

CONV 517/03

FÖLJENOT

från:	Sekretariatet
till:	Konventet
Ärende:	Europaparlamentets resolutioner, översända av Iñigo Méndez de Vigo y Montojo "De regionala och lokala myndigheternas roll i den europeiska integrationen" "Indelning av rättsakter och rangordning av lagar och föreskrifter inom Europeiska unionen"

Konventets generalsekreterare har från Iñigo Méndez de Vigo y Montojo mottagit åtföljande bidrag, som han önskar göra konventets ledamöter uppmärksamma på:

- "Europaparlamentets resolution av den 14 januari 2003 om de regionala och lokala myndigheternas roll i den europeiska integrationen".
- "Europaparlamentets resolution av den 17 december 2002 om indelning av rättsakter och rangordning av lagar och föreskrifter inom Europeiska unionen".

De regionala och lokala myndigheternas roll i den europeiska integrationen

Europaparlamentets resolution om de regionala och lokala myndigheternas roll i den europeiska integrationen (2002/2141(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av Nicefördraget, som undertecknades den 26 februari 2001, och särskilt punkt 6 i förklaring nr 23 om unionens framtid,
 - med beaktande av förklaringen från Europeiska rådet i Laeken den 15 december 2001 om Europeiska unionens framtid,
 - med beaktande av kommissionen vitbok om styrelsereformerna i EU¹ och parlamentets resolution av den 29 november 2001 om denna vitbok²,
 - med beaktande av parlamentets resolution av den 16 maj 2002 om behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna³,
 - med beaktande av varje medlemsstats territoriella organisering enligt respektive medlemsstats författning,
 - med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,
 - med beaktande av gemenskapens stadga om regionalisering⁴,
 - med beaktande av artikel 265 i EG-fördraget,
 - med beaktande av artiklarna 53 och 163 i arbetsordningen,
 - med beaktande av Regionkommitténs yttrande av den 21 november 2002 om de regionala och lokala myndigheternas roll i den europeiska integrationen⁵,
 - med beaktande av betänkandet från utskottet för konstitutionella frågor och yttrandena från utskottet för sysselsättning och socialfrågor och utskottet för kvinnors rättigheter och jämställdhetsfrågor (A5-0427/2002), och av följande skäl:
- A. EU grundar sin legitimitet både på staterna och medborgarna. Under de senaste decennierna, parallellt med den europeiska integrationsprocessen, har en ökande tendens till regionalisering och decentralisering blivit tydlig i de flesta medlemsstater. Detta har gett ett stort antal regionala organ ett ökat ansvar för utformningen, genomförandet och kontrollen av EU:s

¹ EGT C 287, 12.10.2001, s. 1.

² EGT C 153 E, 27.6.2002, s. 314.

³ P5_TA(2002)0247.

⁴ Se artikel 23.1 i gemenskapens stadga om regionalisering, antagen av Europaparlamentet den 18 november 1988 (EGT C 326, 19.12.1988, s. 289).

⁵ Yttrande CdR 237/2002.

lagstiftning och politik och ett ökat medvetande om sin roll i Europa. Institutionernas praxis överskrider emellertid ofta den formella rätten.

- B. Fenomenet har medfört en rik nationell, kulturell och institutionell mångfald, vilket återspeglas i medlemsstaternas konstitutionella rätt och i deras förvaltningsrätt.
- C. Med tanke på de utmaningar, de möjligheter och den osäkerhet som globaliseringen för med sig bör EU samtidigt öka sin globala interventionsförmåga och sin förmåga till sammanhållning och medborgarmedverkan, vilket regionerna och kommunerna kan säkerställa.
- D. Under senare år har man blivit mer medveten om de olika regionala och lokala förvaltningarnas uppgifter och oberoende. Regionala och lokala förvaltningar kan spela en betydelsefull roll när det gäller att föra EU närmare medborgarna, vilket är ett viktigt mål i Niceprocessen. I kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU rekommenderas ett närmare samarbete mellan gemenskapsinstitutionerna, de nationella regeringarna, de regionala och lokala förvaltningarna och civilsamhället.
- E. Regionerna och de lokala organen bidrar på mångahanda sätt till arbetet med att ena Europa genom att tillämpa gemenskapslagstiftningen på plats, ingå internationella partnerskap och i gränsregionerna bedriva ett gränsöverskridande samarbete.
- F. I ingressen till stadgan om de grundläggande rättigheterna anges att 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".
- G. Att bevara och stärka det regionala och lokala självstyret i Europas olika länder utgör ett betydelsefullt bidrag till uppbyggnaden av ett EU som bygger på principerna om demokrati, närhet och decentralisering av makten.
- H. På alla styrelsenivåer finns institutioner vars egen demokratiska legitimitet har ett eget värde och egna meriter. Den hierarkiska och pyramidformade indelningen av EU:s institutionella system måste överges.
- I. EU bör skapa ett ökat deltagande från de regionala och lokala myndigheternas sida i beslutsprocessen, redan i förberedelserna av gemenskapens politik och rättsakter. EU bör även se till att samarbetet med de enheter som har i uppdrag att genomföra unionens beslut fungerar bättre.
- J. Ministrar i regionala regeringar har redan enligt artikel 203 i EG-fördraget möjligheten att delta i respektive medlemsstats rådsdelegationer, i de fall då detta överensstämmer med den konstitutionella maktfördelningen i medlemsstaten i fråga.
- K. Lokala och regionala myndigheter ställer krav på en större roll i beslutsprocessen. Detta krav bör tolkas och tillmötesgåas utan att den institutionella jämvikt som hittills legat till grund för EG:s och EU:s framgångar ifrågasätts. Denna jämvikt bör bekräftas inför den utmaning som

