

**NOTE**

---

fra: præsidiet  
til: konventet

---

Vedr.: **Udkast til artikel 24 - 33 i forfatningstraktaten**

---

**INDLEDNING**

Konventet har i de første artikler i forfatningen berørt spørgsmålene om dennes art, værdier, mål og beføjelser. Med det foreliggende udkast til afsnit V om udøvelsen af beføjelser opfordrer præsidiet nu konventets medlemmer til at behandle de virkemidler, som EU råder over til at udføre sine opgaver.

Forenklingen af EU's instrumenter var et centralt element i Laeken-erklæringen. Konventet har brugt to plenarmøder (den 23.-24. maj og den 12.-13. september 2002) på at behandle de spørgsmål, der blev stillet i denne erklæring. Der blev derefter nedsat en arbejdsgruppe, og konventet drøftede dens konklusioner på plenarmødet den 5. december 2002.

Udkastet til forfatningens afsnit V (artikel 24 og følgende), som præsidiet forelægger for konventets medlemmer, bygger på konklusionerne fra Arbejdsgruppe IX vedrørende Forenkling i lyset af den debat, der har fundet sted i konventet.

Der var bred konsensus om gruppens forslag om radikalt at nedskære antallet af juridiske instrumenter, som EU råder over til at udøve sine beføjelser, og om at give disse instrumenter nogle betegnelser, der er mere forståelige for borgerne. De foreslåede instrumenter tager desuden hensyn til det ønske om at indføre et regelhierarki, som en række konventsmedlemmer har givet udtryk for.

Således skelner man i udkastet mellem lovgivningsmæssige retsakter (europæisk lov og europæisk rammelov) og ikke-lovgivningsmæssige retsakter (europæisk forordning og europæisk afgørelse). Henstillinger og udtalelser er som i dag fortsat ikke-bindende retsakter. Stadig i overensstemmelse med konklusionerne fra gruppe IX og for at gøre det klarere for borgerne begrænser artikel 24, stk. 2, brugen i lovgivningsproceduren af andre retsakter end dem, der er opregnet i artikel 24.

De instrumenter, der er defineret i artikel 24, finder anvendelse på alle forfatningens områder, herunder de områder, der i dag hører under søjle 2 og 3. Imidlertid vil de i overensstemmelse med rapporten fra gruppe IX kunne være omfattet af særlige bestemmelser, der vil blive præciseret i artikel 29, 30 og 31 på baggrund af konklusionerne fra de andre arbejdsgrupper og drøftelserne i konventet.

### **Lovgivningsprocedure**

Love og rammelove, hvis definition svarer til definitionen af forordning og direktiv i den nuværende artikel 249 i TEF, vedtages i fællesskab af de to institutioner, der sammen har den lovgivende funktion i medfør af den fælles beslutningsprocedure, nemlig Europa-Parlamentet og Rådet. Præsidiets foreslår at give den fælles beslutningsprocedure betegnelsen "lovgivningsprocedure", der bedre udtrykker dens nye funktion som generel regel for vedtagelse af lovgivning, og som er mere forståelig for borgerne. Artikel 25, stk. 2, omhandler undtagelser fra denne regel og imødekommer således et ønske fra arbejdsgruppen og en lang række konventsmedlemmer. Disse undtagelser vil blive fastsat specifikt i bestemmelserne i forfatningens del II. Præsidiets agter at forelægge listen over undtagelser til drøftelse i konventet, så det kan tage hensyn hertil under debatten om nærværende udkast til artikler.

For at tage hensyn til konklusionerne fra gruppe IX er kun de væsentlige elementer i lovgivningsproceduren medtaget i forfatningens del I: ligestillingen mellem Europa-Parlamentet og Rådet, Kommissionens lovgivningsmæssige initiativret samt procedurens gennemsigtighed. En detaljeret beskrivelse vil fremgå af en specifik bestemmelse i del II, der med visse tilpasninger vil svare til den nuværende artikel 251. Forpligtelsen til at træffe afgørelse offentligt gælder ligeledes, når Rådet undtagelsesvis vedtager lovgivningsmæssige retsakter efter en anden procedure end lovgivningsproceduren.

I overensstemmelse med konklusionerne fra arbejdsgruppe X er lovgivningsproceduren på området politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager underlagt særlige bestemmelser vedrørende især initiativretten. Selv om de allerede omtales i artikel 25, behandles de først detaljeret i artikel 31.

