

CONV 359/02

CONTRIB 124

FØLGESKRIVELSE

fra: sekretariatet

til: konventet

Vedr.: **Bidrag fra Josef Chabert, observatør for Regionsudvalget og medlem af konventet:**
– "En forfatning for de europæiske borgere"

Generalsekretæren for konventet har af Josef Chabert, observatør for Regionsudvalget og medlem af konventet, modtaget vedlagte udtalelse fra Regionsudvalget som bidrag til konventet.

Bruxelles, den 18. oktober 2002

REGIONSUDVALGETS INITIATIVUDTAELSE

af 10. oktober 2002

om

En forfatning for de europæiske borgere

REGIONSUDVALGET HAR -

under henvisning til formandskabets konklusioner på Det Europæiske Råd den 14. og 15. december 2001, og især Laeken-erklæringen om Unionens fremtid,

under henvisning til Kommissionens meddelelse "Et forslag til et fremtidigt EU" (KOM(2002) 247 endelig),

under henvisning til Kommissionens hvidbog "Nye styreformer i EU" af 25. juli 2001 (KOM(2001) 428 endelig),

under henvisning til sit bidrag til det europæiske konvent af 4. juli 2002 (CdR 127/2002 fin),

under henvisning til sin resolution af 14. november 2001 om "Forberedelsen af Det Europæiske Råd i Laeken og videreudviklingen af Den Europæiske Union på den næste regeringskonference i 2004" (CdR 104/2001 fin)¹,

under henvisning til sin rapport om nærhed af 20. september 2001 (CdR 436/2000 fin) og Salamanca-erklæringen af 22. juni 2001 (CdR 107/2001 fin),

under henvisning til sin resolution af 4. april 2001 om "Resultatet af Regeringskonferencen 2000 og debatten om Den Europæiske Unions fremtid" (CdR 430/2000 fin)²,

under henvisning til sine udtalelser af 15. september 1999 og 13. april 2000 om Kommissionens rapport om "Bedre lovgivning 1998" og "Bedre lovgivning 1999" (CdR 50/99 fin og CdR 18/2000 fin)³,

under henvisning til sin resolution af 20. september 2000 "En forfatningsmæssig ramme for EU" (CdR 144/2000 fin)⁴,

under henvisning til sin udtalelse af 14. december 2000 om "Nye former for beslutningsstrukturer: Europa som grobund for borgerinitiativ" (CdR 182/2000 fin)⁵ og udtalelsen om "Hvidbogen om styreformer i EU" af 13. marts 2002 (CdR 103/2001 fin)⁶,

under henvisning til udtalelsen om Europa-Parlamentets udkast til betænkning om kompetenceafgrænsningen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne af 13. marts 2002 (CdR 466/2001 fin)⁷,

¹ EFT C 107 af 3.5.2002, s. 36.

² EFT C 253 af 12.9.2001, s. 25.

³ EFT C 374 af 23.12.1999, s. 11 og EFT C 226 af 8.8.2000, s. 60.

⁴ EFT C 22 af 24.1.2002, s. 4.

⁵ EFT C 144 af 16.5.2001, s. 1.

⁶ EFT C 192 af 12.8.2002, s. 24.

⁷ EFT C 192 af 12.8.2002, s. 31.

under henvisning til præsidiets beslutning af 12. juni 2001 om at udarbejde en udtalelse, som foretager en dybtgående analyse af følgevirkningerne af forenklingen, samlingen og konstitutionaliseringen af traktaterne, og pålægge Underudvalget for Konstitutionelle Anliggender og Styreformer i EU det forberedende arbejde,

under henvisning til forslag til udtalelse vedtaget den 9. juli 2002 af Underudvalget for Konstitutionelle Anliggender og Styreformer i EU det forberedende arbejde (ordfører: Mercedes Bresso, (I-PSE), præsident for provinsen Torino) (CdR 114/2002 rev. 2),

og ud fra følgende betragtninger:

Regionsudvalget er blevet opfordret til som observatør at tage aktiv del i det europæiske konvent, som blev nedsat af Det Europæiske Råd på samlingen i Laeken, hvor spørgsmålet om en forfatning for de europæiske borgere blev betragtet som et emne, der skal tages op med henblik på en reform af EU,

stats- og regeringscheferne henviser ved flere lejligheder i Laeken-erklæringen, hvor retningslinjerne for udformningen af en europæisk forfatning afstikkes, til behovet for en forenkling af traktaternes opbygning for at sikre større gennemsigtighed i EU og i beslutningsprocessen og således bringe det nærmere borgerne,

de regionale og lokale myndigheder står i kraft af deres karakter nærmere borgerne end noget andet beslutningsniveau og gennemfører hver dag størstedelen af EU-beslutningerne og bringer således Europa til indbyggerne i deres lokalsamfund,