en utvidgning till 25 eller fler medlemsstater kommer att innebära.

- L. Regionkommittén har en legitim och avgörande funktion som de lokala och regionala organens samarbetspartner bland EU:s institutioner.
- M. Med tanke på de regionala och lokala församlingarnas europeiska engagemang måste även dessa få en möjlighet att yttra sig över europeiska projekt.
- N. Europarådets kommunalkongress, Europaregionernas församling, Europeiska gränsregionförbundet, organisationen för gemenskapens avlägset belägna kustområden, Europeiska samarbetsorganisationen för kommuner och regionala myndigheter samt Eurocities gör en viktig insats. På europeisk nivå främjar dessa organ demokratiska lokala och regionala strukturer samt gränsöverskridande och interregionalt samarbete.

Ett EU närmare medborgarna

- 1. Europaparlamentet anser att EU för att närma sig medborgarna bör utforma nya samverkansmetoder som ger erkännande åt de lokala och regionala organens nyckelroll, inte minst i förberedelserna av gemenskapens beslut och i genomförandet av EU:s politik. Medborgarnas uppslutning bakom det europeiska integrationsprojektet kan inte annat än stärkas av en sådan utveckling.
- 2. För att uppnå unionens mål kräver Europaparlamentet att den roll som spelas av regioner, provinser, kommuner och andra territoriella organ som medlemsstaterna består av ges ett formell erkännande i den nya Europeiska konstitutionen. Parlamentet kräver därför att den europeiska konstitutionen skall definiera på vilket sätt subsidiaritetsprincipen skall utövas, tillämpas och kontrolleras. Parlamentet kräver också att regionerna, när införlivandet av direktiv i nationell lagstiftning faller inom deras behörighet, skall ha samma rätt till flexibilitet när det gäller val av metod som nationella myndigheter har när de är ansvariga. Parlamentet uppmanar dessutom medlemsstaterna att stärka de interna mekanismerna för de regionala och lokala organens medverkan, inte minst för dem som har lagstiftande befogenheter, i hela den process som ligger bakom en stats ställningstagande i EU-frågor som är av särskilt intresse för dem.

Representation baserad på medverkan

- 3. Europaparlamentet stöder Regionkommitténs krav på att EU:s nya konstitutionella ramar måste innebära att den europeiska stadgan om kommunalt självstyre blir en del av EG:s regelverk, i syfte att skapa en union som bygger på principerna om demokrati och öppenhet¹ samt på dialog och samarbete.
- 4. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att i förberedelserna av rättsakter och utformningen av gemenskapens politik fullt ut och kontinuerligt ta med dem som svarar för genomförandet och låta de nationella förutsättningarna avgöra på vilket sätt de regionala och lokala organen skall medverka i förberedelserna. Det är parlamentets förhoppning att strävan efter att förenkla EU kan förenas med nya medverkansformer för samtliga aktörer, både de nuvarande och de som strävar efter att få delta på EU-arenan.

¹ Regionkommitténs yttrande (CdR 237/2002, punkt 1.21).

5. Europaparlamentet bekräftar att det stöder innehållet i kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU, där regionerna och kommunerna ses som ett ombud mellan medborgarna och gemenskapsinstitutionerna. Parlamentet kommer att välkomna förslag från konventet om att komplettera artikel 5 i EG-fördraget med en hänvisning till konstitutionsenliga regioners roll i medlemsstaterna. Vid sidan av det direkta samrådet med i första hand regionala och lokala intressen hoppas parlamentet att konsultationerna kanaliseras via Regionkommittén eller de mest representativa europeiska sammanslutningarna för tillvaratagande av regioners, städers och kommuners intressen. Kommissionen uppmanas att förverkliga principförslagen om detta i vitboken om styrelseformerna.
6. Europaparlamentet välkomnar kommissionens förslag till möjligheten att upprätta trepartsavtal mellan EU, medlemsstaterna och de regionala eller lokala organ som staterna utser. Parlamentet kommer särskilt att i enlighet med sin företrädesrätt ingående pröva dessa avtal.
7. Europaparlamentet föreslår ett utökat samarbete mellan de regionala församlingarna och Europaparlamentet, framför allt genom utskottet för regionalpolitik, transport och turism.

