvaret för kommande generationer och för vår jord,

tacksamma mot ledamöterna av Europeiska konventet för att de har utarbetat denna konstitution på de europeiska medborgarnas och de europeiska staternas vägnar,

[som sedan de utväxlat sina fullmakter och funnit dem vara i god och behörig form, har enats om följande:]

DEL I

AVDELNING I: DEFINITION AV UNIONEN OCH DESS MÅL

Artikel 1: Upprättande av unionen

1. Genom denna konstitution, som har sitt ursprung i en önskan hos Europas medborgare och stater att bygga sin gemensamma framtid, upprättas Europeiska unionen, som av medlemsstaterna tilldelas befogenheter för att deras gemensamma mål skall uppnås. Unionen skall samordna medlemsstaternas politik för att dessa mål skall kunna uppnås och skall på gemenskapsgrund utöva de befogenheter som medlemsstaterna överför till unionen.
2. Unionen skall vara öppen för alla europeiska stater som respekterar dess värderingar och förbinder sig att gemensamt främja dem.

Artikel 2: Unionens värden

Unionen bygger på värden som respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämställdhet, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter. Dessa värden är gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle där mångfald, tolerans, rättvisa, solidaritet och icke-diskriminering råder.

Artikel 3: Unionens mål

1. Unionen skall ha som mål att främja freden, sina värden och folkens välfärd.
2. Unionen skall erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser samt en inre marknad, där det råder fri och icke snedvriden konkurrens.
3. Unionen skall verka för Europas hållbara utveckling som bygger på välavvägd ekonomisk tillväxt, på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas, samt på en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö. Den skall främja vetenskapliga och tekniska framsteg.

Den skall bekämpa social utslagning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna och skydd av barnens rättigheter.

Den skall främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt solidaritet mellan medlemsstaterna.

Unionen skall respektera rikedomerna hos sin kulturella och språkliga mångfald och sörja för att det europeiska kulturarvet skyddas och utvecklas.

4. I sina förbindelser med den övriga världen skall unionen bekräfta och främja sina värderingar och intressen. Den skall bidra till fred, säkerhet, hållbar utveckling av vår jord, solidaritet och ömsesidig respekt mellan folken, fri och rättvis handel, utrotning av fattigdomen och skydd för mänskliga rättigheter, särskilt barnens rättigheter samt till strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga.

5. Dessa mål skall eftersträvas med lämpliga medel, beroende på de befogenheter som tilldelas unionen i konstitutionen.

Artikel 4: Grundläggande friheter och icke-diskriminering

1. Fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital samt etableringsfrihet skall garanteras inom och av unionen i enlighet med bestämmelserna i konstitutionen.

2. Inom konstitutionens tillämpningsområde, och utan att det påverkar tillämpningen av de särskilda bestämmelserna i konstitutionen, skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.

Artikel 5: Förbindelserna mellan unionen och medlemsstaterna

1. Unionen skall respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det regionala och lokala självstyret. Den skall respektera deras väsentliga statliga funktioner, inbegripet funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

2. Enligt principen om lojalt samarbete skall unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av konstitutionen.

Medlemsstaterna skall underlätta att unionens uppgifter fullgörs, och de skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att konstitutionens mål uppnås.

Artikel 6: Status som juridisk person

Unionen skall ha status som juridisk person.

AVDELNING II: GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER OCH UNIONSMEDBORGARSKAP

Artikel 7: Grundläggande rättigheter

1. Unionen skall erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i stadgan om de grundläggande rättigheterna, som utgör del II av konstitutionen.

2. Unionen skall söka anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En sådan anslutning skall inte ändra unionens befogenheter såsom de definieras i konstitutionen.

3. De grundläggande rättigheterna såsom de garanteras i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, skall ingå i unionsrätten som allmänna principer.

Artikel 8: Unionsmedborgarskap

1. Varje person som är medborgare i en medlemsstat skall vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet skall komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.

2. Unionsmedborgarna skall ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i konstitutionen.

De skall ha

rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier,

rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet samt vid kommunala val i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten,

rätt till skydd inom ett tredje lands territorium, där den medlemsstat i vilken de är medborgare inte är representerad, av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter, på samma villkor som medborgarna i den staten,

rätt att göra framställningar till Europaparlamentet, vända sig till Europeiska ombudsmannen samt rätt att vända sig till unionens institutioner och rådgivande organ på något av konstitutionens språk och få svar på samma språk.

3. Dessa rättigheter skall utövas enligt de villkor och begränsningar som fastställs i konstitutionen och i de bestämmelser som antagits för dess tillämpning.

AVDELNING III: UNIONENS BEFOGENHETER

Artikel 9: Grundläggande principer

1. Principen om tilldelade befogenheter skall styra avgränsningen av unionens befogenheter. Principerna om subsidiaritet och proportionalitet skall styra utövandet av dessa befogenheter.

2. Enligt principen om tilldelade befogenheter skall unionen handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i konstitutionen för att nå de mål som fastställs där. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i konstitutionen skall tillhöra medlemsstaterna.

3. Enligt subsidiaritetsprincipen skall unionen på de områden där den inte ensam är behörig vidta en åtgärd endast och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Unionens institutioner skall tillämpa subsidiaritetsprincipen enligt protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, som är fogat till konstitutionen. De nationella parlamenten skall se till att denna princip följs i enlighet med det förfarande som fastställs i protokollet.

4. Enligt proportionalitetsprincipen skall unionen inte vidta någon åtgärd som till innehåll och form går utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i konstitutionen. Institutionerna skall tillämpa proportionalitetsprincipen enligt det protokoll som avses i punkt 3.

Artikel 10: Unionsrätten

1. Konstitutionen och den rätt som antas av unionens institutioner genom utövande av de befogenheter som den har tilldelats skall ha företräde framför medlemsstaternas rätt.

2. Medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att se till att de skyldigheter fullgörs som följer av konstitutionen eller av akter som antas av unionens institutioner.

Artikel 11: Befogenhetskategorier

1. När konstitutionen tilldelar unionen exklusiv befogenhet på ett visst område får unionen lagstifta och anta rättsligt bindande akter, medan medlemsstaterna får göra detta själva endast efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra akter som antagits av unionen.

2. När konstitutionen tilldelar unionen en befogenhet som skall delas med medlemsstaterna på ett visst område, skall unionen och medlemsstaterna ha befogenhet att lagstifta och anta rättsligt bindande akter på detta område.

Medlemsstaterna skall utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte utövar sin befogenhet eller har beslutat att inte längre utöva den.

3. Unionen skall ha befogenhet att främja och säkerställa samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

4. Unionen skall ha befogenhet att fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, inbegripet den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik.

5. På vissa områden och på de villkor som fastställs i konstitutionen skall unionen ha befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder, dock utan att ersätta deras befogenhet på dessa områden.

6. Omfattningen av och de närmare villkoren för utövandet av unionens befogenheter skall fastställas i de särskilda bestämmelserna för varje område i del III av konstitutionen.

Artikel 12: Exklusiva befogenheter

1. Unionen skall ensam ha befogenhet att fastställa de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion samt på följande områden:

Den monetära politiken för de medlemsstater som har infört euron.

Den gemensamma handelspolitiken.

Tullunionen.

Bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

2. Unionen skall ensam ha befogenhet att ingå ett internationellt avtal om ingåendet av avtalet fastställs i en unionsrättsakt, eller om det är nödvändigt för att den skall kunna utöva sin befogenhet internt eller om det inverkar på en intern unionsakt.

