



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 26. september 2003
(OR. fr)**

12656/03

**PE 181
POLGEN 61**

NOTE

fra: generalsekretariatet for Rådet

til: delegationerne

Vedr.: Europa-Parlamentets beslutning om udkast til traktat om indførelse af en forfatning for Europa og om Europa-Parlamentets udtalelse om indkaldelse af regeringskonferencen

I bilaget følger teksten til den beslutning, som Europa-Parlamentet vedtog på plenarmødet den 24. september 2003 i Strasbourg til opfølgning af betænkningen fra José Maria Gil-Roblès Gil-Delgado og Dimitri Tsatsos, om udkast til traktat om indførelse af en forfatning for Europa og om Europa-Parlamentets udtalelse om indkaldelse af regeringskonferencen.

Et sammendrag af drøftelserne findes i dok. 12938/03 PE 178.

Forfatning for Europa og regeringskonference ***Europa-Parlamentets beslutning om udkast til traktat om indførelse af en forfatning for Europa og om Europa-Parlamentets udtalelse om indkaldelse af regeringskonferencen (11047/2003 - C5-0340/2003 - 2003/0902(CNS))****(Høringsprocedure)***Europa-Parlamentet,*

- der henviser til EU-traktatens artikel 48, stk. 2, der danner grundlag for Rådets høring af Parlamentet om indkaldelse af en regeringskonference med henblik på at behandle de ændringer, der skal foretages i de traktater, som Unionen bygger på (11047/2003 - C5-0340/2003),
- der henviser til udkast til traktat om indførelse af en forfatning for Europa¹, udarbejdet af Konventet om Den Europæiske Unions Fremtid,
- der henviser til sin beslutning af 31. maj 2001 om Nice-traktaten og Den Europæiske Unions fremtid²,
- der henviser til sin beslutning af 29. november 2001 om den konstitutionelle proces og Unionens fremtid³,
- der henviser til sine beslutninger af 16. maj 2002 om kompetenceafgrænsning mellem EU og medlemsstaterne⁴, af 14. marts 2002 om EU's status som juridisk person⁵, af 7. februar 2002 om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter i den europæiske integrationsproces⁶ og af 14. januar 2003 de regionale og lokale myndigheders rolle i opbygningen af Europa⁷,
- der henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,
- der henviser til Kommissionens meddelelse "En forfatning for Unionen" (KOM(2003) 548),

¹ CONV 850/03, EUT C 169 af 18.7.2003, s. 1.

² EFT C 47 E af 21.2.2002, s. 108.

³ EFT C 153 E af 27.6.2002, s. 310.

⁴ EUT C 180 E af 31.7.2003, s. 493.

⁵ EUT C 47 E af 27.2.2003, s. 594.

⁶ EFT C 284 E af 21.11.2002, s. 322.

⁷ P5_TA(2003)0009.

- der henviser til betænkning fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender og udtalelser fra Udvalget om Udenrigsanliggender, Menneskerettigheder, Fælles Sikkerhed og Forsvarspolitik, Budgetudvalget, Budgetkontroludvalget, Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, Udvalget om Økonomi og Valutaspørgsmål, Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked, Udvalget om Industripolitik, Eksterne Økonomiske Forbindelser, Forskning og Energi, Udvalget om Miljø- og Sundhedsanliggender og Forbrugerpolitik, Udvalget om Landbrug og Udvikling af Landdistrikter, Fiskeriudvalget, Udvalget om Regionalpolitik, Transport og Turisme, Udvalget om Udvikling og Samarbejde, Udvalget om Kvinders Rettigheder og Lige Muligheder og Udvalget for Andragender (A5-0299/2003),

ud fra følgende betragtninger:

