

29 NOV. 1979

Til medlemmerne af Folketingets
markedsudvalg og disses sted-
fortrædere

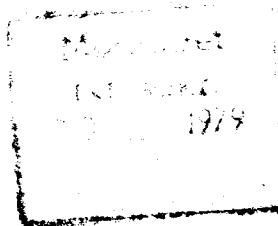
STORMGADE 10

1470 KØBENHAVN K.

TELEFON: (01) 124825

1. BILAG M.1 J. NR. 400.C.2-0
(BEDES ANFØRT VED BESVARELSE)

DATO 27. november 1979.



./.

Til underretning vedlægges rapporten om de europæiske
institutioner udarbejdet af "de tre vise mænd" efter
anmodning fra Det europæiske Råd på dets møde den
5. december 1978.

V. Jacobsen

Rapport om De europæiske Institutioner

Forelagt
Det europæiske Råd af Tremandsudvalget

Oktober 1979

R E S U M E

Vi har udarbejdet dette resumé udelukkende for at lette læsningen af rapporten; det udgør således ikke en del af rapporten.

Barend BIESHEUVEL
Edmund DELL
Robert MARJOLIN

Det europæiske Råd har anmodet os om at fremsætte forslag til forbedring af mekanismerne og procedurerne i Fællesskabets institutioner. Vi er klar over, at de dybereliggende årsager til svaghederne i Fællesskabets funktion ikke er at finde i dets mekanismer og procedurer. Disse spiller i virkeligheden kun en sekundær rolle. Mere alvorlige hindringer er de økonomiske vanskeligheder og forskellene i medlemsstaternes interesser og synspunkter.

Der er fare for, at Fællesskabet i de kommende år vil komme til at stå over for virkelige og fundamentale vanskeligheder. Endvidere vil der i samme periode ske en forøgelse af antallet af medlemsstater. Der må i det mindste skabes sikkerhed for, at institutionerne ikke forværrer disse vanskeligheder ved deres ineffektivitet og ukoordinerede bestræbelser, men at de i stedet tilvejebringer de nødvendige betingelser for, at man kan gå i kast med vanskelighederne med størst mulige chancer for et gunstigt resultat.

Vi har ikke forsøgt at fastsætte nye detaljerede regler for, hvorledes Fællesskabet skal fungere med tolv medlemmer, men snarere at fremsætte konkrete forslag til forbedring af fællesskabsinstitutionernes virksomhed, som kan gennemføres med det samme. Dersom disse henstillinger føres ud i livet, tror vi, at de nye medlemmer vil træde ind i et Fællesskab, der er mere dynamisk, mere effektivt og bedre forberedt til at modtage dem.

.../...

Fællesskabet fungerer i virkeligheden meget bedre, end det ofte antages. Størstedelen af traktaterne er allerede blevet gennemført. Samarbejdet mellem medlemsstaterne går langt videre end det, der er nedfældet i traktaterne. Men Fællesskabet har vanskeligt ved at gennemføre en fælles politik på nye områder, hvor traktaterne ofte ikke giver præcise retningslinjer. Forøgelsen af Fællesskabets arbejdsopgaver og deres stadig større forskelligartethed har gjort dets institutionelle maskineri yderligere træt. Det er på én gang blevet mere kompliceret og mindre effektivt.

Vi foreslår at forbedre dets funktion ved at opstille prioriteter og foretage en klar afgrænsning af ansvaret. Vi har med forset ikke lagt nogen form for ideologi til grund for vor rapport. Dens formål er ikke at ændre den nuværende ligevægt mellem de forskellige institutioner. Derimod indeholder den konkrete forslag til forbedring af den enkelte institutions praktiske funktion.

Oprettelsen af Det europæiske Råd var i sig selv et pragmatisk svar på Fællesskabets institutionelle vanskeligheder. Det er kommet til at spille en effektiv rolle ved fastlæggelsen af de politiske retningslinjer for Fællesskabets virksomhed.

Det er nødvendigt at finde den rette ligevægt mellem frihed og disciplin i Det europæiske Råds arbejde. De praktiske løsninger, som allerede er blevet udarbejdet med henblik herpå, bør i højere grad føres ud i livet: begrænsede dagsordener, begrænset deltagerantal, samordnet forberedelse og opfølgning, rettidig udsendelse af dokumenter, formandskabets ansvar for udarbejdelsen af klare og præcise konklusioner. Vi har undersøgt muligheden for en længere formandskabsperiode for Det europæiske Råd, men det forekommer os, at dette ville volde betydelige vanskeligheder i Fællesskabets nuværende situation.

Der er vide muligheder for at forbedre forholdet mellem Det europæiske Råd og traktatinstitutionerne. Vore specifikke forslag til bevarelse af Ministerrådets rolle, styrkelse af Kommissionens samarbejde med stats- og regeringscheferne og oprettelse af direkte forbindelser mellem Det europæiske Råd og Parlamentet tager sigte på i videst muligt

omfang at inddrage Det europæiske Råd i de normale forbindelser mellem institutionerne. For at Det europæiske Råd kan udøve sin politiske ledelsesfunktion fuldt ud, foreslår vi, at det inden 1981 i samarbejde med Kommissionen vedtager en prioritetsplan med angivelse af de vigtigste opgaver, der skal løses, og de fremskridt, der skal gøres af Fællesskabet som helhed. Denne prioritetsplan skal være præcis og praktisk, og den bør være en hensigtserklæring snarere end et fromt ønske.

Det europæiske Råd er ansvarlig for kontrollen med alle medlemsstaternes fælles aktioner, hvad enten disse er egentlige fællesskabsaktioner eller ikke - således som det navnlig er tilfældet med det politiske samarbejde. Det har derfor en vis valgfrihed med hensyn til de metoder, der skal anvendes, især for så vidt angår nye aktioner. Artikel 235-proceduren bør gives fortrinsstilling. Hvis det viser sig umuligt at anvende denne procedure, bør man ikke på forhånd udelukke muligheden for at handle i fællesskab på andre måder, som tillader Fællesskabet at gøre fremskridt.

Ministerrådet i dets forskellige sammensætninger og de organer, der er undergivet det, opnår utilstrækkelige resultater, der ikke står mål med de bestræbelser, der udfoldes. Dets arbejdsbyrde er blevet uoverkommelig, og arbejdet i de forskellige underordnede organer og i Rådet i dets specielle sammensætninger koordineres ikke tilstrækkeligt. For at løse disse problemer forekommer det af afgørende betydning, at formandskabets opgaver afgrænses klarere og udføres mere effektivt. Hvert formandskab bør udarbejde et arbejdsprogram, der tager hensyn til de prioriteter, som Det europæiske Råd har opstillet, og aflægge beretning om gennemførelsen af dette program ved formandsperiodens afslutning. Formandskabet bør have uindskrænket myndighed med hensyn til gennemførelsen af procedurer og udarbejdelsen af dagsordener. Formandskabet bør kunne lette sin egen arbejdsbyrde ved at betro særlige opgaver til andre medlemmer af Det europæiske Råd, Ministerrådet eller underordnede organer. Rapporten behandler andre muligheder, for eksempel en ændring af turnusordningen for formandsskiftet og Troikaløsningen, som imidlertid alle forkastes.

.../...

Rådet må have mulighed for at koncentrere sig om de virkeligt politiske spørgsmål. For at opnå dette, må der i større omfang overdrages beføjelser til Kommissionen, og De faste repræsentanternes Komité og dens underordnede organer må have større handlefrihed. Det forekommer ikke hensigtsmæssigt at ændre de faste repræsentanternes status. Beslutningsprocessen skal være så hurtig og hensigtsmæssig som muligt. "Luxembourg-kompromiset" er blevet en realitet i Fællesskabets hverdag. Den enkelte medlemsstat skal selv kunne afgøre, hvad der er af væsentlig interesse for den. Men hvis samtlige medlemsstater kan være sikre på, at de ikke vil blive bragt i mindretal i spørgsmål, der er af væsentlig interesse for dem, burde de alle acceptere afstemning som den normale procedure i de tilfælde, hvor Traktaten ikke kræver enstemmighed, og i tilfælde, hvor der ikke er væsentlige interesser på spil.

Arbejdsgrupperne under COREPER bør ikke overlades til sig selv, således som det alt for ofte er tilfældet. Formandskabet, som bistås af Rådets sekretariat, har sammen med Kommissionen et særligt ansvar for koordinationen af deres arbejde på de prioriterede områder med henblik på at undgå unødige forsinkelser.

Den horisontale koordination er ligeledes uomgængeligt nødvendig for at modvirke opdeling og spredning af Fællesskabets aktiviteter. Selv om Ministerrådet i dets sammensætning af udenrigsministrene ikke kan genvinde den dominerende stilling, det havde i de første år, bør det dog fortsat spille en central rolle. Visse fagministerråd kunne afholde færre samlinger.

Endvidere kan de nationale administrationer yde et meget væsentligt bidrag til, at Fællesskaberne kommer til at fungere tilfredsstillende. Koordinationen af fællesskabsanliggender sker på meget forskellige måder i de forskellige hovedstæder. Vi vil ikke forsøge at tvinge en standardmodel ned over en række fremgangsmåder, som har deres grundlag i traditioner og strukturer, der ofte er højst uensartede. Men det er vigtigt, at man i samtlige medlemsstater i god tid udarbejder velovervejede og konsekvente instrukser. Den faste repræsentant

kan spille en nyttig rolle i denne forbindelse.

Til slut bør det nævnes, at Rådet ikke handler isoleret. Kommissionens bidrag er af afgørende betydning for Rådets funktion, og formandskabet bør påse, at Rådet har et godt forhold til Parlamentet.

Kommissionens rolle og beføjelser er blevet svækket i de seneste år. Udøvelsen af dens initiativret og rollen som traktaternes vogter samt dens ledelses- og gennemførelsesopgaver bør gøres mere effektiv og tilpasses de nye forhold. Antallet af kommissionsmedlemmer i det udvidede Fællesskab bør begrænses til tolv, dvs. én pr. medlemsstat. Antallet af generaldirektorater bør nedsættes og bringes på linje med antallet af kommissionsmedlemmer. Kollegiet af kommissionsmedlemmer bør gøres mere homogent og bør i højere grad handle kollektivt. Koordinationen mellem tjenestegrene bør styrkes, og de centrale tjenestegrene, dvs. budget, personale, administration, bør lægges ind under formanden. Kommissionsformandens beføjelser bør styrkes inden for den institution, han er leder af. Han bør vælges af Det europæiske Råd seks måneder inden fornyelsen af Kommissionen, medlemsstaterne bør rådføre sig med ham om udpegelsen af Kommissionens medlemmer, og han bør have det sidste ord med hensyn til fordelingen af forretningsområder.

Det er af afgørende betydning, at Kommissionen fortsat spiller en aktiv rolle i Fællesskabet. Den repræsenterer hele Europas interesser og ikke et kompromis mellem forskellige synspunkter. Ved indledningen af sin mandatperiode bør den udarbejde et generelt program, som kan revideres mindst en gang om året, og som er i overensstemmelse med de prioriteter, som Det europæiske Råd har opstillet. Den bør tilrettelægge iværksættelsen af de midler, den råder over i henhold til dette program under hensyn til Rådets kapacitet. Forelæggelsen og behandlingen af forslag om harmonisering af lovgivningen bør planlægges nøje. Kommissionen bør om nødvendigt konsultere medlemsstaterne på højt politisk plan og undgå gentagne konsultationer på lavt politisk plan. Den bør deltage aktivt i Rådets arbejde ved at ændre sine

forslag og fremsætte kompromisforslag.

Rådet bør på sin side i højere grad overdrage gennemførelsen af ny fællesskabspolitik til Kommissionen. De hindringer, som tidligere har stået i vejen for visse myndighedsoverdragelser kunne fjernes for eksempel ved udarbejdelse af standardformler og politiske aftaler mellem institutionerne.

Denne rapport har ikke til hensigt at bestemme den udvikling, som Europa-Parlamentet måtte gennemgå efter at være blevet valgt ved almindelige, direkte valg. Men den indeholder forslag til visse nødvendige forbedringer i forholdet mellem Parlamentet og de øvrige institutioner. I denne henseende bør der skabes nærmere kontakt mellem Parlamentet og Kommissionen. Sidstnævnte bør fremlægge sit almindelige arbejdsprogram til drøftelse i Parlamentet. Den må sammen med Parlamentet udarbejde et halvårligt program for høringer. Især Kommissionen bør indtage en mere seriøs holdning til Parlamentets resolutioner. Også Rådet bør tillægge disse resolutioner større betydning. Det er op til formandskabet at gøre medlemsstaterne opmærksom på resolutionerne og at udvikle personlige kontakter med Parlamentet. Institutionerne bør forsøge at nå til enighed om praktiske forbedringer til løsning af vanskelighederne i forbindelse med gennemførelsen af samrådsproceduren. Endelig bør formanden for Det europæiske Råd en gang hvert halve år give møde i Parlamentet med henblik på at skabe en direkte politisk dialog på højeste plan mellem disse to organer. I Fællesskabets interesse bør der til stadighed være ligevægt i forholdet mellem de tre poler i trekanten Kommissionen-Rådet-Parlamentet.

Domstolen har selv fremlagt forslag til løsning af sine problemer. Løsningerne bør findes gennem drøftelser mellem institutionerne. Det samme gælder for Revisionsretten. Det økonomiske og sociale Udvalg er derimod konfronteret med mere alvorlige problemer. I disse krisetider har Fællesskabet brug for en effektiv mekanisme med henblik på konsultation af arbejdsmarkedets parter. Vi har fremsat en række

.../...

forslag til styrkelse af ØSU's rolle i de socio-økonomiske konsultationer inden for Fællesskabet og til at forøge effektiviteten på trepartskonferencerne, i Det stående udvalg for Beskæftigelse og inden for ordningen med paritetiske udvalg.

Gennem hele denne undersøgelse er Fællesskabets udvidelse til tolv medlemmer blevet betragtet som en fuldbyrdet kendsgerning. Vore tekniske forslag til forbedring af fællesskabsinstitutionernes gennemsigthed, sammenhæng og effektivitet er baseret på den erfaring, der er indvundet i et fællesskab med ni medlemmer, men de vil i væsentlig grad kunne lette arbejdsgangen i et fællesskab med tolv medlemmer.

Udvidelsen vil ikke blot gøre træggheden inden for institutionerne endnu større. Den vil også øge forskellene mellem de enkelte medlemsstaters situation og interesser. Ethvert system med et "Europa på to trin", som vil skabe forskelle med hensyn til status mellem medlemsstaterne, må forkastes. Men en vis differentiering i medlemsstaternes gennemførelse af den politik, der er truffet afgørelse om i fællesskab, kan imidlertid i visse tilfælde vise sig at være hensigtsmæssig, hvilket vi allerede på nuværende tidspunkt har erfaring for. Hver gang en sådan differentiering finder sted, bør der træffes visse beskyttelsesforanstaltninger:

Fællesskabet med tolv medlemsstater vil få ni officielle sprog. Ethvert forsøg på systematisk og obligatorisk at begrænse anvendelsen af et nationalt sprog ville være uretfærdigt og politisk uigennemførligt. Men udgifterne og vanskelighederne vil blive af en sådan størrelsesorden, at man nødvendigvis må søge at finde løsninger, der gør det muligt at begrænse antallet af tolke alt efter mødernes art.

Vi har endvidere beskæftiget os med de problemer, Europa vil komme til at stå over for i de kommende år. Denne periode vil blive vanskelig for Europa. Alt tyder på en relativt lav vækstrate, som vil blive ledsaget og forstærket af monetære forstyrrelser og vanskeligheder på energimarkedet. Arbejdsløshedsproblemet vil føre til sociale og politiske spændinger. Fællesskabets fremtidsudsigter og udsigterne til fremskridt henimod Den europæiske Union vil afhænge af, hvorledes Fællesskabet overvinder denne vedvarende krise.

Medlemsstaterne må forblive solidariske såvel i aktiv forstand ved at bistå hinanden som i passiv forstand ved såvidt muligt at undgå handlinger, der kan forårsage problemer for andre medlemmer. Der skal udvises stor beslutsomhed og politisk dygtighed, hvis der skal dæmmes op for det protektionistiske pres, som vil opstå i det udvidede Fællesskabs interne handel såvel som i dets handelsforbindelser med tredjelande.

De prioriteter, som Fællesskabet fastsætter for at tage disse udfordringer op, må være så fleksible, at de kan tilpasses ændrede forhold. De skal baseres på en realistisk vurdering af Fællesskabets handlefrihed. Den første og største opgave er at bevare og konsolidere "l'acquis" med alle de tilpasninger, som de nye vilkår kræver. I forbindelserne med den øvrige del af verden må Fællesskabet og dets medlemsstater optræde så forenet som muligt, såvel på det politiske som på det økonomiske område. Solidariteten mellem medlemsstaterne bør give sig konkret udslag enten i en fælles aktion til at modstå energikrisen, i gensidig hjælp på andre områder, eller i bestræbelser på at øge den monetære stabilitet ved hjælp af EMS. En række prioriteter af denne art vil kunne hjælpe Fællesskabet til ikke blot at overleve de øjeblikkelige farer, men især til at lægge grundlaget for fremskridt på længere sigt.

OKTOBER 1979

FORORD

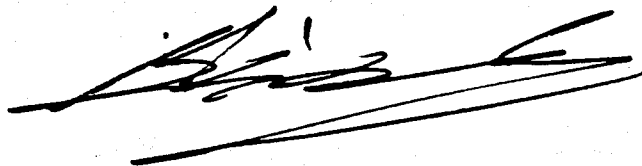
Den 5. december 1978 betroede Det europæiske Råd os den opgave at overveje en tilpasning af fællesskabsinstitutionernes mekanismer og procedurer. Den fulde tekst til kommissoriet fra Det europæiske Råd er vedlagt denne rapport som bilag 1. I selve rapporten forklarer vi den praktiske opfattelse af vor opgave og af dens begrænsninger, som har ledet os i vort arbejde. Vi ønsker imidlertid at fremhæve to punkter her. For det første forstod vi kommissoriet således, at vi ikke skulle fremsætte forslag, som ville kræve ændringer af traktaterne. For det andet opfattede vi Det europæiske Råds omtale af "konkrete forslag ... som vil kunne iværksættes hurtigt" som en afgørende faktor ved fastlæggelsen af karakteren af de forslag, vi skulle fremsætte. Vi har dog tilladt os visse bredere overvejelser i rapportens afsluttende kapitel.

