

CONV 195/02

CONTRIB 68

FÖLJENOT

från:	Sekretariatet
till:	Konventet
Ärende:	Bidrag från Eduardo ZAPLANA HERNÁNDEZ-SORO, Jos CHABERT, Manfred DAMMEYER, Patrick DEWAEL, Claude DU GRANRUT, Claudio MARTINI, observatörer från Regionkommittén och ledamöter av konventet

Konventets generalsekreterare har mottagit åtföljande bidrag från Eduardo ZAPLANA HERNÁNDEZ-SORO, Jos CHABERT, Manfred DAMMEYER, Patrick DEWAEL, Claude DU GRANRUT, Claudio MARTINI, observatörer från Regionkommittén och ledamöter av konventet.

=====

EUROPEISKA UNIONEN



REGIONKOMMITTÉN

Bryssel den 8 juli 2002

REGIONKOMMITTÉNS BIDRAG
TILL EU:s KONVENT

1. Inledning

1.1 Under Europeiska rådets möte i Laeken den 14–15 december 2001 beslutade EU-ländernas stats- och regeringschefer att bjuda in Regionkommittén att delta i konventet för Europas framtid. Detta utgjorde svaret på kommitténs tidigare enträgna begäran.

1.2 ReK har föresatt sig att såväl i inledningen som under det fortsatta arbetet stå för ett aktivt och konstruktivt deltagande i konventets diskussioner. Vi är medvetna om den genomgripande betydelse de diskussioner som nu äger rum har, eftersom de kommer att leda till en omdaning av Europeiska unionen, samtidigt som vi är medvetna om ReK:s roll som språkrör för regioner och kommuner i konventet. Därför har ReK inlett omfattande interna diskussioner för att kunna lägga fram genomtänkta och välformulerade förslag avseende de frågor som kommer att behandlas i det europeiska konventet.

1.3 Avsikten med detta dokument är att för alla deltagarna i konventet kortfattat presentera Regionkommitténs främsta förväntningar när det gäller Europeiska unionens framtid och samtidigt knyta an till de aktuella diskussionerna. Detta bidrag utesluter givetvis inte senare ställningstaganden från Regionkommittén om de olika teman som kommer att diskuteras, eller att de tankegångar vidareutvecklas som här redovisas kortfattat.

2. Rek:s förväntningar på EU:s framtid

2.1 ReK hoppas att processen för att reformera Europeiska unionen skall bidra till att föra EU-institutionerna närmare medborgarna samt till att öka medborgarnas stöd för EU-projektet¹. Kommittén hoppas att ett resultat av denna process blir att EU-medborgarna ges garantier för att det går att förena en stark unionstillhörighet och bevarandet av den nationella identiteten och den lokala och regionala mångfalden. I ingressen till stadgan om de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen återges detta på följande sätt: "Unionen skall bidra till bevarandet och utvecklingen av dessa gemensamma värden med respekt för mångfalden i Europas folks kultur och traditioner samt för medlemsstaternas nationella identitet och organisering av sina offentliga myndigheter på nationell, regional och lokal nivå."

2.2 ReK vill dessutom framhålla att en demokratisk legitimitet inte kan uppnås bara genom en ändring av strukturer och förfaranden, det handlar lika mycket om *politisk kultur och förhållningssätt*. Endast om EU-medborgarna känner att de har ett *inflytande* vad gäller den europeiska integrationen kommer EU att anses äga demokratisk legitimitet. EU måste vara resultatet av en integration av *individer*, inte bara av *institutioner*.

¹ Se utdrag ur ReK:s rapport om närhetsfrågorna (CdR 436/2000 fin) och ReK:s slutdeklaration om nya styrelseformer i Europa: ökad demokrati och närhet (CdR 379/2000 fin).

2.3 Med tanke på detta välkomnar ReK konventet som ett nytt, mer demokratiskt verktyg för förberedelserna av en ändring av fördragen. ReK yrkar på att 2004 års regeringskonferens beaktar konventets förslag.