### **Ikke-lovgivningsmæssige retsakter**

Ikke-lovgivningsmæssige retsakter vedtages af de to institutioner, der har udøvende funktioner, dvs. henholdsvis Rådet og Kommissionen. Det drejer sig om europæiske forordninger, hvis definition svarer til definitionen i den nuværende artikel 249 i TEF, og europæiske afgørelser, der defineres bredere end i den nuværende artikel 249. I overensstemmelse med konklusionerne fra gruppe IX bør afgørelsen blive det eneste juridiske instrument på FUSP-området i medfør af bestemmelserne i artikel 29.

Forordninger og afgørelser tjener til gennemførelse af lovgivningsmæssige retsakter, men også af visse specifikke bestemmelser i forfatningen. Således vedtager i visse tilfælde Kommissionen, men især Rådet retsakter, der ikke er lovgivningsmæssige, direkte på grundlag af traktaten. Rapporten fra gruppe IX nævner nogle kriterier for at identificere denne type retsakter<sup>1</sup>, der bør fastsættes specifikt i del II i forfatningen. Den Europæiske Centralbank vedtager ligeledes forordninger og afgørelser for at udøve sine funktioner, således som den allerede gør i dag.

### **Delegerede retsakter**

Gruppe IX har foreslået at indføre en ny kategori af retsakter, der udbygger eller ændrer visse ikke-væsentlige elementer i de lovgivningsmæssige retsakter. Formålet er at tilskynde lovgiveren til at koncentrere sig om de grundlæggende aspekter og dermed undgå, at love og rammelove bliver for detaljerede. Lovgiveren kan beslutte at delegere de mere tekniske aspekter og samtidig underlægge denne delegation en række strenge betingelser, der giver ham mulighed for eventuelt senere at tilbagekalde sin bemyndigelse til at lovgive. Konventets medlemmer så på dette forslag med interesse, men visse medlemmer har ønsket en række præciseringer.

---

<sup>1</sup> Se den tekniske note på s. 12.

I udkastet til artikel 27 præciseres og fastlægges betingelserne og de nærmere bestemmelser for delegationen. I følge et synspunkt, der har flertal i gruppen og i konventet, er Kommissionen den eneste institution, der kan delegeres til. Lovgiveren bestemmer i hvert enkelt tilfælde målet med samt indholdet og omfanget af delegationen, der under ingen omstændigheder kan vedrøre et områdes væsentlige elementer. Af hensyn til gennemsigtigheden opregnes i forfatningen betingelserne for anvendelse af delegationen, som bestemmes af lovgiveren i hvert enkelt tilfælde, samt de nærmere bestemmelser for afstemning i Europa-Parlamentet eller Rådet om iværksættelsen. Eftersom det drejer sig om normative retsakter, vil de have form af forordninger, hvorfor den præcise betegnelse er delegerede forordninger.

### **Gennemførelsesretsakter**

Forordninger og afgørelser anvendes ligeledes med henblik på gennemførelse af lovgivningsmæssige retsakter. Udkastet til artikel 28 udgør en præcisering i forhold til artikel 202 i TEF, der i øjeblikket regulerer de gennemførelsesbeføjelser, der udøves på fælleskabsplan.

I artikel 28 mindes først om den generelle regel: EU's retsakter gennemføres af medlemsstaterne. Denne regel følger af anvendelsen på dette område af et princip, der allerede er knæsat i en mere generel sammenhæng i forfatningens artikel 9. Undtagelsen, der er begrundet i behovet for ensartede betingelser for gennemførelse, består i at tildele Kommissionen eller eventuelt Rådet gennemførelsesbeføjelser, navnlig for så vidt angår FUSP.

Endelig udgør artikel 28 retsgrundlaget for vedtagelsen af kontrolbestemmelser for gennemførelsesbeføjelserne, når de udøves af Kommissionen (det drejer sig om den nuværende "komitologiafgørelse"). Selv om gruppe IX ikke har været inde på muligheden af at ændre dette retsgrundlag, foreslår præsidiet på baggrund af synspunkter udtrykt af en række konventsmedlemmer, at det underlægges lovgivningsproceduren. Præsidiet finder, at hvis det viser sig nødvendigt at revidere de konkrete kontrolbestemmelser (komitologi) for gennemførelsesretsakterne, bør dette foregå inden for rammerne af bestemmelserne i del II.