Vort udvalg mødtes første gang i Bruxelles den 18. december 1978. Siden da har vi besøgt alle Fællesskabets medlemsstater og har haft drøftelser med stats- og regeringschefer og med udenrigsministre og andre ministre. Vi har afholdt møder med den daværende formand for Europa-Parlamentet, formanden for Kommissionen, Den europæiske Domstol, Det økonomiske og sociale Udvalg og Den europæiske Revisionsret, og ligeledes med De faste repræsentanternes Komité og Generalsekretariatet for Rådet. Vi har mødt det udvalg, som er nedsat under forsæde af hr. Spierenburg for at undersøge, hvorledes Kommissionen fungerer. Endvidere har vi ført separate drøftelser med mange andre, herunder medlemmer af Kommissionen, embedsmænd i Kommissionen og i medlemsstaterne samt mange andre enkeltpersoner. Vi har modtaget en række skriftlige redegørelser.

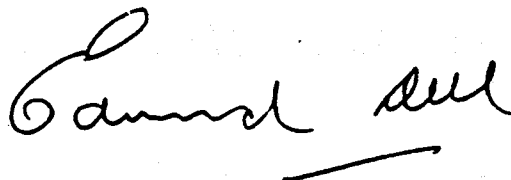
Vi er stats- og regeringscheferne taknemmelige for, at de har anvendt så megen tid på at forklare os deres hensigt med at opfordre os til at påtage os dette ansvar. Vi ønsker at takke dem og andre medlemmer af regeringerne og af Fællesskabets institutioner og organer, som bidrog til vort arbejde, for den gæstfrihed, hvormed

de modtog os, og den åbenhjertige og indsigtsfulde måde, hvorpå de gav udtryk for deres synspunkter. Vi takker ligeledes alle de mange andre enkeltpersoner og organisationer, som stillede deres ideer og sagkundskab til rådighed. Vi retter en særlig tak til de repræsentanter for Generalsekretariatet for Rådet, og især til Paul Guében, som har hjulpet os med tilrettelæggelsen af vor opgave, samt til vore assistenter Alyson Bailes, Philippe Petit og Carlo Trojan, uden hvis pligttro arbejde denne rapport ikke kunne være blevet færdig til det i kommissoriet fastsatte tidspunkt.

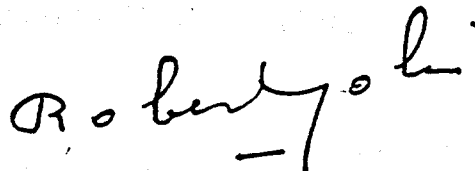
Med disse forklarende ord og med denne anerkendelse og tak forelægger vi helt på eget ansvar vor rapport for Det europæiske Råd.



Barend Biesheuvel



Edmund Dell



Robert Marjolin

INDHOLDSFORTEGNELSE

I. INDLEDNING	1
Status over Fællesskabet: den positive side	3
Problemer og bekymringer	6
Årsagerne	10
Rækkevidden af forslagene på det institutionelle område	12
II. DET EUROPÆISKE RÅD	14
Indledende bemærkninger om institutionerne	14
Det europæiske Råd: Forhistorien	15
Det europæiske Råds rolle og funktioner	16
Den faktiske udøvelse af Det europæiske Råds rolle: Almindelige grundsætninger	18
Det europæiske Råds styrende rolle: en prioritetsplan	19
Forholdet til Rådet og Kommissionen	20
Europa-Parlamentet	21
Specifikke praktiske spørgsmål i forbindelse med arbejdet	22
Formandskabet for Det europæiske Råd	26
Sammenfatning	27
Valget af procedurer	28
III. MINISTERRÅDET	31
Problemerne	32
Forslag til forbedringer	34
Formandskabets rolle	35
Formindskelse af arbejdsbyrden	46

- IV -

Vertikal og horisontal koordination	52
Sammendrag	58
Forretningsorden	59
De nationale hovedstæders ansvar	60
Rådets stilling blandt institutionerne	62
 IV. KOMMISSIONEN	 64
Indledning	64
Årsager til Kommissionens tilbagegang	65
Overvindelse af de interne svagheder	67
En effektiv rolle til Kommissionen i Fællesskabet af i dag	70
 V. EUROPA-PARLAMENTET	 74
Dets rolle og historiske udvikling	74
Direkte valg	76
Forholdet til Kommissionen	78
Forholdet til Rådsapparatet	79
Trekanten	80
Den offentlige menings indflydelse	81
 VI. ANDRE INSTITUTIONER OG ORGANER	 82
 VII. UDVIDELSEN	 87
Udvidelsens indflydelse på Fællesskabets funktion	87
Almindelige betragtninger	89
Forbedringer af mekanismer og procedurer	91
Sprog	93

.../...

VIII. FREMSKRIDT MOD DEN EUROPÆISKE UNION 96

Udsigterne for 1980-1985	100
Farer for Fællesskabet	103
Den europæiske Union	105

BILAG 1: Kommissoriet	110
-----------------------	-----

BILAG 2: Harmonisering	111
------------------------	-----

BILAG 3: Samrådsproceduren: Administrative forbedringer	114
---	-----

I. INDLEDNING

Vi er blevet bedt om at udarbejde en rapport om, hvilke tilpasninger det er nødvendigt at foretage i institutionernes mekanismer og procedurer, for at Fællesskaberne kan fungere tilfredsstillende, og for at der kan ske fremskridt henimod Den europæiske Union. Efter vor opfattelse er dette kommissorium udtryk for såvel håb som bekymring. Håbet går ud på, at Det europæiske Fællesskab under de ændrede forhold som følge af nye staters tiltrædelse, direkte valg til Europa-Parlamentet og udviklingen af det europæiske monetære system vil formå at uddybe og udvide samarbejdet blandt sine medlemmer; og at gennemførelsen af de mål, der er fastsat både i og uden for traktaterne, kan rykke nærmere, samt at der herudover kan aftales nye fælles mål. Bekymringen består i, at dette kan vise sig at være en meget vanskelig opgave, og at Fællesskabets nuværende arbejdsmetoder, der på ingen måde giver grund til at se de nye udfordringer tillidsfuldt i møde, viser sig at være utilstrækkelige til endog at imødekomme de krav, som stilles i dag.

Vort kommissorium pålægger os at søge at finde frem til sådanne tilpasninger af Fællesskabets mekanismer og procedurer, som kan få bekymringen til at lægge sig og give mulighed for, at håbet går i opfyldelse. Vi ønsker at gøre det klart fra begyndelsen, at vi ikke mener, at det er så ligetil som så at finde en løsning på Fællesskabets problemer. En analyse af årsagerne til bekymringen - Fællesskabets fiaskoer, forsømmelser og mangler - vil vise, at de dybereliggende årsager ikke har med mekanismer eller procedurer at gøre. Når medlemsstaternes ønske om fremskridt ikke er blevet opfyldt på trods af fælles erklæringer og vedtagne frister, er det ikke, fordi de nødvendige strukturer med henblik på deres gennemførelse ikke var til stede. Årsagen er snarere de politiske og økonomiske vanskeligheder,

som ikke tilskyndede til nye initiativer og begrænsede ressourcerne, samt mangelen på klare retningslinjer at gå frem efter i lighed med dem, der fandtes tidligere. Når de generelle aftaler om, hvilken retning fremskridtet skulle tage, ikke er blevet omsat til specifikke handlingsprogrammer, virkelig nye fælles foranstaltninger, er det ikke, fordi de nødvendige fora til at drøfte dem i ikke forelå. Årsagen skal snarere søges i politiske omstændigheder og holdninger, som undertiden har affødt modstridende forestillinger om, hvad der var den rette vej frem, og som undertiden slet ikke har affødt klare forestillinger overhovedet.

Under disse omstændigheder spiller institutionernes mekanismer en ren sekundær rolle. De substantielle problemer kan eventuelt forværres, hvis mekanismer og procedurer er besværlige og uhensigtsmæssige. Vore diskussioner med personer, der har erfaring i fællesskabsanliggender, har vist, at dette kun alt for ofte har været tilfældet. Hvis det forholder sig således, kan vi håbe på, at vi ved at rette, hvad der måtte være defekt i mekanismerne, kan fjerne endnu en unødvendig hindring for fremskridtet. Men vi kan ikke dermed garantere fremskridt, hverken i det nuværende eller i det udvidede Fællesskab. For at opnå fremskridt kræves det af Fællesskabet, at det kan bryde de snærende bånd af økonomisk og politisk karakter, som i øjeblikket udgør den største hindring, og derved bringe en faktisk enighed i stand med hensyn til mål og midler for udviklingen. En sådan opgave ligger langt uden for vor rapports rækkevidde. I vore undersøgelser er vi imidlertid til stadighed blevet stillet overfor såvel de substantielle som de proceduremæssige problemer, der hæmmer fremskridtet henimod Den europæiske Union, og det har navnlig slået os, hvor alvorlige de vanskeligheder er, som Fællesskabet efter al sandsynlighed ganske uanset dets interne organisation vil komme ud for i 1980'erne. Vi fremsætter nogle overvejelser herom i det sidste kapitel af vor rapport efter fremlæggelsen af vore praktiske forslag.

o

o

o

.../...

Den første del af denne rapport består af en analyse af, hvorledes Fællesskaberne fungerer i øjeblikket. Det er ikke let at være objektiv, når der er tale om det nuværende Fællesskab; de samme kendsgerninger bliver af nogen anset for beroligende, af andre for urovækkende. Vi har så vidt muligt begrænset os til selve kendsgerningerne og kun taget hensyn til ideologiske forskelle i det omfang, hvor disse ved at gøre det umuligt at nå til enighed har vist sig at være den virkelige hindring for fremskridt.

Status over Fællesskabet: den positive side

Kreditsiden præsenteres her først, da den alt for ofte overses eller undervurderes. Fællesskabets resultater er egentlig imponerende både på grund af deres righoldighed og den enestående måde, hvorpå de er opnået. For Fællesskabet er helt uden fortilfælde. Det er ganske vist ikke en rigtig føderation, og ej heller et forbund, men det er væsentligt mere end en traditionel alliance eller international organisation. Ved at oprette Fællesskabet har medlemsstaterne været rede til at overføre vigtige beføjelser om end på et begrænset antal områder til fællesskabsinstitutionerne; dette har de ikke kun gjort én gang, men gentagne gange og inden for et bredt spektrum af det, der nu er blevet Fællesskabets virksomhedsområde. Der er blevet skabt en ny retsorden, og fælles love dækker nu mange områder af den offentlige administration. En ny større enhed - hvis betydning ofte sættes langt højere af dens eksterne partnere end af dens egne medlemmer - har indtaget sin plads på den internationale forhandlingsscene.

Fællesskabets særlige resultater er blevet opnået inden for fire hovedområder. Der er for det første almindelig enighed om, at størstedelen af traktaterne - der forekom så ambitiøse, da de oprindeligt

.../...

blev udfærdiget - nu er blevet gennemført. Den grundlæggende nyskabelse er fællesmarkedet for industri- og landbrugsprodukter, arbejdskraft, kapital og tjenesteydelser, som med de mangler, det endnu er behæftet med, kommer nærmere til skabelsen af et homogent økonomisk område med ensartede konkurrencebetingelser, end man nogensinde før har været uden for rammerne af en enkelt stat. Fællesskabet er i dag blevet en af de største enkelte handelsblokke i verden. Udarbejdelsen af en fælles konkurrencepolitik og en fælles handelspolitik udgør tilsammen et større bygningsværk. Det samme gælder den fælles politik på andre områder som f.eks. i stålsektoren.

For det andet har De Seks og siden De Ni formået at samarbejde på mange måder, som ikke er foreskrevet i enkeltheder i traktaterne. I nogle tilfælde har de bygget på en traktatbestemmelse for at gå videre, end den grundlæggende tekst kræver: undertegnelse af Lomé-konventionen, samarbejde i forbindelse med internationale forhandlinger såsom Nord-Syd-dialogen, gradvis udvidelse af Den europæiske Investeringsbanks kapital og virksomhed. I andre tilfælde har man benyttet Traktatens artikel 235 til at iværksætte en ny politik og til at oprette nye organer, der skal tjene Traktatens hovedformål. Der kan eksempelvis nævnes Fonden for Regionaludvikling, den såkaldte "Ortoli"-lånemulighed, de første skitser til en fælles energipolitik, et bistandsprogram for ikke associerede udviklingslande. Det europæiske monetære system er en større nyskabelse, som benytter dels rammen for fællesskabsforpligtelserne, dels sine egne særlige mekanismer. Endelig er der de samarbejdsområder, der er opstået helt uden for Traktaten: det politiske samarbejde, som vedrører udenrigsanliggender, eller De Ni's drøftelser af rets- og sikkerhedsspørgsmål.

.../...

Et tredje meget vigtigt resultat er, at Fællesskabet under meget forskellige økonomiske forhold har formået at bevare det, der allerede er skabt. I 1970'erne blev Fællesskabet kastet ud i en større økonomisk krise af både ekstern og intern karakter. Det forsøgte på samme tid at absorbere tre nye medlemmer og havde intet fælles økonomisk eller monetært system som grundlag for en samlet front. På trods af alt dette lykkedes det Fællesskabet at overleve med sin centrale politik og politiske solidaritet intakt og derved at spare Europas befolkning for alle følgerne af et sammenbrud i de europæiske handelsforbindelser.

Selv med hensyn til arbejdet i institutionerne - hvis mangler var anledningen til vort kommissorium - er der enkelte positive punkter, som kan danne modvægt til al den kritik, vi senere skal fremsætte. Institutionerne har i dag med et langt større og mere kompliceret virksomhedsområde at gøre end i de første år, og de får stort set udført det nødvendige arbejde. I årene fra 1975-78 forelagde Kommissionen i alt 2.798 lovforslag for Rådet og trak 212 forslag tilbage (lig 2.568 forslag). Rådet for sin del vedtog 2.481 retsakter. (Af de 431 tidligere forslag fra Kommissionen, der pr. 1. februar 1979 er blevet forhalet som følge af en manglende rådsafgørelse, blev langt størstedelen forsinket eller skrinlagt af grunde, som Kommissionen har anerkendt, og kun et ringe antal har givet anledning til alvorlige meningskonflikter mellem institutionerne.) Selve det institutionelle system har vist sig at være i stand til at udvikle og forny sig. Der er ved to ændrings-traktater blevet tillagt Europa-Parlamentet yderligere budgetbeføjelser, og der er blevet oprettet et nyt finansielt kontrolorgan, Revisionsretten. Der er omsider blevet afholdt direkte valg til

Europa-Parlamentet. Der er blevet oprettet nye diskussionsfora og nye former for interinstitutionelle kontakter, ssåsom samrådsproceduren.

Problemer og bekymringer

Da det var den negative side af billedet, som foranledigede, at vi blev udnævnt, er den naturligt trådt stærkt i forgrunden under vore drøftelser med medlemsstaternes regeringer. De problemer, de har nævnt, og den ikke udtalte bekymring, vi har sporet, hører stort set til på de fire ovennævnte områder, på hvilke der er opnået resultater.

Gennemførelsen af traktaterne er endnu ikke fuldstændig. Der er større lakuner med hensyn til transportpolitikken, den frie bevægelighed for kapital og finansielle tjenesteydelser osv. Disse lakuner afspejler tilstedeværelsen af virkelige praktiske og politiske hindringer, som hidtil har vist sig at være stærkere end selv de bedste hensigter; men de giver stadig anledning til alvorlig bekymring i visse kredse. Bekymringen er endnu mere udbredt med hensyn til den såkaldte hårde kerne i den politik, der allerede er blevet skabt på grundlag af traktaten, om end af forskellige grunde. Nogle stater er nu så stærkt utilfredse med denne politiks virkninger og funktion, at de undertiden sætter spørgsmålstegn ved dens dybere hensigtsmæssighed. Andre er foruroliget over netop denne tendens til at kritisere det, som de anser for Fællesskabets væsentligste resultater.

Denne følelse af usikkerhed med hensyn til "l'acquis" er ikke blevet opvejet, men snarere forøget som følge af Fællesskabets resultater på nye områder. Samtlige regeringer har bekræftet, at deres samarbejde ikke er begrænset til traktaternes bogstav.

.../...

Foruden de eksplicitte mål, der blev fastsat, da de mødtes første gang, foreligger der implicitte fælles mål, der kræver aktivitet på stadig nye felter. Der blev redegjort ret nøje for nogle af disse mål i erklæringerne fra topmøderne i 1972 og 1974. Men forsøgene på at følge dette op med en udvidelse af eller en nærmere fastlæggelse af Fællesskabets kompetence har kun med stort besvær gjort langsomme fremskridt. Der er som nævnt i det foregående blevet opnået en række resultater - nogle af dem bemærkelsesværdigt hurtigt. Men disse forskellige initiativer har som helhed betragtet ikke opfyldt hensigten i de oprindelige erklæringer, og de er heller ikke smeltet sammen til en eller flere omfattende fælles foranstaltninger. Det er stærkt foruroligende, at integrationstakten ikke har kunnet opretholdes. Tendensen til at ty til en statisk, snæver fortolkning af traktaterne kan ses som et skridt henimod en faktisk afvikling af "l'acquis".

Fællesskabet har overlevet den økonomiske krise, men det har formået at udrette meget lidt for at bekæmpe den. Arbejdsløshed, inflation, vækst- og betalingsbalanceproblemer er til stadighed blevet drøftet i Fællesskabets fora i de senere år. Alligevel er der kun blevet truffet yderst begrænsede foranstaltninger via Fællesskabets instrumenter på dette område. Der er ikke sket nogen virkelig samlet koordination af staternes økonomiske, finansielle og monetære politik. 1970'ernes udfordringer har ikke udgjort et nyt incitament til fremskridt på dette område, således som man kunne have ventet; i stedet har staterne søgt at beskytte deres egne industrier ved hjælp af særlige foranstaltninger, som har vanskeliggjort betingelserne ikke blot for en harmonisering af den økonomiske politik, men også for selve fællesmarkedets funktion. Der gøres nu en ny begyndelse med det europæiske monetære system. Dette er et eksperiment af virkelig substantiel såvel som proceduremæssig betydning.

