

# EUROPAPARLAMENTET

1999



2004

---

*Plenarhandling*

21 juni 2001

SLUTLIG VERSION  
**A5-0230/2001**

## **BETÄNKANDE**

om det interinstitutionella avtalet om en mer strukturerad användning av  
omarbetningstekniken för rättsakter  
(2037/1/2000REV1 – C5-0588/2000 – 2000/2266(ACI))

Utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden

Föredragande: Ana Palacio Vallelersundi



## INNEHÅLL

	<b>Sida</b>
PROTOKOLLSIDA .....	4
FÖRSLAG TILL RESOLUTION.....	5
MOTIVERING .....	6

## PROTOKOLLSIDA

Sedan Europeiska rådet i Helsingfors uttryckt önskemål om att ett interinstitutionellt avtal skulle ingås om omarbetningstekniken för rättsakter, signerade respektive rättstjänst inom rådet, kommissionen och Europaparlamentet den 16 mars 2000 ett förslag till interinstitutionellt avtal om en mer strukturerad användning av omarbetningstekniken för rättsakter (2037/1/2000REV1 – 2000/2266(ACI)).

Vid plenarsammanträdet den 17 november 2000 tillkännagav talmannen att förslaget till interinstitutionellt avtal hänvisats till utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden, som utsetts till ansvarigt utskott (C5-0588/2000).

Vid utskottssammanträdet den 22 november 2000 utsåg utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden Ana Palacio Vallelersundi till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 29 januari, 6 mars, 24 april, 29 maj och 21 juni 2001 behandlade utskottet förslaget till interinstitutionellt avtal och förslaget till betänkande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet enhälligt förslaget till resolution.

Följande var närvarande vid omröstningen: Ana Palacio Vallelersundi (ordförande), Luis Berenguer Fuster, Maria Berger, Bert Doorn, Janelly Fourtou, The Lord Inglewood, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Bill Miller, Astrid Thors, Diana Wallis och Christos Zacharakis.

Betänkandet ingavs den 21 juni 2001.

Fristen för ändringsförslag till detta betänkande kommer att anges i förslaget till föredragningslista för den sammanträdesperiod vid vilken betänkandet skall behandlas.

## FÖRSLAG TILL RESOLUTION

### **Europaparlamentets resolution om det interinstitutionella avtalet om en mer strukturerad användning av omarbetningstekniken för rättsakter (2037/1/2000REV1 - C5-0588/2000 – 2000/2266(ACI))**

*Europaparlamentet utfärdar denna resolution*

- med beaktande av förslaget till interinstitutionellt avtal (2037/1/2000REV1-- C5-0588/2000),
- med beaktande av betänkandet från utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden (A5-0230/2001), och av följande skäl:

A) Europeiska unionen är en rättsgemenskap.

B) Medborgarna måste själva snabbt få kännedom om vilka rättigheter och skyldigheter de har, eftersom det är dem bestämmelserna är riktade till.

1. Parlamentet är positivt till att man ingår ett interinstitutionellt avtal om en mer strukturerad användning av omarbetningstekniken för rättsakter; godkänner villkoren i förslaget till interinstitutionellt avtal; anser att ett avtal kan ingås endast om det innehåller följande klausul:

"Föreliggande avtal träder i kraft dagen efter det att det offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Det skall tillämpas på alla förslag till omarbetning från och med det datum då det träder i kraft.

Tre år efter ikraftträdandet skall avtalet utvärderas. Rättstjänsterna inom de institutioner som undertecknat avtalet skall lägga fram en utvärderingsrapport och eventuella rekommendationer om nödvändiga ändringar",

2. uppmanar kommissionen att intensifiera arbetet med att elektroniskt konsolidera de viktigaste gällande rättsakterna och att göra resultaten tillgängliga via Internet,
3. uppdrar åt föredraganden att under ledning av Europaparlamentets talman och i nära samarbete med parlamentets behöriga utskott, föra de förhandlingar med rådet och kommissionen som krävs för att ovanstående villkor skall förverkligas,
4. godkänner förslaget till interinstitutionellt avtal förutsatt att den ovan nämnda klausulen verkligen infogas i avtalet; uppdrar åt talmannen att underteckna avtalet så snart som denna klausul verkligen ingår i avtalet,
5. uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen.