## **Særlige bestemmelser for gennemførelse af visse politikker**

Artikel 29, 30 og 31 vedrørende de særlige bestemmelser for gennemførelse af henholdsvis den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, den fælles forsvarspolitik og politikken vedrørende politimæssige og retlige anliggender på det strafferetlige område vil blive forelagt sammen med de relevante kapitler i forfatningens del II for at lette forståelsen af helheden.

## **Fælles bestemmelser**

Artikel 32 minder om, at proportionalitetsprincippet styrer valget mellem den ene eller den anden retsakt til udøvelse af beføjelser. Denne artikel gentager ligeledes det princip om begrundelse af retsakterne, der i øjeblikket findes i artikel 253 i TEF.

Artikel 33 indeholder de bestemmelser om kundgørelse, offentliggørelse og ikrafttrædelse af retsakter, der er væsentlige for at garantere retssikkerheden. Det drejer sig om en tilpasning af den nuværende artikel 254 til de nye juridiske instrumenter.

## **AFSNIT V: UDØVELSE AF UNIONENS BEFØJELSER**

### **Artikel 24: Unionens retsakter**

1. Ved udøvelsen af de beføjelser, der er tillagt den ved forfatningen, anvender Unionen i overensstemmelse med bestemmelserne i anden del følgende juridiske instrumenter: europæiske love, europæiske rammelove, europæiske forordninger, europæiske afgørelser, henstillinger og udtalelser.

En europæisk lov er en almen gyldig lovgivningsmæssig retsakt. Den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

En europæisk rammelov er en lovgivningsmæssig retsakt, der med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som den rettes til, men som overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

En europæisk forordning er en almen gyldig ikke-lovgivningsmæssig retsakt til gennemførelse af lovgivningsmæssige retsakter og visse specifikke bestemmelser i forfatningen. Den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

En europæisk afgørelse er en ikke-lovgivningsmæssig retsakt, der er bindende i alle enkeltheder. Når den angiver, hvem den er rettet til, er den kun bindende for disse.

Henstillinger og udtalelser, som institutionerne vedtager, har ikke bindende virkning.

2. Når Europa-Parlamentet og Rådet får forelagt et forslag til lovgivningsmæssig retsakt, afstår de fra at vedtage retsakter, der ikke er omhandlet i forfatningen.

### **Artikel 25: Lovgivningsmæssige retsakter<sup>1</sup>**

1. Europæisk lov og europæiske rammelove vedtages på forslag af Kommissionen i fællesskab af Europa-Parlamentet og Rådet i overensstemmelse med bestemmelserne for lovgivningsproceduren, der er omhandlet i artikel X (*forfatningens anden del*). Hvis de to institutioner ikke når til enighed, er den pågældende retsakt ikke vedtaget.

Specifikke bestemmelser finder anvendelse i de tilfælde, der er omhandlet i artikel Z (*tidligere tredje søjle*).

---

<sup>1</sup> I artikel 29 vil det blive præciseret, at lovgivningsmæssige retsakter ikke kan anvendes i forbindelse med FUSP.

2. I de specifikke tilfælde, der er omhandlet i forfatningen, vedtages europæiske love og europæiske rammelove af Rådet.
3. Når Europa-Parlamentet og Rådet træffer afgørelse efter en procedure, der fører til vedtagelse af en europæisk lov eller en europæisk rammelov, er samlingerne offentlige.

#### **Artikel 26: Ikke-lovgivningsmæssige retsakter**

Rådet og Kommissionen samt Den Europæiske Centralbank vedtager europæiske forordninger eller europæiske afgørelser i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 27 og 28, og i de tilfælde, der specifikt er fastlagt i forfatningen.

#### **Artikel 27: Delegerede forordninger**

1. Europæiske love og europæiske rammelove kan til Kommissionen delegerer beføjelse til at udstede delegerede forordninger, der udbygger eller ændrer visse ikke-væsentlige elementer i loven eller rammelovent.

Lovene og rammelovene afgrænser udtrykkeligt delegationens formål, indhold, omfang og varighed. De væsentlige elementer på et område kan ikke være omfattet af delegation. Disse elementer er forbeholdt loven eller rammelovent.