På den institutionelle front er det væsentligste klagepunkt ikke, at arbejdet ikke bliver udført. Problemet er den uforholdsmæssigt store indsats i form af energi, tid og penge, der synes at være nødvendig for at opnå selv et ret beskedent resultat. Bortset fra det spild, der er forbundet dermed, modvirker træghe- den i selve processen en højere produktivitet. Deltagerne har ikke megen tid til at gøre holdt og undersøge, hvorvidt det, de foretager sig, er berettiget og effektivt i praksis, og da slet ikke til at drøfte, hvilken retning deres bestræbelser bør tage generelt set.

Disse problemer kommer tydeligst til udtryk i Rådet, der er Fællesskabets beslutningscenter. Der er tre til fire gange så mange rådsmøder i dag som i 1958, og de lavere niveauer inden for rådsapparatet har forgrenet sig endnu hurtigere. Og alligevel er betydningen af de trufne afgørelser ikke steget i forhold til mængden. Mange vil mene, at den er faldet. Kommissionens stadig svagere stilling er både en medvirkende årsag til og en følge af dette forhold. Inden for begge disse institutioner og i det omgivende net af forbindelser institutionerne imellem er der en tendens til opdeling i mindre enheder og svigtende central kontrol. Medens antallet af fagministerråd og arbejdsgrupper er taget til, har det "generelle" Råd af udenrigsministre ¹⁾ ikke formået at leve op til sin traditionelle opgave: den overordnede koordination. I den 13-mand store Kommission er der aldrig blevet

1) Rådet for De europæiske Fællesskaber i dets sammensætning af udenrigsministre kan betegnes henholdsvis som Rådet vedrørende forbindelserne med tredjelande, det generelle Råd, Rådet af udenrigsministre osv. Disse udtryk vil afhængig af konteksten blive anvendt i flæng i denne tekst.

udviklet en sammenhængende og overordnet målsætning, der kunne give perspektiv til og være rettesnor for dens mange forslag. Dette generelle fænomen med en alt for stor arbejdsbyrde, der bliver yderligere besværliggjort af en langsom og forvirret behandling, kan sammenfattes under begrebet træghed, og dette ord vil blive anvendt som en slags forkortelse andre steder i teksten.

Naturligvis er disse problemer ikke passeret ubemærket. Der er blevet taget et væsentligt skridt for at imødegå dem: oprettelsen af Det europæiske Råd, som nu mødes regelmæssigt tre gange om året. Stats- og regeringscheferne skabte dette særlige forum for at undgå det tunge bureaukrati i de øvrige institutioner og for at give Fællesskabet lederskab og styring. Dette er lykkedes dem i bemærkelsesværdig grad, idet de har givet stødet til og gennemført en mængde værdifulde initiativer. Men den teoretiske usikkerhed og de praktiske problemer i forbindelse med oprettelsen af Det europæiske Råd er endnu ikke forsvundet, og dets forhold til traktaternes egne institutioner - herunder Europa-Parlamentet - er endnu ikke blevet klart fastlagt.

Tilstedeværelsen af Det europæiske Råd giver også anledning til mere omfattende overvejelser af, hvorledes Fællesskabet i dag udøver sin virksomhed. Det stigende antal forskellige fora og procedurer, der blev nævnt tidligere, betyder, at medlemsstaterne stadig oftere når til enighed ved hjælp af metoder, der afviger fra Traktatens bestemmelser og de traditionelle rammer for Fællesskabets kompetence. Der er ikke nogen klar forestilling om, hvorledes disse metoder egentlig kan indpasses i en integrationsmodel. Den manglende enighed om den rette anvendelse af traktatmæssige, henholdsvis ikke-traktatmæssige metoder bliver endnu mere alvorlig på grund af de mindre staters betænkeligheder med hensyn til afvigelser fra Traktatens normer, som de mener muligvis vil forrykke den institutionelle ligevægt og udhule deres egne rettigheder i forhold til deres større partnere.

Årsagerne

Vi har under vore bestræbelser på at kortlægge årsagerne til disse politiske og proceduremæssige mangler ikke forsøgt at finde syndebukke. Det ville være både uforsvarligt og defaitisk at skyde hele skylden på enkeltpersoner eller nationer. Vort mål er at fastlægge de historiske og materielle faktorer, som vi på sin vis alle er blevet ofre for.

Den første og væsentligste faktor er den dybtgående ændring i Vesteuropas økonomiske og politiske klima i de sidste ti år. I tresserne foregik "opbygningen af et Europa" i en periode med fortsat vækst og nogenlunde valuta-stabilitet. De daværende regeringer var tilstrækkelig sikre på deres myndighed til at turde løbe en risiko eller bringe et offer i Fællesskabets interesse. Siden 1970 er pendulet svinget tilbage til inflation og stagnerende økonomisk vækst ledsaget af alvorlige valutaforstyrrelser. At Fællesskabets lande reagerede defensivt, blev tilbageholdende med eksperimenter og skinsygt vogtede over de knappe ressourcer, var kun, hvad man kunne forvente. Økonomisk og social modgang har desuden i nogle lande haft tendens til at svække regeringens egen myndighed og mindske dens handlemuligheder - netop på et tidspunkt, hvor stadig flere regeringsindgreb i den nationale økonomi har gjort denne mere afhængige af politisk vilje og politiske muligheder. Under disse omstændigheder er det mindre bemærkelsesværdigt, at tempoet for opbygningen af et Europa er blevet nedsat, end at de ni medlemsstater overhovedet har kunnet bevare deres solidaritet, og at de mere oplagte fristelser til at gribe til protektionisme er blevet undgået.

Selv med en gunstigere økonomisk baggrund ville halvfjerdsernes Fællesskab ikke have undgået to yderligere vanskeligheder: de vanskeligheder, som skyldes arten af de anliggender, der behandles i fællesskabsregi, og de vanskeligheder, der skyldes antallet af medlemmer.

.../...

Antallet af områder, som omfattes af Fællesskabets virksomhed, er taget til og blevet mere komplicerede end i den første tid - ikke mindst som en følge af de heldige resultater fra opbygningsperioden. Denne periodes "acquis" skal administreres, bevares og tilpasses i lyset af aktuelle ønsker eller kritik. Når der viser sig nye opgaver og inddrages nye områder, må der findes helt nye ressourcer til løsning af problemerne. De tre nye medlemmer, som kom til i 1973, medbragte nye ideer og nye emner, som de ønskede at tage op. Udviklingen af selve det institutionelle system øgede sagernes antal. For eksempel anvender ministrene nu meget mere tid på at kommunikere med Europa-Parlamentet - og dette på mange flere forskellige måder - end på grundlæggernes tid. Endelig skal det bemærkes, at skønt udvidelsen af det politiske samarbejde og andre konsultationsformer blandt De Ni ikke har øget fællesskabsinstitutionernes arbejdsbyrde som sådan, har den udvidet antallet af de opgaver, som medlemsstaternes regeringer må anvende ressourcer på, især når de har formandskabet.

De nye områder for Fællesskabets virksomhed, der er under udvikling, frembyder helt specielle problemer. Der findes ingen klare retningslinjer i traktaterne for størstedelen af de nye spørgsmål, som skal tages op, og man må derfor gå i gang med arbejdet med dem uden at have nogen vedtaget definition af Fællesskabets kompetence på det givne område. At fastlægge helt præcist, hvad Fællesskabet bør gøre, og hvilken bestemt rolle, den enkelte institution skal spille i denne proces, er et besværligt arbejde, der giver rig lejlighed til stridigheder. I nogle tilfælde er medlemsstaterne end ikke gået alvorligt i gang med at arbejde på en sådan definition.

At antallet af medlemsstater anføres som det andet alvorlige administrative problem, betyder ikke, at berettigelsen af den første udvidelse anfægtes. Tiltrædelsen i 1973 var udtryk for en politisk beslutning, som alle berørte parter havde truffet på eget ansvar, og - som det ligeledes gør sig gældende for den anden udvidelse - vil man handlingen, må man også ville følgerne. Men bortset fra de praktiske vanskeligheder, der skyldes den blotte forøgelse af antallet, var de nyankomnes særinteresser af en sådan art, at det blev endnu vanskeligere at nå til enighed om visse fundamentale spørgsmål, såsom fødevarepriserne, fiskeripolitikken og energiproblemerne.

Hvorledes har institutionerne selv reageret på disse problemer: det ugunstige klima, det stigende antal emner og deltagere? Dommen må blive, at de på trods af mange nyttige undersøgelser og reformbestræbelser alt for ofte har gjort vanskelighederne større fremfor mindre. Den rationelle modforholdsregel mod en voksende arbejdsbyrde - koncentration af ressourcerne, koordination, arbejdsdeling - er ikke altid blevet erkendt klart, og når den er blevet erkendt, er den ikke altid blevet gennemført konsekvent. Institutionerne har inden for deres eget apparat og i deres behandling af fællesskabspolitiske problemer været offer for en vis forvirring og spredning af kræfterne. Bureaukratisk adfærd har på adskillige områder uden grund forværret de dybereliggende årsager til trægheden.

Rækkevidden af forslagene på det institutionelle område

Denne analyse bør kunne tale for sig selv med hensyn til de forudsætninger, vi må basere vor rapport på. Men det kan måske være på sin plads her at gøre det helt klart, hvilket område vi mener, vi kan, og hvilke vi ikke kan, dække med vore forslag.

.../...

Selv ikke verdens bedste institutionelle system kunne have reddet De Ni's Fællesskab (eller et Fællesskab på seks) fra halvfjerdsernes økonomiske krise. Ingen af de reformer, vi måtte foreslå her, kan få arbejdsløshed, stagnerende vækst, inflation og de politiske problemer, disse forhold forårsager, til at forsvinde. Og dog er det disse faktorer, der udgør de alvorligste hindringer for, at Fællesskabet i dag kan fungere, som det bør.

Hvad kan vi da håbe at opnå ved tilpasninger af institutionernes mekanismer og procedurer? Det eneste problem, vi virkelig kan angribe med sådanne midler, er det fjerde af de ovenfor nævnte: de ekstra ulemper, der fremkommer som følge af ineffektivitet og spredning af kræfterne inden for selve apparatet. Det mål, vi har sat os, er at sikre, at institutionerne og deres procedurer i stedet for at forværre de eksisterende vanskeligheder skaber de bedst mulige administrative betingelser for at overvinde dem. Det vil med andre ord sige, at det må sikres, at der foretages en klar prioritering af arbejdsopgaverne; at fordeling af ansvar og ressourcer i forbindelse med opgavernes løsning foregår efter specifikke og logiske principper; og at resultaterne opnås gennem en optimal udnyttelse af kræfterne. Ved at vælge disse kriterier har vi samtidig udelukket muligheden af at konstruere en teoretisk konsekvent "idealmode" for fællesskabsstrukturen. En sådan model har måske været berettiget tidligere og kan blive det igen, men er ikke en opskrift på, hvorledes fællesskabsapparatet kan komme til at arbejde bedre her og nu. De tilpasninger, vi skal foreslå med henblik herpå, er af rent praktisk art og i det store og hele af begrænset rækkevidde. Ofte er problemet ikke at finde nye gode ideer, men at sikre, at de gamle gode ideer omsættes i praksis.

II. DET EUROPÆISKE RÅD

Indledende bemærkninger om institutionerne

Det hører ikke med til vor opgave at foreslå ændringer i den nuværende ligevægt mellem institutionernes beføjelser. Vi tager udgangspunkt i virkeligheden, og vort mål er at få hver institution til at fungere så effektivt som muligt i den rolle, den indtager i dag. Forbindelserne mellem institutionerne er imidlertid en afgørende del af dette billede. Alle Fællesskabets organer er indbyrdes afhængige - den tredelte lovgivningsproces med forslag fra Kommissionen, høring af Europa Parlamentet og vedtagelse i Rådet er det klassiske eksempel herpå - og hver enkelt institution er i sit daglige arbejde afhængig af det bidrag, der ydes af de andre. Derfor er gode og velafbalancerede forbindelser til de øvrige organer en forudsætning for, at hver institution kan arbejde effektivt.

I dette og de fire følgende kapitler gennemgår vi hvert organ for sig og retter søgelyset mod dets interne og eksterne problemer. Men vore forslag bygger på en opfattelse af institutionerne, som bevirker at de ikke anskues som organer, der optræder hver for sig, men ses på baggrund af det komplicerede net af gensidige forbindelser og indbyrdes afhængighed, der eksisterer mellem dem. De tilpasninger, vi foreslår, vil derfor få den største virkning, hvis hver enkelt institution anvender den større effektivitet, den måtte opnå, til at samarbejde harmonisk med de øvrige. Der forekommer en vis spænding og rivalisering i alle store organisationer; det er helt naturligt og næsten en betingelse for fremskridt. Undertiden må der ske sammenstød. Faren, for at disse sammenstød får virkninger, som til syvende og sidst bliver mere ødelæggende end konstruktive, kan kun undgås, dersom alle berørte institutioner arbejder i Europas interesse, og hvis der søges og findes mål, som alle institutioner og alle stater kan arbejde sammen om.

Det europæiske Råd: Forhistorien

Det europæiske Råd har bestået under denne betegnelse i mindre end fem år. Der er nu enighed om, at det er blevet uundværligt for hele Fællesskabets virksomhed. Det illustrerer Fællesskabets evne til at forny sig under vanskelige forhold.

Det europæiske Råd blev oprettet for at leve op til kravene i en tid, hvor de detaljerede anvisninger i traktaterne var ved at slippe op, hvor de ydre forhold var blevet ugunstige, og hvor både Ministerrådets og Kommissionens evne til at give sig i kast med disse problemer havde taget af. Efterhånden som Fællesskabets retsorden kom til at dække flere og flere forvaltningsområder i de enkelte medlemsstater, havde udenrigsministrene ikke længere eneansvaret for deres respektive landes Europapolitik. Fagministrene havde efterhånden erhvervet en væsentlig dygtighed og fået egne interesser inden for deres respektive dele af Fællesskabets virksomhedsområde - interesser, som undertiden indebar kimen til en konflikt. Det var naturligt, at lederne af de ni regeringer, som havde det store overblik, og som i højere grad end de enkelte ministre kunne tale på samtlige deres kollegers vegne, besluttede at skabe et forum, hvor de selv kunne drøfte fællesskabsanliggender.

Stats- og regeringschefernes første møder blev afholdt med uregelmæssige mellemrum og blev kaldt topmøder. "Grundloven" for Det europæiske Råd, som mødet nu kaldes, blev først fastlagt på topmødet i Paris i december 1974. Det blev ved den lejlighed meddelt, at regeringscheferne ville mødes tre gange om året, samt hver gang det bliver nødvendigt, "i Fællesskabets Råd og inden for rammerne af det politiske samarbejde". Regeringscheferne skulle kun ledsages af deres udenrigsministre, idet deltagelsen skulle være lige så skarpt begrænset som i et nationalt "kabinet".

Det europæiske Råd har siden da mødtes regelmæssigt tre gange om året, og det kan se tilbage på betydelige resultater. Inden for Fællesskabets rammer har det løst en række stridsspørgsmål, som inddrager alvorlige trusler for solidariteten og fremskridtet. Det har taget værdifulde nye initiativer. Det har taget stilling i en række vigtige internationale spørgsmål. Uden Det europæiske Råd ville det have været langt vanskeligere og have krævet langt mere tid at opnå disse resultater, hvis det da overhovedet var lykkedes. Dets eksistensberettigelse anfægtes derfor ikke længere.

Indførelsen af regelmæssige møder i Det europæiske Råd blev dog fra forskellig side iagttaget med bekymring og usikkerhed. Det blev antaget, at dets eksistens ville drage Fællesskabets legitimitet og de mindre staters og de traktatmæssige institutioners rettigheder i tvivl; Rådets procedureregler måtte bygges op fra grunden. Fem år er ikke lange, når et nyt organ skal integreres i en så kompleks struktur som Det europæiske Fællesskab, og i nogle henseender opfattes Det europæiske Råd stadig som et "fremmedelement". De teoretiske bekymringer, det gav anledning til, er ikke helt glemt. Noget af det terræn, der blev vundet, da dets procedureregler blev fastlagt ved en uformel aftale mellem medlemsstaterne i begyndelsen af 1977, er siden gået tabt som følge af inkonsekvens i gennemførelsen af aftalen. Forholdet til traktatinstitutionerne er endnu ikke blevet afklaret og fuldt udviklet.

I dette kapitel vil vi bestræbe os på at beskrive Det europæiske Råds rolle og funktioner, at afgrænse de generelle principper, som er forudsætningen for, at det effektivt kan udøve sin rolle, at overveje, hvorledes dets ledende rolle kan udvikles yderligere, og til sidst at gennemgå nogle specifikke problemer i forbindelse med dets virke.

Det europæiske Råds rolle og funktioner

Det europæiske Råd har tre karakteristiske funktioner, som kun det kan udøve. Det kan udgøre et forum for frie og uformelle drøftelser mellem de ni medlemsstaters ledere. Samtidig kan det drøfte spørgsmål, der hører ind under traktaterne, spørgsmål i forbindelse

med det politiske samarbejde og fælles anliggender, som der endnu ikke er fastlagt forpligtende rammer for. Det kan udgøre et generelt incitament og derved mobilisere Fællesskabets fremskridtsressourcer. Den fjerde opgave, som det varetager - at fungere som appelinstant i sager, der forelægges af lavere instanser - er mindre markant, idet den blot er en forlængelse af Ministerrådets arbejde, og regeringscheferne bør være opmærksomme på, at denne opgave ikke bør dominere dagsordenen for møderne.

De uformelle udvekslinger af synspunkter mellem regeringscheferne er yderst hemmelige og har ikke til formål at føre til beslutninger eller offentliggørelse af erklæringer.

De drøftelser, som skal føre til beslutninger eller til fastlæggelse af retningslinjer for politikken fremover eller offentliggørelse af fælleserklæringer, kan munde ud i tre slags resultater, som er proceduremæssigt forskellige:

- retningslinjer og generelle anvisninger;
- beslutninger i spørgsmål, der vedrører det politiske samarbejde;
- specifikke beslutninger i sager, der er af interesse for Fællesskabet, og som henhører under dets kompetence.

