

CONV 517/03

FØLGESKRIVELSE

fra: sekretariatet

til: konventet

Vedr.: Beslutninger vedtaget af Europa-Parlamentet, som Íñigo Méndez de Vigo y Montojo har fremsendt

"De regionale og lokale myndigheders rolle i opbygningen af Europa"

"Retsakernes typologi og normhierarkiet i Den Europæiske Union"

Generalsekretæren for konventet har fra Íñigo Méndez de Vigo y Montojo, medlem af konventet, modtaget følgende dokumenter (jf. bilaget), som han ønsker at henlede konventsmedlemmernes opmærksomhed på:

- Europa-Parlamentets beslutning af 14. januar 2003 om de regionale og lokale myndigheders rolle i opbygningen af Europa
 - Europa-Parlamentets beslutning af 17. december 2002 om retsakernes typologi og normhierarkiet i Den Europæiske Union.
-
-

De regionale og lokale myndigheders rolle i opbygningen af Europa

Europa-Parlamentets beslutning om de regionale og lokale myndigheders rolle i opbygningen af Europa (2002/2141(INI))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til den traktat, der blev undertegnet i Nice den 26. februar 2001, især punkt 6 i erklæring nr. 23 om Unionens fremtid,
 - der henviser til erklæringen om Den Europæiske Unions fremtid, som blev vedtaget af Det Europæiske Råd i Laeken den 15. december 2001,
 - der henviser til Kommissionens hvidbog om nye styreformer i EU¹ og sin beslutning af 29. november 2001 om denne hvidbog²,
 - der henviser til sin beslutning af 16. maj 2002 om kompetenceafgrænsning mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne³,
 - der henviser til medlemsstaternes territoriale struktur som fastlagt i deres respektive forfatninger,
 - der henviser til EU's charter om grundlæggende rettigheder,
 - der henviser til Fællesskabets charter for regionalisering⁴,
 - der henviser til EF-traktatens artikel 265,
 - der henviser til forretningsordenens artikel 53 og 163,
 - der henviser til Regionsudvalgets udtalelse af 21. november 2002 om de regionale og lokale myndigheders rolle i opbygningen af Europa⁵,
 - der henviser til betænkning fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender og udtalelser fra Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender og Udvalget om Kvinders Rettigheder og Lige Muligheder (A5-0427/2002),
- A. der henviser til, at Den Europæiske Union hviler på en dobbelt legitimitet som en union af både stater og borgere; der konstaterer, at der i de seneste årtier parallelt med opbygningen af Europa har vist sig en stigende tendens til regionalisering og decentralisering i de fleste medlemsstater, hvilket har medført en styrkelse af talrige regionale enheders ansvarsområder for så vidt angår udformning og gennemførelse af samt kontrol med EU's lovgivning og

¹ EFT C 287 af 12.10.2001, s. 1.

² EFT C 153 E af 27.6.2002, s. 314.

³ P5_TA(2002)0247.

⁴ Fællesskabets charter for regionalisering, vedtaget af Europa-Parlamentet den 18. november 1988, artikel 23, stk. 1 (EFT C 326 af 19.12.1988, s. 289).

⁵ Udtalelse CdR 237/2002.

politikker og har givet dem en ny bevidsthed om deres rolle i Europa; der endvidere konstaterer, at den institutionelle praksis ofte rækker ud over retsforskrifterne,

- B. der konstaterer, at dette forhold har medført stor mangfoldighed på nationalt, kulturelt og institutionelt niveau, som det fremgår af medlemsstaternes forfatnings- og forvaltningsret,
- C. der finder, at EU i lyset af de udfordringer, de potentielle muligheder og den uvished, som globaliseringen skaber, bør udvikle sin kapacitet til at intervenere sideløbende med den kapacitet til at skabe samhørighed og inddrage borgerne, som regioner og kommuner er garanter for,
- D. der henviser til, at der i de seneste år er opstået en større bevidsthed om de forskellige regionale og lokale forvaltningsfunktioner og autonomi i medlemsstaterne, at regionale og lokale forvaltninger kan spille en vigtig rolle i bestræbelserne på at bringe EU tættere på borgerne, hvilket er et vigtigt led i Nice-processen, og at Kommissionen i sin hvidbog om nye styreformer i EU anbefaler et tættere samarbejde mellem EU-institutionerne, de nationale regeringer, de regionale og lokale forvaltninger og civilsamfundet,
- E. der konstaterer, at regionerne og de lokale myndigheder på mangfoldig vis bidrager til den europæiske integrationsproces ved at anvende EU-bestemmelserne på regionalt og lokalt plan, indgå internationale partnerskaber og i grænseområder samarbejde hen over grænserne,
- F. der henviser til præamblen til chartret om grundlæggende rettigheder, hvori det fastslås, at "Unionen bidrager til bevarelsen og udviklingen af [...] fælles værdier under hensyn til de europæiske folks forskelligartede kulturer og traditioner samt til medlemsstaternes nationale identitet og organisering af deres offentlige myndigheder på nationalt, regionalt og lokalt plan",
- G. der henviser til, at beskyttelsen og styrkelsen af det regionale og lokale selvstyre i de forskellige europæiske lande udgør et vigtigt bidrag til opbygningen af Europa, der hviler på principperne om demokrati, nærhed og decentralisering af magten,
- H. der konstaterer, at den demokratiske legitimitet, som institutionerne har på de forskellige forvaltningsniveauer, i hvert enkelt tilfælde har sin egen værdi og begrundelse, og at man bør gå bort fra den hierarkiske og pyramideformede udformning af Unionens institutionelle system,
- I. der mener, at Den Europæiske Union bør sikre de regionale og lokale organer en højere grad af deltagelse i den europæiske beslutningsproces allerede fra den fase, hvor Fællesskabets politikker og retsakter bliver forberedt, og at Unionen ligeledes bør sikre et bedre samarbejde med de enheder, som er pålagt den faktiske gennemførelse af Unionens beslutninger,
- J. der bemærker, at det i henhold til EF-traktatens artikel 203 allerede er muligt for ministre fra regionale regeringer at deltage i deres respektive medlemsstats delegationer i Rådet, når dette er i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats forfatningsmæssige kompetencefordeling,
- K. der henviser til de lokale og regionale organers krav om at spille en større rolle i beslutningsprocessen og mener, at dette krav bør fortolkes og imødekommes på en sådan måde, at det ikke berører den institutionelle ligevægt, som Fællesskabets og Unionens hidtidige succes har bygget på, og som bør styrkes med henblik på den udfordring, som