2. Loven eller rammelovent fastlægger udtrykkeligt betingelserne for anvendelse, som delegationen er underlagt, og som består i en eller flere af følgende muligheder:
  - Europa-Parlamentet og Rådet kan beslutte at tilbagekalde delegationen.
  - den delegerede forordning kan kun træde i kraft, hvis Europa-Parlamentet eller Rådet ikke gør indsigelse inden for den frist, der er fastsat i loven eller rammelovent
  - gyldigheden af bestemmelserne i den delegerede forordning bortfalder efter en frist, der er fastsat i loven eller rammelovent. Deres gyldighed kan forlænges på forslag af Kommissionen og efter afgørelse truffet af Europa-Parlamentet og Rådet.

Med henblik på foregående afsnit træffer Europa-Parlamentet afgørelse med et flertal af medlemmernes stemmer, og Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

## **Artikel 28: Gennemførelsesretsakter**

1. Medlemsstaterne træffer alle de nationale foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre Unionens juridisk bindende retsakter.
2. Når det er nødvendigt med ensartede betingelser for gennemførelse af Unionens bindende retsakter, kan disse retsakter tildele Kommissionen eller i specifikke tilfælde og i de tilfælde, der er omhandlet i artikel [FUSP], Rådet gennemførelsesbeføjelser.
3. Unionens gennemførelsesretsakter kan være underlagt kontrolbestemmelser svarende til de principper og regler, som Europa-Parlamentet og Rådet har vedtaget forudgående i overensstemmelse med lovgivningsproceduren.
4. Unionens gennemførelsesretsakter har form af europæiske gennemførelsesforordninger eller europæiske gennemførelsesafgørelser.

## **Artikel 29: [Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik]**

## **Artikel 30: [Den fælles forsvarspolitik]**

## **Artikel 31: [Politik vedrørende politimæssige og retlige anliggender på det strafferetlige område]**

## **Artikel 32: Fælles principper for Unionens retsakter**

1. Når det ikke specifikt er fastsat i forfatningen, træffer institutionerne under overholdelse af de gældende procedurer afgørelser om, hvilken type retsakt der skal vedtages i hvert enkelt tilfælde efter det proportionalitetsprincip, der er omhandlet i artikel 8.
2. Europæiske love, europæiske rammelove, europæiske forordninger og europæiske afgørelser skal begrundes og henvise til de forslag og udtalelser, som skal indhentes i henhold til denne forfatning.

## **Artikel 33: Offentliggørelse og ikrafttrædelse**

1. De europæiske love og de europæiske rammelove, som vedtages efter lovgivningsproceduren, undertegnes af formanden for Europa-Parlamentet og formanden for Rådet. I de andre tilfælde undertegnes de af formanden for Rådet. Den Europæiske Unions love og Den Europæiske Unions rammelove offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende og træder i kraft på det i retsakterne fastsatte tidspunkt eller, hvis et sådant ikke er angivet, den tyvende dag efter offentliggørelsen.



2. Når Kommissionens eller Rådets europæiske forordninger og de europæiske afgørelser ikke angiver, hvem de er rettet til, eller når de er rettet til alle medlemsstaterne, offentliggøres de i Den Europæiske Unions Tidende og træder i kraft på det i retsakterne fastsatte tidspunkt eller, hvis et sådant ikke er angivet, den tyvende dag efter offentliggørelsen.
  3. Andre afgørelser meddeles dem, de er rettet til, og får virkning ved denne meddelelse.
-

## TEKNISK KOMMENTAR

### Artikel 24

*Denne artikel indeholder en liste over de instrumenter, som institutionerne råder over til udøvelse af beføjelserne. Der er tale om en udtømmende liste, som gælder for alle de områder, der er omfattet af forfatningen i overensstemmelse med bestemmelserne i anden del. For så vidt angår den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, den fælles forsvarspolitik og politikken vedrørende politimæssige og retlige anliggender på det strafferetlige område er det i rapporten fra gruppe IX foreslået at opretholde disse områders særlige karakteristika, men dog at harmonisere de juridiske instrumenter. Disse særlige karakteristika er behandlet i artikel 29, 30 og 31.*

*De nye instrumenter er i overensstemmelse med forslagene fra arbejdsgruppe IX defineret i forhold til en forudgående klassificering af retsakter i lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige.*

*Definitionen af en lov og en rammelov svarer til de nuværende definitioner af henholdsvis en forordning og et direktiv, jf. artikel 249 i TEF<sup>1</sup>.*