- A. borgerne, parlamenterne, regeringerne, de politiske partier - såvel i medlemsstaterne som på europæisk plan - og EU's institutioner har krav på at medvirke i den demokratiske proces vedrørende udarbejdelsen af en forfatning for Europa; denne beslutning udgør derfor Europa-Parlamentets bedømmelse af det udkast til forfatningstraktat, der er udarbejdet af Konventet,
- B. forberedelserne til, afholdelsen og frem for alt resultatet af Nice-konferencen er det definitive bevis på, at grænserne for regeringskonference-metoden til revision af EU's traktater er nået, og at rene diplomatiske forhandlinger ikke kan give løsninger på de behov, der opstår i et EU med 25 medlemsstater,
- C. kvaliteten af Konventets arbejde med forberedelsen af forfatningsudkastet og reformen af traktaterne bekræfter fuldt ud berettigelsen af den beslutning, som Det Europæiske Råd i Laeken traf om at gå væk fra regeringskonference-metoden ved at vedtage Parlamentets forslag om etablering af et forfatningskonvent; resultatet af Konventet, hvori Europa-Parlamentets og de nationale parlamenters repræsentanter har spillet en central rolle, viser, at metoden med åbne drøftelser i Konventet er langt mere vellykket end den hidtidige metode med regeringskonferencer bag lukkede døre,
- D. Parlamentet kræver at blive involveret aktivt og vedvarende ikke alene i regeringskonferencen, men også i forfatningsprocessens fremtidige faser,
- E. der er gjort betydelige fremskridt med Konventets forslag, men de nye bestemmelser vil skulle stå deres prøve i relation til de udfordringer, det udvidede EU vil indebære; konvent-metoden bør anvendes ved alle fremtidige revisioner,
- F. der er med Konventet og dets forgænger vedrørende chartret om grundlæggende rettigheder indledt en ny fase i den europæiske integration, hvor Den Europæiske Union vil konsolidere sin retsorden i form af en forfatningsmæssig ordning, der er bindende for dens stater og borgere, selv om den endelige godkendelse af forfatningen vil ske i form af en folkeretlig traktat,

- G. på trods af konventdeltagernes oprindeligt meget forskellige synspunkter støttede et stort flertal af alle Konventets fire deltagergrupper, herunder Europa-Parlamentets delegation, Konventets endelige forslag, der derfor bygger på en ny og bred konsensus, selv om ikke alle Parlamentets krav om demokrati, gennemsigtighed og effektivitet i Den Europæiske Union blev opfyldt; en genåbning af forhandlingerne om de kompromiser, som er opnået i Konventet, ville ikke blot true de fremskridt, Konventet har gjort ved at basere Unionen på et mere effektivt og demokratisk forfatningsmæssigt grundlag, men også undergrave hele konventmetoden,
- H. udkastet til traktat om en forfatning for Europa bør bedømmes ud fra følgende kriterier:
- a) respekt for målene om opretholdelse af fred, demokrati, frihed, lighed, sproglig og kulturel mangfoldighed, retsstatslige principper, social retfærdighed, solidaritet, mindretallets rettigheder og samhørighed, der alle er mål, som aldrig vil kunne anses for endeligt opfyldt, men hvis indhold og betydning stedse må revideres, og som der igen og igen skal kæmpes for i takt med den historiske udvikling, fra generation til generation,
 - b) respekt for EU's karakter af en enhed, der er forenet i mangfoldighed,
 - c) bekræftelse af EU's unikke karakter og af dets dobbelte legitimitet, som det afleder fra sine stater og borgere,
 - d) forpligtelse til at opretholde princippet om staternes ligeværd samt den interinstitutionelle balance, der er garant for Unionens dobbelte legitimitet,
 - e) effektivitet i en Union med 25 eller flere medlemsstater, samtidig med at dens institutioners demokratiske funktion styrkes;
 - f) udvikling af et værdisystem med kulturelle, religiøse og humanistiske rødder, som ud over opnåelsen af et fælles marked inden for rammerne af en social markedsøkonomi sigter på forbedring af livskvaliteten for Europas borgere og samfund som helhed samt økonomisk vækst, stabilitet og fuld beskæftigelse, øget satsning på bæredygtig udvikling og bedre gennemførelse af unionsborgerskabet,
 - g) styrkelse af den politiske legitimitet i forhold til Unionens borgere og gennem de europæiske politiske partier,
 - h) en samlet forfatningsmæssig ordning, som bør styrke Unionens troværdighed og dens rolle såvel indadtil som udadtil,
1. glæder sig over de fremskridt i retning af europæisk integration og demokratisk udvikling, der er opnået med Konventets udkast til en "forfatning for Europa", som skal gennemføres ved en traktat om indførelse af en forfatning for Europa; finder, at der er tale om en tekst, som udtrykker de europæiske borgeres og medlemsstaternes politiske vilje på en højtidelig og udførlig måde;