Set ud fra Fællesskabets retslære er Det europæiske Råd derfor et hybridt organ. Men det nøjagtige forhold mellem dets aktiviteter og Fællesskabets bestemmelser og traktater er i tidens løb blevet mere præcist defineret og forstået, og der er blevet etableret en arbejdsgang, som vi ikke har til hensigt at drage i tvivl eller ændre. Når Det europæiske Råd således optræder i det første af de tre ovennævnte tilfælde - dvs. giver generelle retningslinjer og anvisninger i spørgsmål, der vedrører Fællesskabets kompetence - handler det helt klart inden for Fællesskabets rammer og træffer i denne sammenhæng vigtige politiske dispositioner. Det må derfor tage hensyn til Fællesskabets procedurer, men det tager ikke retskraftige beslutninger i traktaternes forstand. Det overlades til et andet organ, sædvanligvis Ministerrådet, at give Det europæiske Råds ønsker retskraft ved at træffe de fornødne administrative og lovgivningsmæssige bestemmelser.

Det europæiske Råds drøftelser og vedtagelser i forbindelse med det andet af de nævnte tilfælde, vedrører ikke traktaterne, da det politiske samarbejde som sådant ikke hører under disse.

I det tredje tilfælde, hvor Det europæiske Råd træffer en specifik beslutning, som skal være juridisk bindende, kan det i henhold til artikel 2 i Fusionstraktaten betragtes som et særligt Ministerråd, der udøver sidstnævntes normale lovgivende myndighed. Det skal overholde alle de relevante traktatbestemmelser, der gælder for Rådets afgørelser - dvs. forslag fra Kommissionen, offentliggørelse i De europæiske Fællesskabers Tidende osv. Der er endnu ikke forekommet tilfælde, hvor Det europæiske Råd har handlet på denne måde, og det er vanskeligt at forestille sig, at dette skulle ske særlig ofte i praksis.

Den faktiske udøvelse af Det europæiske Råds rolle:
Almindelige grundsætninger

Det europæiske Råd blev oprettet for at komme uden om den træghed, de traditionelle fællesskabsorganer lider under. Det har haft held med sig i dette, og Det europæiske Råd har tilført behandlingen af fællesskabsanliggender politisk handlekraft og spontanitet på højeste plan, fordi dets egne procedurer blev gjort så enkle og uformelle som muligt. Den væsentligste forudsætning for, at det fortsat kan fungere godt, er, at disse enkle og fleksible procedurer bevares og udnyttes fuldt ud. Kun derved kan Det europæiske Råd opfylde sin ovenfor beskrevne rolle - dvs. være noget andet og mere end et normalt ministerråd.

På den anden side kan Det europæiske Råd ikke handle fuldstændig frit, da gennemførelsen af størstedelen af dets konklusioner varetages af andre organer. Dets møder er få og kortvarige, og emnet ofte meget kompliceret; de skal derfor forberedes omhyggeligt. Disse praktiske hensyn kræver en vis disciplin og et vist minimum af organisation. Nøgleproblemet i forbindelse med Det europæiske Råd er at finde den rigtige ligevægt mellem ubundethed og disciplin, således at organet fortsat kan virke som et incitament, som på effektiv vis kan sætte skub i resten af maskineriet.

Denne ligevægt er også vigtig som et middel til at beskytte mindre stater og traktatinstitutioner mod indgreb i deres rettigheder. Det er vanskeligt at sikre, at Det europæiske Råd ikke selv undertiden kommer til at handle på grundlag af en balancegang mellem nationale og institutionelle beføjelser, som adskiller sig fra ligevægten mellem disse i traktaterne. Men dersom de rette forbindelser opretholdes mellem Det europæiske Råd og de traktatinstitutioner, der forbereder dets arbejde og følger det op, vil der også forekomme tilstrækkelige "checks and balances" til at sikre, at Fællesskabets struktur som helhed ikke sættes på spil.

Det europæiske Råds styrende rolle: en prioritetsplan

Det rette forhold mellem Det europæiske Råd og traktatinstitutionerne kan udledes af den ovenfor omhandlede anden grund-sætning. Det europæiske Råd bør ikke udhule disse institutioners beføjelser.

Det bør hjælpe dem til at arbejde bedre ved at opmuntre dem i deres indsats og give denne sammenhæng på grundlag af generelle retningslinjer.

Det europæiske Råd har endnu ikke fuldt ud udnyttet sine muligheder i denne styrende rolle. Behovet for dets lederskab vil imidlertid i de kommende år blive større end nogensinde før. Fællesskabet bevæger sig - på grund af sine finansielle midlers struktur - henimod et punkt, hvor der bevidst må tages beslutninger med hensyn til omfanget af dets fremtidige udgifter og med hensyn til prioriteringen af disse. Man må nå til enighed om hovedlinjerne for den fremtidige politik med henblik på at vise vej på områder, hvor der ikke længere findes detaljerede anvisninger i traktaterne.

Vi foreslår, at Det europæiske Råd udarbejder en klar plan, som fastlægger prioriteterne for Fællesskabets virksomhed i de kommende år, og som det kan vedtage inden udgangen af 1980 ¹⁾. Denne plan bør omfatte alle de væsentligste opgaver i det pågældende tidsrum: ikke blot nye initiativer, men også opretholdelsen og (hvor det er muligt) tilpasningen af "l'acquis". Oversigten skal være nøjagtig og praktisk, en hensigtserklæring snarere end et fromt

1) Se også kapitlet vedrørende udvidelse.

ønske. Den bør ikke blot angive mål'ene, men også de umiddelbare midler, der skal anvendes for at nå dem, og de brede retningslinjer for, hvorledes ansvaret for deres gennemførelse bør fordeles. Over- sigten bliver ikke fast eller udtømmende, og Det europæiske Råd bør ajourføre den så ofte, det finder det nødvendigt - f.eks. mindst én gang om året. På denne måde kan prioriteterne blive til en slags overordnet plan, der altid er til rådighed, og som kan bruges som målestok for specifikke forslag og danne baggrund for beslut- ninger på kort sigt.

Kommissionen bør drages nært ind i arbejdet med udarbejdelsen af prioritetsplanen, og den kunne passende udfærdige et første udkast, som regeringscheferne kan overveje. Europa-Parlamentet bør på et eller andet tidspunkt have lejlighed til at drøfte pla- nen. Efter vedtagelsen bør den anvendes som ramme for den mere kortsigtede politik og den operative plan, som vi mener, hver institution bør udarbejde for sit eget vedkommende. Det halvår- lige program for formandskabet i Rådet, der behandles i kapitlet om Rådet nedenfor, skal ligge tæt op ad Det europæiske Råds pri- oritetsplan. Kommissionen bør ligeledes tage hensyn til denne ved udarbejdelsen af sit eget program, om end den skal fremsætte sine egne ideer om de forslag, der er nødvendige for at nå de aftalte mål ¹⁾.

Forholdet til Rådet og Kommissionen

Hvor meget det end må have behov for Det europæiske Råds le- derskab, bør Ministerrådet ikke henvises til at spille en mindre politisk rolle. Det har en rolle i forbindelse med tilrettelæg- gelsen og gennemførelsen af arbejdet, uden hvilken Det europæiske Råd ikke ville kunne fungere. Selv om det skal overlade til re- geringscheferne at gøre det arbejde, som de er bedst egnede til, skal det fortsat på eget ansvar træffe beslutning om alle spørgs- mål undtagen de allervanskelligste politiske sager ²⁾.

1) Se kapitlet om Kommissionen nedenfor.

2) For så vidt angår forholdet mellem Rådet og Det europæiske Råd se ligeledes kapitlet om Rådet nedenfor.

I begyndelsen blev Det europæiske Råd af visse kredse anset for at være en trussel mod Kommissionen. Ved at lancere nye tanker syntes det at tilrane sig Kommissionens initiativret, og for så vidt det greb til ikke-traktatmæssige metoder kunne det genere Kommissionen i dens rolle som vogter af Fællesskabets legitimitet. Men i dag synes Kommissionen faktisk at være tilfreds både med Det europæiske Råds eksistens - i betragtning af dets ubestridelige resultater - og med sin egen deltagelse i dets møder. Under disse nye omstændigheder er Kommissionen ved at give sin traditionelle rolle nyt indhold.

Forholdet mellem Det europæiske Råd og Kommissionen er således blevet stabiliseret i årenes løb. Men Kommissionen er kun gradvis ved at finde frem til det rette format for sit bidrag til Det europæiske Råds drøftelser, og dens dokumenter har undertiden ingen virkning haft af den simple grund, at de er kommet for sent frem. Kommissionens dokumenter bør fremlægges mere regelmæssigt og punktligt. Den myndighed, hvormed formanden for Kommissionen taler under Det europæiske Råds drøftelser, kunne ligeledes forstærkes yderligere. En styrkelse af formandens myndighed inden for Kommissionen ville udgøre et værdifuldt bidrag med henblik på at opnå et sådant resultat. Han kan ikke være en værdig samtalepartner for regeringscheferne, medmindre han kan få hele Kommissionen til at følge vedtagne målsætninger op. Dette problem behandles nærmere i kapitlet om Kommissionen.

Europa-Parlamentet

Hidtil er Europa-Parlamentet kun blevet underrettet om Det europæiske Råds aktiviteter i form af en rapport fra den udenrigsminister, der har formandskabet i Rådet, efter hvert møde i Det europæiske Råd. Det havde ingen direkte kontakt med regeringscheferne, indtil den irske premierminister med sine kollegers samtykke overværede åbningssamlingen i det direkte valgte Europa-Parlament i Strasbourg i juli.

.../...

Under hensyn til den rolle, som Det europæiske Råd nu spiller for Fællesskabets skæbne, burde denne åbenbare kløft i dets forhold til traktatinstitutionerne ikke fortsat eksistere. Vi foreslår, at formanden for Det europæiske Råd personligt ¹⁾ overværer en samling i Europa-Parlamentet én gang i hver formandskabsperiode. Udenrigsministeren kan fortsat aflægge rapport om det tredje årlige møde som hidtil. Formålet bør være at give Europa-Parlamentet en klar fornemmelse af, hvilke konklusioner regeringscheferne er nået frem til og hvorfor samt at drøfte, hvorledes andre institutioner eventuelt vil kunne bidrage til løsning af de foreliggende opgaver. Europa-Parlamentet kan fremsætte sine synspunkter under den følgende debat, og Det europæiske Råd bør nøje tage dem til efterretning. I det hele taget bør Det europæiske Råd i hele sin virksomhed inden for Fællesskabet i højere grad lægge sig Europa-Parlamentets rettigheder og interesser på sinde. Det er ligeledes op til formandskabet og Kommissionen klart at henlede regeringschefernes opmærksomhed på sådanne faktorer. Kun på denne måde kan forholdet mellem Det europæiske Råd og Europa-Parlamentet få et fastere grundlag, der bygger på tillid og samarbejde.

Specifikke praktiske spørgsmål i forbindelse med arbejdet

Mødernes hyppighed

Der blev ikke i 1974 fastsat faste regler for antallet af møder i Det europæiske Råd. Det står regeringscheferne frit for at mødes oftere - og formentlig også mindre ofte - end tre gange om året under hensyn til arbejdsbyrden. Antallet af møder i et givet år bør fastlægges efter nøje overvejelse på grundlag af det faktiske operative behov på det tidspunkt, hvor mødeplanen udarbejdes.

Dagsordenen

Kvaliteten af Det europæiske Råds arbejde afhænger af en begrænsning i dets kvantitet; man bør kun bede regeringscheferne

1) Der bør tages hensyn til den særlige stilling, præsidenten for den franske republik indtager.

bruge tid på spørgsmål, til løsning af hvilke de kan yde et klart og markant bidrag. I praksis koncentrerer drøftelserne på de fleste møder i Det europæiske Råd om nogle få spørgsmål, som alle finder af største betydning, men man bør bestræbe sig på at afgrænse disse spørgsmål så klart som muligt på alle trin i forberedelsen. Hvis regeringscheferne alligevel får forelagt en overfyldt dagsorden, er det op til dem selv at råde bod herpå. Det bør stå dem frit for at undlade at drøfte et emne, som de ikke finder deres opmærksomhed værdigt, dårligt defineret eller utilstrækkeligt forberedt. Hvis de resolut benytter sig af denne mulighed, skulle ingen af dem på noget tidspunkt behøve at beklage sig over at være blevet overrumplet.

Forberedelse af møderne

Den i 1977 indgåede aftale om Det europæiske Råds procedurer, skelnede mellem forskellige former for arbejde og de forskellige forberedelser, disse krævede. Denne sondring er fuldt berettiget, og der findes ikke nogen enkelt, afstukket fremgangsmåde for forberedelsen af møderne. "Kaminpassiarerne" kræver næppe noget som helst forberedende arbejde bortset fra en kort meddelelse om emnerne. På de områder, hvor det forventes, at Det europæiske Råd fastlægger retningslinjer, kræves der et vist "input" fra fællesskabsinstitutionerne eller fra det politiske samarbejdes maskineri; såfremt der skal fremsættes en erklæring eller en resolution, skal teksten udarbejdes og vedtages i så god tid som muligt. Denne forberedelse kan kræve en indsats fra forskellige dele af fællesskabsmaskineriet. Rådet i dets forskellige sammensætninger af fagministre har helt naturligt påtaget sig den ikke uanselige byrde at forberede Det europæiske Råds initiativer på deres respektive områder.

Denne fleksible og varierede forberedelse bør bevares. Undertiden kan der med held tilføjes andre elementer, såsom ad hoc-møder af højtstående tjenestemænd, der kan arbejde med et specifikt punkt, der ikke er blevet "bearbejdet" i det normale maskineri.

Det er imidlertid nødvendigt med et centralt tilsyn, hvis forvirring skal undgås, og relevante traktatbestemmelser ikke overses. På ét givet stadium i rimelig tid før mødet, må der kunne

.../...

tages et overblik over hele dagsordenen. På denne måde kan medlemsstaterne sikre sig, at de har forstået betydningen af og formålet med hvert enkelt punkt, og at forberedelsen har været fyldestgørende, uanset hvordan den har fundet sted. I 1977 bad regeringscheferne udenrigsministrene påtage sig dette overordnede ansvar, og baggrunden herfor er klar. Udenrigsministre er de eneste ministre, der overværer Det europæiske Råds møder. De er underrettet om både fællesskabsanliggender og om spørgsmål i forbindelse med det politiske samarbejde og er særlig kompetente med hensyn til institutionelle spørgsmål. De har en fiks og færdig hjælpekilde til det forberedende arbejde i form af COREPER. Det er derfor med årene blevet fast praksis, at udenrigsministrene holder rådsmøde kort før Det europæiske Råds møde med forberedelse af sidstnævnte som fast punkt på dagsordenen. Andre rådsmødets bidrag tilrettelægges således, at man så vidt muligt har et fuldstændigt overblik over dagsordenen på dette trin. Udenrigsministrenes drøftelser forberedes så igen af COREPER, der er det forum, hvor det første udkast til dagsorden sædvanligvis forelægges.

Vi kan ikke se nogen grund til at ændre denne ordning. Den bør stadfæstes og anvendes mere konsekvent. Den vigtigste forudsætning for, at den kan fungere godt, er disciplin med hensyn til timing. Det bør tilstræbes, at det første udkast til dagsorden kommer til at foreligge tre uger før mødet i Det europæiske Råd. Den i 1977 fastsatte regel om, at alle udkast til erklæringer skal fremsendes mindst to til tre uger i forvejen, skal overholdes. Dokumenter, der indgår i drøftelserne, bør udsendes mindst to uger før, herunder dokumenter fra Kommissionen. Disse dokumenter skal foreligge på alle officielle fællesskabssprog.

Deltagelse

Det europæiske Råds karakter af "kabinet" er hidtil blevet bevaret med held. Deltagelse i møderne er begrænset til regeringscheferne, udenrigsministrene, formanden for Kommissionen samt en næstformand, og et par observatører fra henholdsvis sekretariatet for Rådet og fra formandskabet, som har til opgave at tage referat. Denne ordning er af afgørende betydning for, at Det

europæiske Råd kan fungere efter hensigten, og bør derfor nøje overholdes. Den eneste ændring, vi kunne tænke os, er at lade den statssekretær, der måtte være medansvarlig for løsningen af formandskabets opgaver, deltage i møderne (se kapitlet om Rådet nedenfor). Der er naturligvis intet til hinder for, at tjenestemænd eller ministre med henblik på at løse en bestemt opgave for regeringscheferne kan holde møde, samtidig med at Det europæiske Råds møde foregår, og sådanne separate møder finder nu sted ret jævnligt. Men der er en risiko for, at de skaber forvirring og overlapninger; formandskabet bør tilstræbe at holde de sideløbende møder nede på et absolut minimum og at fastlægge disses formål og mandat så klart, at man undgår, at det samme arbejde gøres to gange.

Opfølgning

Det europæiske Råd er somme tider blevet beskyldt for at nå frem til alt for vage konklusioner, der ikke giver noget konkret grundlag for opfølgning. Medlemsstaterne har undertiden været uenige om konklusionernes ordlyd og betydningen deraf efter mødet. Med henblik på at afhjælpe dette problem er det blevet foreslået, at der oprettes et særligt sekretariat for Det europæiske Råd, således at konklusionerne kan blive protokolleret præcist og neutralt.

Som ovenfor nævnt tager både Rådets sekretariat og formandskabet notater under plenarsamlingerne ("kaminpassiarerne" føres ikke til protokols). På et tidligt tidspunkt i drøftelserne udsender formandskabet et samlet udkast til konklusioner, som gennemgås af både tjenestemænd og regeringscheferne selv, før det vedtages på formandskabets ansvar ved mødets afslutning. Eventuelle mere detaljerede tekster, der vedtages under samlingen, indføres i deres foreliggende form. Vi føler os ikke overbevist om nødvendigheden af at ændre dette system eller af at oprette et sekretariat. Det europæiske Råd handler og vedtager konklusioner på flere forskellige måder: ved at indføre et fast protokolsystem løber man risikoen for at bureaukratisere og standardisere fremgangsmåden i et sådant omfang, at det friske pust og al fleksibiliteten sættes til. Men hvis den nuværende ordning skal bevares, må formandskabet gøre sig det tunge ansvar, der er forbundet med at have "det sidste ord" med hensyn til konklusionerne,

.../...

klart. Hvis den endelige udgave, som formandskabet frembringer, er upræcis eller ikke svarer til den forståelse, man er nået frem til under drøftelserne, vil medlemsstaterne ikke deltage i opfølgningen, og de ønskede resultater vil simpelthen udeblive. Med henblik på at opnå den fornødne nøjagtighed og upartiskhed bør formandskabet samarbejde med Rådets sekretariat, som for sin del må leve op til denne vigtige opgave.