Regionsudvalget har længe udtalt sig til fordel for konstitutionaliseringsprocessen, og finder det påtrængende nødvendigt at overveje et initiativ, der sigter mod at gøre traktaterne mere gennemsigtige og forståelige for borgerne,

dette støttes af Det europæiske Råd, der anser det for en af de opgaver og reformer, som kræves af et nyt EU, og som er nævnt i Laeken-konklusionerne,

i debatten om EU's fremtid, der er blevet indledt efter Nice som forberedelse til den kommende reform af EU må de regionale og lokale myndigheder ikke være henvist til tilskuerrækkerne,

på den 46. plenarforsamling den 10. oktober 2002

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

*

* *

REGIONSUDVALGETS SYNSPUNKTER OG ANBEFALINGER

1. Forenklingen af traktaterne

Regionsudvalget

1.1 **agter** at undersøge fremgangsmåden for og formålet med at forenkle, samle og konstitutionalisere traktaterne, der i dag ikke fuldt ud opfylder de krav om demokrati, åbenhed og forenkling, som stilles ikke alene af borgerne, men også af de lokale og regionale myndigheder, der er direkte involveret i implementeringen af disse principper.

1.2 **minder om**, at EU på nuværende tidspunkt bygger på fire forskellige traktater og gennemfører sine forskellige politikker i henhold til forskellige procedurer alt afhængigt af emnet. Målsætningerne, beføjelserne og de politiske instrumenter omhandles således hver for sig i disse traktater. Denne situation, der er resultatet af de seneste halvtreds års integrationsproces i EU, er i dag årsag til forvirring, og til tider inkonsekvens, således at EU ikke længere kan handle tilstrækkeligt effektivt. Her forud for den største udvidelse i EU's historie bør man tage fat på dette problem og nå frem til en rationalisering.

1.3 **mener** ikke, at det problem, at traktatbestemmelserne nærmest er fuldstændig uforståelige, kan skubbes til side i en proces, der som hovedformål påberåber sig nærhed til borgerne. En gennemsigtig lovgivning er først og fremmest en lovgivning, som kan læses og forstås af alle borgere.

1.4 **finder** det påtrængende nødvendigt at løse dette spørgsmål, hvis man vil synliggøre EU's værdier for borgerne, men samtidig er det også nødvendigt, at EU-lovgivningen i højere grad fokuserer på essensen. EU-retten bør have det generelle og abstrakte præg, der tilkommer grundlæggende lovgivning, mens det under fuld hensyntagen til subsidiaritetsprincippet og mekanismerne og modellerne for *nye styreformer* overlades til de decentrale lovgivningsinstanser at fastsætte de detaljerede bestemmelser under fuld overholdelse af EU-principperne.

1.5 **påpeger**, at man i denne forbindelse også bør revidere den nuværende sontring mellem Union og Fællesskab for at nå frem til en funktionsmåde, der giver større mulighed for effektivt at øve indflydelse på de spørgsmål, der virkelig interesserer borgerne.

1.6 **mener**, at denne proces ville svare til en omstilling fra de nuværende traktater til en forfatningstraktat via en mekanisme, der ikke blot sigter mod at systematisere, men mod at uddrage de generelle principper, der skal fungere som retningsvisere for fællesskabslovgivningen. En sådan ændring ville give mulighed for at gennemføre en forenkling, som sammendrager Den Europæiske Unions målsætninger i de grundlæggende principper og dermed gør det muligt for borgerne at forstå, hvor vigtigt fællesskabet er.

1.7 **minder om**, at det nu – som erfaringerne fra Nice viser - er nødvendigt at skride til en omfattende reform af traktaterne, som især skal tilgodese følgende to krav: institutionerne skal gøres demokratiske, og effektiviteten skal øges af hensyn til udvidelsen. Resultatet lever ikke op til de udfordringer, Europa står overfor, men udmærker sig dog ved at blotlægge begrænsningerne ved en traktatrevisionsproces, der udelukkende bygger på en regeringskonference. Regeringerne selv har erkendt disse begrænsninger med vedtagelsen af erklæring nr. 23 og således banet vej for en proces, hvor man inddrager en række aktører, der hidtil har været placeret i periferien af beslutningsprocessen, men som er intet mindre end EU-borgernes talerør.