*De fuldstændige betegnelser er europæisk lov og europæisk rammelov. Arbejdsgruppen har i sine konklusioner foreslået betegnelserne "Den Europæiske Unions lov" og "Den Europæiske Unions rammelov". Med den her foreslåede betegnelse er der taget hensyn til behovet for at skelne mellem Unionens love og de nationale love, hvilket var det vigtigste for arbejdsgruppen, dog uden at foregribe noget med hensyn til det navn, som konventet kommer til at give den europæiske enhed.*

*Definitionen af en europæisk forordning svarer til den nuværende definition af en forordning, som findes i artikel 249<sup>2</sup>; den skal som ikke-lovgivningsmæssig retsakt anvendes til at gennemføre lovgivningsmæssige retsakter og visse specifikke bestemmelser i forfatningen.*

---

<sup>1</sup> I stk. 2 og 3 i artikel 249 hedder det som følger: "En forordning er almen gyldig. Den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Et direktiv er med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen."

<sup>2</sup> Jf. fodnote 3.

Definitionen af en europæisk afgørelse svarer - stadig i overensstemmelse med konklusionerne fra gruppe IX - til definitionen af en beslutning i artikel 14 i EKSF-traktaten<sup>1</sup>. Til forskel fra definitionen af en beslutning i artikel 249<sup>2</sup> er det ikke nødvendigt at angive, hvem den er rettet til. Et af formålene med denne udvidede definition er at gøre afgørelsen til det juridiske instrument på FUSP-området til erstatning for "fælles aktion" og "fælles holdning".

Stk. 2 begrænser anvendelsen af atypiske retsakter i overensstemmelse med konklusionerne fra arbejdsgruppe IX. Gruppen har ment, at de atypiske retsakter (resolutioner, konklusioner, erklæringer osv.), selv om de ikke har nogen juridisk værdi, giver institutionerne en vis smidighed, som må bevares. Gruppen har derimod foreslået, at der i traktaten indsættes en regel om, at lovgiveren (Europa-Parlamentet/Rådet) afstår fra at vedtage atypiske retsakter om et emne, når der er blevet forelagt lovgivningsmæssige forslag eller initiativer om samme emne. Denne regel findes allerede i artikel 7<sup>3</sup> i Rådets forretningsorden. Formålet er at undgå at give indtryk af, at EU lovgiver ved vedtagelse af atypiske instrumenter.

## Artikel 25

Den generelle regel i forbindelse med proceduren for beslutningstagning er vedtagelse af en lov eller en rammelov efter den fælles beslutningsprocedure, som i øjeblikket er omhandlet i artikel 251 i TEF, således som det blev foreslået i rapporten fra gruppe IX og accepteret på plenarmødet.

---

<sup>1</sup> I stk. 2 i artikel 14 i EKSF-traktaten hedder det som følger: "Beslutninger er bindende i alle enkeltheder."

<sup>2</sup> I stk. 4 i artikel 249 hedder det som følger: "En beslutning er bindende i alle enkeltheder for dem, den angiver at være rettet til."

<sup>3</sup> I stk. 2 i artikel 7 i Rådets forretningsorden hedder det som følger: "Når Rådet får forelagt lovgivningsmæssige forslag eller initiativer, afstår det fra at vedtage retsakter, der ikke er omhandlet i traktaterne, såsom resolutioner og erklæringer, bortset fra sådanne, som er omhandlet i artikel 9" (de erklæringer, der er omhandlet i artikel 9, er de erklæringer, der optages i Rådets protokol vedrørende vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter).

Hverken gruppen eller konventet har taget endelig stilling til spørgsmålet om betegnelsen for denne procedure. Gruppens rapport indeholder et forslag om at kalde den "lovgivningsprocedure", men nævner også, at nogle mener, at den bør kaldes "fælles beslutningsprocedure". Præsidiet foreslår betegnelsen "lovgivningsprocedure", fordi den er mere forståelig for borgerne, og for at understrege, at denne procedure er den generelle regel i forbindelse med vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter.

I rapporten fra arbejdsgruppe IX anbefales det, at procedurerne for beslutningstagning opregnes, og at de væsentligste elementer heri beskrives i første del af forfatningstraktaten, mens den detaljerede beskrivelse af deres funktionsmåde kommer til at figurere i anden del. Denne artikel indeholder derfor en kort beskrivelse af proceduren, som er begrænset til de væsentligste aspekter: Kommissionens initiativret, Europa-Parlamentets og Rådets fælles beslutningstagning, ligestilling mellem de to institutioner og åbenhed. De detaljerede bestemmelser skal være indeholdt i anden del af traktaten.