Med hensyn til tilrettelæggelsen af opfølgningen gælder der det modsatte af det, der gælder for de forberedende foranstaltninger. Formandskabets konklusioner forelægges for udenrigsministrene, som sikrer sig, at de vedkommende organer foretager sig det fornødne. Det vil være en hjælp, hvis Det europæiske Råd selv gør det klart, hvem dets henstillinger er rettet til. Denne del af systemet har i almindelighed fungeret tilfredsstillende og kræver ingen ændringer.

Formandskabet for Det europæiske Råd

Der har været fremsat tanker om at indføre et formandskab for Det europæiske Råd af længere varighed. Hvis den nuværende turnusordning bevares i det udvidede Fællesskab, vil hver stats- eller regeringschef hvert sjette år være formand for en - eller i bedste fald to - samlinger i Det europæiske Råd.

Disse tanker er blevet fremsat for at undgå så hyppige skift. Det europæiske Råds struktur er i modsætning til Ministerrådets struktur ikke fastlagt i traktaten. Ministerrådet holder mange samlinger i løbet af den halvårlige formandskabsperiode og står ikke over for det samme problem. Et formandskabsskift i Det europæiske Råd ville ikke få indflydelse på turnusordningen for formandskabet i Ministerrådet.

Ud fra denne tankegang kunne medlemmerne af Det europæiske Råd udpege en formand for en længere periode - f.eks. et eller to år - i stedet for at skifte formand hver sjette måned. Det ville blive nødvendigt at indføre visse regler for formandskabsskiftet, men man ville opnå større kontinuitet, navnlig i forbindelserne udadtil.

Vi har omhyggeligt overvejet denne tanke, og det forekommer os, at dens gennemførelse ville være forbundet med store vanskeligheder i Fællesskabet i dets nuværende form.

Under alle omstændigheder kunne der straks opnås en vis kontinuitet i arbejdet, hvis den fungerende formand bad en eller flere af sine kolleger tage sig af et bestemt dossier på formandens ansvar. I det følgende foreslår vi det samme for så vidt angår Ministerrådet og dets underordnede organer. Denne fordeling af byrderne skulle være en mulighed for formandskabet, som det bør anvende med stor fleksibilitet og på eget initiativ.

Sammenfatning

Vi mener, at der allerede er fundet gode løsninger på de fleste af Det europæiske Råds rent praktiske problemer. Vi nøjjes med at bekræfte og i al beskedenhed styrke de fremgangsmåder, vi finder afgørende for at bevare ligevægten mellem frihed og disciplin i forbindelse med arbejdet på Det europæiske Råds samlinger: begrænsede dagsordener, begrænset deltagerantal, sammenhængende forberedelse og opfølgning, fremsendelse af dokumenter i god tid, formandskabets ansvar for konklusionerne osv. Det er med hensyn til Det europæiske Råds forhold til de øvrige traktatinstitutioner, vi har fundet flest muligheder og størst behov for forbedring. Vore specifikke forslag - om at sikre Rådet dets behørig rolle, at styrke Kommissionen i samarbejdet med regeringscheferne og at oprette direkte forbindelser mellem Det europæiske Råd og Europa-Parlamentet - tilsigter i så vid udstrækning som muligt at integrere Det europæiske Råd i de normale rammer for forholdet mellem institutionerne med alle de beskyttelsesforanstaltninger, dette indebærer. Med forslaget om at Det europæiske Råd inden 1981 skal vedtage en overordnet prioritetsplan - der åbner mulighed for såvel forudgående samråd med institutionerne som opfølgning fra deres side - har vi bestræbt os på at udnytte alle Det europæiske Råds muligheder for politisk lederskab fuldt ud, således at hele fællesskabsmaskineriet kan blive drevet og ledet i den rigtige retning henimod fremskridt.

Valget af procedurer

På grund af sin hybride karakter - det dækker både fællesskabsanliggender og spørgsmål i forbindelse med det politiske samarbejde samt andre eventuelle former for samarbejde - er Det europæiske Råd det sted, hvor problemet med hensyn til valget af arbejdsmetoder, navnlig på nye områder inden for Fællesskabets virksomhed, opstår i dets mest konkrete form.

Erfaringen har vist, at når Fællesskabet med det forøgede medlemstal forsøger at opnå hurtige fremskridt i en ny retning, kan de strenge proceduremæssige regler, der gælder for aktioner i henhold til Traktaten, være en hæmsko for nogle deltagere og en anstødssten for alle. Det er ofte vanskeligt at indpasse emnet i de gængse juridiske rammer for den hidtidige fælles politik, og det kan være svært at finde specifikke bestemmelser i Traktaten, som giver ubestridelige beføjelser til og kan virke som retsgrundlag for en fællesskabsaktion. Nogle medlemsstater er utilbøjelige til at indgå juridisk bindende forpligtelser i en tidlig fase i samarbejdet. Det er blevet anført, at denne utilbøjelighed kan blive underbygget af den betragtning, at enhver fællesskabslovgivning på et nyt område kan fortolkes, som om den giver Fællesskabet enekompetence til at handle udadtil på det pågældende område.

Den løsning, der ofte foreslås - anvendelse af uortodokse metoder og procedurer, med undtagelse af formelle traktatmæssige forpligtelser - bør gribes realistisk og yderst forsigtigt an. Vi har nævnt, at det er en udbredt opfattelse, at en spredning af mindre forpligtende foranstaltninger kunne svække den eksisterende fælles politik, fællesskabsinstitutionerne og sluttelig Traktaten selv. Der er også mere umiddelbare praktiske problemer. Hvis man ubetænksomt øger antallet af nye procedurer og nye former for forpligtelser, føjes der nye dele til maskineriet, medlemsstaternes indbyrdes forhold kompliceres yderligere, og derved tiltager risikoen for forvirring og træghed. Det bliver også vanskeligere at skaffe sig et klart overblik over rækkevidden af de fælles aktiviteter, og det bliver svært at garantere, at man får øje på forbindelserne mellem de forskellige områder, og at arbejdet på de pågældende felter harmoniseres i overensstemmelse hermed.

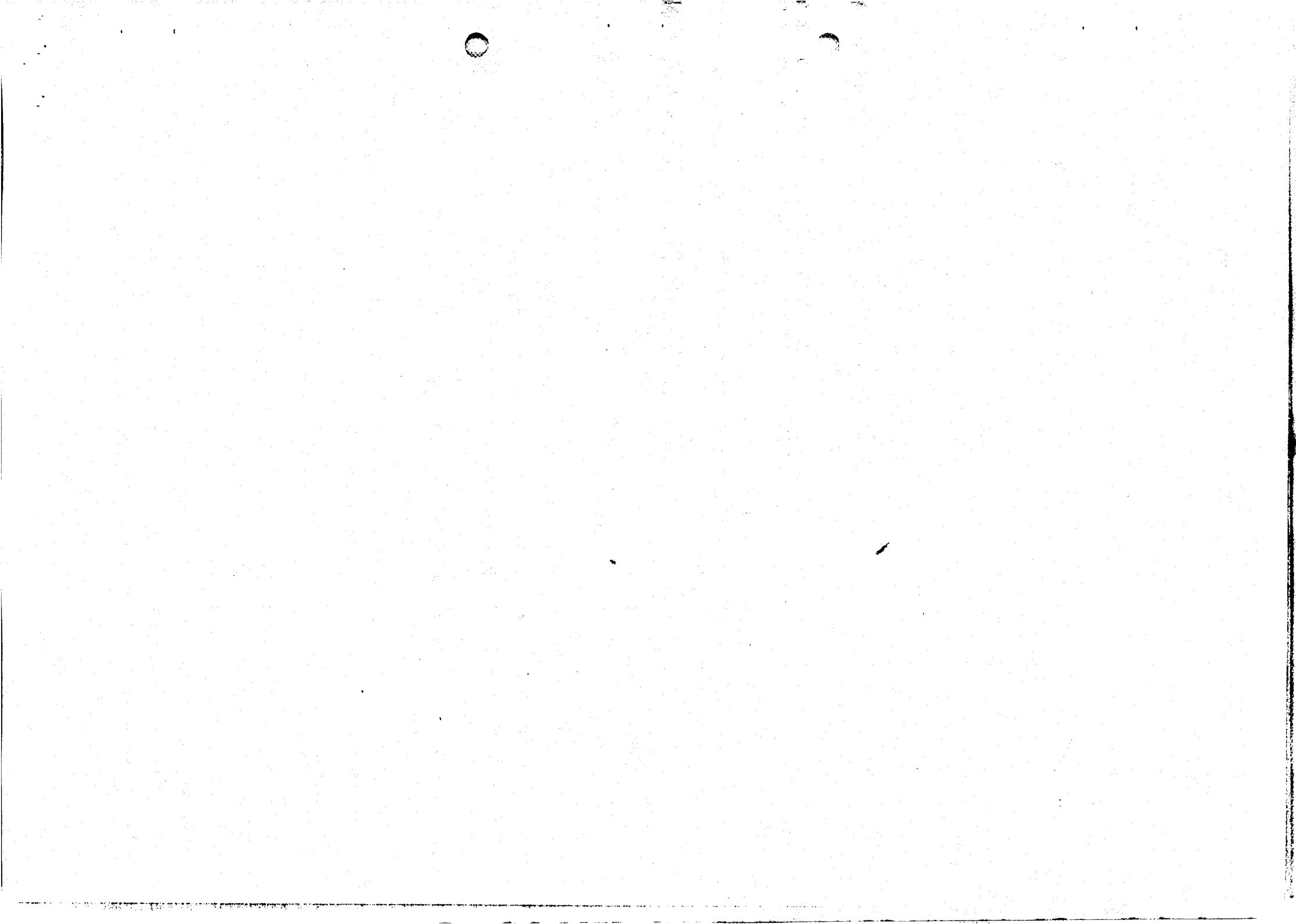
Under hensyn til den hidtidige erfaring bør det være muligt at fastlægge en rolle for de ikke-traktatmæssige metoder i det udvidede Fællesskab ud fra en erkendelse af, at de undertiden kan være nyttige, men uden at overse faren ved en uhammet anvendelse deraf. Vi foreslår følgende fremgangsmåde i tre led.

For det første skal spørgsmålet om valget af metoder på et nyt område altid træffes i form af en klar og bevidst beslutning efter overvejelse af alle sagens faktorer. Det bør i denne forbindelse undersøges, om det vil være muligt at finde hjemmel i artikel 235 i Traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab. Denne artikel løser problemet med hensyn til retsgrundlaget, idet Rådet bemyndiges til at udfærdige de passende forskrifter til iværksættelse af en politik på områder, hvor det "viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål ... og denne Traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil". Kun såfremt det er klart umuligt at følge den slagne vej for fællesskabslovgivning i henhold til denne artikel (der kræver enstemmighed), og såfremt den pågældende aktion ikke desto mindre kan bidrage til fremskridt inden for Fællesskabet, bør andre, mindre traditionelle metoder overvejes. Under disse omstændigheder bør ingen løsning, som gør det muligt for medlemsstaterne at komme til enighed om fælles aktioner, uden videre udelukkes.

Når det vedtages at gribe til ikke-traktatmæssige metoder og forpligtelser, må disse for det andet ikke isoleres fra fællesskabsanliggender i snævrere forstand. Det europæiske Råd indtager en enestående plads, som giver det mulighed for at overskue det fulde omfang af det traktatmæssige og det ikke-traktatmæssige samarbejde, og regeringscheferne bør - sammen med Kommissionen - overvåge udviklingen af de forskellige former for virksomhed og i den fornødne udstrækning udøve en koordinerende indflydelse. Når bestræbelserne på de forskellige områder ser ud til at gå i forskellige retninger, bør Det europæiske Råd f.eks. påminde om det primære mål for den pågældende politik, som alle skal respektere. Denne samordning kan især vise sig værdifuld, når den bruges til at koordinere Fællesskabets politik og foranstaltninger inden for det politiske samarbejde. Medlemsstaterne har ofte

de samme både økonomiske og politiske interesser i et givet eksternt anliggende, og de to former for samordnede aktioner, der tager hensyn til disse interesser, kan med fordel styrke hinanden. For at opnå den størst mulige effektivitet bør der også på de forskellige niveauer under Det europæiske Råd fortsat være plads til en vis fleksibilitet i de fælles drøftelser af det politiske samarbejde og andre fællesskabsanliggender.

For det tredje bør det ved anvendelse af ikke-traktatmæssige metoder gøres klart (undtagen for så vidt angår det politiske samarbejde), at de udgør en foreløbig løsning, en første fase i samarbejdet. Det vil i almindelighed på et senere tidspunkt være muligt at gå videre og udforme traktatmæssige forpligtelser, måske i form af en konsolidering af flere isolerede bestræbelser i én enkelt fælles politik. Uanset hvor lang tid det måtte tage, bør det være reglen, at man udefra bevæger sig ind på Traktatens område.



III. MINISTERRÅDET

Fællesskabets ministerråd indtager en dobbeltstilling. Som fællesskabsinstitution skal det opfylde de forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktaterne, dets beføjelser hidrører udelukkende fra traktaterne, og det skal udøve disse beføjelser i overensstemmelse med de procedurer, der er fastlagt i traktaterne. På den anden side er Rådet i betydningsfulde henseender et egentligt mellemstatsligt organ. Det er sammensat af repræsentanter for medlemsstaternes regeringer. De to sider af Rådets virksomhed, der svarer til dets dobbeltstilling - harmoniseringen af de enkelte medlemsstatsers synspunkter og interesser og det heraf følgende kollektive lovgivningsarbejde - bør ideelt set indgå i en konstruktiv enhedsproces.

Når Rådets arbejde ikke altid har været så harmonisk og produktivt, som dette forudsætter, kan det i nogen grad skyldes den meget store arbejdsbyrde, der er blevet lagt på Rådet. Der er grænser for hvor mange opgaver, der kan løses af et organ med ni medlemmer, som kun træder sammen med mellemrum, og antallet af endelige beslutninger samt hele tempoet i Fællesskabets udvikling må derfor blive beskedent. Der har også været en stigende tendens til en forskydning i ligevægten mellem de to faser i Rådets arbejde. Der er blevet anvendt mest energi og opfindsomhed på den første fase, dvs. de interne rådsforhandlinger, og der er ikke længere den stærke følelse af et fælles ansvar for, at der skabes nyttige resultater. Selve forhandlingsklimaet er i dag stærkt præget af snævre nationale interesser, og der er derfor i højere grad tale om mellemstatslige forhandlinger. Dette er symptomer på den generelle udvikling i staternes holdninger, som har svækket de mere "overnationale" institutioners stilling og øget Rådets betydning i forhold til Kommissionens indenfor Fællesskabets struktur.

Problemerne

Den øgede betydning er imidlertid ikke blevet ledsaget af en større effektivitet. Det generelle problem - de overdrevne anstrengelser, der udfoldes i Rådet og dets underordnede instanser, og de utilstrækkelige resultater - er allerede blevet nævnt. Der skal her gives en mere detaljeret analyse af hele problematikken.

Rådets ufuldkommenheder kan beskrives under fire hovedpunkter.

For det første er selve arbejdsbyrden blevet uoverkommelig, og arbejdsmetoderne har ikke gjort forholdene bedre. Dagsordnerne er overfyldte og dårligt opstillede, idet der generelt ikke sondres mellem betydningsfulde og mindre betydningsfulde spørgsmål. De vedtagne regler for forberedelse og procedure tilsidesættes jævnligt, hvilket fører til endnu større spild og til, at kræfterne i endnu større omfang anvendes forkert. Formandskabet, der bør tage ansvaret for at holde disciplin på disse områder og mere generelt for at lede Rådet frem til hurtige og konkrete resultater, har selv alt for ofte været præget af mangel på disciplin og konsekvens. Den stærke, objektive, men politisk "følsomme", centrale styring, som de skiftende formandskaber skulle sikre, er blevet undtagelsen snarere end reglen; klager over politisk forudindtagethed har vekslet med klager over mangelfuld administration, og undertiden er der blevet klaget over begge disse ting samtidig. Det hævdes af og til, at et ringe formandskab kun har begrænsede muligheder for at skade Fællesskabet, og dette kan være rigtigt i det omfang, forsyndelserne har karakter af konkrete handlinger. Men et sådant formandskabs virkelige synder er undladelsessynderne. Det er hverken i stand til at skabe et sammenhængende arbejds mønster eller at bringe de talrige organer, hvor det fører forsat, en klar forståelse af deres opgaver. Det formår ikke at holde orden under drøftelserne, evner ikke at samle sig om de virkelige hindringer og er ude af stand til at presse løsninger igennem. Det formår ikke at holde sansen for proportioner og realisme levende eller at hænge de stater ud, der sinker sagernes behandling uden rimelig grund. De skuffende resultater taler for sig selv.

For det andet er Rådets stilling som den øverste magtfaktor i et vertikalt hierarki ved at blive undermineret. Det har overladt mange betydningsfulde spørgsmål til Det europæiske Råds afgørelse, hvilket tilsyneladende snarere skyldes Rådets eget end regeringschefernes ønske. Man gør sig mindre ofte klart, i hvor høj grad Rådet har kompromitteret sin stilling som eneansvarlig for beslutningerne, fordi det ikke har evnet at styre underordnede arbejdsgrupper. Vi finder det rigtigt, at meget af det tekniske arbejde med forslagene betroes sådanne grupper for at gøre det lettere for Rådet at træffe sin endelige afgørelse. Men alt for mange arbejdsgrupper synes i dag at indtage en stilling som selvstændigt forhandlingsforum, hvor selv ganske underordnede embedsmænd fra medlemsstaterne kan blokere videre forhandlinger ved at henvise til "politiske" hindringer, som deres politiske overordnede næppe ville anerkende. Manglerne ved et svagt eller inkonsekvent formandskab bliver forstørret på disse lavere niveauer, og sager kan her henligge formålsløst i årevis, uden at ministrene nogen sinde får mulighed for at tage stilling til deres betydning.