Rätten att väcka talan i domstolen

8. Europaparlamentet uppmanar konventet att mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen se till att när regioners och andra geografiska enheters rättigheter direkt kränks av en gemenskapsakt dessa, med den berörda medlemsstatens tillstånd och i enlighet med denna stats konstitution eller nationella lagstiftning, kan tillvarata sina rättigheter vid EG-domstolen.
9. Europaparlamentet påminner om att fastställandet av medlemsstaternas och regionernas respektive befogenheter under alla omständigheter i de konkreta fallen är något som exklusivt ankommer författningsdomstolarna och andra organ som inrättats för detta ändamål genom medlemsstaternas konstitutionella bestämmelser.
10. Europaparlamentet föreslår att Regionkommittén skall ges befogenhet att väcka talan vid EG-domstolen vid förmodade brott mot subsidiaritetsprincipen, eller för att tillvarata sina rättigheter.

Gränsöverskridande samarbete

11. Europaparlamentet påminner om att det gränsöverskridande samarbetet är en europeisk uppgift och ett av EU:s politiska mål. Parlamentet uppmanar kommissionen att i nära samarbete med medlemsstaterna och de regionala och lokala myndigheterna uppmuntra ett gränsöverskridande samarbete på alla nivåer, i första hand mellan angränsande regioner. Parlamentet uppmanar kommissionen att ta fram ett förslag till stadga för att underlätta förverkligandet av ett gränsöverskridande samarbete.

Konventet

12. Europaparlamentet gläder sig åt att konventets presidium har meddelat att det kommer att hållas en debatt om regionerna och de lokala organens roll den 6–7 februari 2003.
13. Europaparlamentet föreslår följande ändringar i fördragen:
 - a. I artikel 2, första stycket i EU-fördraget skall ett nytt mål om "lokal och regional sammanhållning" läggas.
 - b. I artikel 6 i EU-fördraget skall punkt 3 ändras på följande sätt: "Unionen skall respektera den nationella identiteten hos sina medlemsstater samt medlemsstaternas administrativa indelning och det regionala och lokala självstyret".
 - c. I artikel 5 andra stycket i EG-fördraget skall följande läggas till efter "medlemsstaterna": "eller av de regionala eller lokala myndigheterna på grundval av deras befogenheter enligt nationell rätt."

- d. I artikel 10 första stycket i EG-fördraget skall första meningen ändras på följande sätt: "Medlemsstaterna och de regionala och lokala organen skall, om så föreskrivs i respektive konstitution och inom ramen för sina respektive befogenheter, vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av rättsakter som antagits av gemenskapens institutioner."
 - e. Följande nya artikel 10a skall införas i EG-fördraget: "På de områden som omfattas av nationell lagstiftning skall medlemsstaternas regionala och lokala organ delta i förverkligandet av unionens mål och uppvärderingen av dess åtgärder".
 - f. Följande nya artikel 151a skall läggas till i EG-fördraget: "Inom sina behörighetsområden skall gemenskapen respektera och främja den språkliga mångfalden i Europa, bland annat de landsdels- och minoritetsspråk som är ett uttryck för denna mångfald, genom att uppmuntra till samarbete mellan medlemsstaterna och använda andra lämpliga styrmedel för att främja detta mål."
 - g. I artikel 158 i EG-fördraget skall följande stycke läggas till "Medlemsstaterna skall förbinda sig att främja samarbetet över de inre och yttre gränserna och i detta syfte skapa en erforderlig rättslig ram samt att tillämpa stadgan om gränsöverskridande samarbete."
 - h. I artikel 211 i EG-fördraget skall följande strecksats läggas till: "– utveckla sin verksamhet i en anda av ömsesidigt partnerskap med medlemsstaterna och de lokala och regionala organen."
 - i. I artikel 230 i EG-fördraget skall följande stycke läggas till efter tredje stycket: "Domstolen kan även pröva en talan som Regionkommittén väcker för att kräva att en rättsakt som kan åsidosätta subsidiaritetsprincipen ogiltigförklaras eller för att tillvarata sina rättigheter."
 - j. I slutet av artikel 265 i EG-fördraget skall följande stycke läggas till: "Rådet och kommissionen skall regelbundet anta en rapport med motivering om åtgärder som vidtagits till följd av Regionkommitténs yttranden."
14. Europaparlamentet önskar att artikel 299.23 i EG-fördraget om de yttersta randområdena skall konsolideras.
- °
- ° °
15. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, kommissionen, Regionkommittén, medlemsstaternas och kandidatländernas parlamentet och Europeiska konventet.