Artikel 13: Områden med delad befogenhet

1. Unionen skall ha delad befogenhet med medlemsstaterna om den genom konstitutionen tilldelas en befogenhet som inte omfattas av de områden som avses i artiklarna 12 och 16.

2. Unionen och medlemsstaterna skall ha delade befogenheter på följande huvudområden:

Inre marknaden.

Området med frihet, säkerhet och rättvisa.

Jordbruk och fiske, med undantag av bevarandet av havets biologiska resurser.

Transport och transeuropeiska nät.

Energi.

Socialpolitik, i fråga om aspekter som fastställs i del III.

Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning.

Miljö.

Konsumentskydd.

Gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller folkhälsa.

3. När det gäller forskning, teknisk utveckling och rymden skall unionen ha befogenhet att vidta åtgärder, bland annat att fastställa och genomföra program, men utövandet av denna befogenhet får inte leda till att medlemsstaterna hindras från att utöva sina befogenheter.

4. När det gäller utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd skall unionen ha befogenhet att genomföra åtgärder och föra en gemensam politik, men utövandet av denna befogenhet får inte leda till att medlemsstaterna hindras från att utöva sina befogenheter.

Artikel 14: Samordning av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken

1. Unionen skall besluta om åtgärder för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik, särskilt genom att anta de allmänna riktlinjerna för denna politik. Medlemsstaterna skall samordna sin ekonomiska politik inom unionen.

2. Särskilda bestämmelser skall tillämpas på de medlemsstater som har infört euron.

3. Unionen skall besluta om åtgärder för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas sysselsättningspolitik, särskilt genom att anta riktlinjerna för denna politik.

4. Unionen får ta initiativ för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas socialpolitik.

Artikel 15: Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

1. Unionens befogenhet i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall omfatta alla utrikespolitiska områden och alla frågor som rör unionens säkerhet, inbegripet ett gradvist fastställande av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar.

2. Medlemsstaterna skall aktivt och förbehållslöst stödja unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet och skall respektera de akter som unionen antar på detta område. De skall avstå från varje handling som strider mot unionens intressen eller riskerar minska dess effektivitet.

Artikel 16: Områden för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder

1. Unionen kan vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder.
2. Områdena för stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder skall för unionens del vara
industri,
skydd för och förbättring av människors hälsa,
utbildning, yrkesutbildning, ungdom och idrott,
kultur,
räddningstjänst.
3. De rättsligt bindande akter som antas av unionen på grundval av de särskilda bestämmelserna för dessa områden i del III får inte innebära en harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar.

Artikel 17: Flexibilitetsklausul

1. Om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att inom ramen för den politik som fastställs i del III nå något av de mål som fastställs genom konstitutionen, och konstitutionen inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, skall ministerrådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande vidta de åtgärder som behövs.
2. Kommissionen skall vid det förfarande för kontroll av subsidiaritetsprincipen som avses i artikel 9.3 uppmärksamma medlemsstaternas nationella parlament på de förslag som bygger på denna artikel.
3. De bestämmelser som antagits på grundval av denna artikel får inte innebära någon harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar i de fall där konstitutionen utesluter en sådan harmonisering.

AVDELNING IV: UNIONENS INSTITUTIONER

Kapitel I – Den institutionella ramen

Artikel 18: Unionens institutioner

1. Unionen skall ha en gemensam institutionell ram i syfte att
 - sträva efter att förverkliga unionens mål,
 - främja dess värderingar,
 - tjäna unionens, dess medborgares och medlemsstaters intressen

och säkerställa konsekvens, effektivitet och kontinuitet i den politik som den för och den verksamhet som den bedriver för att nå sina mål.

2. Den institutionella ramen skall omfatta följande:

Europaparlamentet.
Europeiska rådet.
Ministerrådet.
Europeiska kommissionen.
Domstolen.

3. Varje institution skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom konstitutionen, i enlighet med de förfaranden och på de villkor som anges i denna. Institutionerna skall samarbeta lojalt med varandra.

Artikel 19: Europaparlamentet

1. Europaparlamentet skall tillsammans med ministerrådet lagstifta och ha hand om budgeten samt om politisk kontroll och rådgivning enligt de villkor som fastställs i konstitutionen. Det skall utse Europeiska kommissionens ordförande.

2. Europaparlamentet skall väljas genom allmänna val direkt av de europeiska medborgarna med fri och hemlig omröstning för en period av fem år. Ledamöternas antal får inte överstiga 736. De europeiska medborgarna skall företrädas i degressiv proportionalitet, och det skall fastställas en minimitröskel på fyra ledamöter i Europaparlamentet per medlemsstat.

I tillräckligt god tid före valen till Europaparlamentet 2009, och därefter vid behov före senare val, skall Europeiska rådet på grundval av ett förslag från Europaparlamentet och med dess godkännande enhälligt anta ett beslut om Europaparlamentets sammansättning, varvid de ovan angivna principerna skall respekteras.

3. Europaparlamentet skall välja sin ordförande och sitt presidium bland sina ledamöter.

Artikel 20: Europeiska rådet

1. Europeiska rådet skall ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och bestämma dess allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar. Det skall inte ha någon lagstiftande funktion.

2. Europeiska rådet skall bestå av medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, samt av sin ordförande och kommissionens ordförande. Unionens utrikesminister skall delta i dess arbete.

3. Europeiska rådet skall sammanträda var tredje månad efter kallelse av sin ordförande. Om dagordningen kräver det, kan Europeiska rådets medlemmar besluta att de skall biträdas av en minister och, när det gäller kommissionens ordförande, av en europeisk kommissionär. Om situationen kräver det, skall ordföranden sammankalla ett extra möte i Europeiska rådet.

4. Europeiska rådet skall besluta med konsensus om inte annat föreskrivs i konstitutionen.

Artikel 21: Europeiska rådets ordförande

1. Europeiska rådet skall utse sin ordförande med kvalificerad majoritet, för en period av två och ett halvt år, som kan förnyas en gång. I händelse av förhinder eller allvarlig försummelse får Europeiska rådet avbryta hans eller hennes mandat enligt samma förfarande.

2. Europeiska rådets ordförande skall leda och stimulera Europeiska rådets arbete, säkerställa förberedelserna av och kontinuiteten i Europeiska rådets arbetet i samarbete med kommissionens ordförande, och på grundval av arbetet i rådet i konstellationen allmänna frågor, verka för att underlätta sammanhållning och konsensus inom Europeiska rådet, lägga fram en rapport för Europaparlamentet efter varje möte.

Europeiska rådets ordförande skall på sin nivå och i denna egenskap representera unionen utåt i de frågor som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, utan att unionens utrikesministers befogenheter åsidosätts.

3. Europeiska rådets ordförande får inte inneha ett nationellt mandat.

Artikel 22: Ministerrådet

1. Ministerrådet skall tillsammans med Europaparlamentet lagstifta, ha hand om budgeten, fastställa politik och fungera samordnande på de villkor som fastställs i konstitutionen.

2. Ministerrådet skall bestå av en företrädare på ministernivå som utses av varje medlemsstat för var och en av dess konstellationer. Denna företrädare skall ensam ha befogenhet att fatta bindande beslut för den medlemsstat som han eller hon företräder och att utöva rösträtten.

3. Ministerrådet skall besluta med kvalificerad majoritet om inte annat föreskrivs i konstitutionen.

Artikel 23: Ministerrådets konstellationer

1. Ministerrådet i konstellationen allmänna frågor och lagstiftning skall säkerställa konsekvensen i ministerrådets arbete.