udvidelsen til 25 - eller flere - medlemsstater udgør,

- L. der bekræfter Regionudvalgets legitimitet og vigtige rolle som det institutionelle talerør for de lokale og regionale organer i EU,
- M. der henviser til det europæiske engagement i de regionale og kommunale råd, som ligeledes bør benytte sig af muligheden for at udtale sig om europæiske anliggender,
- N. der henviser til betydningen af det arbejde, der udføres af Kongressen af Lokale og Regionale Myndigheder i Europa, Forsamlingen af Regioner i Europa (AER), Europæiske Grænseregioners Arbejdsfællesskab (AGEG), Perifere Kystområders Konference (CPRM), Europæiske Kommuner og Regioners Råd (CEMR) og Eurocities, som på europæisk plan fremmer demokratiske lokale og regionale strukturer og det grænseoverskridende og interregionale samarbejde,

Et mere borgernært EU

- 1. finder, at Den Europæiske Union for at komme tættere på borgerne bør udforme nye metoder for regional deltagelse, der anerkender de lokale og regionale organers centrale rolle, især i den forberedende fase af beslutningstagningen og gennemførelsen af Unionens politikker, hvilket kun vil styrke borgernes tilslutning til den videre udvikling af det europæiske integrationsprojekt;
- 2. kræver, at de relevante bestemmelser i den europæiske forfatning anerkender den rolle, der tilkommer regionerne, provinserne og kommunerne samt ethvert territorielt organ, der er en del af medlemsstaterne, i opfyldelsen af Den Europæiske Unions målsætninger; kræver derfor, at forfatningen indeholder præcise bestemmelser om, hvordan subsidiaritetsprincippet udøves, anvendes og kontrolleres; kræver også, at regionerne, når gennemførelsen af direktiver i national ret henhører under deres kompetence, har samme fleksibilitet med hensyn til valg af metoder som de nationale myndigheder i de tilfælde, hvor de er kompetente; opfordrer endvidere indtrængende medlemsstaterne til at styrke de interne mekanismer for deltagelse af regioner og territoriale organer, herunder især sådanne, som har lovgivningsbeføjelser¹, i den samlede statslige beslutningsproces vedrørende de europæiske anliggender, som er af særlig interesse for dem;

Repræsentation og deltagelse

- 3. støtter Regionsudvalgets anmodning om, at den europæiske konvention for lokalt selvstyre indarbejdes i Den Europæiske Unions nye forfatningsmæssige ramme som en del af gældende fællesskabsret med henblik på at opbygge en Union baseret på principperne om demokrati og gennemsigtighed² samt på dialog og samarbejde;
- 4. anmoder Kommissionen om ved forberedelsen af retsakter og udarbejdelsen af fællesskabspolitikker at sikre en fuldstændig og permanent inddragelse af dem, der skal gennemføre disse politikker, idet det nationalt fastlægges på hvilken måde de regionale og lokale myndigheder skal inddrages i dette forberedende arbejde; mener, at ønsket om en forenkling af Unionens arbejdsgang skal kunne forenes med åbning af nye former for

¹ Se sammenfattende rapport vedrørende konventets plenarmøde den 3.-4. oktober 2002 (dok. CONV 331/02, s. 9).