Indelning av rättsakter och rangordning av lagar och föreskrifter

Europaparlamentets resolution om indelning av rättsakter och rangordning av lagar och föreskrifter inom Europeiska unionen (2002/2140(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av Europeiska rådets Laekenförklaring av den 15 december 2001 om Europeiska unionens framtid¹,
- med beaktande av sin resolution av den 18 april 1991 om gemenskapsrättsakternas karaktär²,
- med beaktande av sin resolution av den 13 april 2000 om dess förslag till regeringskonferensen³,
- med beaktande av parlamentets resolution av den 29 november 2001 om den konstitutionella processen och unionens framtid⁴,
- med beaktande av sin resolution av den 29 november 2001 om kommissionens vitbok "Styrelseformerna i EU"⁵,
- med beaktande av sin resolution av den 5 februari 2002 om genomförandet av lagstiftningen om finansiella tjänster⁶,
- med beaktande av sin resolution av den 16 maj 2002 om behörighetsfördelningen mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna⁷,
- med beaktande av artikel 163 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för konstitutionella frågor och yttrandet från utskottet för ekonomi och valutafrågor (A5-0425/2002), och av följande skäl:

A. Rangordningen mellan EU:s rättsregler följer två tydliga huvudlinjer:

- En horisontell rangordning mellan EU:s och medlemsstaternas rättsakter, som baseras på följande tre principer: medlemsstaterna är behöriga i frågor rörande allmän rätt; EU:s befogenheter grundas på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna; gemenskapsrättsakterna har företräde framför nationell lagstiftning.
- En vertikal rangordning mellan EU:s olika rättsakter: fördrag, direktiv, förordningar, enskilda beslut.

B. Bortsett från några begränsade ändringar är förhållandet mellan EU:s och medlemsstaternas

¹ Ordförandeskapets slutsatser, bilaga I.

² EGT C 129, 20.5.1991, s. 136.

³ EGT C 40, 7.2.2001, s. 409.

⁴ EGT C 153 E, 27.6.2002, s. 310.

⁵ EGT C 153 E, 27.6.2002, s. 314.

⁶ P5_TA (2002) 0035.

⁷ P5_TA (2002) 0247.

rättsakter tillfredsställande. De typer av rättsakter som föreskrivs i EG-fördraget gör det möjligt att på ett effektivt sätt tillgodose behoven, förutsatt att följande distinktion upprätthålls:

- Skillnaden mellan direktiv, som fastställer det resultat som skall uppnås med EU:s åtgärder, men som överlåter åt medlemsstaterna att välja och genomföra tillvägagångssätt, och förordningar, som till alla delar är bindande och direkt tillämpliga.
- Skillnaden mellan bindande rättsakter – direktiv och förordningar – och andra icke bindande rättsakter som yttranden och rekommendationer.

C. Därför krävs följande åtgärder

- en reform av förfarandet för att fastställa EU:s behörighet genom en institutionalisering av ett organ liknande Europeiska konventet och förstärka dess deltagande i utövandet av den grundlagstiftande makten; konventet företräder mer direkt unionsmedborgarna än de nationella regeringarna och kan bättre ta hänsyn till det dubbla kravet på subsidiaritet och proportionalitet när behörighet skall fastställas.
- en differentiering av de befintliga juridiska instrumenten direktiv och förordning ytterligare, i syfte att se till att större hänsyn tas till EU-åtgärdernas olika verkan,
- ett inrättande av instrument för samordning av den nationella politiken för att de "åtgärdsstrategier" som Europeiska rådet beslutar om skall bli effektivare.

D. Följande två huvudskäl gör att förhållandet mellan EU-institutionernas rättsakter är föga tillfredsställande:

- Genom EG- och EU-fördragen, särskilt avdelning VI i EU-fördraget, inrättas en dubbel uppsättning av åtgärdsinstrument för EU.
- Det finns en grundläggande svaghet hos de olika kategorierna av gemenskapsrättsakter som beror på att rättsakterna inom varje kategori saknar enhetligt rättsligt innehåll, enhetligt antagandeförfarande och enhetlig benämning.

E. Det blir därför nödvändigt med en grundlig översyn av benämningarna på EU:s rättsakter, i syfte att

- göra de juridiska instrument som föreskrivs i EG- och EU-fördragen enhetligare,
- införa enhetligare kategorier av rättsakter utifrån deras funktion, antagningsförfarande och benämning: rättsakter av konstitutionell eller lagstiftande karaktär, däribland rättsakter som avser budget, samt rättsakter om genomförande.

F. Den unika ökningen av antalet medlemsstater och bekräftelsen av att den lagstiftande myndigheten består av två institutioner, Europaparlamentet och rådet, som beslutar genom ett medbeslutandeförfarande, motiverar tillsammans en långtgående omstrukturering av genomförandebefogenheterna, i första hand enligt den modell som föreskrivs i artikel 202 i EG-fördraget, utifrån följande två principer:

- Den verkställande makten kan inte ligga hos rådet, som allteftersom det sker nya

utvidgningar tenderar att bli en lagstiftande församling, utan hos kommissionen och medlemsstaterna inom deras respektive territoriella befogenheter eller, i undantagsfall, ett specialorgan eller ett självreglerande organ.