När ministerrådet beslutar i egenskap av rådet i konstellationen allmänna frågor, skall det i samverkan med kommissionen förbereda och säkerställa uppföljningen av Europeiska rådets möten.

När ministerrådet beslutar i egenskap av lagstiftare skall det överväga och tillsammans med Europaparlamentet besluta om europeiska lagar och ramlagar i enlighet med bestämmelserna i konstitutionen. När ministerrådet har lagstiftande funktion skall det bland varje medlemsstats företrädare ingå en eller två företrädare på ministernivå med sakkunskap som är lämplig för frågorna på ministerrådets dagordning.

2. Ministerrådet i konstellationen utrikes frågor skall utforma unionens utrikespolitik på grundval av de strategiska riktlinjer som Europeiska rådet fastställer och skall se till att unionens åtgärder är konsekventa. Dess ordförande skall vara unionens utrikesminister.

3. Europeiska rådet skall anta ett europeiskt beslut om i vilka andra konstellationer ministerrådet får sammanträda.

4. Ordförandeskapet för ministerrådskonstellationer andra än utrikes frågor skall innehas av medlemsstaternas företrädare inom rådet på grundval av ett jämlikt roterande system i perioder om minst ett år. Europeiska rådet skall anta ett europeiskt beslut i vilket regler fastställs för en sådan rotation, med hänsyn tagen till Europas politiska och geografiska jämvikt och medlemsstaternas olikartade karaktär.

Artikel 24: Kvalificerad majoritet

1. När Europeiska rådet eller ministerrådet beslutar med kvalificerad majoritet, skall denna majoritet motsvara majoriteten av medlemsstaterna och representera minst tre femtedelar av unionens befolkning.

2. När det i konstitutionen inte krävs att Europeiska rådet eller ministerrådet skall besluta på grundval av ett förslag från kommissionen, eller när Europeiska rådet eller ministerrådet inte beslutar på initiativ av unionens utrikesminister, skall den kvalificerade majoriteten utgöras av två tredjedelar av medlemsstaterna och representera minst tre femtedelar av unionens befolkning.

3. Bestämmelserna i punkterna 1 och 2 skall i enlighet med bestämmelserna i artikel 19 få verkan den 1 november 2009, efter det att valen till Europaparlamentet har ägt rum.

4. När det i del III i konstitutionen föreskrivs att europeiska lagar och ramlagar skall antas av ministerrådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, får Europeiska rådet på eget

initiativ, med enhällighet och efter en minsta behandlingsperiod av sex månader anta ett europeiskt beslut om bemyndigande att anta sådana lagar eller ramlagar i enlighet med det vanliga lagstiftningsförfarandet. Europeiska rådet skall besluta efter att ha hört Europaparlamentet och informerat de nationella parlamenten.

När det i del III i konstitutionen föreskrivs att ministerrådet skall besluta med enhällighet på ett visst område, får Europeiska rådet på eget initiativ och med enhällighet anta ett europeiskt beslut som bemyndigar ministerrådet att fatta beslut med kvalificerad majoritet på detta område. Varje initiativ från Europeiska rådet på grundval av detta stycke skall översändas till de nationella parlamenten åtminstone fyra månader innan ett beslut fattas.

5. I Europeiska rådet skall dess ordförande och kommissionens ordförande inte delta i omröstningen.

Artikel 25: Europeiska kommissionen

1. Europeiska kommissionen skall främja det europeiska allmänna intresset och ta lämpliga initiativ i detta syfte. Den skall säkerställa tillämpningen av bestämmelserna i konstitutionen och av de åtgärder som vidtas av institutionerna enligt konstitutionen. Den skall övervaka tillämpningen av unionsrätten under domstolens kontroll. Den skall genomföra budgeten och förvalta program. Den skall samordna, verkställa och förvalta på de villkor som fastställs i konstitutionen. Med undantag av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt övriga i konstitutionen angivna fall skall den ha hand om unionens yttre representation. Den skall ta initiativ till unionens årliga och fleråriga programplanering för att få till stand interinstitutionella avtal.

2. En unionsrättsakt får antas endast på förslag av kommissionen om inte annat föreskrivs i konstitutionen. Andra akter skall antas på förslag av kommissionen om detta föreskrivs i konstitutionen.

3. Kommissionen skall bestå av ett kollegium som är sammansatt av en ordförande, unionens utrikesminister/vice ordförande och tretton europeiska kommissionärer som väljs enligt system med lika rotation mellan medlemsstaterna. Detta system skall fastställas genom ett europeiskt beslut antaget av Europeiska rådet som grundar sig på följande principer:

a) Medlemsstaterna skall behandlas fullständigt jämlikt när det fastställs i vilken ordning och hur länge deras medborgare skall vara ledamöter av kollegiet. Skillnaden mellan det totala antalet mandatperioder för medborgare från två givna medlemsstater får därför aldrig överstiga ett.

b) Med förbehåll för punkt a skall vart och ett av de på varandra följande kollegierna ha en sådan sammansättning att det på ett tillfredsställande sätt

speglar unionens samtliga medlemsstaters demografiska och geografiska spännvidd.

Kommissionens ordförande skall utnämna kommissionärer utan rösträtt, som skall utses enligt samma kriterier som kollegiets ledamöter och komma från alla andra medlemsstater.

Dessa bestämmelser skall få verkan den 1 november 2009.

4. Kommissionen skall fullgöra sina uppgifter under full oavhängighet. När de europeiska kommissionärerna och övriga kommissionärer fullgör sina skyldigheter får de varken begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller något annat organ.

5. Kommissionen skall som kollegium vara ansvarig inför Europaparlamentet. Kommissionens ordförande skall vara ansvarig för kommissionärernas verksamhet inför Europaparlamentet. Europaparlamentet får anta ett förslag om misstroendevotum mot kommissionen enligt reglerna i artikel III-243 i konstitutionen. Om förslaget antas skall de europeiska kommissionärerna och övriga kommissionärer kollektivt avgå. Kommissionen skall fortsätta att handlägga löpande ärenden till dess att ett nytt kollegium har utnämnts.

Artikel 26: Europeiska kommissionens ordförande

1. Med hänsyn till valen till Europaparlamentet och efter lämpligt samråd skall Europeiska rådet med kvalificerad majoritet föreslå Europaparlamentet en kandidat till befattningen som kommissionens ordförande. Denna kandidat skall väljas av Europaparlamentet med en majoritet av dess ledamöter. Om denna kandidat inte får majoritet, skall Europeiska rådet föreslå Europaparlamentet en ny kandidat inom en månad enligt samma förfarande.

2. Varje medlemsstat, bestämd på grundval av rotationssystemet, skall upprätta en förteckning över tre personer, med båda könen företrädna, som de anser vara kvalificerade för att ha befattningen som europeisk kommissionär. Genom att välja ut en person från var och en av de föreslagna listorna skall den valda ordföranden välja tretton europeiska kommissionärer för deras duglighet och europeiska engagemang och vars oavhängighet inte kan ifrågasättas. Ordföranden och de personer som utsetts till att vara ledamöter av kommissionen, inklusive unionens framtida utrikesminister, samt de personer som utsetts till kommissionärer utan rösträtt skall som kollegium godkännas vid en omröstning i Europaparlamentet. Kommissionens mandattid skall vara fem år.