² Regionsudvalgets udtalelse CdR 237/2002, pkt. 1.21.

deltagelse af alle nuværende og potentielle aktører på europæisk plan;

5. bekræfter sin støtte til den anskuelse, der kommer til udtryk i Kommissionens hvidbog om nye styreformer i EU, og hvorefter regionerne og kommunerne er bindeled mellem borgerne og EU-institutionerne; finder, at der ud over den direkte høring af de regionale og kommunale interesser i første række bør foretages høring via Regionsudvalget eller de mest repræsentative europæiske sammenslutninger, der varetager regionale, bymæssige og lokale interesser; anmoder derfor Kommissionen om at følge op på de principforslag, den fremkom med i hvidbogen om nye styreformer;
6. bifalder Kommissionens fremlæggelse af forslag om muligheden for "trepartsaftaler" mellem Unionen, medlemsstaterne og territoriale organer udpeget af sidstnævnte og vil underkaste disse en nøje undersøgelse, navnlig set i lyset af Europa-Parlamentets beføjelser;
7. foreslår et snævrere samarbejde mellem de regionale parlamenter og Europa-Parlamentet, navnlig via dettes Udvalg om Regionalpolitik, Transport og Turisme;

Adgang til Domstolen

8. anmoder konventet om at sikre, at regioner og andre territoriale enheder, på grundlag af subsidiaritetsprincippet og såfremt deres prerogativer er blevet direkte krænkede af en fællesskabsretsakt, kan forsvare deres rettigheder ved Domstolen under den relevante medlemsstats myndighed og i overensstemmelse med dens forfatning eller øvrige nationale bestemmelser;
9. erindrer om, at fastlæggelsen af medlemsstaternes og regionernes respektive beføjelser i konkrete sager under alle omstændigheder alene tilkommer de forfatningsdomstole eller tilsvarende organer, der er tildelt denne rolle i medlemsstaternes forfatninger;
10. anmoder konventet om at give Regionsudvalget ret til at anlægge sag ved Domstolen i tilfælde af overtrædelse af subsidiaritetsprincippet eller for at forsvare sine beføjelser;

Grænseoverskridende samarbejde

11. minder om, at grænseoverskridende samarbejde er en europæisk opgave og et politisk mål for EU; anmoder Kommissionen om i tæt samarbejde med medlemsstaterne og de regionale og lokale myndigheder at fremme grænseoverskridende samarbejde på alle niveauer og navnlig mellem naboregioner; anmoder Kommissionen om at udarbejde et udkast til statut for at lette gennemførelsen af dette grænseoverskridende samarbejde;

Konventet

12. udtrykker tilfredshed med den drøftelse om regionernes og de lokale myndigheders rolle, som konventets Præsidium har taget initiativ til, og som finder sted den 6.-7. februar 2003;
13. foreslår følgende ændringer i traktaterne:
 - a) i EU-traktatens artikel 2, stk. 1, tilføjes følgende mål: "- at fremme den territoriale samhørighed";
 - b) EU-traktatens artikel 6, stk. 3, affattes således: "Unionen respekterer medlemsstaternes

ationale identitet samt deres territoriale struktur og regionernes og kommunernes selvstyre";

- c) i EF-traktatens artikel 5, stk. 2, indsættes efter "medlemsstaterne": "eller af de regionale og lokale myndigheder på grundlag af de beføjelser, de er tillagt i den pågældende medlemsstats retsorden" (resten uændret);
- d) EF-traktatens artikel 10, stk. 1, første punktum, affattes således: "Medlemsstaterne og, i det omfang deres forfatningsmæssige bestemmelser foreskriver det, deres lokale og regionale myndigheder træffer inden for rammerne af deres respektive beføjelser alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter vedtaget af Fællesskabets institutioner";
- e) i EF-traktaten indsættes følgende nye artikel 10 A: "På de områder, der er omfattet af de nationale lovgivninger, deltager medlemsstaternes regionale og lokale myndigheder i gennemførelsen af Unionens mål og styrkelsen heraf";
- f) i EF-traktaten indsættes som artikel 151 A: "Fællesskabet respekterer og fremmer inden for sit kompetenceområde den sproglige mangfoldighed i Europa, herunder regionale sprog eller mindretalssprog som udtryk for en sådan mangfoldighed, ved at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og anvende andre hensigtsmæssige instrumenter til opfyldelse af dette mål";
- g) i EF-traktatens artikel 158 tilføjes følgende stykke: "Medlemsstaterne forpligter sig til at fremme det grænseoverskridende samarbejde ved deres indre og ydre grænser samt med henblik herpå at skabe de nødvendige retlige rammer og anvende statutten om grænseoverskridende samarbejde";
- h) i EF-traktatens artikel 211 tilføjes følgende led: "- udøve sin virksomhed i en gensidig partnerskabsånd med medlemsstaterne og deres lokale og regionale organer";
- i) i EF-traktatens artikel 230 indsættes efter stk. 3: "Domstolen kan ligeledes udtale sig om annullationssøgsmål, der indbringes af Regionsudvalget i forbindelse med handlinger, som ikke er forenelige med subsidiaritetsprincippet, eller med henblik på at bevare dettes prærogativer";
- j) i slutningen af EF-traktatens artikel 265 tilføjes følgende stykke: "Rådet og Kommissionen vedtager regelmæssigt en begrundet beretning om de foranstaltninger, der er truffet som følge af Regionsudvalgets udtalelser";

14. ønsker, at der foretages en udbygning af EF-traktatens artikel 299, stk. 2, om regionerne i den yderste periferi;

O
O O

pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet, Kommissionen og Regionsudvalget, medlemsstaternes og kandidatlandenes parlamenter samt til Det Europæiske Konvent.