# MOTIVERING

## 1. Inledning

I punkt 2 i det interinstitutionella avtalet definieras omarbetningstekniken enligt följande:

”Omarbetningstekniken skall bestå i att det antas en ny rättsakt som i en enda text inbegriper både de innehållsmässiga ändringar som görs i en tidigare rättsakt och de bestämmelser i denna som inte ändras. Den nya rättsakten ersätter och upphäver den tidigare rättsakten”.

## 2. Alternativ

För närvarande finns tre instrument för att underlätta tillgången till de texter som ändrats flera gånger:

- a) kodifiering
- b) omarbetning
- c) officiell konsolidering i ett enda elektroniskt dokument (till exempel förfogar användarna genom databasen EUR-lex över ett stort antal elektroniskt konsoliderade handlingar, vilket är mycket praktiskt).

Det har visat sig att **kodifiering** ofta är en alltför långsam procedur.

**Omarbetningstekniken** kan, om alla de berörda institutionerna använder den ordentligt, bli det lämpligaste instrumentet för att kodifiera de texter där någon del samtidigt ändras.

**Officiell elektronisk kodifiering**, som i de flesta medlemsstater görs av privatföretag med ekonomiskt lönsamt resultat, skulle vara det snabbaste sättet att ställa arbetsredskapen till juristernas och medborgarnas förfogande.

Omarbetning är en användbart instrument men troligen mindre effektivt än elektronisk konsolidering utförd av privatföretag.

## 3. Exemplet USA

I USA konsolideras all federal lagstiftning av ”the Office of the Federal Register”, en underavdelning till the National Archives and Records Administration <sup>1</sup>.

När det mer specifikt gäller lagarna preciseras följande i avsnitt 112, kapitel 1 i den amerikanska lagsamlingen:

”The Archivist of the United States shall cause to be compiled, edited, indexed, and published, The United States Statutes at Large, which shall contain all the laws and concurrent resolutions enacted during each regular session of Congress;... .”

---

<sup>1</sup> [www.nara.gov/fedreg/index.html](http://www.nara.gov/fedreg/index.html)

I avsnitt 113 fastställs:

”The edition of the laws and treaties of the United States, published by Little and Brown, and the publications in slip or pamphlet form of the laws of the United States issued under the authority of the Archivist of the United States, and the Treaties and Other International Acts Series issued under the authority of the Secretary of State *shall be competent evidence* of the several public and private Acts of Congress, and of the treaties, international agreements other than treaties, and proclamations by the President of such treaties and international agreements other than treaties, as the case may be, therein contained, *in all the courts* of law and equity and of maritime jurisdiction, and in all the tribunals and public offices of the United States, and of the several States, without any further proof or authentication thereof.”

Detta leder i praktiken till att USA:s lagar *systematiskt och strukturerat* ställs samman i den amerikanska lagsamlingen, som kan nås via Internet (<http://fedlaw.gsa.gov/>).

***Det amerikanska exemplet visar alltså att tillgång till lagstiftningen inte kräver någon systematisk användning av lagstiftningsförfaranden för konsolidering eller omarbetning.***

#### **4. Förhandlingarna om förslaget till interinstitutionellt avtal**

Förslaget till interinstitutionellt avtal har förhandlats fram av Europaparlamentets, rådets och kommissionens respektive rättstjänst. Några ledamöter av Europaparlamentet har ännu inte deltagit i förhandlingarna.