3. Kommissionens ordförande skall

fastställa riktlinjer för kommissionens arbete,

besluta om kommissionens interna organisation för att se till att den arbetar konsekvent, effektivt och kollegialt, utse vice ordförande bland kollegiets ledamöter.

En europeisk kommissionär eller kommissionär skall begära sitt entledigande om ordföranden begär detta.

Artikel 27: Unionens utrikesminister

1. Europeiska rådet skall med kvalificerad majoritet och med godkännande av kommissionens ordförande utnämna unionens utrikesminister. Denne eller denna skall leda unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Europeiska rådet kan avsluta hans eller hennes mandatperiod genom samma förfarande.

2. Unionens utrikesminister skall genom sina förslag bidra till utformningen av den gemensamma utrikespolitiken och skall såsom ministerrådets bemyndigade ställföreträdare verkställa denna politik. Han eller hon skall handla på samma sätt i fråga om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken.

3. Unionens utrikesminister skall vara en av Europeiska kommissionens vice ordförande. Han eller hon skall där ha ansvar för de yttre förbindelserna och för samordningen av övriga delar av unionens yttre åtgärder. Vid utövandet av detta ansvar inom kommissionen och endast för dessa ansvarsområden skall unionens utrikesminister omfattas av de förfaranden som reglerar kommissionens arbete.

Artikel 28: Domstolen

1. Domstolen skall omfatta Europeiska domstolen, den allmänna underrätten och specialdomstolar. Den skall säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av konstitutionen.

Medlemsstaterna skall fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom unionsrättens område.

2. Europeiska domstolen skall bestå av en domare per medlemsstat och biträdas av generaladvokater.

Den allmänna underrätten skall ha minst en domare per medlemsstat, och antalet domare skall fastställas i Europeiska domstolens stadga.

Europeiska domstolens domare och generaladvokater samt den allmänna underrättens domare skall utses bland personer vars oavhängighet inte kan ifrågasättas och som uppfyller de villkor som fastställs i artiklarna III-260

och III-261; de skall utses av medlemsstaternas regeringar i samförstånd på sex år; denna mandatperiod kan förnyas.

3. Domstolen skall

besluta när en medlemsstat, en institution eller fysiska eller juridiska personer har väckt talan i enlighet med bestämmelserna i del III,

meddela förhandsavgöranden när en nationell domstol har begärt förhandsavgörande om tolkningen av unionsrätten eller giltigheten av rättsakter som antagits av institutionerna,

besluta i de övriga mål som föreskrivs i konstitutionen.

Kapitel II - Övriga institutioner och organ

Artikel 29: Europeiska centralbanken

1. Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna skall utgöra Europeiska centralbankssystemet. Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna i de medlemsstater som infört unionens valuta, euron, skall föra unionens monetära politik.
2. Europeiska centralbankssystemet skall styras av Europeiska centralbankens beslutande organ. Huvudmålet för Europeiska centralbankssystemet skall vara att upprätthålla prisstabilitet. Utan att åsidosätta detta mål skall det stödja den allmänna ekonomiska politiken inom unionen för att bidra till att förverkliga unionens mål. Det skall utföra alla andra centralbanksuppgifter i enlighet med bestämmelserna i del III och Europeiska centralbankssystemets och Europeiska centralbankens stadgar.
3. Europeiska centralbanken skall vara en institution med status som en juridisk person. Endast banken får tillåta utgivning av euron. Den skall vara oavhängig när den utövar sina befogenheter och i fråga om sin ekonomi. Unionens institutioner och organ samt medlemsstaternas regeringar förbinder sig att respektera denna princip.
4. Europeiska centralbanken skall vidta de åtgärder som behövs för att utföra sina uppgifter i enlighet med bestämmelserna i artiklarna III-77-III-83 och III-90 och på de villkor som fastställs i Europeiska centralbankssystemets och Europeiska centralbankens stadgar. I enlighet med samma bestämmelser skall de medlemsstater som inte har infört euron, liksom deras centralbanker, behålla sina befogenheter på det monetära området.
5. Inom sitt behörighetsområde skall Europeiska centralbanken höras om varje förslag till unionsakt samt om varje förslag till rättsregler på nationell nivå, och den får avge yttranden.

6. Europeiska centralbankens beslutande organ, deras sammansättning och deras regler för verksamheten fastställs i artiklarna III-84–III-87 samt i Europeiska centralbankssystemets och Europeiska centralbankens stadgar.

Artikel 30: Revisionsrätten

1. Revisionsrätten skall vara den institution som reviderar räkenskaperna.
2. Den skall granska räkenskaperna över unionens samtliga inkomster och utgifter och förvissa sig om att den ekonomiska förvaltningen varit sund.
3. Den skall bestå av en medborgare från varje medlemsstat. Dess ledamöter skall fullgöra sina skyldigheter under full oavhängighet.

Artikel 31: Unionens rådgivande organ

1. Europaparlamentet, ministerrådet och kommissionen skall bistås av en regionkommitté samt en ekonomisk och social kommitté, som skall utöva rådgivande funktioner.
2. Regionkommittén skall bestå av företrädare för regionala och lokala organ som antingen har valts till ett regionalt eller lokalt organ eller är politiskt ansvariga inför en vald församling.
3. Ekonomiska och sociala kommittén skall vara sammansatt av företrädare för organisationer för arbetsgivare, löntagare och andra företrädare för det civila samhället, särskilt inom socioekonomiska, medborgerliga områden och fackområden samt kulturella områden.
4. Regionkommitténs samt Ekonomiska och sociala kommitténs ledamöter får inte bindas av några instruktioner. De skall i unionens allmänna intresse fullgöra sina skyldigheter under full oavhängighet.
5. Reglerna för dessa kommittéers sammansättning, för hur deras ledamöter skall utses, för deras befogenheter och arbetsätt fastställs i artiklarna III-292 - III-298. Reglerna för deras sammansättning skall regelbundet ses över av ministerrådet på förslag från kommissionen för att följa unionens utveckling på det ekonomiska, sociala och demografiska området.

AVDELNING V: UTÖVANDE AV UNIONENS BEFOGENHETER

Kapitel I – Allmänna bestämmelser

Artikel 32: Unionens rättsakter

1. När unionen utövar de befogenheter som den tilldelas i konstitutionen skall den som rättsliga instrument i enlighet med bestämmelserna i del III

använda europeiska lagar, europeiska ramlagar, europeiska förordningar, europeiska beslut samt rekommendationer och yttranden.

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

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

En europeisk förordning är inte en rättsakt, men skall ha allmän giltighet för genomförandet av rättsakter och vissa särskilda bestämmelser i konstitutionen. Den kan antingen till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat, eller med avseende på det resultat som skall uppnås vara bindande för varje medlemsstat som den riktar sig till överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Ett europeiskt beslut är inte en rättsakt, men skall till alla delar vara bindande. Om det är riktat skall det vara bindande endast för dem som det är riktat till.

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

2. När ett förslag till rättsakt läggs fram för Europaparlamentet och ministerrådet skall dessa avstå från att anta akter som inte anges i denna artikel på det berörda området.

Artikel 33: Rättsakter

1. Europeiska lagar och ramlagar skall antas gemensamt av Europaparlamentet och ministerrådet på förslag av kommissionen i enlighet med det vanliga lagstiftningsförfarande som avses i artikel III-302. Om de båda institutionerna inte kan enas skall akten inte antas.

I de fall som anges särskilt i artikel III-165 får europeiska lagar och ramlagar antas på initiativ av en grupp medlemsstater i enlighet med artikel III-302.