1.8 **gør opmærksom på**, at fremskridt i retning af en styrkelse af EU's handleevne og de dertil hørende beslutningsmekanismer også er påkrævet af hensyn til udvidelsen.

1.9 **understreger**, at det er nødvendigt at omdefinere og præcisere beføjelserne – men under fastholdelse af de væsentlige punkter i fællesskabsmetoden - og at en eventuel overdragelse af beføjelser bør ledsages af passende institutionelle redskaber, som giver egentlig beslutningskompetence.

1.10 **minder specielt om**, at det er vigtigt, at økonomisk, social og regional samhørighed klart anerkendes som en af EU's kerneopgaver, og at ansvaret herfor deles af EU, medlemsstaterne og de lokale og regionale myndigheder.

1.11 **mener**, at vejen til en forfatning er påbegyndt med indkaldelsen af det europæiske konvent gås i retningen af en forfatning, hvor borgerne virkelig skal kunne komme til orde, dels direkte, dels via deres forskellige repræsentanter, og fortælle, hvordan de ønsker, fremtidens Europa skal se ud, og at konventets arbejde kan kulminere med, at et bredt flertal vedtager et udkast til en forfatning for Den Europæiske Union, der lever op til borgernes forventninger og som de kan identificere sig med.

1.12 **understreger**, at det længe har været et prioriteret mål for Regionsudvalget at afhjælpe det demokratiske underskud i den europæiske integrationsproces.

1.13 **fremhæver**, at de regionale og lokale myndigheder er sig bevidste, at de repræsenterer borgerne i forhold til EU-institutionerne og omvendt. Disse myndigheder er jo i praksis bindeledet mellem det regionale og lokale niveau og EU-niveauet. Og de ønsker, at den forenkling af lovgivningen, som man har i sinde at gennemføre, følges op af en bredspektret indsats for at formidle information om EU via traditionelle og utraditionelle kommunikationsmidler ud til især de unge, dvs. de kommende generationer af EU-borgere. Kun grundig viden om principperne bag EU vil kunne sikre, at der udvikles en voksende følelse af reelt tilhørsforhold.

1.14 **påpeger**, at dette aspekt blev indgående drøftet under den første konference om nærhed, der blev afholdt i Salamanca, og den forberedende debat, der gik forud for konferencen. Regionsudvalget står fast på, at nærhedsprincippet er uundværligt, hvis EU skal styres godt, og at den lokale og regionale dimension er en integreret del af dette princip. Det er derfor væsentligt, at de lokale og regionale myndigheders bidrag til et demokratisk fungerende EU synliggøres, især ved at Regionsudvalget deltager i den debat om EU's fremtid, som skal vise EU vejen fra Nice til regeringskonferencen i 2004. De lokale og regionale myndigheder er de aktører, der bedre end nogen anden kan

sikre, at dagligdagens realiteter og borgernes forventninger, som fremstår klarere på det lokale og regionale plan, tilgodeses i de beslutninger, der træffes på EU-plan. Kun ved at sikre denne sammenhæng vil man for alvor få øjnene op for den betydning og værdi, EU har, og genskabe forbindelserne mellem borgerne og EU.

2. Reorganisering af traktaterne

Regionsudvalget

2.1 **mener**, at det både i bilag IV til Nice-traktaten, der indeholder en erklæring om Unionens fremtid, og i konklusionerne fra Laeken og i konventets arbejde udtrykkeligt forudsættes, at man fremmer brede drøftelser med alle berørte parter. De lokale og regionale myndigheder er klart part i denne proces og bør derfor også have mulighed for at tilkendegive, hvordan de ser på reorganiseringen af traktaterne. Dette spørgsmål berører disse myndigheder, ikke kun som de repræsentanter, der er tættest på borgerne, men også som aktører, der i stigende omfang deltager i gennemførelsen og EU's politik og regler.