Slutsats 17 (bilaga III, kapitel D) från Europeiska rådets möte i Helsingfors har tjänat som grund för förhandlingarna:

”Förbättrade kodifieringsförfaranden

17. För att påskynda arbetet med kodifieringen av lagstiftningstexter och öka andelen av kodifierad och mer läsbar lagstiftning skall
  - i) i rådet en rigorös tidsfrist på 30 dagar fastställas för delegationernas kommentarer om förslag. Kontakt bör tas med Europaparlamentet för en överenskommelse om tidsfrister för dess yttranden om kodifieringsförslag,
  - ii) rådet så snart som möjligt försöka nå en ytterligare interinstitutionell överenskommelse med Europaparlamentet och kommissionen om användningen av ett "snabbspår" för omarbetningsförfaranden (dvs. att vid en ändring av en grundakt utnyttja tillfället till att kodifiera hela akten), förutsatt att det säkerställs att kodifieringsteknikens principer och anda respekteras (*dvs. kodifiering av texter som offentliggjorts utan grundläggande ändringar*).”

#### **5. Omarbetningens grundproblem**

Alla förslag till omarbetning består av två delar: en kodifieringsdel och en nyskapande del. Därför innebär en omarbetning alltid att man löper en av nedan beskrivna risker:

### 5.1 Begränsning av Europaparlamentet ändringsbefogenheter

Europaparlamentets befogenheter att ändra kodifieringsdelen i omarbetningsförslaget skulle kunna äventyras. Det är en logisk följd av omarbetningsteknikens grundprincip.

Om Europaparlamentet, då en text skall omarbetas, inte skulle ha rätt att ändra den del som skall kodifieras, skulle parlamentet ha mindre befogenheter än då ett vanligt förslag om ändring av en befintlig rättsakt föreligger. I det sistnämnda fallet skulle parlamentet genom att lämna in ändringsförslag som går lite längre än förslaget kunna införa delar som kompletterar det ursprungliga förslaget. Huruvida dessa ändringsförslag skall anses tillåtliga eller inte är mer en förhandlingsfråga med rådet än en juridisk fråga, förutsatt att initiativrättens grundprinciper efterlevs.

Om kommissionen föreslog att omarbetningstekniken skulle användas för kontroversiella ärenden skulle den kunna inskränka parlamentets ändringsbefogenheter under förevändning att den del av förslaget som skall kodifieras absolut inte får röras. Här är det tillräckligt att ange tre exempel:

- Förslaget till direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror (KOM(1999) 594 - 1999/0244(COD)) lades fram som en ”omarbetning”.
- Texterna om offentlig upphandling (KOM(2000)275 och KOM(2000)276 - 2000/0115 och 2000/0117(COD)) kan karakteriseras som omarbetningar.
- Även omarbetningen av budgetförordningen för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (KOM(2000) 461 - 2000/0203 (CNS)) visade sig ytterst kontroversiell.

### 5.2 Angrepp mot kommissionens initiativrätt

Om varken Europaparlamentet eller rådet respekterade kodifieringsdelen (den del som i princip inte får röras) i omarbetningsförslaget, skulle kommissionens exklusiva initiativrätt kunna undergrävas. Då skulle vilken del som helst av omarbetningsförslaget kunna bli föremål för ändringar, vilket knappast vore kommissionens avsikt.



## **6. Det interinstitutionella avtalets lösning i punkt 8**

I punkt 8 står följande:

*”Om det under lagstiftningsförfarandet skulle visa sig nödvändigt att i den omarbetade rättsakten företa innehållsmässiga ändringar av de bestämmelser som inte ändras i kommissionens förslag, skall dessa ändringar göras enligt det förfarande som anges i fördraget i enlighet med den tillämpliga rättsliga grunden.”*

Dessa bestämmelser övertygar oss inte helt. Punkt 8 är så pass vagt formulerad att den riskerar att äventyra kodifieringsdelen i ett omarbetningsförslag. Formuleringen kan alltså snarast sägas utgöra det slags fara som beskrivs under punkt 5.2 ovan.