2. I de särskilda fall som anges i konstitutionen skall europeiska lagar och ramlagar antas av Europaparlamentet med deltagande av ministerrådet eller av detta med deltagande av Europaparlamentet i enlighet med särskilda lagstiftningsförfaranden.

Artikel 34: Akter som inte är rättsakter

1. Ministerrådet och kommissionen skall anta europeiska förordningar eller europeiska beslut i de fall som avses i artiklarna I-35 och I-36 samt i de fall som anges särskilt i konstitutionen. Europeiska rådet skall anta europeiska

beslut i de fall som särskilt anges i konstitutionen. Europeiska centralbanken skall anta europeiska förordningar och europeiska beslut när detta medges i konstitutionen.

2. Ministerrådet och kommissionen samt Europeiska centralbanken skall när detta medges i konstitutionen anta rekommendationer.

Artikel 35: Delegerade förordningar

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

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

2. I de europeiska lagarna eller ramlagarna skall de tillämpningsvillkor som skall gälla för delegeringen uttryckligen fastställas. Dessa villkor kan bestå av följande möjligheter:

Europaparlamentet eller ministerrådet får besluta att återkalla delegeringen. Den delegerade förordningen får träda i kraft endast om Europaparlamentet eller ministerrådet inte har gjort några invändningar inom den tidsfrist som anges i den europeiska lagen eller ramlagen.

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

Artikel 36: Genomförandeakter

1. Medlemsstaterna skall vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra unionens rättsligt bindande akter.

2. Om enhetliga villkor för genomförandet av unionens bindande akter krävs, får kommissionen, eller i särskilda, vederbörligen motiverade fall och i de fall som avses i artikel 39, ministerrådet, genom dessa akter tilldelas genomförandebefogenheter.

3. I den europeiska lagen skall allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av unionens genomförandeakter fastställas i förväg.

4. Unionens genomförandeakter skall utformas som europeiska genomförandeförordningar eller europeiska genomförandebeslut.

Artikel 37: Gemensamma principer för unionens rättsakter

1. Om det inte fastställs särskilt i konstitutionen, skall institutionerna med beaktande av de tillämpliga förfarandena besluta vilken typ av akt som skall antas i varje enskilt fall, i enlighet med den proportionalitetsprincip som anges i artikel 9.

2. Europeiska lagar, ramlagar, förordningar och beslut skall motiveras och innehålla en hänvisning till de förslag eller yttranden som föreskrivs i konstitutionen.

Artikel 38: Offentliggörande och ikraftträdande

1. Europeiska lagar och ramlagar som antas enligt det vanliga lagstiftningsförfarandet skall undertecknas av Europaparlamentets ordförande och ministerrådets ordförande. I övriga fall skall de undertecknas av Europaparlamentets ordförande eller av ministerrådets ordförande.

Europeiska lagar och ramlagar skall offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning och träda i kraft den dag som anges i dem eller, om det inte anges någon dag, den tjugonde dagen efter offentliggörandet.

2. Europeiska förordningar och beslut som inte är riktade eller riktas till samtliga medlemsstater skall undertecknas av ordföranden för den institution som antar dem, offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning och träda i kraft den dag som anges i dem eller, om det inte anges någon dag, den tjugonde dagen efter offentliggörandet.

3. Andra beslut skall delges dem som de riktas till och får verkan genom denna delgivning.

Kapitel II – Särskilda bestämmelser

Artikel 39: Särskilda bestämmelser för genomförandet av den gemensamma utrikes- och Säkerhetspolitiken

1. Europeiska unionen skall föra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som skall grundas på en utveckling av medlemsstaternas ömsesidiga politiska solidaritet, på en identifiering av frågor av allmänt intresse och på en ständigt ökande grad av konvergens i medlemsstaternas åtgärder.

2. Europeiska rådet skall identifiera unionens strategiska intressen och fastställa målen för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Ministerrådet skall utforma denna politik i enlighet med de strategiska riktlinjer som dras upp av Europeiska rådet samt i enlighet med bestämmelserna i del III.

3. Europeiska rådet och ministerrådet skall anta nödvändiga europeiska beslut.

4. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall genomföras av unionens utrikesminister och medlemsstaterna med utnyttjande av medlemsstaternas och unionens resurser.

5. Medlemsstaterna skall inom Europeiska rådet och ministerrådet samråda om alla utrikes- och säkerhetspolitiska frågor av allmänt intresse för att fastställa en gemensam inställning. Innan någon åtgärd får vidtas i internationella sammanhang eller något åtagande som skulle kunna påverka unionens intressen får göras, skall varje medlemsstat samråda med de övriga i Europeiska rådet eller ministerrådet. Medlemsstaterna skall genom att sträva mot ett enat uppträdande säkerställa att unionen kan göra sina intressen och värderingar gällande i internationella sammanhang. Medlemsstaterna skall vara solidariska sinsemellan.

6. Europaparlamentet skall regelbundet höras om de viktigaste aspekterna och de grundläggande valen när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och informeras om hur den utvecklas.

7. När det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall Europeiska rådet och ministerrådet enhälligt anta europeiska beslut utom i de fall som anges i del III. De skall besluta på förslag från en medlemsstat, unionens utrikesminister, eller av ministern med stöd av kommissionen. Europeiska lagar och ramlagar skall undantas.

8. Europeiska rådet får enhälligt besluta att ministerrådet skall besluta med kvalificerad majoritet i andra fall än dem som anges i del III.

Artikel 40: Särskilda bestämmelser för genomförandet av den gemensamma säkerhets- och Försvarspolitiken

1. Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken skall utgöra en integrerande del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den skall tillförsäkra unionen en handlingsförmåga baserad på civila och militära resurser. Unionen kan använda dessa resurser vid uppdrag utanför unionen för att bevara freden, förebygga konflikter och stärka den internationella säkerheten i enlighet med principerna i Förenta nationernas stadga. Dessa uppgifter skall genomföras med resurser som tillhandahålls av medlemsstaterna.

2. Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken skall omfatta den gradvisa utformningen av unionens gemensamma försvarspolitik. Den kommer att leda till ett gemensamt försvar, så snart som Europeiska rådet enhälligt har beslutat detta. Europeiska rådet skall då rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

Unionens politik enligt denna artikel skall inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik, och den skall respektera de förpliktelser som följer av Nordatlantiska fördraget för vissa medlemsstater som anser att deras gemensamma försvar förverkligas inom ramen för Atlantpaksorganisationen och vara förenlig med den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik som har upprättats inom den ramen.

3. Medlemsstaterna skall bidra till de mål som fastställs av ministerrådet genom att ställa civila och militära resurser till unionens förfogande för genomförandet av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. De medlemsstater som tillsammans upprättar multinationella styrkor får även ställa dem till förfogande för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken.

Medlemsstaterna skall förbinda sig att gradvis förbättra sina militära resurser. En europeisk byrå för försvarsmateriel, forskning och militära resurser skall inrättas för att identifiera de operativa behoven, främja åtgärder för att tillgodose dessa, bidra till att identifiera och i förekommande fall genomföra de åtgärder som behövs för att stärka försvarsektorns industriella och tekniska bas, delta i fastställandet av en europeisk politik för resurser och försvarsmateriel samt för att hjälpa ministerrådet att utvärdera om de militära resurserna förbättrats.