2. noterer sig med tilfredshed, at forfatningsudkastet i vid udstrækning har befæstet værdierne, målsætningerne, principperne, strukturerne og institutionerne i Europas forfatningstradition og på den måde ikke blot i høj grad har givet udkastet karakter af en forfatning, men også skabt mulighed for en fortsat udvikling heraf;
3. glæder sig over, at EU's symboler er medtaget i forfatningsudkastet;

Vigtige skridt i retning af en mere demokratisk, gennemsigtig og effektiv Union

Demokrati

4. glæder sig meget over indføjjelsen af chartret om grundlæggende rettigheder som en integrerende, retligt bindende del af forfatningen (del II) og understreger betydningen af menneskets værdighed og grundlæggende rettigheder som centrale elementer i en borgernær, social og demokratisk Union;
5. glæder sig over den nye "lovgivningsprocedure", der fremover skal være hovedreglen, som et vigtigt fremskridt i bestræbelserne på at give Unionens virksomhed større demokratisk legitimitet; anerkender i denne forbindelse den væsentlige udvidelse af den fælles beslutningsprocedure og understreger, at der bør gøres yderligere bestræbelser i den retning;
6. finder det positivt, at Kommissionens formand skal vælges af Europa-Parlamentet, og understreger, at dette under alle omstændigheder er et vigtigt skridt i retning af et forbedret system med parlamentarisk demokrati på europæisk plan;
7. anerkender mulighederne for øget deltagelse af de europæiske borgere og arbejdsmarkedets parter og især indføjjelsen af det lovgivningsmæssige borgerinitiativ;
8. anser det for vigtigt, at de nationale parlamenter samt de regionale og lokale myndigheder fremover skal spille en større rolle i Unionens virksomhed;
9. støtter de nationale parlamenter i deres indsats for på en mere effektiv måde at vejlede og overvåge deres respektive regeringer som medlemmer af Rådet, hvilket er den mest effektive metode til at sikre, at de nationale parlamenter deltager i Unionens lovgivningsarbejde og i udformningen af de fælles politikker;
10. pålægger sit kompetente udvalg til at arrangere fælles møder med repræsentanter for de nationale parlamenter, om muligt med tidligere medlemmer af Konventet, med henblik på at sikre, at regeringskonferencens arbejde følges op og evalueres;

Gennemsigtighed

11. tillægger det afgørende betydning, at Unionen får status som en enkelt juridisk person, og at søjlestrukturen formelt forsvinder, selv om fællesskabsmetoden ikke finder fuld anvendelse på alle afgørelser vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og retlige og indre anliggender samt koordineringen af den økonomiske politik;
12. glæder sig over indførelsen af et hierarki af EU-retsakter og forenklingen heraf samt over den udtrykkelige anerkendelse af forfatningens og EU-rettens forrang i forhold til medlemsstaternes ret;
13. anerkender de skridt, der er taget i retning af større gennemsigtighed og en klarere katalogisering af medlemsstaternes og Unionens respektive kompetencer, idet der dog bibeholdes en vis fleksibilitet for at gøre det muligt at foretage fremtidige tilpasninger i en Union i stadig udvikling, der har 25 eller flere medlemsstater;
14. glæder sig over, at Euratom-traktaten er blevet adskilt fra den fremtidige forfatnings retlige struktur; opfordrer indtrængende regeringskonferencen til at indkalde til en traktatrevisionskonference med det formål at ophæve forældede og antikverede traktatbestemmelser, navnlig vedrørende fremme af nuklear energi og mangelen på demokratiske beslutningsprocedurer;
15. finder det glædeligt, at Konventets formand har givet tilsagn om, at hele forfatningsteksten vil blive affattet i et kønsneutralt sprog, og opfordrer regeringskonferencen til at få foretaget de i den forbindelse nødvendige redaktionelle ændringer i forfatningsudkastet;