Enligt arbetsordningens artikel 54 kan dessutom de interinstitutionella avtalen ”*för kännedom* fogas som bilagor till arbetsordningen”.

## **7. Vore det lämpligt att ändra arbetsordningen?**

Man kan fråga sig om en ändring av arbetsordningen skulle vara på sin plats avseende de bestämmelser som reglerar **ändringsförslags tillåtlighet** (t.ex. artikel 140, artikel 80) för att se till att den överenskomna omarbetningen genomförs på ett bra sätt.

Tyvärr gör bristen på exakthet i punkt 8 (”om det skulle visa sig nödvändigt”) det föga meningsfullt att ”genomföra” textens innehåll bokstavligen.

Europaparlamentet skulle kunna göra större åtaganden än vad som fastställs i punkt 8, till exempel genom att förklara varje ändringsförslag som riktas till kodifieringsdelen i ett omarbetningsförslag *otillåtligen*. Följderna av en sådan ändring av arbetsordningen skulle bli ungefär i enlighet med den situation som beskrivs i punkt 5.1 ovan.

Av informationsskäl vill vi påminna om att de interinstitutionella avtalen antas med *enkel majoritet* (artikel 54 i arbetsordningen) medan ändringar av arbetsordningen beslutas av en *majoritet av Europaparlamentets ledamöter* (minst 314 röster).

## **8. Övriga organ som eventuellt berörs av en omarbetningsprocess och deras rättigheter**

Det interinstitutionella avtalet skall ingås av Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Men i princip kan det även komma att tillämpas under förfaranden där andra gemenskapsorgan ingår. Till exempel anges i artikel 95 i EG-fördraget (inre marknaden) att Ekonomiska och sociala kommittén skall höras, i artikel 175.1 (miljö) att Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén skall höras och i artikel 279 (budgetförordningen) att revisionsrätten skall yttra sig.

Det säger sig självt att övriga organ som eventuellt berörs av en omarbetningsprocess inte är bundna av ett interinstitutionellt avtal som de inte ingått, och det är även klart att de tre institutioner som slutit avtalet måste respektera dessa organs rättigheter till fullo.

## **9. Ett förslag till ändring av förslaget till interinstitutionellt avtal**

Det interinstitutionella avtalet kan ingås förutsatt att en utvärderingsklausul infogas.

Ett av föredragandens ändringsförslag syftar till att infoga en sådan klausul i förslaget till interinstitutionellt avtal:

***"Föreliggande avtal träder i kraft dagen efter det att det offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.***

***Det skall tillämpas på alla förslag till omarbetning från och med det datum då det träder i kraft.***

***Tre år efter ikraftträdandet skall avtalet utvärderas. Rättstjänsterna inom de institutioner som undertecknat avtalet skall lägga fram en utvärderingsrapport och eventuella rekommendationer om nödvändiga ändringar".***

Det finns skäl att notera att företrädarna för rådet och kommissionen har varit optimistiska och ansett att deras institutioner kan acceptera en klausul med denna ordalydelse. Förslaget till avtal ändras emellertid inte automatiskt av att utskottet för rättsliga frågor eller Europaparlamentet antar en sådan ändring. Rådet, kommissionen och Europaparlamentet måste i själva verket först göra en *formell* ändring av texten till förslaget till avtal och sedan *formellt* godkänna den ändrade texten. Det finns risk för att detta leder till att förfarandet med att ingå avtalet kompliceras och fördröjs i onödan.

Den flexibla lösning som utskottet för rättsliga frågor förespråkar består i att införa en ny punkt i *Europaparlamentets resolution* med följande ordalydelse:

***"godkänner förslaget till interinstitutionellt avtal förutsatt att den ovannämnda klausulen verkligen infogas i avtalet; uppdrar åt talmannen att underteckna avtalet så snart som denna klausul verkligen ingår i avtalet",***

Om denna ändring inte görs måste utskottet för rättsliga frågor höras en andra gång (i fråga om den formellt ändrade texten) och texten måste gå till omröstning i kammaren.