I overensstemmelse med konklusionerne fra arbejdsgruppe X foreslås der særlige procedurebestemmelser på det område, der er omfattet af den nuværende tredje søjle. De vedrører initiativretten, som også vil kunne udøves af medlemsstaterne efter nærmere regler, som skal fastlægges i artikel 31.

Gruppe IX har anbefalet en generel brug af afstemninger med kvalificeret flertal i Rådet i alle de tilfælde, hvor lovgivningsproceduren (tidligere den fælles beslutningsprocedure) vil være hensigtsmæssig. Denne regel må give sig udslag i en tilpasning af forfatningens anden del. Det skal i de detaljerede bestemmelser heri fastlægges, hvilke flertal der skal gælde for Rådet og for Europa-Parlamentet; de kan i øvrigt skifte afhængigt af de forskellige faser i lovgivningsproceduren.

Stk. 2 omhandler undtagelser fra den generelle regel i forbindelse med vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter efter den fælles beslutningsprocedure. Disse undtagelser skal beskrives specifikt i forfatningens anden del. Præsidiet agter at forelægge listen over undtagelser til drøftelse i konventet, så det kan tage hensyn hertil under debatten om nærværende udkast til artikler.

Kun den institution, der træffer afgørelse, er nævnt, dvs. Rådet. Spørgsmålet er blevet rejst, om ikke også Europa-Parlamentets rolle (høring) og Kommissionens initiativret bør nævnes. Præsidiet har



*valgt ikke at gøre det for at understrege, at denne procedure er en undtagelse, og for ikke at give indtryk af, at der er tale om en alternativ procedure for vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter. Retsakterne skal naturligvis vedtages i overensstemmelse med bestemmelserne i anden del, især for så vidt angår lovgivningsmæssige initiativer og udtalelser.*

*Der gøres desuden opmærksom på, at gruppen i rapporten foreslår en forenkling og en sproglig afpudsning af artikel 251, så ligestillingen mellem Europa-Parlamentet og Rådet bliver klar.*

*Der er her ikke grund til at overveje nogen anden procedure end den fælles beslutningsprocedure. I alle andre tilfælde (hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed eller kvalificeret flertal alene eller efter udtalelse eller samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet) falder proceduren sammen med de generelle regler for beslutningstagning i den enkelte institution eller med de afstemningsregler, der er specielt fastlagt i visse retsgrundlag.*

#### Artikel 26

*Denne artikel omhandler alle ikke-lovgivningsmæssige retsakter og især (i slutningen) de tilfælde, hvor Rådet og Kommissionen vedtager ikke-lovgivningsmæssige retsakter direkte på grundlag af traktaten.*

*Når der er tale om retsakter vedtaget af Kommissionen, er der ikke nogen problemer med hensyn til denne type retsakters - lovgivningsmæssige eller ikke-lovgivningsmæssige - karakter, da Kommissionen ikke kan vedtage lovgivningsmæssige retsakter. Men når retsakten udgår fra Rådet, rejser der sig det spørgsmål, om retsakten er*

- en lovgivningsmæssig retsakt, hvor proceduren er en undtagelse fra den fælles beslutningsprocedure*
- eller*
- en ikke-lovgivningsmæssig retsakt, som Rådet vedtager direkte på grundlag af traktaten.*

*Spørgsmålet har også betydning i de tilfælde, hvor den nuværende traktat eksplicit anfører, hvilket instrument (nuværende forordning eller direktiv) der skal anvendes. Hvis det drejer sig om lovgivningsmæssige retsakter, skal de erstattes af love og rammelove, og hvis det drejer sig om ikke-lovgivningsmæssige retsakter, skal betegnelserne forordning eller afgørelse anvendes. I praksis er det i traktaternes retsgrundlag ikke særlig ofte anført, hvilket instrument der skal anvendes, og når det er tilfældet, er der ikke nogen tvivl om deres karakter, fordi det da i alle tilfælde drejer sig om lovgivningsmæssige retsakter. Hvis retsakter vedtaget direkte på grundlag af forfatningen klassificeres som "ikke-lovgivningsmæssige", finder den fælles beslutningsprocedure naturligvis under ingen omstændigheder anvendelse.*