2.4 För att uppnå dessa mål ställer sig ReK positiv till ett förfarande av konstitutionell natur som medför att gemenskapen förstärks med dels de värderingar som förenar EU:s medborgare, dels värderingar som har legat till grund för det europeiska projektet under de senaste 50 åren. Detta bör ske även genom att unionens stadga om grundläggande rättigheter förs in i unionens nya konstitutionella ram. Projektet om morgondagens Europa bör kort sagt ge form åt EU-medborgarskapet. Bland annat genom att unionens stadga om grundläggande rättigheter förs in i unionens framtida författning och därmed blir juridiskt bindande bidrar man på ett värdefullt sätt till denna målsättning: Stadgan kommer att göra det möjligt för varje medborgare i en EU-stat att förstå att det specifika unionsmedborgarskapet medför nya rättigheter och är ett uttryck för tillhörigheten till denna nya gemenskap som Europeiska unionen utgör.

2.5 Vidare måste tillämpningen av subsidiaritetsprincipen förstärkas eftersom den utgör den demokratiska grundvalen för unionens institutioner och gör det möjligt för EU-medborgarna att delta aktivt. Unionens nya **konstitution** bör även omfatta den europeiska stadgan om lokalt självstyre som antagits av Europarådet och präglas av principerna i Europarådets förslag till stadga om regionalt självstyre.

2.6 Dessutom måste unionens arbetsformer förenklas. Den pågående reformprocessen bör därför leda till att man klart definierar Europeiska unionens rättsliga status och förenklar dess struktur, som i dag vilar på tre pelare, en uppbyggnad som i sin tur skapar en rättslig oenhetlighet som hämmar EU:s handlingsförmåga.

2.7 Strävan efter ökad närhet mellan EU och medborgarna kräver ovillkorligen att de myndighetsnivåer som är närmast medborgarna, det vill säga lokala och regionala myndigheter, deltar i större utsträckning i EU:s beslutsprocess. Kommittén vill hävda att den har legitimitet och kapacitet att fungera som kanal för denna delaktighet, eftersom ReK är ett unikt forum bestående av företrädare för lokala och regionala myndigheter i samtliga medlemsstater.

2.8 ReK vill påminna om sin legitimitet som representant på institutionell nivå för de lokala och regionala myndigheterna i unionen och vill tillbakavisa varje försök att ersätta kommittén med andra strukturer som inte företräder dessa myndigheter som helhet. I syfte att förstärka sin närhet till medborgarna och sin handlingsförmåga har kommittén skapat samarbetsformer för dialog med de europeiska organisationer som företräder lokala och regionala myndigheter, vars bidrag till EU-debatten är mycket värdefullt. Detta samarbete kompletterar organisationernas direkta dialog med EU-institutionerna. Kommissionen förbereder för närvarande formerna för denna dialog som ett led i reformen av styresformerna.

2.9 Regionkommittén är dock medveten om att den inte med verklig effektivitet kan garantera lokala och regionala myndigheters deltagande i den europeiska integrationen om man inte upphäver dess nuvarande status som stödorgan med rådgivande funktion. Kommittén kommer därför vid konventet att kräva en starkare institutionell roll och utökade funktioner.

3. Uppgifter och befogenheter

3.1 Diskussionerna i Europeiska konventet har hittills i hög grad ägnats problemet med befogenhetsavgränsning inom Europeiska unionen. Konventets målsättning är att göra en översyn av EU:s uppgifter för att unionen skall kunna svara på utvidgningens och globaliseringens utmaningar, samt minska det demokratiska underskottet i EU. Att veta vem som ansvarar för vad i EU och känna till vad man kan kräva av EU är viktigt för medborgarna och underlättar den demokratiska kontrollen. ReK behandlade mycket riktigt detta ämne i sitt första skriftliga bidrag, närmare bestämt i yttrandet om "Europaparlamentets utkast till rapport om befogenhetsfördelning mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna"².

3.2 Av diskussionerna under konventet har hittills framgått att en majoritet motsätter sig att man upprättar kataloger över befogenheter, i likhet med de system som används inom federala stater för att internt fördela befogenheter. ReK instämmer i denna ståndpunkt och anser att EU måste ha alla befogenheter som krävs för att kunna uppnå sina mål, liksom de rätta instrumenten för att utföra sina uppgifter.