For det tredje er der et problem, der især vedrører udenrigsministrenes rådsmøder: den svigtende kollegialitetsfølelse, der skyldes det uregelmæssige fremmøde. Hvis ministrene overhovedet møder op, deltager de måske kun i en del af samlingen, og de, der er med fra starten, kan aldrig vide, hvem de vil møde, og hvem de skal forhandle med. Der er ikke gjort noget rationelt forsøg på at indføre et princip om begrænsning af antallet af de tilstedeværende embedsmænd. Det er symptomatisk, at udenrigsministrene har måttet arrangere faste "uformelle" møder for at få mulighed for at tale sammen: disse møder kan måske lette, men ikke træde i stedet for det egentlige Råds pligter på lovgivningsområdet.

For det fjerde har Rådets struktur været ude for en slags horisontal opløsning, efterhånden som fællesskabsanliggenderne har forgrenet sig ud i en række forskellige sektorer med meget detaljerede emner og med egne proceduretraditioner. Antallet af fagministerråd er vokset, og i kølvandet på dem er der opstået særlige udvalg af

.../...

embedsmænd, hvis arbejde enten overlapper eller svækker De faste repræsentanternes Komités oprindelige funktioner. Der finder ikke nogen fast koordination sted på rådsplan for at modvirke disse tendenser. Det "generelle" Råd af udenrigsministre er ophørt med at være generelt med hensyn både til at styre arbejdet i fagministerrådene og til at skabe et forum for drøftelse af alle nye spørgsmål af betydning. Af egne funktioner har det endnu mindst tre tilbage, som er vigtige. Det optræder som fagministerråd for institutionelle spørgsmål og for forbindelserne med tredjelande; det danner et "politisk" forum, hvor visse meget politisk ømtålelige tekniske spørgsmål kan drøftes (f.eks. atomenergi); og det træffer afgørelse i en række sektorer, hvor man har besluttet ikke at sammenkalde et fagministerråd (stål, tekstiler). Men det kan ikke gøre sig håb om at styre, endsige diktere arbejdet i de øvrige råd, f.eks. Rådet af landbrugsministre eller af finansministre. Foreteelser som fælles rådssamlinger ¹⁾ eller Marlia rapporter ²⁾ har ikke vendt denne udvikling. Konflikter inden for de vigtigste fagministerråd kan i dag kun søges løst på Det europæiske Råds plan.

Forslag til forbedringer

Vort forslag til løsning af Rådets problemer er ganske ligetil. Det er ikke den institutionelle magtbalance, der skal ændres, selv om dette kunne lade sig gøre. I dag indgår Det europæiske Råd i denne balance; da dette organ er overordnet Ministerrådet, betyder det nødvendigvis en ændring af sidstnævntes betydning. Visse opgaver, som i Fællesskabets første tid henhørte under Ministerrådet, vil derfor aldrig mere kunne varetages på helt den samme måde som før. Men de pligter, Rådet har beholdt, er stadig af afgørende betydning for fremgang inden for Fællesskabet. For at løse disse problemer er der ikke behov for ny management teknik eller nye organisatoriske løsninger udover dem, der er blevet skabt under Fællesskabets udvikling, og som staterne ofte klart og tydeligt er gået ind for. Den virkelige opgave er at styrke disse procedurer og sørge for, at strukturerne kommer til at virke i fuldt omfang. Der kan

- 1) Der er tidligere blevet afholdt fælles rådssamlinger mellem udenrigsministre og landbrugsministre eller finansministre og landbrugsministre, og fælles samlinger med deltagelse af både udenrigsministre og finansministre til drøftelse af budgetmæssige prioriteter finder i øjeblikket sted en gang om året.
- 2) "Marlia"-proceduren indebærer, at formandskabet forelægger det generelle Råd en rapport om de fremskridt, der er sket og de problemer, der endnu er uløst, i andre sammensætninger af Rådet, og rapporten danner grundlag for en drøftelse af disse uløste problemer.

.../...

imidlertid ikke skabes fremgang uden en klarere afgrænsning af og en konsekvent mere effektiv udøvelse af ledelsesansvaret.

Formandskabets rolle

Skal Rådet gøres mere funktionsdygtigt, gælder det først og fremmest om at styrke formandskabet i dets dobbelte rolle som kontrolorgan og politisk igangsætter. Det er ikke noget tilfælde, at formandskabets funktioner i de senere år både er blevet udvidet og har fået større anerkendelse. Den stærke centrale ledelse, som det kan udøve, er den naturligste modvægt mod centrifugaltendenserne inden for Rådet. Det har hovedansvaret for løsningen af de problemer, der opstår i forbindelse med spredningen inden for mange forskellige emner, forgreningen af forbindelserne mellem institutionerne, og medlemsstaternes modstridende interesser og adfærd. Det faktiske sammenbrud af arbejdet i Rådet under et særlig ringe formandskab (hvad enten fejlen var svaghed eller alt for enevældig ledelse eller begge dele) har vist, at hvis formandskabet ikke gør dette arbejde, er der ikke længere nogen, der kan udfylde tomrummet.

Hvordan kan formandskabet bringes til at fungere bedre og gøres mere konsekvent? Det første skridt må være at erkende, at den stat, der har formandskabet, har et nøje fastlagt ansvar for ledelsen af Rådets arbejde samt for Fællesskabets funktion som sådant, og at dets første pligt er at udøve dette ansvar.

Det næste skridt er at sikre, at formandskabet har myndighed til at gennemtvinge god orden og disciplin med hensyn til arbejdet i Rådet og dets underordnede instanser. Der er naturligvis ikke tale om nogen absolut myndighed, men om en betinget myndighed. Den skal anvendes til at håndhæve visse regler, som alle staterne har forstået og accepteret på forhånd. Formandskabet er selv bundet af disse regler og kan kaldes til orden, hvis det tilsidesætter dem.

Det tredje skridt er at give formandskabet de organisatoriske og personalemæssige ressourcer, det behøver for at kunne varetage sine opgaver. På grund af forskellene i de enkelte staters kapacitet og administrative struktur, må det overlades til hvert

.../...

formandskab selv at foretage den egentlige fordeling af dets egne arbejdsopgaver. Men der kan opstilles nogle almindelige grundsætninger vedrørende dette spørgsmål, og der kan måske peges på en række nyttige muligheder.

Der er i det følgende gjort nærmere rede for hvert af disse tre punkter.

1. Formandskabets ansvar

De formelle henvisninger til formandskabets rolle i traktaterne og i Rådets forretningsorden, er yderst kortfattede. Den komplekse udvikling af dets faktiske ansvarsområde er foregået som en pragmatisk proces, der afspejler en bredere udviklingstendens på det institutionelle område. Det følgende er tænkt ikke som en juridisk men som en praktisk afgrænsning af formandskabets hovedopgaver:

- a) Det sammenkalder til ministerrådsmøder. Det har ansvaret for den første forberedelse af dagsordenen; for udsendelse af de nødvendige dokumenter; for fordelingen af taletid på mødet og for ledelse af debatten samt for formulering og gennemførelse af beslutninger. Formandskabets fundamentale pligt under denne proces er simpelt hen at opnå resultater. Derfor bør det arbejde teknisk effektivt, men tillige udøve en stærk og politisk lydhør kontrol med forhandlingerne. Det skal vælge at sætte de punkter på dagsordenen, som er mest påtrængende, mest betydningsfulde og mest forhandlingsmodne. Det skal hindre tidsspilde og forvirring på selve mødet. Det må søge at bringe debatten til afslutning ved hjælp af den mest hensigtsmæssige kombination af de midler, der står til dets rådighed (pression, mægling, kompromisforslag, tidsfrister, afstemninger).

.../...

- b) Formandskabet spiller en lignende rolle i Det europæiske Råd, hvor de proceduremæssige rammer er mindre usmidige, men hvor behovet for hensigtsmæssig ledelse og tilrettelæggelse af arbejdsgangen som følge af resultaternes potentielle betydning er endnu mere udtalte. Formandskabet har ansvaret for, at den vedtagne praksis for forberedelse af Det europæiske Råds møder overholdes. Det skal lede forhandlingerne med den rette kombination af smidighed og ansvarsfølelse. Det skal sikre, at konklusionerne får den korrekte sproglige form, og at sagerne følges op gennem de rette kanaler. (Detaljerne findes i vort tidligere kapitel om Det europæiske Råd.)
- c) Forberedelsen af opfølgningen af Det europæiske Råds møder er stærkt afhængig af en god koordination af arbejdet i de forskellige fagministerråd og i de øvrige organer. Denne horisontale koordination inden for rådsapparatet er formandskabets stadige ansvar. Den kan kun gennemføres, hvis formandskabets egne repræsentanter, f.eks. formændene for de forskellige fagministerråd, selv arbejder på koordineret måde. (Metoderne og grænserne for denne koordination gennemgås i et særskilt afsnit nedenfor.)
- d) Formandskabet har også ansvaret for den vertikale koordination, og dette indebærer, at de formænd, formandskabet afgiver til underordnede organer, arbejder efter samme regler og med samme mål for øje som rådsformanden selv. Formandskabet må sørge for, at der bliver faste regler for kontakt mellem niveauer, der har afgørende indflydelse på en god vertikal koordination. Det må for eksempel opretholde hensigtsmæssige forbindelser og en hensigtsmæssig arbejdsfordeling mellem Rådet og De faste repræsentanters Komité og sikre, at arbejdsgrupperne på de lavere niveauer styres og kontrolleres effektivt. (Se særskilt afsnit om vertikal koordination.)
- e) Som talsmand for hele Rådet skal formandskabet varetage forbindelserne med andre institutioner på en både effektiv og neutral

måde. Dets hovedopgaver i den forbindelse er samarbejde med Kommissionen og kontakt og samråd med Europa-Parlamentet, herunder tilrettelæggelse af Rådets fælles møder med Parlamentet (om budgettet og i spørgsmål, der kræver høring). Det skal ligeledes anslå den rette tone og finde frem til de rette procedurer for Rådets forbindelser med en lang række andre organer, der deltager i beslutningsprocessen (herunder ØSU og Revisionsretten). Hvor disse forbindelser er af afgørende betydning for, om Rådets egne bestræbelser skal krones med held - hvilket frem for alt gælder forbindelserne med Kommissionen, men også med Europa-Parlamentet om lovgivning, der kræver høring - må kontakten holdes ved lige, ikke blot på rådsplan, men gennem alle de forskellige forberedelsesfaser. Dette er endnu et betydningsfuldt aspekt af vertikal koordination.

- f) Formandskabet har et vist ansvar med hensyn til at repræsentere Fællesskabet udadtil. Dets vanskeligste opgave på dette felt er administrationen af det politiske samarbejde. Der er ikke noget fast sekretariat for det politiske samarbejde, og Kommissionens rolle er langt mere begrænset end på områder, der er omhandlet i traktaterne. Formandskabet er således eneansvarlig for tilrettelæggelsen af arbejdet, lige fra den praktiske tilrettelæggelse af møder til arbejdet med at vedligeholde strømmen af ideer og initiativer. At lede det politiske samarbejde således, at det fungerer effektivt og med fuld kapacitet vil tappe selv den største stat for betydelige ressourcer. Fra tid til anden er der inden for det politiske samarbejde blevet gjort forsøg på at fordele eller på anden måde at lette formandskabets byrde. Vi agter ikke at komme ind på mulighederne i detaljer, men det er klart, at enhver forbedring af administrationen af det politiske samarbejde vil gøre det lettere for den enkelte stat at bestride formandskabet som sådant og vil være et skridt i retning af det generelle mål, vi har for øje.

.../...

Formandskabets planlægning

Denne redegørelse har vist, hvor mangfoldige og sammensatte formandskabets pligter er i det moderne Fællesskab. Et af de største problemer for en stat, der overtager formandskabet, er at få et overblik over de opgaver, der venter den, samt at udarbejde et konsekvent arbejdsprogram. De fleste lande har løst dette ved at opstille en liste over "formandskabets mål", som kan være mere eller mindre offentlig og mere eller mindre explicit. Vi foreslår, at hvert formandskab anmodes om at gøre dette i fremtiden, på to afgørende betingelser. Det skal foregå åbent og i overensstemmelse med visse regler; og Det europæiske Råds prioritering af arbejdsopgaverne, som er nævnt i det foregående kapitel, skal følges. Formandskabets program skal omfatte både nye, løbende og tilbagevendende opgaver på alle væsentlige områder inden for Rådets virksomhed. Programmet skal forelægges i Rådet til underretning for samtlige stater og samtlige underordnede og specialicerede instanser. Teksten kan eventuelt senere revideres under hensyn til nye udviklinger. Formandskabet bør have pligt til hen mod slutningen af formandskabsperioden at aflægge rapport for hele Rådet om det generelle forløb af programmets iværksættelse på alle områder og om de opgaver og problemer, der endnu er tilbage. Det følgende formandskab bør medvirke snævert i denne del af arbejdet af hensyn til kontinuiteten. Det er naturligt og nyttigt, at formandskabets arbejdsprogram drøftes i Europa-Parlamentet ved indledningen af formandskabsperioden. Ved periodens udløb bør formandskabet atter informere Europa-Parlamentet om de fremskridt, der er sket.

Vi vil senere foreslå en situationsrapport om de lavere niveauer inden for rådsapparatet som endnu et middel, der kan bidrage til at systematisere formandskabets bestræbelser og gøre det muligt for samtlige stater at følge disse bestræbelser nøje. Det kan her tilføjes, at en væsentlig forudsætning for, at formandskabet kan udøve sit ansvar på samtlige de pågældende områder konsekvent - ja, at arbejdsprogrammet bliver mere værd end det papir, det er

skrevet på - er en effektiv koordination inden for den stat, som har formandskabet. Det generelle problem i forbindelse med koordination i medlemsstaterne vil blive gennemgået senere i dette kapitel.

2. Myndighed til at håndhæve reglerne

Medlemsstaterne har allerede opstillet en hel del udmærkede regler for forberedelse og afvikling af rådsforretninger, herunder sidste frister for forudgående forelæggelse af dagsordner og dokumenter til bestemte møder. Disse bestemmelser blev gjort bindende, da Rådets forretningsorden for nylig blev offentliggjort. Der er blevet udarbejdet lignende, omend mindre formelle retningslinjer for tidsfrister i forbindelse med forberedelsen af Det europæiske Råds møder. Det kedelige er, at samtlige disse regler er blevet tilsidesat, uden at det har fået følger - nogle stater har gjort det til hver en tid, og ofte er det formandskabet selv, der har gjort det mest åbenlyst. Resultatet er, at der gives orientering og instrukser i sidste øjeblik, dårligt forberedte drøftelser, forvirring med hensyn til sagernes rækkefølge og almindeligt spild af tid og kræfter.

Det første skridt henimod en forbedring af disse forhold er at sikre, at de nødvendige regler foreligger og er blevet forstået fuldt ud. Rådets forretningsorden giver et grundlag, men staterne bør opnå en ligeså stor sikkerhed i tilrettelæggelse og forberedelse af andre former for møder, herunder Det europæiske Råds møder. Hvis Kommissionen bidrager med dokumenter, er det en selvfølge, at den sætter sig selv nogle frister for forelæggelsen, der ikke er mindre strenge end dem, der gælder for medlemsstaterne, og overholder dem.

Når reglerne først er bragt til veje, bør formandskabet anerkendes som den højeste myndighed med hensyn til håndhævelsen af dem, og medlemsstaterne må være forberedte på at skulle bøje

sig for dets afgørelse. Der vil uundgåeligt opstå tilfælde, hvor reglerne ikke kan følges til punkt og prikke, men undtagelser bør kun forekomme, når meget vægtige og usædvanlige grunde taler for det. Princippet gælder naturligvis også omvendt. Lige som formandskabet kan afvise et for sent indkommet bidrag fra en stat eller institution, må medlemsstaterne have mulighed for at afslå at behandle et bidrag fra formandskabet, hvis forretningsordenen ikke er blevet fulgt.

Spørgsmålet om, hvilke punkter der skal sættes på Rådets dagsordner, er af meget stor betydning. Det er ikke blot bestemmende for resultatet af Rådets arbejde, men også for Rådets prestige og den tone, drøftelserne føres i, og har derfor indflydelse på, om ministrene er villige til at ofre den fornødne tid på at deltage i møderne. Målet må være at begrænse dagsordenen til at omfatte nogle få punkter af virkelig politisk betydning, som der kan træffes afgørelse om, eller som kun kan behandles på ministerplan. Formandskabet har i samråd med Kommissionen et særligt ansvar for at holde disiplin på dette område. Det skal naturligvis ske på grundlag af objektive hensyn til "europæiske" interesser - ikke til egne nationale interesser - og dette indebærer, at der tages hensyn til Det europæiske Råds vejledning samt til de synspunkter, andre stater har fremsat under drøftelser. Ud fra denne forudsætning mener vi, at det (med forbehold af gældende ret), vil være berettiget at slå den praksis fast, der tidligere forsøgsvis har været anvendt på en række møder, nemlig at formandskabet har udstrakte beføjelser med hensyn til dagsordenen. Det betyder, at formandskabet har mulighed for at afvise ethvert væsentligt punkt til dagsordenen, der foreslås af andre, eventuelt efter samråd med Kommissionen. Ønsker en stat stadig at behandle et ekstra spørgsmål, kan dette kun ske under "eventuelt".

3. Tilvejebringelse af tilstrækkelige ressourcer

Den stat, der overtager formandskabet, må selv afgøre, hvor mange ekstraressourcer, den skal afsætte til fællesskabsopgaver i den kommende halvårsperiode. Den er måske nødt til

at inddrage flere embedsmænd i arbejdet, eller den kan simpelthen give sine embedsmænd nye arbejdsområder samtidig med, at den eventuelt frigør dem midlertidigt fra andre opgaver. Formandskabets udenrigsminister, som skal lede det generelle Råd samt deltage i Det europæiske Råds møder, er i særlig grad ansvarlig over for Fællesskabet for, at der træffes de nødvendige forholdsregler. I de fleste omend ikke i alle lande vil han også koordinere de administrative forberedelser, der påbegyndes i hjemlandet. Skønt det er ham selv, som skal træffe de endelige valg, er der en række permanente hjælpeskilder, han kan øse af for at opnå størst mulig effektivitet.