*Med hensyn til de bestemmelser, hvor der ikke er fastlagt noget bestemt instrument, vil spørgsmålet derimod ikke have nogen betydning, da proceduren er fastlagt i hvert enkelt specifikt retsgrundlag. Når det er besluttet, hvilke undtagelser der skal være fra lovgivningsproceduren, vil de andre retsgrundlag, ifølge hvilke det er Rådet, der skal træffe afgørelse, under alle omstændigheder indebære vedtagelse af ikke-lovgivningsmæssige retsakter.*

*Den Europæiske Centralbank vedtager ligeledes ikke-lovgivningsmæssige retsakter for at udføre sine opgaver, sådan som det allerede i dag er tilfældet i overensstemmelse med artikel 110<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> I stk. 1 i artikel 110 hedder det som følger: "Med henblik på at udføre de opgaver, der er pålagt ESCB, skal ECB i overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat og på de betingelser, der er fastsat i ESCB-statutten:

- udstede forordninger i det omfang, det er nødvendigt for at gennemføre de opgaver, der er fastlagt i artikel 3.1, første led, og i artikel 19.1, 22 eller 25.2 i ESCB-statutten, samt i tilfælde, der fastsættes i de retsakter vedtaget af Rådet, der er nævnt i artikel 107, stk. 6
- vedtage de beslutninger, der er nødvendige for at udføre de opgaver, der er pålagt ESCB efter denne traktat og ESCB-statutten
  - rette henstillinger og afgive udtalelser."

## Artikel 27

*I denne artikel er der taget hensyn til anbefalingerne fra gruppe IX om delegerede retsakter.*

*Elementerne i definitionen er følgende:*

- det er altid lovgiveren, der (ved en lov eller en rammelov) i hvert enkelt tilfælde beslutter, om der skal ske delegation*
- det er også lovgiveren, der i hvert enkelt tilfælde bestemmer omfanget af delegationen og dens formål og indhold*
- de væsentlige elementer på det pågældende område skal altid reguleres ved en lovgivningsmæssig retsakt. De kan under ingen omstændigheder behandles i en delegeret retsakt*
- det er lovgiveren, der i hvert enkelt tilfælde fastlægger kontrolbestemmelserne på grundlag af en udtømmende opregning i artikel 27.*

## Artikel 28

*Stk. 1 beskriver på en klar og tydelig måde princippet om, at det er medlemsstaterne, der har beføjelse til at gennemføre EU's retsakter. Stk. 2 vedrører undtagelsen, dvs. gennemførelse ved EU's institutioner, når det er nødvendigt med ensartede betingelser for gennemførelse. Det er i stor træk en gengivelse af affattelsen af tredje led i artikel 202 i TEF<sup>1</sup> med visse præciseringer.*

*Artikel 28 fastholder status quo med hensyn til vedtagelse af gennemførelsesretsakter. Generelt vedtages de af Kommissionen og kun i særlig tilfælde af Rådet. Desuden er det særlige tilfælde med FUSP nævnt ved en henvisning til den pågældende artikel.*

---

<sup>1</sup> *I tredje led i artikel 202 i TEF hedder det som følger: (Rådet skal) ... "i de retsakter, det vedtager, tildele Kommissionen beføjelser til at gennemføre de af Rådet udfærdigede forskrifter. Rådet kan opstille visse nærmere vilkår for udøvelsen af disse beføjelser. Rådet kan ligeledes i særlige tilfælde forbeholde sig retten til selv direkte at udøve gennemførelsesbeføjelser. Ovennævnte vilkår skal være i overensstemmelse med de principper og regler, som Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter udtalelse fra Europa-Parlamentet, har fastsat i forvejen."*



*Med hensyn til kontrolbestemmelser i forbindelse med gennemførelsesretsakter (komitologi) tager den foreslåede tekst udgangspunkt i artikel 202. Den foreslåede procedure for beslutningstagning er den fælles beslutningsprocedure. Der gøres opmærksom på, at den nuværende procedure er enstemmighed i Rådet med almindelig udtalelse fra Europa-Parlamentet. Selv om gruppe IX har drøftet spørgsmålet om proceduren for beslutningstagning, har den ikke fremsat nogen anbefalinger.*