4. Europeiska beslut om genomförandet av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, även beslut som rör inledandet av ett sådant uppdrag som avses i denna artikel, skall antas av ministerrådet genom enhälligt beslut på förslag av unionens utrikesminister eller på förslag av en medlemsstat. Unionens utrikesminister får, vid behov gemensamt med kommissionen, föreslå att såväl nationella resurser som unionens instrument används.

5. Ministerrådet får anförtro åt en grupp medlemsstater att genomföra ett uppdrag inom unionens ram för att bevara unionens värden och tjäna dess intressen. Ett sådant uppdrag skall genomföras i enlighet med bestämmelserna i artikel III-211.

6. De medlemsstater som uppfyller högre krav på militära resurser, och som sinsemellan har gjort mer bindande åtaganden på detta område med tanke på de mest krävande uppdragen, skall upprätta ett strukturerat samarbete inom ramen för unionen. Detta samarbete skall ske enligt bestämmelserna i artikel III-213.

7. Så länge som Europeiska rådet inte har beslutat i enlighet med punkt 2 i denna artikel skall ett närmare samarbete upprättas inom unionen när det gäller ömsesidigt försvar. Detta samarbete innebär att om en av de stater som deltar i detta samarbete utsätts för väpnat angrepp på sitt territorium, skall de övriga deltagande staterna ge stöd och bistånd med alla till buds stående

militära och andra medel i enlighet med bestämmelserna i artikel 51 i Förenta nationernas stadga. När de samarbetar närmare i fråga om ömsesidigt försvar skall de deltagande medlemsstaterna ha ett nära samarbete med Atlantpaksorganisationen. Närmare bestämmelser om att delta i samarbetet, om hur det skall fungera och hur beslut om det skall fattas finns i artikel III-214.

8. Europaparlamentet skall regelbundet höras om de viktigaste aspekterna och de grundläggande valmöjligheterna när det gäller den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och underrättats om hur den utvecklas.

Artikel 41: Genomförande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

1. Unionen skall utgöra ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom antagande av europeiska lagar och ramlagar, om så behövs särskilt för tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning på de områden som räknas upp i del III, främjande av ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter, särskilt på grundval av ett ömsesidigt erkännande av rättsliga och utomrättsliga avgöranden, och operativt samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter, däribland polisen, tullen och andra myndigheter som är specialiserade på att förebygga och upptäcka brott.

2. Inom detta område med frihet, säkerhet och rättvisa får de nationella parlamenten delta i de utvärderingssystem som avses i artikel III-161 och vara knutna till den politiska kontrollen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet i enlighet med artiklarna III-177 och III-174.

3. På områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete skall medlemsstaterna ha initiativrätt enligt artikel III-165.

Artikel 42: Solidaritetsklausul

1. Unionen och dess medlemsstater skall handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen skall mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller, för att

- förhindra terroristhot på medlemsstaternas territorier,

skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen vid en eventuell terroristattack,
bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en terroristattack,

- bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en katastrof.

2. De närmare föreskrifterna för genomförandet av denna bestämmelse finns i artikel III-231.

Kapitel III - Fördjupade samarbeten

Artikel 43: Fördjupade samarbeten

1. De medlemsstater som önskar upprätta ett fördjupat samarbete sinsemellan inom ramen för unionens icke exklusiva befogenheter kan utnyttja dess institutioner och utöva dessa befogenheter genom att tillämpa relevanta bestämmelser i konstitutionen inom de gränser och på de villkor som anges i denna artikel och i artiklarna III-322 - III-329.

De fördjupade samarbetena skall syfta till att främja unionens mål, skydda dess intressen och stärka dess integrationsprocess. Samtliga medlemsstater skall kunna delta i samarbetet från början och när som helst i enlighet med artikel III-324.

2. Bemyndigande att genomföra ett fördjupat samarbete skall beviljas av ministerrådet som en sista utväg om det i ministerrådet har fastställts att de mål som eftersträvas genom samarbetet inte kan uppnås inom rimlig tid av hela unionen och förutsatt att det omfattar minst en tredjedel av medlemsstaterna. Ministerrådet skall fatta beslut i enlighet med förfarandet i artikel III-325.

3. Endast medlemmar av ministerrådet som företräder de stater som deltar i ett fördjupat samarbete får delta i antagandet av rättsakter. Samtliga medlemsstater får emellertid delta i ministerrådets överläggningar.

Endast rösterna från de deltagande staternas företrädare krävs för enhällighet. Med kvalificerad majoritet skall avses majoriteten av rösterna från de deltagande staternas företrädare om de företräder minst tre femtedelar av dessa staters befolkning. När det inte krävs i konstitutionen att ministerrådet skall besluta på grundval av ett förslag från kommissionen, eller när ministerrådet inte beslutar på initiativ av utrikesministern, skall med kvalificerad majoritet avses majoriteten av rösterna från två tredjedelar av de deltagande staterna om de företräder minst tre femtedelar av dessa staters befolkning.

4. Rättsakter som antas inom ett fördjupat samarbete skall vara bindande endast för de stater som deltar i detta. De skall inte betraktas som regelverk som måste godtas av kandidatländerna.

AVDELNING VI: UNIONENS DEMOKRATISKA LIV

Artikel 44: Principen om demokratisk jämlikhet

Unionen skall i all sin verksamhet respektera principen om jämlikhet mellan dess medborgare. De skall få samma uppmärksamhet från unionens institutioner.

Artikel 45: Principen om representativ demokrati

1. Unionens sätt att fungera skall bygga på principen om representativ demokrati.
2. Medborgarna skall företrädas direkt på unionsnivå i Europaparlamentet. Medlemsstaterna skall företrädas i Europeiska rådet och i ministerrådet av sina regeringar vilka själva skall vara ansvariga inför de nationella parlamenten, som valts av deras medborgare.
3. Varje medborgare skall ha rätt att delta i unionens demokratiska liv. Besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.
4. De politiska partierna på europeisk nivå bidrar till att skapa ett europeiskt politiskt medvetande och till att ge uttryck för unionsmedborgarnas vilja.

Artikel 46: Principen om deltagandemokrati

1. Unionens institutioner skall på lämpligt sätt ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden.
2. Unionens institutioner skall föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället.
3. Genom omfattande samråd med alla berörda parter skall kommissionen se till att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna.
4. Minst en miljon unionsmedborgare som kommer från ett betydande antal medlemsstater får uppmana kommissionen att lägga fram lämpliga förslag i frågor där medborgarna anser att det krävs en unionsrättsakt för att genomföra konstitutionen. Bestämmelser om de särskilda förfaranden och villkor som krävs för en sådan framställning till kommissionen skall fastställas i den europeiska lagen.

Artikel 47: Arbetsmarknadens parter och den autonoma sociala dialogen

Europeiska unionen skall erkänna och främja arbetsmarknadsparternas betydelse på unionsnivå och ta hänsyn till skillnaderna i de nationella systemen. Den skall underlätta dialogen mellanarbetsmarknadens parter med respekt för deras autonomi.

Artikel 48: Europeiska ombudsmannen

En europeisk ombudsman som skall utses av Europaparlamentet skall ta emot klagomål som gäller dålig förvaltning inom unionens institutioner, organ eller myndigheter. Han eller hon skall undersöka och rapportera om dessa. Den europeiska ombudsmannen skall vara fullständigt oavhängig i sin ämbetsutövning.