3.3 Regionkommittén betonar dock att det med hänsyn till närheten till medborgarna är nödvändigt med större insyn och en tydligare ansvarsfördelning vad gäller EU:s ansvarsområden. Medborgarna bör även på EU-nivå kunna känna till vilka politiska instanser som ansvarar för olika områden. Detta är nödvändigt för att integrationen och utvidgningen skall accepteras av medborgarna och för att i avgörande utsträckning öka EU:s demokratiska legitimitet. ReK stöder Europeiska kommissionens årliga rapport om ansvarsfördelningen i EU från ett subsidiaritetsperspektiv.

3.4 ReK anser att det också krävs en tydligare uppgiftsavgränsning inom EU. Medborgarnas uppslutning kring unionen kan endast uppnås om byggandet av Europa sker med en öppen redovisning av befogenheter och ansvarsförhållanden. Kommittén är övertygad om att en väl fungerande demokrati i Europa kräver att unionens nya rättsliga ramar och förfarandena i beslutsprocessen blir mer förståeliga för medborgarna och lättare att tillämpa. Det gäller följaktligen att ge klara besked om var det politiska ansvaret ligger och var den demokratiska kontrollen utövas³. ReK delar därför Europaparlamentets uppfattning⁴ om åtskillnaden mellan unionens enskilda eller exklusiva behörighet, den delade och kompletterande behörigheten, samt att behörigheten till största delen är delad, vilket kräver en rad mekanismer för medbestämmande.

² CdR 466/2001.

³ Se ReK:s rapport om närhetsfrågorna (CdR 436/2000 fin).

⁴ EP:s resolution om behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna (2001/2024(INI)).

3.5 Alla resonemang om förbättrad formulering och avgränsning av befogenheterna bör grunda sig på subsidiaritetsprincipen, men också på proportionalitets- och närhetsprinciperna. På alla områden där den europeiska nivån inte har fått exklusiv behörighet i enlighet med subsidiaritetsprincipen skall gemenskapen i första hand lämna över möjligheterna att agera till de andra nivåerna – medlemsstaterna och de regionala och lokala myndigheterna⁵.

3.6 ReK har fastställt följande övriga principer för befogenhetsavgränsning⁶:

- ReK begär att subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen i fördragen skall kompletteras för att garantera respekten för regionernas och de lokala myndigheternas befogenheter.
- Kommittén understryker vikten av proportionalitetsprincipen, som ligger till grund för delade befogenheter.
- ReK påpekar att de principer som gäller för ansvarsfördelning och behörighetsavgränsning mellan staten och de regionala och lokala myndigheterna i de enskilda medlemsstaterna måste respekteras.

3.7 När det gäller frågan om EG-fördragets artikel 308 bör behållas i nuvarande form har ReK framhållit att Europeiska unionen även i fortsättningen måste kunna reagera flexibelt på de allt större utmaningarna⁷. Kommittén hoppas, liksom flertalet av konventsdeltagarna, att man skall kunna bevara dynamiken i integrationsprocessen, vilket förutsätter att man kan garantera möjligheterna att utveckla definitionerna av unionens uppgifter och fördelningen av dess befogenheter.

3.8 Regionkommittén vill framhålla dels de lokala och regionala myndigheternas viktiga roll som ansvariga för den praktiska tillämpningen av många av unionens politiska initiativ, dels deras avgörande betydelse för resultatet av politiken. Därför menar Regionkommittén att man bör erkänna de lokala och regionala myndigheternas roll i tillämpningen av unionens politik och kräva att det sker samråd med dessa inom de behörighetsområden som medlemsstaterna fastställt för respektive myndighet.

3.9 De regionala och lokala myndigheterna lägger stor vikt vid samarbetet med EU-institutionerna, framför allt med kommissionen, och begär därför att kommissionen låter ett samrådsförfarande föregå utformningen av ny politik som får följder för de regionala och lokala myndigheterna eller ligger inom deras behörighetsområde.

⁵ ReK:s resolution av den 14 november 2001 om "Förberedelserna inför Europeiska rådets möte i Laeken och utvecklingen av Europeiska unionen inom ramen för nästa regeringskonferens 2004" (CdR 104/2001 fin) samt ReK:s yttrande av den 13 mars 2002 om "Europaparlamentets utkast till rapport om befogenhetsfördelning mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna" (CdR 466/2001 fin).