*Gruppen har dog påpeget, at det er nødvendigt at lempe på kontrolbestemmelserne i forbindelse med gennemførelsesretsakterne og især at afskaffe tilbagekaldelsesproceduren til fordel for Rådet i forbindelse med forskriftsudvalgsproceduren, hvis begrebet delegeret retsakt fastholdes.*

#### *Sondring mellem delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter*

*Arbejdsgruppe IX har anbefalet, at delegerede retsakter indføres som en ny kategori for at imødekomme den kritik, der ofte er fremført med hensyn til de alt for mange detaljer i fællesskabslovgivningen og procedurernes stivhed og langsommelighed. Ifølge rapporten fra gruppe IX er "denne detaljerighed (...) blevet anset for lidet hensigtsmæssig, især inden for visse økonomiske områder, hvor tilpasningsevnen til et omskifteligt miljø er meget vigtig. EF-lovgiveren er således stillet over for et dobbelt behov, nemlig behovet for at skabe en lovgivning, der er sikret en uantastelig demokratisk legitimitet, som kun lovgivningsprocedurerne kan sikre, og behovet for at kunne reagere hurtigt og effektivt på virkelighedens udfordringer og krav og derfor bevare en vis smidighed.*

*På nuværende tidspunkt findes der ikke nogen mekanisme, der giver lovgiveren mulighed for at uddelegere tekniske aspekter eller præciseringer i lovgivningen og samtidig bevare retten til at kontrollere uddelegeringen. I den nuværende situation er lovgiveren tvunget til enten at gå ned i de mindste detaljer i de bestemmelser, der vedtages, eller at overlade de mere tekniske eller detaljerede aspekter til Kommissionen, som om der var tale om gennemførelsesforanstaltninger, der er underlagt medlemsstaternes kontrol i medfør af bestemmelserne i artikel 202 i TEF."*

*For at afhjælpe denne situation har gruppen foreslået "en ny type "delegeret" retsakt, der sammen med strenge kontrolmekanismer kunne tilskynde lovgiveren til at begrænse sig til de væsentligste elementer i retsakten og delegerer de mere tekniske aspekter til udøvende instanser, i det omfang lovgiveren har garanti for at kunne tage sine lovgivningsbeføjelser tilbage."*

*Nogle mener, at problemet vil kunne løses på en enklere måde ved at give lovgiveren, dvs. Europa-Parlamentet og Rådet, tilbagekaldelsesret i forbindelse med gennemførelsesretsakterne (artikel 202 i TEF). Arbejdsgruppens konklusioner imødekommer ikke dette forslag af følgende grunde:*

- gennemførelsesretsakterne henhører i princippet under medlemsstaterne og vedtages kun i særlige tilfælde af Kommissionen (eller i visse tilfælde af Rådet)*
- af samme grund er de gennemførelsesretsakter, som Kommissionen vedtager, underlagt en kontrol, som foretages af udvalg, der er sammensat af medlemsstaternes repræsentanter*
- gennemførelsesretsakterne henhører derfor ikke under lovgiveren.*

*Det er i den forbindelse og af disse grunde, at gruppen har anbefalet, at den nye kategori retsakter (som i øvrigt findes i forskellige former i flere medlemsstaters forfatninger) indføres med henblik på at løse problemet.*

### Artikel 32

*Det er hensigtsmæssigt at gøre opmærksom på proportionalitetsprincippet i denne forbindelse, da det er kriteriet for, hvilket instrument der vælges. Formålet er at give et klart svar på spørgsmålet om, hvordan det afgøres, hvilken intensitet EU-indsatsen skal have.*

*Stk. 2 er en gengivelse af affattelsen af den nuværende artikel 253 i TEF<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> *I artikel 253 hedder det som følger: "De forordninger, direktiver og beslutninger, som vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab samt de nævnte retsakter, som vedtages af Rådet eller Kommissionen, skal begrundes og henvise til de forslag og udtalelser, som skal indhentes i henhold til denne traktat."*

### Artikel 33

*Denne artikel svarer til affattelsen af artikel 254 med de ændringer, der følger af udkastet til de foregående artikler. Selv om der i det foreløbige udkast til forfatning ikke tales om en sådan artikel, skal den med, fordi betingelserne for loves ikrafttræden (kundgørelse og offentliggørelse) er elementer i en forfatning, som har grundlæggende betydning for retssikkerheden.*

---