- i) Rådets sekretariat råder over ressourcer, som alle stater med fordel kunne gøre større og mere regelmæssig brug af. Det sidder inde med en viden om procedurer, et overblik over rådsapparatet og en mulighed for neutral vurdering af andre staters holdninger, som selv ikke den største statsadministration kan hamle op med. Dets placering gør det i særlig grad velegnet til at bistå formandskabet med at udarbejde de arbejdsprogrammer og de situationsrapporter, som efter vort forslag i fremtiden skal foreligge regelmæssigt og i overskuelig form. I det følgende skal vi foreslå ekstra ansvarsområder for sekretariatet med hensyn til styringen af arbejdet på de lavere niveauer. En forbedring i afgrænsningen af formandskabets opgaver som helhed bør helt naturligt ledsages af mere produktive og konsekvent gennemførte regler for den støtte, som Rådssekretariatet skal yde Rådets formandskab. Rådssekretariatet bør forberede sig på denne udvidede rolle, ikke ved at øge antallet af ansatte, men ved at sikre sig, at det råder over kompetente folk på alle niveauer.

Denne udvidelse af Rådssekretariatets bidrag til varetagelsen af Rådets opgaver bør naturligvis på ingen måde berøre Kommissionens helt forskellige og mere uafhængige bidrag. For at sikre, at arbejdet i de forskellige instanser foregår harmonisk, og at der ikke er risiko for overlapning, bør Rådssekretariatet fortsætte den praksis, der går ud på at opretholde

snæver kontakt med de tjenestemænd i Kommissionen, der er ansvarlige på afdelingsplan.

- ii) Byrdefordelingen bør foretages med størst mulig smidighed efter formandskabets eget skøn. Den bør ikke være obligatorisk eller bundet af et fast mønster. Målet er at udfylde huller i ressourcer og formåen, efterhånden som de opstår, idet hvert enkelt tilfælde bedømmes særskilt. For eksempel kan formanden for en arbejdsgruppe på et lavere niveau have opnået stor erfaring under behandlingen af en given sag under det forrige formandskab. Hvis der er udsigt til, at sagen kan færdigbehandles i løbet af et par måneder, skal det nye formandskab kunne anmode ham om at fortsætte som formand så længe, som det måtte være nødvendigt. I Rådet selv såvel som i Det europæiske Råd må der være flere muligheder for at fordele byrden uden lige frem at give formandskabet fra sig. Formandskabet kan for eksempel anmode en kollega eller nogle kolleger om midlertidigt at deltage i ansvaret for Rådets arbejde under behandlingen af et særligt procedurespørgsmål eller fællesskabsanliggende.
- iii) Statssekretærerne, der normalt rekrutteres fra udenrigsministeriet, er af adskillige stater blevet anvendt til at bistå udenrigsministrene med deres opgaver både under formandsperioden og ved andre lejligheder. En sådan fremgangsmåde vil ikke være lige nødvendig eller lige velegnet for alle stater, der overtager formandskabet, men for mange betyder den gode muligheder for at klare de øgede og mere formaliserede opgaver, der påhviler formandskabet. Når den anvendes, er der imidlertid to vigtige principper, der bør iagttages. For det første er statssekretæren ikke en stedfortræder. Hans tilstedeværelse fritager ikke udenrigsministeren (eller en hvilken som helst anden minister) for ansvaret for at føre forsædet i Rådet, at forberede og opfølge Det europæiske Råds møder, at optræde som ledende talsmand for hele Rådet og for at føre

det generelle tilsyn med udførelsen af formandskabets opgaver. For det andet må den del af arbejdet, som statssekretæren skal udføre, være klart afgrænset og bekendt for alle. Først da vil de øvrige stater og institutioner, som han kommer i berøring med, kunne forstå rækkevidden af hans beføjelser og yde ham den bistand og de ressourcer, han behøver for at kunne bakke sin formand effektivt op. Statssekretæren kunne for eksempel i særlig grad beskæftige sig med procedurespørgsmål i forbindelse med horisontal og vertikal koordination og med varetagelsen af den daglige kontakt med Europa-Parlamentet, som vil blive et endnu mere krævende arbejde som følge af de direkte valg. Vi ville især anse det for nyttigt, at han kunne ledsage udenrigsministeren til Det europæiske Råds møder i formandskabsperioden. Dette vil give ham det klareste mulige indtryk af de politiske prioriteter, som formandskabets arbejde på alle niveauer skal indrettes efter, og gøre det muligt for ham at bringe den rigtige "besked" videre til de organer, han har kontakt med. Statssekretærens naturlige samarbejdspartner og kontaktfordrager vil i langt de fleste tilfælde være formanden for De faste repræsentanternes Komité. Statssekretæren må frem for alt holde Rådets organer fuldstændig orienteret om sine hensigter og sin virksomhed. Hans rolle er ikke at optræde som uafhængig mægler på områder, hvor der måtte opstå problemer, men i samarbejde med sin udenrigsminister at repræsentere det samlede Råds vilje og interesser.

4. Andre muligheder

Disse forslag forudsætter, at den nuværende ordning med formandsskifte hvert halve år, hvorefter hver enkelt stat på skift overtager ansvaret for Rådets arbejde, vil fortsætte. Vi har set på forskellige muligheder for at ændre periodens længde eller formandskabets struktur, men vi tror ikke, at nogen af dem ville betyde en forbedring.

En kortere formandskabsperiode ville betyde spild af ressourcer, eftersom hver stat ville være nødt til at stable det samme apparat på benene blot for at anvende det i en kortere periode. Det ville give for lidt tid til at udvikle arbejdsstrategier og ville øge risikoen for, at kontinuiteten går tabt. Et etårigt formandskab ville give en alt for langsom udskiftning: i det fuldt udvidede Fællesskab ville den enkelte stat kun få formandskabet en gang hvert tolvte år. Den eneste tekniske ændring i turnusordningen, som vi virkelig kan anbefale staterne, er en ændring i tidspunkterne for formandsskiftet. I øjeblikket har det formandskab, der træder til den 1. juli, en måned til at komme i gang i, så følger en afbrydelse på en måned som følge af sommerferien, og derefter må det begynde næsten forfra i september. Der ville være mere fornuft i at indlede formandsperioden henholdsvis den 1. august og den 1. februar. Denne forandring ville ikke kræve nogen traktatændring og kunne indføres ved, at et formandskab simpelthen blev anmodet om at sidde en måned længere, dvs. indtil den nye dato for formandsskiftet. Det er rigtigt, at det ville medføre en afbrydelse i den årlige budgetbehandling på ministerplan, hvis vigtigste faser falder i juli og november, men ulemperne herved kunne formindskes ved en god koordination mellem det gamle og det nye formandskab.

Med hensyn til formandskabets struktur mener vi, at turnusordningen - når den fungerer, som den skal - rummer en dobbelt fordel. Den giver den pågældende stat nye erfaringer og ny indsigt i Fællesskabets anliggender under ét, og den lader Fællesskabet få gavn af denne stats friske kræfter og politiske engagement. Med et fast formandskab ville man gå glip af begge fordele. Et sammensat formandskab, som "trojka"-systemet (hvor det siddende formandskab flankeres af "næstformænd" fra det afgående og det kommende formandskab) har vist sig værdifuld i forbindelse med visse særlige opgaver inden for det politiske samarbejde og er sommetider blevet foreslået som en mere generel løsning. Hensigten skulle være at opnå en fast arbejdsfordeling og sikre en høj grad af kontinuitet fra det ene

formandskab til det andet. Hvis det blev anvendt systematisk i fællesskabssammenhæng, ville det imidlertid skabe problemer, der efter vor opfattelse ville overskygge fordelene. Det ville svække formandskabets politiske myndighed og ikke give den stat, der havde formandskabet, tilstrækkelige incitamenters til at opnå resultater. Det ville betyde endnu et "forhandlingstrin" og i høj grad komplicere administrationen. Vi ville foretrække, at fordelene ved arbejdsfordeling og kontinuitet blev søgt opnået ved hjælp af de mindre vidtgående og mere smidige metoder, der er skitseret i de foregående afsnit.

Formindskelse af arbejdsbyrden

Når rådsapparatet er så tungt, som det er tilfældet, hænger det i nogen grad sammen med, at Rådet - og Fællesskabet i det hele taget - simpelthen forsøger at gabe over for meget. Rådet har på grund af dets ovenfor omtalte dobbeltstilling kun begrænset kapacitet; de forskellige følger af udvidelsen vil, medmindre der træffes modforholdsregler, gøre dets arbejdsbyrde endnu større. Det første skridt i retning af at genskabe Rådets og rådsapparatets effektivitet må derfor være en klar prioritering af arbejdsopgaverne samt en mere kritisk holdning ved valget af de nye områder, som skal tages op. De principper og metoder, der skal til for at opnå dette, gennemgås i andre afsnit af vor rapport.

Den anden grund til trægheden, som skal behandles her, er selve den arbejdsmetode, der anvendes for tiden: beslutningerne træffes på de forkerte niveauer, der skelnes ikke mellem vigtige og mindre vigtige spørgsmål, og ingen af de to typer spørgsmål afgøres ved hjælp af den mest økonomiske fremgangsmåde.

At finde det rette niveau for beslutningerne kræver en mere bevidst og en hyppigere anvendelse af mulighederne for overdragelse af beføjelser. I dag forsøger Rådet at træffe alt for mange beslutninger i småsager, sager af teknisk art og rutinesager. Sådanne beslutninger kunne uden at skade grundsætningen om politisk kontrol træffes i et andet organ eller på en anden måde.

Der er to hovedmuligheder for at reducere antallet af rådsbeslutninger, og begge bør anvendes hyppigere end det nu er tilfældet. Den første og mest klassiske løsning er overdragelse af beføjelser til Kommissionen. Den anden mulighed består i at overlade beslutninger, der kun har mindre eller helt savner politisk betydning til lavere niveauer inden for Rådets eget apparat. Vi vil i det følgende gennemgå, hvordan disse to muligheder lader sig gennemføre i praksis.

a) Overdragelse af beføjelser til Kommissionen

Overdragelse af beføjelser kan betyde, at en opgave overdrages direkte til Kommissionen, eller at der vedtages en procedure, i henhold til hvilken Kommissionen træffer afgørelser fra dag til dag i samråd med repræsentanter for medlemsstaterne (f.eks. forvaltningskomiteer o.l.). Begge former for overdragelse er ofte blevet og bliver fortsat anvendt, men i den senere tid er der opstået alvorlige vanskeligheder i forbindelse med oprettelsen af forvaltningskomiteer på nyere områder inden for fællesskabspolitikken. Det er i begge de pågældende institutioners interesse at overvinde disse vanskeligheder, hvis Rådet ikke skal helt bukke under for byrderne, og hvis der stadig skal være rimelig kapacitet til at sikre fremgang.

Det er imidlertid ikke vanskeligt at sætte sig ind i de betænkkeligheder, der er årsag til problemerne i de enkelte tilfælde. Når Fællesskabet inddrager et nyt arbejdsområde, er det vanskeligt for staterne at forudse alle de problemer, administrationen deraf kan give anledning til; det ser ud til, at mindre væsentlige tekniske gennemførelsesbeslutninger kan skabe politiske vanskeligheder eller give den pågældende politik uforudsete virkninger. Derfor er visse stater tilbageholdende med overhovedet at tillægge Kommissionen beføjelser, medmindre der kan opnås enighed om en form for nødprocedure i tilfælde af politiske vanskeligheder. Og hvis sådanne betænkkeligheder ikke bortvejres, vil overdragelse af beføjelser overhovedet ikke finde sted.

Vi foreslår, at dette vanskelige problem gribes an på følgende måde:

- i) På områder, hvor Kommissionen allerede har fået tillagt beføjelser, bør de tidligere ordninger fortsætte. Der kan ikke være tale om at "pille ved" Kommissionens uafhængige stilling, for eksempel med hensyn til administrationen af den fælles landbrugspolitik.
- ii) Det må erkendes, at der gør sig forskellige operationelle krav gældende på de områder, hvor Kommissionen kunne få tillagt nye beføjelser. Det daglige pres, der præger arbejdet i en forvaltningskomité inden for den fælles landbrugspolitik stiller andre krav end dem, der gør sig gældende i en forskriftskomité, et udvalg for tilpasning til den tekniske udvikling, osv. Der bør af Rådet og Kommissionen udarbejdes nogle faste formularer med henblik på hver enkelt type komité eller udvalg; den passende formular kan så uden vanskelighed indsættes i hver ny forordning, der indebærer en myndighedsoverdragelse.
- iii) Hvis staterne nærer de ovenfor omtalte betænkeligheder vedrørende mulige problemer i forbindelse med udøvelsen af overdragne beføjelser (hvilket for tiden gælder forskellige sager, der vedrører gennemførelsen af budgettet), bør Kommissionen være rede til at nå til politisk forståelse med Rådet for at løse eventuelle vanskeligheder. Institutionerne kunne vedtage at anvende den altid foreliggende mulighed at forelægge Rådet en afgørelse, der er foreslået i henhold til den pågældende forordning, hvis den viser sig at skabe alvorlige politiske vanskeligheder eller vanskeligheder for den pågældende fællesskabspolitik.

b) Myndighedsoverdragelse inden for Rådets rammer

Rådet kan lette sin egen byrde ved at give sig selv mulighed for i fremtiden at træffe afgørelser på en enklere og hurtigere måde. I visse forordninger, der vedtages enstemmigt for eksempel i henhold til traktatens artikel 235, og som indeholder bestemmelser om en ny fællesskabspolitik, har Rådet vedtaget at træffe alle

mere rutineprægede og tilbagevendende afgørelser med kvalificeret flertal. Denne praksis bør fortsættes overalt, hvor det er muligt.

Oftest ligger løsningen imidlertid i at overlade mere ansvar til De faste repræsentanternes Komité og dennes underordnede organer. Staterne har tidligere vedtaget, at det må kunne pålægges De faste repræsentanternes Komité på grundlag af almindelige retningslinjer at finde løsninger på flere mindre betydningsfulde spørgsmål eller rutinespørgsmål. Disse kan forelægges Rådet som "A"-punkter eller ved skriftlig procedure; sådanne ordninger sætter Rådet i stand til at træffe afgørelser uden drøftelser, medmindre en stat i sidste øjeblik fremsætter indsigelser. "A"-punkterne er allerede blevet talrige, og de har vist deres værdi ved at spare ministrene for både tid og anstrengelser. Hvis deres antal skal øges yderligere, og overdragelsen af beføjelser til De faste repræsentanternes Komité gøres mere effektiv, må formandskabet bruge sin myndighed til at forhindre, at De faste repræsentanternes Komité forelægger Rådet spørgsmål, som egentlig ikke fortjener, at dette beskæftiger sig med dem. De faste repræsentanternes Komité må have en status og, på grundlag af passende instruktioner, en forhandlingsfrihed, der afspejler dens helt centrale stilling mellem fællesskabsapparatet og medlemsstaternes regeringer. Vi mener ikke, at komiteen på nogen måde ville udføre sine opgaver bedre, hvis dens status blev ændret formelt, f.eks. ved at lade statssekretærer ("junior Ministers") blive medlemmer af komiteen. Sandsynligvis ville det netop umuliggøre dens arbejde. Den vigtigste forudsætning for, at De faste repræsentanternes Komité fungerer godt, er en effektiv koordination af fællesskabsspørgsmål i hjemlandet. Det er den eneste måde, hvorpå man kan sikre, at forskellige nationale interesser afvejes og bringes i overensstemmelse med hinanden så tidligt, at der kan gives de faste repræsentanter instrukser, der gør det muligt at finde endelige løsninger i komiteen. Det vil endvidere give de faste repræsentanter en stadig strøm af informationer om arbejdet i de grupper, der er nedsat i forbindelse med komiteen, sådan at instrukser til disse grupper ikke sendes uden om komiteens centrale styring eller kommer i konflikt dermed. (Der vil i den sidste del af dette kapitel blive sagt mere om betydningen af koordination i hjemlandet.)

De faste repræsentanternes Komité er selv for højt et niveau for en række afgørelser. Det var tanken med de talrige underordnede udvalg og arbejdsgrupper, der er nedsat under Rådets myndighed, at de skulle lette Rådets byrde ved at tage sig af detalbehandlingen af Kommissionsforslag, procedurespørgsmål, osv. og løse så mange vanskeligheder som muligt på forhånd. Under tiden gør de dette effektivt. Som oftest sender de spørgsmål videre til Rådet, som de selv burde have kunnet klare, eller de behandler dem urimelig langsomt. Dette har noget at gøre med den ineffektive beslutningsproces (se nedenfor). Det afspejler også medlemsstaternes manglende evne til at forstå hvilke betingelser, der kræves, for at disse underordnede instanser kan yde det rette bidrag til løsningerne. Disse betingelser er nøjagtig de samme som for De faste repræsentanternes Komité; tilstrækkelig beslutningsmyndighed til de nationale repræsentanter og tidlig og koordineret forberedelse af standpunkterne i medlemsstaternes hovedstæder.

Beskrivelsen af den mest hensigtsmæssige beslutningsproces rejser naturligvis det ømtålelige spørgsmål om afstemning. Inden vi giver os i kast med dette emne, bør vi måske atter understrege, at vi i vor rapport forsøger at beskæftige os med faktiske forhold og praktiske løsninger. Vi ser det ikke som vor opgave hverken at udbrede eller at modarbejde en bestemt teoretisk opfattelse.

Der er ingen tvivl om, at "Luxembourg-kompromiset" - hvor man faktisk blev enige om at være uenige - er blevet en håndgribelig kendsgerning i Fællesskabet. I dagens Fællesskab kan afstemning ikke anvendes til at tvinge noget igennem over for en stat i spørgsmål, hvor der efter dens opfattelse står meget betydelige interesser på spil.