Typologi og normhierarki

Europa-Parlamentets beslutning om retsakternes typologi og normhierarkiet i Den Europæiske Union (2002/2140(INI))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til erklæringen fra Det Europæiske Råds møde i Laeken den 15. december 2001 om Den Europæiske Unions fremtid¹,
- der henviser til sin beslutning af 18. april 1991 om fællesskabsretsakternes karakter²,
- der henviser til sin beslutning af 13. april 2000 om Europa-Parlamentets forslag til regeringskonferencen³,
- der henviser til sin beslutning af 29. november 2001 om den konstitutionelle proces og Unionens fremtid⁴,
- der henviser til sin beslutning af 29. november 2001 om Kommissionens hvidbog om nye styreformer i EU⁵,
- der henviser til sin beslutning af 5. februar 2002 om gennemførelse af lovgivningen i forbindelse med finansielle tjenester⁶,
- der henviser til sin beslutning af 16. maj 2002 om kompetenceafgrænsning mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne⁷,
- der henviser til forretningsordenens artikel 163,
- der henviser til betænkning fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender (A5-0425/2002),

A. der henviser til, at retsnormernes hierarki i EU er organiseret i to adskilte systemer:

- et horisontalt hierarki, som omfatter EU's og medlemsstaternes retsakter og bygger på tre principper: medlemsstaterne har den almindelige retskompetence; de beføjelser, der er tillagt Unionen, er baseret på subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne; fællesskabsretsakterne har forrang frem for medlemsstaternes retsakter,
- et vertikalt hierarki, som omfatter de forskellige kategorier af generelle EU-retsakter: traktater, direktiver, forordninger, individuelle beslutninger,

B. der henviser til, at opdelingen mellem EU's og medlemsstaternes retsakter med forbehold af visse mindre justeringer er tilfredsstillende, og at den vifte af retlige instrumenter, der har

¹ Formandskabets konklusioner, bilag I.

² EFT C 129 af 20.5.1991, s.136.

³ EFT C 40 af 7.2.2001, s. 409.

⁴ EFT C 153 E af 27.6.2002, s. 310.

⁵ EFT C 153 E af 27.6.2002, s. 314.

⁶ P5_TA(2002)0035.

⁷ P5_TA(2002)0247.

hjemmel i EF-traktaten, gør det muligt effektivt at tilgodese de relevante behov, for så vidt som der opereres med en dobbelt sondring:

- mellem direktiver, der opstiller det tilsigtede mål på EU-plan, men overlader det til medlemsstaterne at bestemme form og midler for gennemførelsen, og forordninger, som er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat,
- mellem bindende retsakter, dvs. direktiver og forordninger, og vejledende retsakter som udtalelser og henstillinger,

C. der henviser til, at det imidlertid er påkrævet

- at gennemføre en reform af proceduren til fastlæggelse af EU's beføjelser ved at institutionalisere og udbygge princippet om, at den forfatningsgivende magt skal udøves med deltagelse af en instans som f.eks. Det Europæiske Konvent, der mere direkte repræsenterer EU-borgerne end de nationale regeringer alene, og som i højere grad end regeringerne er i stand til at tage hensyn til det dobbelte krav om subsidiaritet og proportionalitet ved fastsættelsen af beføjelser,
- at sikre en mere målrettet specialisering af de eksisterende retlige instrumenter som direktiver og forordninger for at gøre det muligt for EU i højere grad at tage højde for intensitetskriteriet i sin regulering,
- at indføre instrumenter til koordinering af de nationale politikker for at sikre større effektivitet ved gennemførelsen af de strategiske tiltag, som Det Europæiske Råd vedtager,

D. der henviser til, at inddelingen af EU-institutionernes generelle retsakter er særdeles utilfredsstillende, navnlig af to årsager:

- det dobbelte sæt instrumenter til EU-regulering, der er fastsat i henholdsvis EF-traktaten og EU-traktaten, særlig EU-traktatens afsnit VI,
- den grundlæggende uoverensstemmelse mellem de forskellige kategorier af fællesskabsretsakter, der skyldes, at retsakterne i den enkelte kategori hverken har et homogent regelindhold, en fælles vedtagelsesprocedure eller en særskilt betegnelse,

E. der henviser til, at det derfor er nødvendigt at foretage en samlet omarbejdelse af EU-retsakternes nomenklatur med det formål:

- at standardisere de retlige instrumenter, der er defineret i EF- og EU-traktaterne,
- at indføre mere homogene retsaktkategorier, som defineres efter de pågældende retsakters funktion, vedtagelsesprocedure og formål: forfatningsmæssige retsakter, lovgivningsmæssige, herunder budgetretsakter, og gennemførelsesretsakter,

F. der henviser til, at to faktorer - nemlig forøgelsen af antallet af medlemsstater, der er helt uden fortilfælde, og etableringen af en lovgivende myndighed bestående af Europa-Parlamentet og Rådet, som træffer afgørelse efter en fælles beslutningsprocedure - i forening skaber grundlag for at foretage en vidtgående omorganisering af gennemførelsesbeføjelserne, således som de især er omhandlet i EF-traktatens artikel 202, ud fra følgende to principper:

- den udøvende myndighed bør ikke ligge hos Rådet, der i takt med udvidelserne er ved at udvikle sig til en lovgivende forsamling, men hos Kommissionen og - inden for deres respektive territoriale beføjelser - hos medlemsstaterne eller undtagelsesvis hos et særligtagentur eller et selvregulerende organ,
 - udøvelsen af gennemførelsesbeføjelser bør ske efter nærmere bestemmelser og med de begrænsninger, der fastsættes af den lovgivende myndighed og kontrolleres af dennes to parter,
1. anbefaler, at der foretages en gennemgribende reform af EU-retsakternes typologi efter følgende tre principper:
- et princip om forenkling, som forudsætter, at der sker en afskaffelse af det dobbelte sæt retlige instrumenter, der er fastsat i EU- og EF-traktaterne, med indførelse af en ensartet retsorden, hvor de fællesskabsretlige instrumenter træder i stedet for de særlige instrumenter, som i øjeblikket finder anvendelse efter EU-traktatens afsnit V og VI, fordi kun de fællesskabsretlige procedurer som f.eks. Kommissionens initiativret, beslutningstagning med kvalificeret flertal, den fælles beslutningsprocedure og domstolskontrol kan give alle de nødvendige garantier for effektivitet, demokrati og retssikkerhed,
 - et princip om specialisering, der er baseret på reglen om "én norm, én procedure, ét navn", hvilket forudsætter, at der foretages en klassificering af EU-retsakterne efter funktion, dvs. efter deres forfatningsmæssige, lovgivningsmæssige eller gennemførende karakter, og at der sikres en nøje sammenhæng mellem det normative indhold, vedtagelsesproceduren og betegnelsen for retsakterne i disse tre funktionelle kategorier,
 - et princip om demokratisering, som forudsætter, at reformen af den juridiske nomenklatur ikke foregår med uændrede retsregler, men giver sig udtryk i egentlige demokratiske fremskridt, hvor der sker en systematisk udvidelse af de folkevalgtes beføjelser i beslutningsprocessen efter passende procedurer, både hvad angår udarbejdelsen af forfatningsmæssige og lovgivningsmæssige, herunder budgetmæssige retsakter, og kontrollen med gennemførelsesretsakter, der vedtages efter bemyndigelse fra den lovgivende myndighed; dette princip betyder især, at det udelukkes, at en lovgivningsmæssig eller budgetmæssig retsakt eller gennemførelsesretsakt kan vedtages efter en procedure, hvor ligestillingen mellem den lovgivende myndigheds to parter, dvs. Rådet og Parlamentet, ikke respekteres;
2. foreslår derfor Det Europæiske Konvent, at der i EU's kommende forfatning indføres tre kategorier af retsakter, der hver især er et resultat af relativt homogene vedtagelsesprocedurer, og som er forsynet med specifikke og forståelige betegnelser;

Den forfatningsmæssige blok

Sammensætning

3. foreslår, at den forfatningsmæssige blok kommer til at bestå af én enkelt retsakt, der er opdelt i to dele: del A, forfatningen, bør definere, hvilke grundlæggende rettigheder der gælder i EU, EU's målsætninger og principper, de beføjelser, der er tillagt EU, institutionerne og de procedurer, der finder anvendelse inden for institutionerne; chartret om grundlæggende rettigheder indgår heri; del B bør omfatte samtlige de bestemmelser, der i øjeblikket findes i

traktaterne, og som hverken medtages i forfatningsdelen eller bortfalder; det drejer sig navnlig om bestemmelserne om de principper, der er retningsgivende for EU's sektorpolitikker; der bør anvendes forskellige ændringsprocedurer for del A og del B;

Form

4. konstaterer, at forfatningen forbliver en folkeretlig akt, der undertegnes af medlemsstaterne og ratificeres efter deres respektive forfatningsmæssige procedurer; den kan således kun antage form af en forfatningsmæssig traktat;

Procedure

5. mener, at traktatrevisionsproceduren bør ændres for at fastholde det demokratiske fremskridt, der består i, at et konvent, som for flertallets vedkommende består af folkevalgte medlemmer, spiller en afgørende rolle ved udarbejdelsen af forfatningen; det bør fastlægges, at Det Europæiske Råd skal godkende de udkast til traktatændringer, der udarbejdes af et konvent med Det Europæiske Konvent som forbillede; hvis Det Europæiske Råd ønsker at ændre de forelagte udkast, bør de påtænkte ændringer kræve konventets godkendelse;

Den lovgivningsmæssige blok

Sammensætning

6. foreslår, at den lovgivningsmæssige blok kommer til at bestå af alle retsakter vedtaget efter den fælles beslutningsprocedure af den lovgivende myndigheds to parter, nemlig Europa-Parlamentet og Rådet; sidstnævnte træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen; disse retsakter er opdelt i følgende kategorier:
 - love, som er bindende i alle elementer og direkte gældende, og nødvendigvis fastlægger de grundlæggende principper, de generelle retningslinjer og de vigtigste elementer i de foranstaltninger, der skal træffes med henblik på deres gennemførelse; de fastlægger blandt andet fysiske og juridiske personers rettigheder samt de garantier, som skal være gældende for dem i enhver medlemsstat; i lovene fastsættes formålet med og rækkevidden af de foranstaltninger, som uddeles¹; love, som fastlægger den juridiske, tidsmæssige og finansielle ramme for Unionens handlingsprogrammer samt omfanget og fordelingen af samt tidsplanen for gennemførelsen af de nødvendige bevillinger, betegnes programlove²,
 - rammelove, som er bindende for medlemsstaterne med hensyn til det resultat, der skal nås, men som overlader det til de nationale instanser at afgøre, hvilke midler der skal bruges for at nå dette resultat³; medmindre andet er udtrykkeligt bestemt af den lovgivende myndighed, vedtager de europæiske institutioner ikke lovgivningsmæssige foranstaltninger til gennemførelse af rammelove, idet disse hører under medlemsstaternes enekompetence,

¹ Loven skal erstatte den nuværende forordning, bortset fra forordninger vedrørende EF-støtteprogrammer.