- Genomförandebefogenheterna bör utövas inom ramen för de villkor och begränsningar som fastställs och kontrolleras av de två institutioner som utgör den lagstiftande myndigheten.
1. Europaparlamentet rekommenderar att det skall införas en helt ny indelning av EU:s rättsakter och att denna skall utgå från följande tre principer:
 - Förenkling: Detta förutsätter att den dubbla uppsättningen juridiska instrument som föreskrivs i EU- och EG-fördragen avskaffas genom införande av en enda rättsordning som grundas på att de nuvarande särskilda instrument som föreskrivs i avdelningarna V och VI i EU-fördraget byts ut mot gemenskapsinstrument. Gemenskapsförfaranden som kommissionens initiativrätt, beslutsfattande med kvalificerad majoritet, medbeslutandeförfarande och domstolkontroll är de enda som kan ge erforderliga garantier för effektivitet, demokrati och rättssäkerhet.
 - Specialisering: Denna grundar sig på regeln "en rättsakt, ett förfarande, ett namn", vilket förutsätter att det införs en klassificering efter funktionen hos EU:s rättsakter (rättsakter av konstitutionell eller lagstiftande karaktär eller som avser genomförande) och att det fastställs ett strikt samband mellan rättsakternas innehåll, förfarandet för deras antagande samt deras benämningar inom de tre kategorierna.
 - Demokratisering: Detta förutsätter att översynen av rättsakternas benämningar inte utgår från den befintliga lagstiftningen, utan leder till avsevärda demokratiska framsteg. De folkvalda företrädarnas befogenheter bör ständigt stärkas enligt lämpliga förfaranden för såväl utarbetande av rättsakter av konstitutionell och lagstiftande karaktär, däribland rättsakter som avser budget, som för kontroll av genomförandebestämmelser som antagits med den lagstiftande myndighetens godkännande. Denna princip skulle framför allt innebära att det endast blev möjligt att anta en rättsakt av lagstiftande eller budgetmässig karaktär eller en rättsakt med tillämpningsbestämmelser inom ramen för ett förfarande som respekterar likställdheten mellan den lagstiftande myndighetens båda institutioner, dvs. rådet och parlamentet.
 2. Europaparlamentet föreslår därför att Europeiska konventet i den framtida EU-konstitutionen skall införa tre typer av rättsakter som var och en skall ha relativt enhetliga antagandeförfaranden och specifika och begripliga benämningar.

Konstitutionella bestämmelser

Sammansättning

3. Europaparlamentet föreslår att de konstitutionella bestämmelserna skall ingå i en enda rättsakt som delas upp i två delar. I del A, konstitutionen, kunde de grundläggande rättigheterna, Europeiska unionens mål och principerna för dess verksamhet, dess behörighet och institutioner samt de förfaranden som styr institutionernas arbete fastställas. Stadgan om de grundläggande rättigheterna skulle ingå i denna del. Del B skulle innehålla alla de bestämmelser som för närvarande återfinns i fördragen och som varken skulle ingå i konstitutionen eller bli ogiltiga på grund av denna. Det skulle främst handla om bestämmelser om de principer som styr EU:s sektorspolitik. Del A och B skulle omfattas av skilda ändringsförfaranden.

Form

4. Europaparlamentet konstaterar att konstitutionen skall förbli en rättsakt inom folkrätten som skall undertecknas av medlemsstaterna och ratificeras enligt deras respektive konstitutionella förfaranden. Den kan alltså bara utformas som ett konstitutionellt fördrag.

Förfarande

5. Europaparlamentet anser att förfarandet för fördragsöversyn bör ändras så att man befäster det demokratiska framsteg det innebär att ett konvent, som till största delen består av valda företrädare, på ett avgörande sätt kan medverka i utarbetandet av konstitutionen. Det bör föreskrivas att Europeiska rådet skall godkänna de ändringar som föreslås till det konstitutionella fördrag som utarbetas av ett konvent (med det aktuella Europeiska konventet som förebild). Om Europeiska rådet skulle vilja göra ändringar i det utkast som föreslagits skall dessa ändringar godkännas av konventet.

Lagstiftning

Sammansättning

6. Europaparlamentet föreslår att lagstiftningen skall bestå av samtliga rättsakter som antagits genom medbeslutandeförfarandet av den lagstiftande myndighetens båda institutioner, dvs. Europaparlamentet och rådet (som skall besluta med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen). Dessa rättsakter delas upp i följande kategorier:
- Lagar, som är bindande till alla delar och direkt tillämpliga. I lagarna fastställs de grundläggande principerna, allmänna riktlinjerna och väsentliga beståndsdelarna när det gäller de åtgärder som skall vidtas för att tillämpa dem. I dessa fastställs särskilt fysiska och juridiska personers rättigheter och skyldigheter samt vilken typ av garantier de måste omfattas av i varje medlemsstat. I lagarna fastställs syftet med och räckvidden för de åtgärder som får genomföras¹. Lagar som fastställer de rättsliga, tidsmässiga och ekonomiska ramarna för EU:s handlingsprogram och som anger omfattning, fördelning och tidsplan för utnyttjande av erforderliga anslag betecknas som programlagar².
 - Ramlagar, som är bindande för medlemsstaterna avseende de resultat som skall nås, men som överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma tillvägagångssätt för genomförandet³. Förutom i de undantagsfall som uttryckligen anges av den lagstiftande myndigheten skall EU:s institutioner inte anta tillämpningsbestämmelser för ramlagarna eftersom sådana åtgärder ingår i medlemsstaternas exklusiva befogenheter.
 - Konstitutionskompletterande lagar som fastställer de bestämmelser som behövs för att institutionerna skall fungera ändamålsenligt, men som kräver flexibla antagandeförfaranden, som är oförenliga med det konstitutionella förfarandet, exempelvis beslutet om egna medel, budgetförordningen, bestämmelserna om röstningsprocedur vid valet till Europaparlamentet, domstolens och revisionsrättens stadgor, bestämmelserna i vissa interinstitutionella avtal och akter som antagits på grundval av den nuvarande artikel 308.
 - Budgetlagar, som innefattar följande två typer av rättsakter:

¹ Lagarna är tänkta att ersätta de nuvarande förordningarna, med undantag för förordningarna om EU:s handlingsprogram.

² Programlagarna är tänkta att ersätta de nuvarande förordningarna om EU:s handlingsprogram på områden som strukturutveckling, forskning, högre utbildning och personers rörlighet.

³ Ramlagarna är tänkta att ersätta dagens direktiv.

- Lagar rörande budgetplanen, som skall fastställa EU:s ekonomiska planering för fem år, det totala årliga utgiftstaket och taken för varje sektor för hela planeringsperioden, benämningarna på sektorsrubrikerna och villkoren för utövandet av budgetdisciplin.
- Årliga budgetlagar, som går under namnet EU:s budget, och budgetändringslagarna, som behåller beteckningen tilläggs- och ändringsbudgetar, TÄB. Genom dessa rättsakter skall budgetmyndigheten godkänna insamling av medel och genomförande av utgifter under ett budgetår på tolv månader samt ändringar till den ursprungliga gällande budgetlagen.

Förfarande

7. Europaparlamentet föreslår att dessa olika typer av rättsakter antas genom medbeslutandeförfarandet enligt följande förfarande:

- Lagarna och ramlagarna skall antas genom medbeslutandeförfarandet enligt det förfarande som beskrivs i den nuvarande artikel 251 i fördraget, som emellertid skulle tjäna på en förenkling och ett förtydligande.
- De konstitutionskompletterande lagarna bör antas genom förfaranden som är demokratiska, vilket förutsätter att Europaparlamentet deltar genom medbeslutandeförfarandet, som är effektiva, vilket innebär att beslutsfattande med krav på enhällighet avskaffas, och som är formella, vilket innebär att rådet på stats- och regeringschefsnivå har en central roll i beslutsprocessen. Det valda förfarandet för antagande av dessa lagar skall därför bli standardförfarande för antagande av rättsakter genom medbeslutandeförfarandet med följande justeringar:
 - Kommissionen skall enbart kunna utnyttja sin initiativrätt i de fall då Europeiska rådet uttryckligen begär det.
 - De konstitutionskompletterande lagarna skall antas med förstärkt kvalificerad majoritet både i parlamentet och i rådet.
 - Rådets slutliga beslut skall fattas på stats- eller regeringschefsnivå, ett organ som dessutom skall ha befogenhet att uppmana institutionerna att upprepa förfarandet i det läge rådet anser lämpligt.

8. När det gäller budgetlagarna anser Europaparlamentet följande:

- Lagarna rörande budgetplanen bör antas genom medbeslutandeförfarandet av budgetmyndighetens båda institutioner enligt samma förfarande som för rättsakter.
- Den årliga budgeten, ursprunglig eller ändringsbudget, skall antas enligt ett mer öppet och enklare medbeslutandeförfarande som skall vara detsamma för inkomsterna och samtliga utgifter. Det finns ingen anledning att bibehålla skillnaderna i förfarande för att fastställa de obligatoriska och de icke-obligatoriska utgifterna och arrangemanget som utestänger budgetmyndigheten från alla inkomstbeslut. Budgeten bör även ta upp Europeiska utvecklingsfondens utgifter och medel, vilken inte bör fortsätta att ha en egen budget.

9. Europaparlamentet anser emellertid inte att budgetmedbeslutandet kan ske på samma sätt som lagstiftningsmedbeslutandet, eftersom budgeten skall antas enligt en strikt tidsplan. Därför

kan ett slutligt förkastande av budgetlagen på grund av oenighet mellan rådet och parlamentet inte tillåtas. Parlamentet betonar att det behövs en förenkling av och en större insyn i det årliga budgetförfarandet vilket skulle kunna möjliggöra en koncentration på en kortare period. Parlamentet är medvetet om att flera möjliga alternativ skulle kunna utforskas i syfte att råda bot på eventuell oenighet mellan de båda budgetinstitutionerna. Man borde till exempel föreskriva antingen en mekanism för automatiskt införande i budgeten av nödvändiga anslag för att täcka EU:s åtaganden enligt lagstiftning eller avtal, eller ge parlamentet "sista ordet" inom en strikt gräns för hur mycket utgifterna maximalt får öka, något som fastställs budgetpost för budgetpost i förhållande till föregående budgetår. De två alternativen skulle kunna kombineras.