Effektivitet

16. tillægger udvidelsen af beslutningstagning med kvalificeret flertal på lovgivningsområdet i Rådet stor betydning og glæder sig over forbedringen af systemet, idet det understreger, at der fremover vil være behov for en yderligere udvidelse af beslutningstagning med kvalificeret flertal eller for anvendelse af særlig kvalificeret flertal, uden at dette berører de muligheder, som artikel I-24, stk. 4, i forfatningsudkastet giver;
17. understreger, at Europa-Parlamentet bør være parlamentarisk organ for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik for så vidt angår EU's kompetence;
18. finder det prisværdigt, at der i forfatningsudkastet foretages nogle andre vigtige forbedringer af beslutningsprocessen og politikformuleringen, såsom:
 - at Unionen nu har påtaget sig en klar forpligtelse til en social markedsøkonomi, som den kommer til udtryk i dens værdier og mål, hvor bl.a. betydningen af vækst, beskæftigelse, konkurrencedygtighed, ligestilling og ikke-diskrimination samt af bæredygtig udvikling i social og miljømæssig henseende fremhæves,

- at Det Generelle og Lovgivende Råd - om end ikke som et helt særskilt Lovgivende Råd - fremover altid vil mødes offentligt, når det udøver sin lovgivende funktion,
 - udvidelsen af anvendelsen af afgørelser med kvalificeret flertal og fælles beslutnings-procedure, navnlig til området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og udvidelsen af EF-Domstolens kompetence til at omfatte retlige og indre anliggender,
 - det forhold, at der i forbindelse med internationale aftaler og den fælles handelspolitik nu som hovedregel kræves samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet,
 - bestemmelserne om åbenhed og aktindsigt, forenklingen af lovgivningsprocedurerne og andre procedurer samt anvendelsen af en sprogbrug, der er alment forståelig for borgerne,
 - afskaffelsen af sondringen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter i budgettet og udvidelsen af den fælles beslutningsprocedure til også at omfatte den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik,
 - indførelsen af et flerårigt strategisk program for Unionen,
 - anerkendelsen af den regionale dimensions voksende betydning for europæisk integration,
 - ændringen af reglerne for adgang til De Europæiske Fællesskabers Domstol,
 - bestemmelserne om Kommissionens delegerede bekendtgørelser med "tilbagekaldelsesret" ("call-back") for Parlamentet og Rådet,
 - bestemmelsen om, at lande, der har indledt et forstærket samarbejde, indbyrdes kan indføre afgørelser med kvalificeret flertal på områder, hvor der ellers kræves enstemmighed i henhold til forfatningsudkastet, og vedtage at anvende lovgivningsproceduren på områder, hvor der normalt ville gælde andre procedurer,
19. går ind for solidaritetsbestemmelsen vedrørende kampen mod terrorisme og muligheden for strukturelt samarbejde i sikkerheds- og forsvarspolitikken under iagttagelse af NATO-forpligtelser;

Aspekter, der skal kontrolleres nærmere i forbindelse med deres gennemførelse

20. er af den opfattelse, at valget af Det Europæiske Råds formand ikke i sig selv kan løse alle de nuværende problemer med institutionens funktionsdygtighed og kan få uoverskuelige følger for den institutionelle balance i Unionen; formandens rolle skal udelukkende være at lede forhandlingerne, således at man undgår mulige konflikter med Kommissionens formand eller Unionens udenrigsminister, og således at der ikke bliver sat spørgsmålstegn ved deres status eller på nogen måde gøres indgreb i Kommissionens rolle for så vidt angår repræsentation udadtil, lovgivningsmæssige initiativer, gennemførelsesbeføjelser eller forvaltning;