⁶ ReK:s yttrande om "Europaparlamentets utkast till rapport om befogenhetsfördelning mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna" (CdR 466/2001 fin).

⁷ Utdrag ur ReK:s yttrande av den 13 mars 2002 om "Europaparlamentets utkast till rapport om befogenhetsfördelning mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna" (CdR 466/2001 fin).

3.10 När det gäller behörighetsfördelningen anser ReK att de politiska mål som fastställs i artikel 2 i fördraget bör förstärkas. ReK ställer sig bakom den huvudlinje som man har kunnat urskilja under diskussionerna i konventet och i de olika bidrag som lämnats in till konventet, nämligen

- en verklig utrikes- och försvarssäkerhetspolitik, särskilt genom att ge EU exklusiva befogenheter på detta område, så att dess roll förstärks i internationella sammanhang,
- upprättandet av ett område av frihet, säkerhet och rättvisa för EU-medborgarna, som grundas på stadgan om grundläggande rättigheter. Stadgan är ett väsentligt instrument för säkerställandet av rättigheter; gemenskapens invandrings- och asylpolitik måste bli i verklig mening integrerad och samtidigt ta hänsyn till respekten för mänskliga rättigheter, bibehållandet av unionens sociala sammanhållning, kampen mot illegal invandring och strävan att utveckla de länder som invandringsgrupperna kommer ifrån,
- konsolidering av den europeiska sociala och ekonomiska modellen, som präglas av social och territoriell sammanhållning, hög social trygghetsnivå och livskvalitet, en förutsättning för konkurrenskraften i varje geografisk enhet som är allt annat än oförenlig med ekonomiska framsteg,
- en politik för hållbar utveckling, kopplad till bättre samordning av miljöpolitiken, socialpolitiken och den ekonomiska politiken.

3.11 Regionkommittén anser även att den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen bör få ett tydligt erkännande som en av Europeiska unionens viktigaste uppgifter. I syfte att göra unionens rättsliga ramvillkor mer konsekventa på denna punkt skulle ReK önska att geografisk sammanhållning utgjorde en av fördragets grundläggande principer, likaväl som ekonomisk och social sammanhållning. Utvidgningen kommer av naturliga skäl att göra unionen mer heterogen och accentuera skillnaderna mellan regionerna, vilket kräver ökade insatser på detta område om EU skall slå vakt om sina mål om politisk och ekonomisk integration. Förutom de finansiella stöden inom ramen för denna politik måste unionen också behandla effekterna av den nuvarande bristen på enhetlighet på skatteområdet. Att stärka solidariteten och öka det gemensamma välbefindandet är grundläggande för det europeiska projektet. Vi behöver även i framtiden en kraftfull strukturpolitik som kan stärka integrationen och sammanhållningen i EU. I detta sammanhang är det nödvändigt att i det framtida fördraget rättsligt erkänna tjänster i allmänhetens intresse, som spelar en avgörande roll när det gäller att stärka den sociala och geografiska sammanhållningen i en utvidgad union, för ett slå vakt om medborgarnas grundläggande rättigheter och fullborda den europeiska sociala och ekonomiska modellen.

3.12 När det gäller kontrollen av befogenhetsavgränsningen bör det framhållas att ReK sedan kommittén bildades har krävt att den i fördraget uttryckligen skall tilldelas uppgiften att övervaka att subsidiaritetsprincipen efterlevs. Eftersom subsidiaritetsprincipen är en grundprincip i gemenskapens funktionssätt i enlighet med artikel 5 i fördraget, som anger att besluten så långt det är möjligt skall fattas på en lägre myndighetsnivå, förefaller det rimligt att den institution som företräder de myndighetsnivåer som är närmast medborgarna har den särskilda uppgiften att övervaka efterlevnaden av denna princip.

3.13 Därför ställer sig ReK bakom en mer exakt systematisering av Europeiska unionens regleringsinstrument, vilket skall inbegripa upprättandet av en normhierarki. Rambestämmelser och direktiv är lämpliga juridiska instrument som bör utnyttjas i större utsträckning än mer detaljerade förordningar. Förordningar bör endast användas när det är nödvändigt för att uppnå de uppsatta målsättningarna.