Artikel 49: Öppenhet och insyn när det gäller överläggningarna inom unionens institutioner

1. För att främja en god förvaltning och se till att det civila samhället kan delta skall unionens institutioner, organ och myndigheter utföra sitt arbete så öppet som möjligt.
2. Europaparlamentets sammanträden skall vara offentliga, liksom även ministerrådets sammanträden när lagstiftningsförslag diskuteras och antas.
3. Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt stadgeenliga säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och myndigheters handlingar, oberoende av i vilken form dessa handlingar föreligger, enligt villkoren i del III.
4. De allmänna principer och begränsningar som av skäl som rör allmänna eller enskilda intressen skall styra utövandet av rätten till tillgång till sådana handlingar skall fastställas i en europeisk lag.
5. De institutioner, organ eller myndigheter som avses i punkt 3 skall i sina arbetsordningar fastställa särskilda bestämmelser om tillgång till handlingar i enlighet med den europeiska lag som avses i punkt 4.

Artikel 50: Skydd av personuppgifter

1. Var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.
2. Bestämmelser om skydd för enskilda personer i fråga om behandling av personuppgifter hos unionens institutioner, organ och myndigheter och i medlemsstaterna, när dessa utövar verksamhet som omfattas av unionsrätten, samt om den fria rörligheten för sådana uppgifter skall fastställas i en europeisk lag. En oberoende myndighet skall kontrollera att dessa bestämmelser följs.

Artikel 51: Kyrkors och konfessionslösa organisationers ställning

1. Unionen skall respektera och inte ingripa i kyrkors och religiösa sammanslutningars och samfunds ställning i medlemsstaterna i enlighet med den nationella lagstiftningen.

2. Unionen skall även respektera filosofiska och konfessionslösa organisationers ställning.

3. Unionen skall erkänna deras identitet och deras specifika bidrag och upprätthålla en öppen, tydlig och regelbunden dialog med dessa kyrkor och organisationer.

AVDELNING VII: UNIONENS FINANSER

Artikel 52: Budgetmässiga och finansiella principer

1. Unionens samtliga inkomster och utgifter skall beräknas för varje budgetår och tas upp i budgeten i enlighet med bestämmelserna i del III.

2. Budgetens inkomster och utgifter skall balansera varandra.

3. De utgifter som tas upp i budgeten skall beviljas för ett budgetår i enlighet med den europeiska lag som avses i artikel III-318.

4. För verkställighet av de utgifter som tas upp i budgeten krävs att en rättsligt bindande akt först antas som ger en rättslig grund för unionens åtgärd och för verkställighet av utgifterna i enlighet med den europeiska lag som avses i artikel III-318. Denna akt skall ha formen av en europeisk lag, en europeisk ramlag, en europeisk förordning eller ett europeiskt beslut.

5. För att budgetdisciplinen skall kunna upprätthållas får unionen inte anta akter som kan medföra betydande verkningar för budgeten, utan att avge en försäkran om att förslaget eller åtgärden kan finansieras inom ramen för unionens egna medel och för den fleråriga finansieringsram som avses i artikel 54.

6. Unionens budget skall genomföras i överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning. Medlemsstaterna skall samarbeta med unionen för att de anslag som tagits upp i budgeten skall användas i överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning.

7. Unionen och medlemsstaterna skall bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen i enlighet med bestämmelserna i artikel III-321.

Artikel 53: Unionens medel

1. Unionen skall se till att den har nödvändiga medel för att nå sina mål och genomföra sin politik.

2. Utan att det inverkar på andra inkomster skall unionens budget finansieras helt av egna medel.

3. En europeisk lag utfärdad av ministerrådet skall fastställa gränserna för unionens medel och kan inrätta nya kategorier av medel eller upphäva en befintlig kategori. Denna lag skall inte träda i kraft förrän den har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella regler. Ministerrådet skall besluta enhälligt, efter att ha hört Europaparlamentet.

4. Närmare arrangemang för unionens medel skall fastställas i en europeisk lag utfärdad av ministerrådet. Ministerrådet skall besluta efter Europaparlamentets godkännande.

Artikel 54: Den fleråriga finansieringsramen

1. Den fleråriga finansieringsramen skall säkerställa en regelbunden utveckling av unionens utgifter inom gränserna för de egna medlen. Ramen skall fastställa beloppen för de årliga taken för åtagandebemyndiganden för varje utgiftskategori i enlighet med bestämmelserna i artikel III-308.

2. Den fleråriga finansieringsramen skall fastställas i en europeisk lag utfärdad av ministerrådet. Ministerrådet skall fatta beslut efter godkännande av Europaparlamentet som skall fatta beslut med en majoritet av sina ledamöter.

3. Unionens årliga budget skall fastställas med iakttagande av den fleråriga finansieringsramen.

4. Ministerrådet skall besluta enhälligt när det antar den första fleråriga finansieringsramen efter det att konstitutionen trätt i kraft.

Artikel 55: Unionens budget

Europaparlamentet och ministerrådet skall på förslag av kommissionen och i enlighet med bestämmelserna i artikel III-310 anta den europeiska lag som fastställer unionens årliga budget.

AVDELNING VIII: UNIONEN OCH DESS NÄRMASTE OMVÄRLD

Artikel 56: Unionen och dess närmaste omvärld

1. Unionen skall utveckla särskilda förbindelser med närbelägna stater i syfte att skapa ett område med välstånd och god grannsämja som grundar sig på unionens värderingar och utmärks av nära och fredliga förbindelser som bygger på samarbete.

2. För att genomföra detta får unionen ingå och genomföra särskilda avtal med de berörda länderna enligt bestämmelserna i artikel III-227. Dessa avtal får innebära ömsesidiga rättigheter och skyldigheter och möjligheten att

genomföra åtgärder gemensamt. Genomförandet av dem skall omfattas av regelbundet samråd.

AVDELNING IX: MEDLEMSKAP I UNIONEN

Artikel 57: Villkor för medlemskap och förfarande för anslutning till unionen

1. Unionen skall vara öppen för alla europeiska stater som respekterar de värden som anges i artikel 2 och förbinder sig att gemensamt främja dem.
2. Varje europeisk stat som önskar bli medlem av unionen skall ställa sin ansökan till ministerrådet. Europaparlamentet och medlemsstaternas nationella parlament skall underrättas om denna ansökan. Ministerrådet skall besluta enhälligt efter att ha hört kommissionen och efter godkännande av Europaparlamentet. Villkoren för att upptas som medlem skall fastställas i ett avtal mellan medlemsstaterna och den ansökande staten. Detta avtal skall ratificeras av samtliga avtalslutande stater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser.

Artikel 58: Tillfälligt upphävande av rättigheterna till medlemskap i unionen

1. Ministerrådet får på motiverat förslag från en tredjedel av medlemsstaterna, från Europaparlamentet eller från kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, med en majoritet på fyra femtedelar av sina medlemmar, anta ett europeiskt beslut som slår fast att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter de värden som anges i artikel 2. Innan detta slås fast skall ministerrådet höra den berörda medlemsstaten och får enligt samma förfarande framföra rekommendationer till denna stat. Ministerrådet skall regelbundet kontrollera om de skäl som har lett till ett sådant beslut fortfarande är giltiga.
2. Europeiska rådet får på förslag från en tredjedel av medlemsstaterna eller från kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, samt efter att ha uppmanat medlemsstaten att framföra sina synpunkter i frågan, enhälligt anta ett europeiskt beslut som slår fast att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter värden som anges i artikel 2.
3. När detta har fastslagits enligt punkt 2, får ministerrådet, som skall besluta med kvalificerad majoritet, anta ett europeiskt beslut som tillfälligt upphäver vissa av de rättigheter som medlemsstaten har till följd av konstitutionen, inbegripet medlemsstatens rösträtt i ministerrådet. Ministerrådet skall därvid beakta de möjliga följderna som ett sådant tillfälligt upphävande kan få för fysiska och juridiska personers rättigheter och skyldigheter.