21. understreger, at bestemmelserne om formandskabet for andre råds sammensætninger end Udenrigsrådet overlader detaljerne til en senere afgørelse, som bør vurderes nøje under hensyn til kravet om sammenhæng, effektivitet og ansvarlighed og behovet for at se på problemet vedrørende formandskabet for Rådets forberedende organer;
22. glæder sig over, at den sammenkædning mellem vægtningen af stemmer i Rådet og fordelingen af mandater i Europa-Parlamentet, der etableredes ved den til Nice-traktaten knyttede protokol om udvidelsen af Den Europæiske Union, nu forsvinder; støtter den i forfatningsudkastet beskrevne ordning for så vidt angår Europa-Parlamentets fremtidige sammensætning og foreslår, at den indføres hurtigst muligt, da den er et afgørende element i den samlede balance mellem medlemsstaterne i de forskellige institutioner;
23. er klar over, at indførelsen af en EU-udenrigsminister vil gøre Unionen mere synlig og handledygtig på den internationale scene, men understreger, at det er uomgængeligt, at EU-udenrigsministeren bistås af én fælles forvaltning inden for Kommissionen;
24. finder, at Den Europæiske Ombudsmand, der vælges af Europa-Parlamentet, og nationale ombudsmænd burde foreslå et mere omfattende system med udenretslige klagemuligheder i nært samarbejde med Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender;
25. mener, at regeringskonferencen bør beslutte at ophæve artikel 8, 9 og 10 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter og artikel 4, stk. 1 og 2, i akten om direkte valg med virkning fra ikrafttrædelsen af den statut for medlemmerne, som Europa-Parlamentet vedtog den 4. juni 2003;
26. beklager den utilstrækkelige overensstemmelse mellem forfatningsudkastets del III og del I, navnlig hvad angår artikel 1-3;
27. værdsætter indførelsen af den "passerelle"-bestemmelse, hvorefter Det Europæiske Råd kan vedtage at anvende den normale lovgivningsprocedure i tilfælde, hvor der ellers gælder særlige procedurer, efter at have hørt Europa-Parlamentet og underrettet de nationale parlamenter;
28. mener, at Parlamentet i forbindelse med budgetproceduren skal bevare de rettigheder, som det i øjeblikket råder over, og at dets beføjelser ikke bør svækkes; mener, at Parlamentets beføjelse til at godkende den flerårige finansielle ramme for at kunne udøves på tilfredsstillende vis forudsætter, at der hurtigt indledes interinstitutionelle forhandlinger uden om regeringskonferencen om denne rammes struktur og om de krav, der stilles til budgetproceduren; mener, at den flerårige finansielle ramme bør give budgetmyndigheden en betydelig manøvreremargen under den årlige procedure;
29. giver udtryk for sin bekymring med hensyn til de utilfredsstillende svar på en række fundamentale spørgsmål, som Europa-Parlamentet klart har fremhævet i sine tidligere beslutninger, som f.eks.:

- yderligere konsolidering af politikken for økonomisk og social samhørighed, større samordning af medlemsstaternes økonomiske politikker med henblik på en effektiv økonomisk forvaltning og en mere eksplicit integration af beskæftigelse, miljøhensyn og dyrevelfærd i alle EU-politikker,
 - fuld anerkendelse af de offentlige tjenesters rolle, som bygger på principperne om konkurrence, kontinuitet, solidaritet samt lige adgang for og ligebehandling af alle brugere,
 - afskaffelse af kravet om enstemmighed i Rådet på visse vigtige områder, herunder navnlig den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (i det mindste for så vidt angår forslag fra EU's udenrigsminister, der støttes af Kommissionen) og visse områder inden for socialpolitikken;
30. er klar over, at den løsning, der foreslås for Kommissionen i forfatningsudkastet, er et væsentligt led i det samlede institutionelle kompromis; håber, at reformerne af Kommissionen ikke vil svække kollegialitetsprincippet eller skabe diskontinuitet; beklager, at det forudsete system gør det vanskeligt at beholde en god kommissær i endnu en embedsperiode;