² Programlovene skal erstatte forordninger vedrørende Fællesskabets handlingsprogrammer på områder som strukturudvikling, forskning, videregående uddannelser og personers mobilitet.

³ Rammeloven skal erstatte det nuværende direktiv.

- forfatningsudfyldende eller institutionelle love, som benyttes til at fastsætte de bestemmelser, der er nødvendige for at sikre institutionernes hensigtsmæssige funktion, men som kræver en smidig vedtagelsesprocedure, der dårligt lader sig forene med proceduren for vedtagelse af forfatningsbestemmelser: afgørelsen om egne indtægter, finansforordningen, bestemmelserne om valgordning og valgmåde ved valg til Europa-Parlamentet, statuten for EF-Domstolen, statuten for Revisionsretten, bestemmelserne i visse interinstitutionelle aftaler, retsakter, der vedtages på grundlag af den nuværende artikel 308,
- finanslovene omfatter to typer retsakter:
 - love vedrørende de finansielle overslag, som fastlægger et femårigt finansieringsprogram for Unionen og fastsætter et samlet loft over de tilladte årlige udgifter, lofter over de enkelte sektorer for hele programmeringsperioden og kontoplanen for posterne i hver sektor samt betingelserne for udøvelse af budgetdisciplinen,
 - de årlige finanslove, som er EU-budgettet, samt ændringerne til disse finanslove, som bevarer betegnelsen tillægs- og ændringsbudgetter (TÆB); der er tale om de retsakter, hvormed budgetmyndigheden giver tilladelse til opkrævning af midler og gennemførelse af udgifter i løbet af et regnskabsår på 12 måneder samt til ændring af den oprindelige finanslov i løbet af et regnskabsår;

Procedure

7. foreslår, at alle retsakter vedtages efter den fælles beslutningsprocedure og efter følgende fremgangsmåder:

- love og rammelove vedtages efter den fælles beslutningsprocedure og efter proceduren i traktatens nuværende artikel 251, som dog bør forenkles og præciseres,
- forfatningsudfyldende love bør vedtages inden for rammerne af procedurer, som tager højde for hensynet til demokratiet, der forudsætter Europa-Parlamentets deltagelse som led i den fælles beslutningsprocedure, hensynet til effektivitet, der medfører, at enstemmighedsprincippet ikke bør kunne anvendes, hensynet til disse retsakters højtidelige karakter, der kræver, at stats- og regeringscheferne som kollegium får en fremtrædende placering i beslutningsprocessen; foreslår derfor, at der som procedure vælges den almindelige procedure, som er fastsat for vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter med fælles beslutningstagning, med følgende justeringer:
 - Kommissionen kan kun udøve sin initiativret efter udtrykkelig anmodning fra Det Europæiske Råd,
 - disse retsakter bør vedtages med særlig kvalificeret flertal såvel i Parlamentet som i Rådet,
 - den endelige vedtagelse af disse retsakter henhører under Rådet i dets sammensætning af stats- og regeringschefer, der desuden har kompetence til at anmode institutionerne om at genoptage proceduren på det stadium, som Rådet anser for det mest hensigtsmæssige;

8. foreslår med hensyn til finanslovene, at

- lovgivning vedrørende de finansielle overslag vedtages efter den fælles beslutningsprocedure af budgetmyndighedens to parter efter samme procedure som lovgivningsmæssige retsakter,
- det årlige budget, såvel det oprindelige som ændringerne hertil, vedtages efter en mere gennemskuelig og enkel procedure med fælles beslutningstagning, der gælder både for indtægter og for samtlige udgifter, og således at sondringen mellem procedurerne for fastlæggelse af obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter falder væk og budgetmyndigheden ikke længere udelukkes fra enhver afgørelse om indtægter; budgettet bør ligeledes omfatte udgifter og ressourcer under EUF, som ikke længere bør omfattes af et særskilt budget;

9. mener dog ikke, at den fælles beslutningstagning på budgetområdet kan underkastes samme procedure som den fælles beslutningstagning på det lovgivningsmæssige område, eftersom budgettet skal vedtages inden for en bestemt frist; således bør en endelig forkastelse af finansloven som følge af en uoverensstemmelse mellem Rådet og Parlamentet ikke kunne finde sted; understreger behovet for at forenkle den årlige budgetprocedure og gøre den mere gennemskuelig, hvilket vil gøre det muligt at samle arbejdet over en kortere periode; er klar over, at der er flere muligheder for at komme ud over en eventuel uenighed mellem budgetmyndighedens to parter, og der kunne for eksempel således indføres en mekanisme for automatisk opførelse af de nødvendige bevillinger til dækning af Unionens lovgivningsmæssige og kontraktlige forpligtelser, eller Parlamentet kunne tildeles det "sidste ord" inden for en strengt begrænset maksimumssats for forhøjelse af udgifter i forhold til det foregående budgetår, som er fastlagt for hver enkelt budgetpost; mener, at de to metoder eventuelt kunne kombineres;