Denna medlemsstat skall under alla omständigheter fortsätta att vara bunden av sina skyldigheter enligt konstitutionen.

4. Ministerrådet får senare med kvalificerad majoritet anta ett europeiskt beslut om ändring eller återkallande av de åtgärder som har vidtagits enligt punkt 3, om den situation som ledde till att åtgärderna infördes har förändrats.

5. Vid tillämpningen av denna artikel skall ministerrådet fatta beslut utan att beakta den ifrågavarande medlemsstatens röst. Att personligen närvarande eller företrädde medlemmar avstår från att rösta hindrar inte att sådana beslut som avses i punkt 2 antas.

Denna punkt skall också tillämpas om rösträtt i enlighet med punkt 3 tillfälligt inte får utövas.

6. Vid tillämpningen av punkterna 1 och 2 skall Europaparlamentet fatta beslut med två tredjedelar av de avgivna rösterna, som skall representera majoriteten av dess ledamöter.

Artikel 59: Frivilligt utträde ur unionen

1. Varje medlemsstat får i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser besluta att utträda ur Europeiska unionen.

2. Den medlemsstat som beslutar att utträda skall anmäla sin avsikt till Europeiska rådet, som skall behandla anmälan. Mot bakgrund av Europeiska rådets riktlinjer skall unionen förhandla fram och ingå ett avtal med denna stat där villkoren för dess utträde fastställs, med beaktande av dess framtida förbindelser med unionen. Detta avtal skall ingås på unionens vägnar av ministerrådet som skall besluta med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande.

Företrädaren för den medlemsstat som utträder skall varken delta i de överläggningar eller i de beslut i Europeiska rådet eller ministerrådet som rör den staten.

3. Konstitutionen skall upphöra att vara tillämplig på den berörda staten från och med den dag då avtalet om utträde träder i kraft eller, om det inte finns något sådant avtal, två år efter den anmälan som avses i punkt 2, om inte Europeiska rådet i samförstånd med den berörda medlemsstaten beslutar att förlänga denna tidsfrist.

4. Om den stat som utträtt ur unionen begär att på nytt få ansluta sig skall dess begäran omfattas av förfarandet i artikel 57.

Litteraturförteckning

- Richard **Baldwin**
Mika **Widgren** Decision Making and the Constitutional Treaty:
Will the IGC discard Giscard? Maktanalys,
<http://www.const.sns.se/europa/konventet.htm>,
den 13 augusti 2003 kl. 15.30
- Carl Fredrik **Bergström**
Matilda **Rotkirch** Förslaget om införande av en formell
normhierarki: en förtydligad ansvarsuppdelning?,
Europarättslig tidskrift 2003 nr. 2, s. 279-288
- Kajsa **Ekholm Friedman**
Jonathan **Friedman** Globaliseringen, Vandringar med böcker,
Bibliotekstjänst 2003/2
- Jürgen **Habermas** Den postnationella konstellationen, Daidalos
(Göteborg), 1999/? Frankfurt am Main, 1998
- Pär **Hallström** Kommentar till Europeiska konventets arbete,
Europarättslig tidskrift 2003 nr 2, s. 305-308
- Ulrich **Halter** Pathos and Patina: The Failure and Promise of
Constitutionalism in the European Imagination,
European Law Journal, February 2003, p. 14-44
- T.C. **Hartley** The Foundations of European Community Law,
Oxford 4th Ed. 1998
- Thomas **Hobbes** Leviathan or the matter, forme and power of a
Commonwealth ecclesiasticall and civil, Oxford
1946
- David **Hume** Of the Original Contract, Essays, Moral,
Political, and Literary Part II, Essay XII, Edited
by Eugene F. Miller, Liberty Fund Inc. 1987
(1752),
<http://www.econlib.org/library/LFBooks/Hume/hmMPL35.html> den 4 juli 2003 kl. 14.53
- Fredrik **Langdal** Centralisering och vertikal beslutskompetens i
den Europeiska unionen – bakgrund och möjliga
reformer, Europarättslig tidskrift 2003 nr. 2, s.
289-302
- Koen **Lenaerts**
Marlines **Desomer** Bricks for a Constitutional Treaty of the
European Union: values, objectives and means,
European Law Review 2002, p 377-407

- John Locke** Andra avhandlingen om styrelseskicket, En essä angående den civila styrelsens sanna ursprung, räckvidd och mål, Göteborg 1998
- Neil MacCormick** Questioning Sovereignty – Law, State, and Practical Reason, Oxford 1999.
- Peter Malanczuk** Akehurst's Modern Introduction to International Law, London 7th Ed. 1997
- Joakim Nergelius** (red) Rättsfilosofi – Samhälle och moral genom tiderna, Lund 2001
- Ingolf Pernice** Multilevel constitutionalism in the European Union, European Law Review 2002, p 511-529
- Olof Peterson,**
Ulrika Mörth,
Johan P. Olsen,
Jonas Tallberg Demokratirådets rapport 2003 – Demokrati i EU, Stockholm 2003
- Ben Rosamond** Theories of European Integration, New York 2000
- Bertrand Russell** Västerlandets filosofi, Stockholm (1948) 7:e utgåvan 1994
- Stephen Weatherill** Competence, Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe, p. 45-66, Edited by Bruno de Witt, European University Institute, April 2003,
http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth020403_en.pdf, den 10 juni 2003 kl. 10.54
- Ola Zetterquist** A Europe of the Member States or of the Citizens? Two Philosophical Perspectives on Sovereignty and Rights in the European Community, Lund 2002
- The Blackwell encyclopaedia of political thought, Oxford 1987
- <http://www.const.sns.se/europa/grundlag.pdf> den 16 juni 2003 kl. 10.40
- http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_10_sv.pdf den 16 juni 2003 kl. 11.03
- http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_sv.htm den 13 oktober kl. 14.35

<http://european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf> den 14 oktober 2003 kl.

11.53

<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/symp.html> den 13 oktober kl.

10.43

Dagens Nyheter den 12 juni 2003 – Dragkamp i det sista om makten i EU –
Sigrid Boe, Ingrid Hedström

Dagens Nyheter den 9 februari 2003 – DN Debatt: ”Sverige är ingen
stormakt, Persson” – Jonas Tallberg, Ulrika Mörth, Johan P Olsen, Olof
Petersson

Föredrag av Joakim Nergelius den 14 juli 2003 kl. 8.30

Föreläsning med Kjell-Åke Modéer och Alexander Peczenic den 3 februari
2003

EGT 2000/C 364/01

Rättsfallsförteckning

Van Gend en Loos

Van Gend en Loos v. Nederlandse
Administratie der Belastingen
(Case 26/62)[1963] ECR 1, [1963]
CMLR 105

Van Duyn

Van Duyn v. Home Office (Case
41/74) [1974] ECR 1337, [1975] 1
CMLR 1

Costa v. ENEL

Costa (Flaminio) v. ENEL (Case
6/64)[1964] ECR 585, [1964[]
CMLR 425

Kalanke v. Bremen

Kalanke v. Freie Hansestadt
Bremen (Case C-450/93)[1995]
ECR I-3051

Brunner v. European Union Treaty

Brunner v. European Union Treaty
(Case 2 BvR 2134/92 &
2159/92)[1994] 1 CMLR 57