2.2 **mener**, at det første, ubestridelige problem med de nuværende traktater utvivlsomt er, at de er så vanskelige at læse. Den første forenklingsopgave går klart ud på at sikre, at borgerne i Den Europæiske Union er i stand til at læse og forstå, hvorfor EU eksisterer, og hvilke målsætninger EU har. I den forbindelse ønsker de lokale og regionale myndigheder at understrege, at de er det naturlige referencepunkt for alle EU's borgere og det ideelle forum for information og samråd.

2.3 **understreger**, at EU's lovgivningssystem som nævnt ovenfor skal strammes op til kun at omfatte principperne om kildernes hierarki og om udarbejdelse af regelsæt, der går fra det universelle til det specifikke, men samtidig sikrer, at de grundlæggende principper overholdes til fulde på alle niveauer. Traktaterne skal fortsat have formel karakter af internationale traktater, men de skal sikre, at der i praksis er tale om *ét enkelt retssystem*. Derfor skal de ledende principper nedfældes i den grundlæggende lovgivning. Denne grundlæggende lovgivning skal så suppleres med funktionsrelaterede regler, der kan udstedes hvor som helst og ikke nødvendigvis skal være fuldstændigt sammenfaldende, men derimod bør udformes under hensyntagen til medlemsstaternes særlige karakteristika og forfatninger.

2.4 **mener**, at en borgernær politik forudsætter, at de lokale og regionale myndigheder får en vis skønsmargen i forbindelse med gennemførelsen af EU-beslutningerne. En håndfast europæisk model, der bygger på minutiøs gennemførelse og detaljerede regler for at beskytte konkurrencen, ender med at stække de autonome myndigheders vinger og trænge ind på områder, hvor regioner med et forfatningsmæssigt fundament har kompetence. Det er mere hensigtsmæssigt, at beskyttelsen foregår ved, at man for alvor forsvarede nogle generelle principper, som så udmøntes i præcise bestemmelser og love, der udstedes af medlemsstaterne, regionerne og de lokale myndigheder efter regler for sund fornuft og selvstyre. En god styring, det være sig på et hvilket som helst geografisk niveau, skal nødvendigvis bygge på samråd, og det gælder ikke mindst på lokalt og regionalt plan, hvor det repræsentative demokrati og dets kontrolmuligheder er mest synlige.

2.5 **understreger**, at disse myndigheder har mange vigtige beføjelser i henhold til de nationale forfatninger, også eksklusive beføjelser på en række nøgleområder og derfor har oplagte muligheder for at fungere som tolke, som talerør for borgerne i deres forhold til EU. Det er et ubestrideligt faktum, at den politiske unions mangel i de senere år har haft en negativ indflydelse på EU-borgernes opfattelse af Unionen som en egentlig politisk enhed og svækket deres tilhørsfølelse. For at rette op på dette er det afgørende, at EU åbner sig for borgerne og vedtager et politisk program og

aktionslinjer. De rene regeringskonferencer skal nødvendigvis skiftes ud med en procedure for ændring af traktaterne, hvilket man har taget hul på med EU-konventet, så man på et gennemsigtigt grundlag kan skabe en europæisk forfatningstraktat, som Regionsudvalget allerede har udtalt sig positivt om. For at opnå dette skal der gennemføres institutionelle ændringer af så gennemgribende karakter, at der kun kan være tale om en konstitutionel reform.

2.6 **mener**, at sondringen mellem den grundlæggende traktat og de øvrige bestemmelser, der på nuværende tidspunkt er indeholdt i traktaten, også burde indebære forskellige procedurer for ændring med forskellige former for kvalificeret flertal.

3. EU's charter om grundlæggende rettigheder

Regionsudvalget

3.1 **mener**, at EU skal indgå en "pagt" med EU-borgerne som udtryk for en stærk tilhørsfølelse, der kan sikre, at borgerne er villige til at dele skæbne. EU's charter om grundlæggende rettigheder udmærkede sig netop ved dette, og det er det, der giver sin store berettigelse. Det repræsenterede to væsentlige innovative aspekter: fremgangsmåden med et ad hoc-konvent var ny, og charteret beskæftigede sig med spørgsmål, som umiddelbart havde borgernes interesse, nemlig deres rettigheder.