Generel vurdering

31. bemærker, at det af Konventet udarbejdede forfatningsudkast er resultatet af en bred demokratisk konsensus, der omfatter både Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter og regeringer i EU, og dermed udtrykker viljen hos borgerne;
32. glæder sig over bestemmelsen om, at Europa-Parlamentet nu også har ret til at foreslå forfatningsændringer og endvidere vil skulle godkende enhver bestræbelse på at ændre forfatningen uden at indkalde et konvent, således at det udøver en de facto-kontrol med anvendelsen af dette nye instrument for revision af forfatningen; beklager dog, at der stadig kræves enstemmighed blandt medlemsstaterne, og at ratifikation i de nationale parlamenter eller i overensstemmelse med andre forfatningsmæssige bestemmelser stadig er nødvendig, for at selv mindre betydelige ændringer af forfatningen kan træde i kraft; finder det dybt beklageligt, at det ikke systematisk er fastsat, at Europa-Parlamentet skal godkende ikrafttrædelsen af nye forfatningstekster, der vedtages;
33. finder, at resultatet af Konventets arbejde til trods for visse begrænsninger og modsætninger bør støttes, da det udgør et historisk skridt i retning af et mere demokratisk, effektivt og gennemsigtigt EU;
34. mener på baggrund af erfaringerne med to konventer, at denne metode sikrer demokratisk legitimitet, og at den i kraft af sin arbejdsform sikrer åbenhed og deltagelse; finder dog, at det i forbindelse med fremtidige revisioner kunne være nyttigt, at Konventet selv valgte sit præsidium;

Indkaldelse af regeringskonferencen og ratificeringsprocessen

35. godkender indkaldelsen af regeringskonferencen til 4. oktober 2003;
36. opfordrer indtrængende regeringskonferencen til at respektere den konsensus, Konventet er nået frem til, til at undgå forhandlinger om de grundlæggende beslutninger, Konventet er nået frem til, og til at godkende udkastet til traktat om indførelse af en forfatning for Europa uden at ændre den grundlæggende balance heri, samtidig med at man søger at styrke sammenhængen;
37. anmoder de politiske partier - såvel i medlemsstaterne som på europæisk plan - interesseorganisationerne og civilsamfundet til at tænke grundigt over ikke alene resultatet af Det Europæiske Konvent, men også Europa-Parlamentets synspunkter som udtrykt i denne beslutning;
38. er yderst tilfreds med det italienske formandskabs forsikring om, at Europa-Parlamentet vil blive tæt og vedvarende inddraget i regeringskonferencen på begge niveauer - stats- og regeringschefniveauet og udenrigsministerniveauet - og støtter dets intention om at afslutte konferencen inden december 2003;
39. er af den opfattelse, at traktaten om en forfatning for Europa bør undertegnes af alle 25 medlemsstater den 9. maj 2004, på Europadagen, umiddelbart efter de nye medlemsstaters tiltrædelse af Unionen;
40. mener, at medlemsstater, der afholder folkeafstemninger om udkastet til forfatning, om muligt bør afholde disse folkeafstemninger eller ratificere forfatningsudkastet i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser på den samme dag;
41. glæder sig over, at regeringskonferencens drøftelser vil blive offentliggjort på internettet, men opfordrer Kommissionen, medlemsstaternes regeringer og de politiske partier til fremover at anvende alle tænkelige informationsmedier for at gøre den brede offentlighed bekendt med regeringskonferencens arbejde og udkastet til forfatning, herunder gennem nedsættelse af nationale forummer;

o
o o

42. pålægger sin formand at sende denne beslutning, som udgør Parlamentets udtalelse om indkaldelse af regeringskonferencen, til Rådet, Kommissionen, Den Europæiske Centralbank og medlemsstaternes, tiltrædelsesstaternes og kandidatstaternes stats- eller regeringschefer og parlamenter.