10. opfordrer i denne sammenhæng Budgetudvalget snarest at udarbejde en betænkning om en reform af budgetproceduren;

Hierarki

11. mener, at de forfatningsudfyldende love bør være i overensstemmelse med forfatningen, og at love, rammelove og finanslove bør være i overensstemmelse med forfatningen og de forfatningsudfyldende love;

12. henviser imidlertid til, at budgetretsakter rejser fire særlige problemer vedrørende det retlige hierarki, nemlig:

- finanslovene om de finansielle overslag og budgettet bør være i overensstemmelse med bestemmelserne i den forfatningsudfyldende lov om finansforordning,
- budgetafgørelser om indtægter bør være forenelige med bestemmelserne i den forfatningsudfyldende lov vedrørende ordningen med egne indtægter, det vil sige bestemmelserne om loftet for opkrævning, art, sammensætning, opkrævningsmetode og eventuelt maksimalsatser for indtægter via beskatning og bidrag til EU-budgettet; denne ordning bør dog være så fleksibel, at budgetmyndigheden har tilstrækkeligt råderum i forbindelse med fastlæggelsen af bestemmelserne for opkrævning af de indtægter, som er nødvendige til dækning af udgifterne for det pågældende regnskabsår,

- de beløb, der skønnes nødvendige, og som er fastlagt i retsakterne, bør være delvis bindende for budgetmyndigheden, dvs. at sidstnævnte bortset fra undtagelsestilfælde, som er begrundet med, at det er nødvendigt at respektere retsaktens ånd, ikke må overskride de i den pågældende retsakt opførte beløb, men har lov til ikke at opføre hele beløbet i finansloven, hvis det skønnes nødvendigt,
- budgetmyndigheden skal i de årlige budgetter overholde de lofter, som er fastlagt i lovgivningen om de finansielle overslag, men udelukkende for så vidt som denne er vedtaget efter den fælles beslutningsprocedure; de bør kunne ændres efter samme procedure;

Den gennemførende blok

13. mener, at gennemførelsesbeføjelserne skal sikre gennemførelsen af de lovgivningsmæssige retsakter; er derfor af den opfattelse, at de henhører under Kommissionen og - inden for deres respektive territoriale beføjelser - medlemsstaterne; mener imidlertid, at den lovgivende myndighed, som består af Rådet og Parlamentet, til et særligt agentur eller til et selvregulerende organ kan uddelegere opgaven med at fastlægge visse tekniske gennemførelsesforanstaltninger til gennemførelse af lovene;
14. erindrer om, at alle retsakter af gennemførende karakter skal være i overensstemmelse med de lovgivningsmæssige retsakter og være underkastet den generelle legalitetskontrol, som Domstolen udøver;
15. minder om, at artikel 202 bør ændres med henblik på at stadfæste lovgivningsmyndighedens ansvar baseret på fuld ligeret mellem Europa-Parlamentet og Rådet for så vidt angår fastlæggelse af den lovgivningsbeføjelse, der tildeles den udøvende myndighed, og kontrol med udøvelsen af de beføjelser, der er tildelt den, og at der i denne forbindelse desuden bør indføres en kontrolmekanisme i form af en tilbagekaldelsesret ("call back");

Sammensætning

16. foreslår, at retsakter af gennemførende karakter opdeles i følgende to kategorier:
 - administrative bestemmelser, som skal regulere de proceduremæssige betingelser for gennemførelsen af de lovgivningsmæssige og budgetmæssige retsakter; administrative bestemmelser indeholder ingen yderligere eller supplerende bestemmelser i forhold til den lovgivningsmæssige retsakt; administrative bestemmelser er det generelle retlige instrument, som den udøvende fællesskabsmyndighed råder over til at sikre retsakternes gennemførelse; administrative bestemmelser henhører under Kommissionens enekompetence, men Kommissionen kan eventuelt beslutte at rådføre sig med en rådgivende komité bestående af repræsentanter for medlemsstaterne,
 - forskrifter, der fastsættes efter bemyndigelse, og som i overensstemmelse med lovgivningen og inden for de i denne fastlagte grænser fastsætter bestemmelser, som supplerer de bestemmelser, lovgiveren har fastsat; ingen forskrifter af denne art bør kunne vedtages uden bemyndigelse fra og kontrol af den lovgivende myndigheds to parter; bemyndigelsen til at udstede retsakter skal definere område, principper, mål og begrænsninger for delegationen; den kan fastsætte en tidsbegrænsning herfor; den lovgivende myndighed udøver kontrol med forskrifter, der fastsættes efter bemyndigelse;

Procedure

17. mener ikke, at proceduren for vedtagelse og kontrol med forskrifter, der fastsættes efter bemyndigelse, kan være helt den samme, alt efter om den lovgivende myndighed tillægger Kommissionen, en særskilt myndighed, et særligt agentur eller selvregulerende organer ansvaret; foreslår i så henseende følgende retningslinjer:

- forskrifter, der efter bemyndigelse fastsættes af Kommissionen, fremsendes til Rådet og Europa-Parlamentet; hvis Rådet, som træffer afgørelse med kvalificeret flertal, eller Parlamentet, som træffer afgørelse med et flertal af sine medlemmer, inden for tre måneder modsætter sig sådanne forskrifter, underkastes den pågældende tekst den lovgivningsmæssige procedure (fælles beslutningsprocedure) med henblik på at bekræfte, ændre eller forkaste forskrifterne, medmindre Kommissionen tager teksten tilbage,
- forskrifter, der efter bemyndigelse fastsættes af et teknisk eller erhvervsmæssigt organ, og som kan betegnes som tekniske gennemførelsesforskrifter, forelægges den lovgivende myndigheds to parter på samme vilkår som forskrifter, der efter bemyndigelse fastsættes af Kommissionen; Kommissionen har dog beføjelse til at modsætte sig forslaget på samme vilkår den lovgivende myndigheds to parter;

Særlige tilfælde

Bindende retsakter i henhold til EU-traktatens afsnit VI

18. foreslår, at juridisk bindende retsakter i medfør af EU-traktatens artikel 34 ophæves og erstattes af lovgivningsmæssige retsakter; konstaterer, at bestemmelser på visse særligt følsomme områder, f.eks. spørgsmål af strafferetlig karakter, som i øjeblikket indgår i bestemmelser vedtaget i form af konventioner, med henblik på overholdelse af princippet om fælles beslutningstagning kan berettige, at der indføres særlige procedurer, f.eks. vedrørende initiativret eller det flertal, der kræves til vedtagelse;

Internationale aftaler

19. mener, at internationale aftaler, som Unionen har indgået vedrørende:

- etablering af en associering med en eller flere tredjelande eller internationale organisationer,
- etablering af en specifik institutionel ramme med særlige samarbejdsprocedurer,
- den fælles handelspolitik,
- områder, som er underlagt den lovgivningsmæssige eller budgetmæssige fælles beslutningsprocedure,

bør vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet; mener, at forhandlingerne bør ledes af Kommissionen på grundlag af et mandat fra Rådet efter høring af Parlamentet;

20. finder på baggrund af, at internationale aftaler har retskraft, som er trindhøjere i forhold til samtlige interne unionsretsakter, at der bør være nøje kontrol med, at de er i overensstemmelse med forfatningen og de forfatningsudfyldende retsakter; foreslår, at retten til at indhente udtalelse fra Domstolen om, hvorvidt en international aftale er i overensstemmelse med Unionens forfatning og de forfatningsudfyldende retsakter, udstrækkes til Europa-Parlamentet og endog til et betragteligt mindretal af dets medlemmer;

Aftaler mellem arbejdsmarkedets parter i henhold til EF-traktatens artikel 139

21. mener, at aftaler i henhold til traktatens artikel 139 bør godkendes af Kommissionen efter anmodning fra arbejdsmarkedets parter; mener imidlertid ikke, at godkendelsen kan finde sted, hvis den lovgivende myndigheds to parter, Europa-Parlamentet og Rådet, som træffer afgørelse med kvalificeret flertal, modsætter sig dette;
22. erindrer om, at aftaler mellem arbejdsmarkedets parter skal overholde forfatningen og de forfatningsudfyldende retsakter;

Interinstitutionelle aftaler

23. bekræfter på ny, at interinstitutionelle aftaler udgør vigtige instrumenter for samordning og tilrettelæggelse af arbejdsrelationerne mellem institutionerne; mener, at disse aftaler bør være i overensstemmelse med de forfatningsmæssige og forfatningsudfyldende bestemmelser; mener med henblik på, at Domstolen mere effektivt kan udøve sin kontrol, at der bør være mulighed for, at et betragteligt antal medlemmer af Europa-Parlamentet kan indbringe spørgsmålet om lovligheden af sådanne aftaler for denne retsinstans;

Koordinering af de nationale politikker

24. finder det nødvendigt at rationalisere og strukturere procedurerne i traktaterne vedrørende foranstaltninger til koordinering af de nationale politikker; foreslår især i de tilfælde, hvor koordineringskompetencen ligger hos Unionen:
- at foranstaltninger af bindende karakter tager form af en rammelov,
 - at foranstaltninger af ikke-bindende karakter på områder, som henhører under medlemsstaternes kompetence, vedtages af lovgivningsmyndighedens to parter i form af en "henstilling fra lovgivningsmyndigheden"; dette bør gælde for så vidt angår de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik, som skal foreslås af Kommissionen og godkendes af Rådet og Europa-Parlamentet inden for rammerne af en hensigtsmæssig procedure;
25. fremsætter ønske om, at medlemsstaterne i form af en politisk aftale uden for traktatens rammer formaliserer deres koordineringsprocedurer på områder, som henhører under deres kompetence; erklærer sig enig i, at Det Europæiske Råd kan tilskynde Kommissionen til at intervenere på dette område, og bekræfter på ny Europa-Parlamentets ret til at indhente alle nødvendige oplysninger, idet disse koordineringsprocedurer uundgåeligt berører iværksættelsen af fællesskabsdelen af den fælles strategi;
- o
o o
26. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen, medlemsstaternes og kandidatlandenes parlamenter samt til Det Europæiske Konvent.