10. Europaparlamentet uppmanar därför budgetutskottet att snabbt utarbeta ett betänkande om reformen av budgetförfarandet.

Rangordning

11. Europaparlamentet anser att de konstitutionskompletterande lagarna skall vara förenliga med konstitutionen samt att lagarna, ramlagarna och budgetlagarna skall vara förenliga med konstitutionen och de konstitutionskompletterande lagarna.
12. Europaparlamentet erinrar om att det finns fyra speciella problem beträffande den juridiska rangordningen mellan de rättsakter som innehåller budgetbestämmelser:
 - Budgetlagarna beträffande budgetplanen och budgeten bör överensstämma med den konstitutionskompletterande rättsakt som innehåller budgetförordningen:
 - Budgetbesluten om inkomster måste följa bestämmelserna i den konstitutionskompletterande rättsakt som fastställer systemet med egna medel, dvs. högsta tillåtna belopp som får tas ut, typen av uttag, sättet för inkassering och eventuellt maximinivån på skatteintäkter och bidrag till EU:s budget. Denna konstitutionskompletterande rättsakt bör emellertid vara tillräckligt flexibel för att budgetmyndigheten skall ha tillräckligt handlingsutrymme när det gäller att fastställa vilka inkomster som behövs för att täcka utgifterna varje budgetår.
 - De "belopp som bedöms vara nödvändiga" och som fastställs i rättsakterna bör delvis vara bindande för budgetmyndigheten. Förutom i undantagsfall och då på grund av att det är nödvändigt att respektera rättsaktens anda, bör inte budgetmyndigheten få överskrida de belopp som finns upptagna i dessa rättsakter. Den bör emellertid ha rätt att inte ta upp de totala beloppen i budgetlagen om den anser det vara nödvändigt.
 - I de årliga budgetarna bör budgetmyndigheten respektera de tak som fastställs i lagen rörande budgetplanen, men enbart om lagen har antagits genom medbeslutandeförfarandet. De kan ändras enligt samma förfarande.

Tillämpning

13. Europaparlamentet anser att tillämpningsbefogenheterna skall utövas på ett sätt som garanterar att bestämmelserna i rättsakterna genomförs. Därför bör dessa tillkomma kommissionen och medlemsstaterna inom deras respektive territoriella befogenheter. Parlamentet anser emellertid att den lagstiftande myndigheten, bestående av rådet och parlamentet, kan delegera uppgiften att fastställa vissa tekniska åtgärder för att tillämpa lagar till ett specialorgan eller ett självreglerande organ.

14. Europaparlamentet påminner om att alla rättsakter med tillämpningsbestämmelser måste överensstämma med lagstiftningen och omfattas av en allmän kontroll av lagenligheten från domstolens sida.
15. Europaparlamentet erinrar om att artikel 202 bör ändras för att man skall kunna bibehålla den lagstiftande myndighetens ansvar. Detta ansvar baseras på principen att Europaparlamentet och rådet har lika rättigheter när det gäller att fastställa den verkställande myndighetens lagstiftningsbehörighet och att kontrollera utövandet av de befogenheter den getts. Man bör också se till att det finns en kontrollmekanism för detta i form av en rätt att dra tillbaka befogenheter ("call back").

Sammansättning

16. Europaparlamentet föreslår att alla rättsakter med tillämpningsbestämmelser skall delas upp i följande två kategorier:
 - Verkställande bestämmelser som skall reglera procedurvillkoren för tillämpning av vanliga rättsakter och budgeträttsakter. De verkställande bestämmelserna inför inte några extra eller kompletterande bestämmelser i förhållande till rättsakten. Det utgör det allmänrättsliga juridiska instrument som gemenskapens verkställande makt förfogar över för att se till att lagarna genomförs. Enbart kommissionen är behörig att fatta sådana beslut och kan besluta om att ta hjälp från en rådgivande kommitté bestående av företrädare för medlemsstaterna.
 - Delegerade bestämmelser som i enlighet med lagen och inom de gränser som föreskrivs genom denna fastställer normer som kompletterar de bestämmelser som lagstiftaren beslutat om. Delegerade bestämmelser av detta slag får enbart antas om de båda lagstiftande institutionerna delegerar denna befogenhet och om bestämmelserna omfattas av deras kontroll. Den lagstiftande myndigheten måste fastställa området, principerna, målen och begränsningarna för delegeringen och kan införa en tidsbegränsning för denna. Den skall också utöva kontroll över de delegerade bestämmelserna.