3.2 **understreger**, at Regionsudvalget gang på gang har slået til lyd for, at charteret skal være bindende, og at der sigtes mod at gøre det til en integreret del af en bredere forfatningsramme for EU med det formål at sikre ukrænkeligheden af de rettigheder, chartret omfatter. Endvidere har det henledt opmærksomheden på, hvad de lokale og regionale myndigheder ønsker sig af denne nye forfatningsproces, som de agter at spille en afgørende rolle i. De rettigheder, som bygger på et fælles værdigrundlag i medlemsstaterne, bør være forankret i EU's traktater. Det gælder frem for alt menneskerettigheder og borgerrettigheder, mens økonomiske og sociale rettigheder i mange medlemsstater i stor udstrækning er de lokale og regionale myndigheders ansvar og derfor bør forblive politiske målsætninger på EU-niveau. Der udtrykkes håb om, at en løsning af spørgsmålet om EU's juridiske person også vil give EU mulighed for at tilslutte sig Europarådets konvention om menneskerettigheder, som allerede er blevet undertegnet af alle EU's medlemsstater

3.3 **minder om**, at det var ved topmødet i Nice, at der tegnede sig konkrete perspektiver for igangsættelse af en institutionel reform af EU, som er inspireret af konventmodellen, der førte til udarbejdelse af EU's charter om grundlæggende rettigheder.

4. Vedtagelsen af en forfatningstekst

Regionsudvalget

4.1 **minder om**, at det allerede for længe siden har tilkendegivet sin støtte til en forfatningsmæssig ordning for EU, der respekterer de forskellige medlemsstaters gældende forfatninger, men som sigter mod at udfylde det nuværende demokratiske underskud på EU-plan.

4.2 **beklager**, at de lokale og regionale myndigheder fortsat kun tildeles en marginal rolle, idet deres repræsentanter ikke er medregnet som fuldgældige medlemmer af det konvent, som har til opgave at udarbejde et udkast til en forfatningstraktat.

4.3 **bekræfter**, at instrumenterne, beføjelserne og beslutningsprocedurerne i de nuværende traktater ikke er tilstrækkelige til at garantere, at EU-beslutningsprocessen fungerer effektivt i forhold til udfordringerne i en virkelighed med tiltagende indbyrdes afhængighed.

4.4 **kræver**, at subsidiaritets- og nærhedsprincippet i højere grad sikres, garanteres og gennemføres i den nye forfatningsramme, og at man finder en bedre balance indbyrdes mellem EU-institutionerne og mellem EU-institutionerne og de øvrige forvaltningssteder.

4.5 **mener**, at den kommende forfatningstraktat bør være en grundlæggende traktat, som ikke bør begrænse sig til blot at være en omlægning af den eksisterende, men skal styrke institutionerne ved at fjerne det nuværende demokratiske underskud i EU. For at opnå dette vil det være vigtigt at styrke Europa-Parlamentets rolle, men også at imødekomme borgernes krav om nærhed ved i højere grad at inddrage de lokale og regionale myndigheder enten via deres repræsentative forsamling, Regionsudvalget eller direkte i kraft af de beføjelser, de enkelte nationale forfatninger tillægger dem.

4.6 **er af den opfattelse**, at forfatningstraktaten bør knæsatte dels de værdier, som ligger til grund for den europæiske integrationsproces, og som EU agter at honorere, dels de principper, der ligger bag det regelværk, som efterfølgende skal anvendes på detailreglerne, og som bl.a. bør omfatte:

- subsidiaritetsprincippet som grundlæggende princip, også på det subnationale plan i overensstemmelse med de enkelte medlemsstaters forfatninger,
- proportionalitetsprincippet,
- princippet om god forvaltningsskik og partnerskab,
- fleksibilitet i gennemførelsen på nationalt, regionalt og subregionalt plan.

4.7 **mener**, at man i forbindelse med udarbejdelsen af forfatningstraktaten og fastlæggelsen af beføjelserne bør undgå en stiv katalogisering og i stedet sigte mod nogle områder, hvor EU bør have øget kompetence. Disse områder bør ud over det nuværende monetære område omfatte fælles sikkerhed og udenrigspolitik, der begge er sektorer, hvor borgerne har det mest udtalte behov for et EU, der taler med én stemme. Sideløbende hermed vil der så være konkurrerende kompetencer på EU- og nationalt plan om de store spørgsmål, medens den egentlige implementering, alt afhængigt af medlemsstaternes forfatninger, skal overlades til det nationale eller subregionale plan.

Bruxelles, den 10. oktober 2002

Albert Bore
Formand for
Regionsudvalget

Vincenzo Falcone
Generalsekretær for
Regionsudvalget