4. Mer demokrati, ökad öppenhet och effektivitet i Europeiska unionen

4.1 ReK, som är den enda institutionen som företräder de lokala och regionala myndigheterna i EU, anser att en ökad demokratisk legitimitet för Europeiska unionen ovillkorligen kräver att lokala och regionala myndigheter deltar i större utsträckning i beslutsprocessen och i förberedelserna inför och tillämpningen av gemenskapspolitiken. Detta har redan påpekats ovan och kräver i sin tur att man stärker ReK:s ställning som institution samt dess funktion som kanal för dessa myndigheters effektiva deltagande. ReK ser positivt på kommissionens förslag om att de lokala och regionala myndigheterna skall få delta i högre grad. Kommittén understryker dock att detta ökade deltagande skall ske i två former; för det första som ett systematiskt samråd i beredningsskedet och för det andra genom en förstärkning av dessa myndigheters påverkan i beslutsprocessen. Regionkommittén och de europeiska sammanslutningarna för lokala och regionala myndigheter har var för sig ett särskilt ansvar i olika skeden av processen. Kommittén understryker sitt ansvar i den politiska beslutsprocessen i kraft av sitt uppdrag som en politisk institution.

4.2 Mot denna bakgrund måste ReK vid Europeiska konventet framföra följande oundgängliga krav som bör utgöra huvudmålet i dess strategi:

1. ReK måste få status som institution.
2. ReK måste få rätt att väcka talan vid EG-domstolen, åtminstone för att försvara sina rättigheter och subsidiaritetsprincipen⁸.
3. ReK måste få utökade funktioner.

4.3 När det gäller den sistnämnda frågan har ReK vid upprepade tillfällen uttryckt sitt önskemål att kommittén skall få befogenheter som går "utöver den rent rådgivande funktion"⁹ som den har i dag. ReK bör också få suspensiv vetorätt när kommittén obligatoriskt skall rådfrågas av de andra institutionerna. ReK vill även kunna delta i dialogen mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen inom ramen för medbeslutandeförfarandet beträffande de tio områdena för obligatoriskt samråd som fastställs i fördraget.

4.4 Följande ändringar kan göras för att stärka kommitténs rådgivande funktion:

- Om ReK inte rådfrågas i förväg eller om ett rättsligt instrument antas inom de områden där ReK obligatoriskt skall rådfrågas innan kommittén utarbetat ett yttrande, bör en mekanism införas som medför rättsliga konsekvenser för en sådan underlåtenhet. ReK måste särskilt framhäva rätten att aktivt kunna försvara sina rättigheter, vilket skulle ge kommittén behörighet att i EG-domstolen begära att de gemenskapsakter som antas utan att ReK obligatoriskt har rådfrågats skall ogiltigförklaras.

⁸ CdR 104/2001, punkt 6.4.

⁹ Se till exempel CdR 104/2001, punkt 6.3.

- ReK begär att denna rådgivande funktion skall förstärkas genom att de institutioner som antar lagstiftningen skall vara skyldiga att motivera varför de inte har beaktat kommitténs yttrande. Denna skyldighet bör omfatta alla områden med obligatorisk rådfrågning.
- Slutligen bör man även utöka förteckningen över områden med obligatorisk rådfrågning av kommittén till att omfatta de lokala och regionala myndigheternas samtliga behörighetsområden, som exempelvis jordbruk, forskning och teknisk utveckling.

4.5 När det gäller kommitténs övriga befogenheter anser Regionkommittén som företrädare för de folkvalda myndigheterna närmast medborgarna att det är lämpligt att betona följande:

- ReK bör kunna ställa skriftliga och muntliga frågor till kommissionen¹⁰.
- Medbeslutandefunktioner bör införas inom en rad relevanta områden, och under alla omständigheter beträffande programmen för främjandet av gränsöverskridande samarbete (särskilt gemenskapsinitiativ som Interreg), samtidigt som målsättningarna i Laekenförklaringen om förenklingen av beslutsprocessen beaktas.

Bryssel den 4 juli 2002

Regionkommitténs
ordförande

Regionkommitténs
generalsekreterare

Albert BORE

Vincenzo FALCONE

=====

¹⁰ CdR 104/2001, punkt 6.6.