Förfarande

17. Europaparlamentet anser att förfarandet för antagande av och kontroll över genomförandeåtgärder måste vara olika beroende på om den lagstiftande myndigheten överlåter ansvaret för dem till kommissionen eller en särskild myndighet, ett specialorgan eller ett självreglerande organ. I detta avseende föreslås följande riktlinjer:
 - Genomförandeåtgärder som anförtros kommissionen måste översändas till rådet och Europaparlamentet. Om rådet med kvalificerad majoritet eller parlamentet, genom en majoritet av sina ledamöter, motsätter sig en genomförandeåtgärd inom tre månader skall den berörda åtgärden bli föremål för lagstiftningsförfarandet (medbeslutande). Genom detta förfarande skall åtgärden bekräftas, ändras eller upphävas om kommissionen inte drar tillbaka den.
 - De genomförandeåtgärder som anförtrots ett tekniskt organ eller ett yrkesorgan och som skulle kunna kallas tekniska genomförandeåtgärder skall föreläggas den lagstiftande myndighetens båda institutioner på samma villkor som en genomförandeåtgärd som sköts av kommissionen. Kommissionen skall emellertid ha rätt att motsätta sig förslaget på samma sätt som den lagstiftande myndighetens båda institutioner.

Specialfall

Akter med rättslig verkan enligt avdelning VI i EU-fördraget

18. Europaparlamentet begär att de bindande akter med rättslig verkan som beskrivs i artikel 34 i EU-fördraget skall försvinna och ersättas med rättsakter. Vissa särskilt känsliga områden, exempelvis frågor av straffrättslig natur som för närvarande omfattas av bestämmelser som antagits i form av konventioner, kan motivera att man med beaktande av principen om medbeslutande inför vissa speciella förfaranden, till exempel när det gäller initiativrätten eller de majoritetsförhållanden som krävs för antagande.

Internationella avtal

19. Europaparlamentet anser att de internationella avtal som EU ingått rörande
- associering mellan en eller flera tredjeländer eller internationella organisationer,
 - en särskild institutionell ram genom inrättande av samarbetsförfaranden,
 - den gemensamma handelspolitiken,
 - områden som omfattas av lagstiftnings- eller budgetmedbeslutande
- bör antas av rådet med kvalificerad majoritet sedan Europaparlamentet givit sitt samtycke. Förhandlingarna bör ledas av kommissionen på mandat av rådet sedan parlamentet hörts.
20. Med tanke på att de internationella avtalen har en större rättslig verkan än alla EU:s interna rättsakter anser Europaparlamentet att deras överensstämmelse med konstitutionen och de konstitutionskompleterande rättsakterna måste kontrolleras noggrant. Parlamentet föreslår också att rätten att hänskjuta ett ärende till domstolen för yttrande om huruvida ett internationellt avtal överensstämmer med EU:s konstitution och konstitutionskompleterande rättsakter skall utvidgas till att omfatta Europaparlamentet och t.o.m. en betydande minoritet av dess ledamöter.

Avtal mellan arbetsmarknadens parter i enlighet med artikel 139 i EG-fördraget

21. Europaparlamentet anser att de avtal som beskrivs i artikel 139 i EG-fördraget skall godkännas av kommissionen på begäran av arbetsmarknadens parter. Om de båda lagstiftande institutionerna, Europaparlamentet och rådet (som beslutar med kvalificerad majoritet) motsätter sig avtalet skall det inte kunna godkännas.
22. Europaparlamentet påminner om att avtal mellan arbetsmarknadens parter skall respektera konstitutionen och de konstitutionskompleterande rättsakterna.

Interinstitutionella avtal

23. Europaparlamentet upprepar att interinstitutionella avtal är viktiga instrument för samordning och organisation av arbetsförhållandena mellan institutionerna. Dessa avtal måste överensstämma med de konstitutionella och konstitutionskompleterande bestämmelserna. För att göra det möjligt för domstolen att effektivare utöva sin kontrollfunktion måste möjligheten att vända sig till domstolen angående sådana rättsakter utökas så att den även gäller ett betydande antal av Europaparlamentets ledamöter.

Samordning av den nationella politiken

24. Det är absolut nödvändigt att rationalisera och strukturera förfarandena för den samordning av nationell politik som nämns i fördragen. Europaparlamentet föreslår därför följande i de fall då EU har den samordnande behörigheten:
- Åtgärder av bindande karaktär skall utformas som en ramlag.
 - Åtgärder av icke bindande karaktär inom områden som ingår i medlemsstaternas befogenhetsområde skall antas av de båda lagstiftande myndigheterna i form av en "rekommendation från den lagstiftande myndigheten". Så bör vara fallet i fråga om de stora riktlinjerna för den ekonomiska politiken, vilka bör föreslås av kommissionen och godkännas av rådet och Europaparlamentet inom ramen för ett lämpligt förfarande.
25. Medlemsstaterna bör genom en politisk överenskommelse utanför fördraget formellt reglera sina samarbetsförfaranden inom områden inom deras behörighet. Europaparlamentet stöder det arrangemang som innebär att kommissionen, på Europeiska rådets begäran, skall kunna ingripa på detta område, och bekräftar Europaparlamentets rätt att få ta del av all nödvändig information, eftersom detta samarbete oundvikligen påverkar genomförandet av gemenskapsdelen av den gemensamma strategin.
- o
- o o
26. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, kommissionen, medlemsstaternas och kandidatländernas parlament och Europeiska konventet.
- =====