Der er heller ingen tvivl om, at der har udviklet sig et klima, hvor staterne - selv i mindre spørgsmål og på meget lavt plan - kan forhindre enighed af grunde, de udmærket ved, er utilstrækkelige, men som aldrig bliver nævnt endsige alvorligt anfægtet af deres kolleger.

Medlemsstaterne er officielt blevet enige om (Paris-erklæringen af december 1974), at løsningen på dette spørgsmål er, at man ophører med at kræve de facto enstemmighed om hele registeret af afgørelser og følgelig oftere tyer til afstemning. Naturligvis er dette ikke løsningen på alle problemer omkring beslutningsprocessen. Mange vigtige spørgsmål kræver ifølge traktaten enstemmighed, og det skal der ikke ændres ved. Egentlige flertalsafgørelser er ikke mulige i De faste repræsentanternes Komité eller i de underordnede grupper. Disse fora må finde en mere uformel konsensusmetode, sådan at de kan yde deres bidrag til løsningerne. Men hvis afstemning virkelig skal bidrage til at skabe effektivitet i Rådet, må indholdet af Paris-erklæringen på en eller anden måde omsættes i praksis. Vi foreslår følgende arbejdsprincip. I alle de tilfælde, hvor der ikke kræves enstemmighed ifølge traktaten, og hvor der ikke står betydelige interesser på spil for nogen stat, bør afstemning være den normale praksis, efter at der er blevet gjort passende, men begrænsede forsøg på at skabe konsensus. Dette betyder ikke, at der faktisk skal en afstemning til hver gang. Ofte vil den blotte udsigt til en afstemning tilskynde staterne til at deltage i et kompromis.

En vigtig undtagelse fra denne regel finder man i "Luxembourg-kompromiset". Vi er modstandere af, at man prøver at fastlægge faste kategorier af "vigtige" og "mindre vigtige" afgørelser og gør afstemning fuldstændig automatisk for sidstnævnte kategoris vedkommende. Det må fortsat overlades til hver enkelt stat at afgøre, hvad der er af vital interesse for den. I modsat fald vil den kunne blive nedstemt i et spørgsmål, som den helt oprigtigt anser for "vigtigt". Først når alle staterne føler sig sikre på, at dette ikke vil ske, vil de alle være rede til at følge normale afstemningsprocedurer om andre spørgsmål. Imidlertid må det gøres klarere, hvorledes "Luxembourg-kompromiset" skal anvendes. En stat, som ønsker at forhindre en afstemning på grund af vitale interesser, bør sige det klart og utvetydigt og tage ansvaret for følgerne på hele sin regerings vegne.

Det er formandskabet, der afgør, hvorvidt disse løsninger skal anvendes. Rådets formand har de bedste forudsætninger for at afgøre, om og hvornår der skal en afstemning til. Ofte vil formandskabet

bedst kunne "normalisere" afstemningen ved at indlede hvert rådsmøde med at tilkendegive, hvilke punkter på dagsordenen, det mener, bør til afstemning. Ved andre lejligheder kan vurderingen af, om en afstemning er på sin plads, udsættes til senere i drøftelserne. Afstemning vil blive et middel som ethvert andet, der står til rådighed for et effektivt formandskab; det skal anvendes med smidighed og om nødvendigt sammen med andre midler (kompromisforslag, forhandlinger bag kulisserne). Den samlede virkning skal være at øge antallet af afstemninger på andre områder end budgetområdet, hvor afstemning allerede er fast praksis. Hvis en sådan forøgelse sker samtidig med, at "Luxembourg-kompromiset" anerkendes som en realitet, mener vi, at det vil være til gavn for alle stater.

Et lignende princip bør mutatis mutandis finde anvendelse på de lavere arbejdsniveauer. I arbejdsgrupperne og De faste repræsentanternes Komité må formandskabet sikre, at behandlingen af et spørgsmål afsluttes, når der er samlet et solidt arbejdsflertal. Hvis et mindretal hele tiden lægger hindringer i vejen for, at der kan opnås enighed, betyder det ikke, at man skal opgive forsøgene på at finde en løsning, men at sagen bør sendes videre til det næste niveau i rækken.

Vertikal og horisontal koordination

God vertikal koordination begynder med og afhænger helt af de rette forbindelser mellem Det europæiske Råd og Ministerrådet. Vi har i det foregående afsnit forklaret, hvilken form disse forbindelser efter vor opfattelse bør have.

Vertikal koordination på det næste trin, dvs. mellem Ministerrådet og De faste repræsentanternes Komité, synes ikke at udgøre noget større problem. Den er fast forankret i de faste repræsentanternes eller deres stedfortræderes tilstedeværelse ved rådsmøderne. Vanskeligheden ligger her i at finde den rette arbejdsfordeling mellem det politiske og det administrative organ, således at sidstnævnte

.../...

forbereder førstnævntes arbejde effektivt, både hvad angår tidsplaner og indhold. Også her ligger det endelige ansvar hos formandskabet.

Det vanskeligste område er forbindelserne mellem De faste repræsentanternes Komité og instanserne under denne. Vi har allerede understreget nødvendigheden af, at arbejdsgrupperne udfylder deres rolle i beslutningsprocessen ved at bringe så mange tekniske problemer ud af verden som muligt. Vi har peget på en ændret adfærd hos medlemsstaternes repræsentanter, klarere instrukser til dem og en fastere handle måde hos formandskabet som en forudsætning for at opnå dette. Men hvorledes kan det konstateres, om der sker fremskridt på disse punkter, og hvorledes sikres den politiske kontrol med hele dette gumpetunge apparat?

Løsningen består af to dele: den måde, hvorpå opgaverne delegeres "nedad", og mulighederne for at sende dem "opad" igen.

Arbejdsgrupperne bør ikke - sådan som det alt for ofte sker nu - få tildelt deres opgaver uden kommentarer. De må have klar besked om det pågældende forslags fællesskabspolitiske sammenhæng, den vigtighed, staterne tillægger det samt de hovedpunkter, som staterne støtter eller ønsker ændret. Med hensyn til forslag, der falder ind under hovedområderne i fællesskabspolitikken, bør de øverste instanser kunne indpasse arbejdsgruppernes virksomhed i det halvårlige generelle arbejdsprogram, som igen er baseret på Det europæiske Råds prioritering af opgaverne. Med hensyn til vigtige nye forslag, hvor der ikke findes en sådan generel vejledning, bør De faste repræsentanternes Komité (eller endog Rådet) afholde en særlig "orienterende drøftelse" som forberedelse til den videre behandling af emnet. Denne drøftelse må naturligvis foregå på grundlag af fyldige og velovervejede instrukser fra hovedstæderne, og formandskabet bør nægte at afslutte drøftelsen, før sådanne instrukser foreligger. Der bør, hvor dette er muligt, sættes særlige tidsfrister for tilbagesendelse til De faste repræsentanternes Komité (eller et andet organ, som er mandant).

På trods af disse instrukser - eller for de ældre forslags vedkommende af mangel på samme - kan arbejdet på det tekniske plan undertiden komme ind i et dødvande. Det er nødvendigt med en mekanisme til sikring af, at der på ny føres kontrol "oppefra" med disse tilfælde, og at forsinkelserne ikke bliver for store. Det formelle ansvar for forelæggelsen af en sag for en overordnet instans ligger hos formandskabet, og det bør det fortsat gøre. Formanden for De faste repræsentanternes Komité og dennes medhjælpere må frem for alt sørge for, at formændene for de lavere instanser aflægger rapport til dem, så snart de har udtømt deres egne muligheder for at finde en løsning. Rådssekretariatets tilstedeværelse på samtlige møder er imidlertid en nyttig ekstrakontrol. Rådssekretariatet bør have mulighed for og bør tilskyndes til at gøre formanden for den næsthøjeste instans opmærksom på for store forsinkelser samt forelægge ham sekretariatets egen analyse af de pågældende problemer. Kommissionen har naturligvis mulighed for selv at nå et lignende resultat. Hvem der end tager initiativet, bør målet i sådanne tilfælde være at gennemgå sagen på et niveau - De faste repræsentanternes Komité eller et organ på tilsvarende niveau - der er så højt, at de hindringer, embedsmænd har lagt i vejen af "politiske" grunde, kan vurderes sagligt, og eventuelle urimelige nationale standpunkter påpeges. Sagen bør ikke sendes tilbage til den underordnede instans undtagen med et meget udtrykkeligt og tidsbegrænset mandat.

Det vil være nyttigt, hvis formandskabet ved indledningen og afslutningen af hver seksmåneders periode - dvs. samtidig med at det generelle arbejdsprogram gennemgås - giver Rådet en samlet oversigt over det arbejde, der foregår på de lavere niveauer, i hvert fald indtil den vertikale prioritering af arbejdsopgaverne er kommet ind i regelmæssige baner. Denne rapport bør give et klart indtryk af, hvorvidt forudfastsatte tidsfrister og prioriteter overholdes. Den vil give hele Rådet lejlighed til at sikre sig indsigt med ledelsen af rådsapparatets lavere niveauer.

Horisontal koordination, som foreslået ovenfor, er en vigtig modvægt mod den stigende tendens til opdeling af Rådets arbejde. Det er nødvendigt med et korrektiv til udviklingen af specialiserede "imperier" med egne proceduremæssige ejendommeligheder og egne opfattelser af prioriteter. Men det må gribes realistisk an. Et koordinationssystem, der leder hele strømmen af rådssager igennem nye kunstige "kontrolsteder", er til mere besvær end gavn. Det vil være mere rationelt at fastslå, på hvilke steder de forskellige strømme af sager allerede har tendens til at samle sig og koncentrere bestræbelserne med henblik på en generel kontrol på disse steder.

I dag er der kun et sted, hvor der er mulighed for en fuldstændig koordination af fællesskabspolitikken, nemlig i Det europæiske Råd. Vi mener, at Det europæiske Råds koordinationspotentiel bør erkendes og udnyttes med større regelmæssighed i fremtiden. Den prioritetsplan, som vi har foreslået ovenfor, er et skridt i denne retning.

Når retningslinjerne for fællesskabspolitikken er blevet fastlagt, er der imidlertid behov for en administrativ og proceduremæssig koordination til sikring af, at de vedtagne prioriteter overholdes overalt i rådsapparatet. Udenrigsministrene spiller her en særlig rolle.

De er til stede under Det europæiske Råds møder og har ansvaret for, at dets ønsker når frem til og tages til efterretning af de øvrige berørte instanser. Sammen med deres særlige rolle med hensyn til institutionelle afgørelser giver dette dem en central stilling inden for Rådets vidt forgrenede virksomhed. Det giver dem også ret til at vide, hvad der foregår på de specialiserede områder, sådan at de kan foretage en rimelig vurdering af andre Råds bidrag til forberedelsen af Det europæiske Råds møder og få et overblik over, hvorledes det forholder sig med gennemførelsen af formandskabets arbejdsprogrammer. Formandskabet skal kunne indsamle og styre disse informationer på bedst mulig vis.

Vi ser imidlertid ingen grund til at forsøge at give "det generelle" Råd den dominerende stilling tilbage, som det indtog i de første år. Udenrigsministrene kan ikke længere påberåbe sig myndighed til at underkende fagministrenes afgørelser inden for disses egne særlige områder. Opgaven med at forene modstridende sektorbestemte interesser er kommet op på stats- eller regeringschefplan.

Der er et punkt, hvor vi mener, at det generelle Råds rolle kan og bør styrkes igen, og det er i forholdet til de nyere fagministerråd. Disse råd har i de senere år formeret sig langt hurtigere end antallet af konkrete arbejdsopgaver, der påhviler dem, og der er ikke blevet udarbejdet grundlæggende regler for, hvorledes man kan bringe mødernes antal og hyppighed i overensstemmelse med de operationelle behov.

Vi mener ikke, at noget Råd bør træde sammen uden at have en klar idé om formålet med mødet. De Råd, som mødes sjældnest, løber en særlig risiko for at mangle et sådant formål, enten fordi de arbejder på traditionelle områder, hvor betingelserne har ændret sig meget, eller fordi de inddrager nye områder under fællesskabspolitikken, hvor der endnu er meget lidt enighed om, hvorledes problemerne skal gribes an. På en eller anden måde må disse afgørende spørgsmål om formål og politisk kurs gennemdrøftes enten i fagministerrådene selv, i det generelle Råd eller på Det europæiske Råds plan. Energirådet er det seneste eksempel på, at en klar rettesnor fra regeringslederne er befordrende og nyttig for arbejdet i et sådant Råd. For at fagministerrådene kan begrænse deres dagsordner til vigtige fællesskabspolitiske spørgsmål samt indskrænke sig til at holde møder, når sådanne spørgsmål er aktuelle, bør man i højere grad udnytte mulighederne for at sætte mindre lovgivningsspørgsmål fra fagministerrådernes områder på dagsordenen for det generelle Råds månedlige samling, når disse spørgsmål står foran at skulle vedtages. Fagministrene kan efter ønske deltage i sådanne afgørelser.

Princippet om, at der ikke afholdes rådsmøder, hvis der ikke er tilstrækkeligt med emner, gælder naturligvis også for udenrigs-, finans- og landbrugsministertermøderne.

Disse anbefalinger tager ikke sigte på oprettelse af et virkeligt koordinationscenter på rådsplan. Mangelen på et sådant center behøver ikke at være en svaghed, forudsat at der er endnu et "kontrolsted", hvor arbejdet kan dirigeres og overvåges på et lavere niveau. Dette kontrolsted findes, i hvert fald potentielt, i form af De faste repræsentanternes Komité. Denne komité er bestemt til at indtage en endnu mere "central stilling" end det generelle Råd, som fører kontrol med den, idet den i sine forskellige sammensætninger drøfter dagsordnerne for samtlige rådsmøder. Noget af dens væsentlige kontrol over forskellige emneområder er blevet uigenkaldelig tabt til nye organer på "højt plan". Men den burde stadig være i stand til på ny at indtage en stilling, der giver den et samlet overblik over og kontrol med de tekniske faser af arbejdet, således som det er tilfældet med Det europæiske Råd på det politiske plan.

Der er allerede blevet sagt tilstrækkeligt om De faste repræsentanternes ansvar i forhold til arbejdsgrupperne og med hensyn til at forberede og lette Rådets dagsorden. Tilbage står problemet omkring de "parallelle" organer, der er oprettet med henblik på forberedelse på højt plan af arbejdet i fagministerrådene. Vi mener ikke, det er hverken realistisk eller nødvendigt at afskaffe de mere veletablerede af disse organer (Specialkomiteen for Landbrug, de forskellige udvalg under ECO/FIN-Rådet) ligesom heller ikke ECO/FIN-Rådene selv kan afskaffes. Det afgørende er, at De faste repræsentanternes Komité både modtager og har lejlighed til at drøfte relevante informationer om deres virksomhed. Dette afhænger delvis af et godt samarbejde inden for De faste repræsentationer og nationale administrationer.

Effektiv koordination efter disse retningslinjer kræver, at samtlige staters repræsentanter, især i det generelle Råd og De faste repræsentanternes Komité, har overblik over informationerne og er i besiddelse af god dømmekraft. Det forudsætter, at man inden for de enkelte regeringer har en tilsvarende samlet oversigt over og kontrol med situationen (se det særlige afsnit om dette emne nedenfor). Men det ansvar, det medfører, hviler tungest på formandskabet, som må trække på Rådssekretariatets støtte så meget som overhovedet muligt. Der kræves også det tættest mulige samarbejde mellem dem, der forestår tilrettelæggelsen af Rådets arbejde, og deres kolleger i Kommissionen. Kommissionen kan, som påvist i afsnittet om Kommissionens forhold, ved hjælp af en effektiv koordination af egne bestræbelser yde et afgørende bidrag til, at Rådet også fungerer hensigtsmæssigt.

Sammendrag

Den generelle løsning på problemerne inden for rådsapparatet, som vi har foreslået, svarer til den løsning, der er foreslået for de øvrige institutioner: afgrænsning af de vigtigste prioriteter og en klar central myndighed, der tildeler de nødvendige ressourcer og kontrollerer gennemførelsen. Vore forslag om et fast arbejdsprogram for formandskabet og om forbedringer inden for den vertikale og horisontale koordination er en fortsættelse af det tema, der blev anslået i forrige kapitel, hvor vi talte om Det europæiske Råds "overordnede plan".

For at komme træghedsproblemerne, som de viser sig i Rådet, til livs har vi peget på fire væsentlige veje til forbedring:

- styrkelse af formandskabet for så vidt angår dets myndighed til at gøre vedtagne regler gældende og dets evne til at mobilisere og trække på de nødvendige ressourcer;
- større anvendelse af normale afstemningsprocedurer i sager, hvor der ikke står betydelige interesser på spil;

.../...

- større anvendelse af De faste repræsentanternes Komité's muligheder for at støtte Rådet og overvåge de lavere niveauer inden for apparatet;
- en udvidelse af de styrende beføjelser, der tillægges Kommissionen, og anvendelse af disse beføjelser på nye områder på nærmere fastsatte betingelser.

Disse forskellige former for tilpasning burde skabe indbyrdes balance og forstærke hinanden. De kan blive endnu mere virkningsfulde, hvis alle de statsadministrationer, der har med fællesansligger at gøre, arbejder mere effektivt - et punkt, der er behandlet på de sidste sider i dette kapitel.

Forretningsorden

Det er blevet fremført, at de bedste og mest varige forbedringer af Rådets praksis kan opnås ved at indføje passende bestemmelser i Rådets forretningsorden. Denne er kun for nylig blevet vedtaget i en endelig form.

Vi har flere steder i dette afsnit understreget nødvendigheden af en klarere afgrænsning af bl.a. formandskabets rettigheder og pligter. Det vil være oplagt at tilvejebringe denne afgrænsning ved at indføre den i forretningsordenen. Nogle af de specifikke forslag, vi har fremsat (f.eks. formandskabets ret til at lade en tidligere formand blive siddende), ville formodentlig under alle omstændigheder kræve en ændring af reglerne.

Vi er imidlertid først og fremmest interesseret i, at de nødvendige forbedringer gennemføres hurtigt. De bør ikke forsinkes, medens staterne forsøger at enes om en præcis formulering til indføjeelse i de regler, som nu er juridisk bindende. Under alle omstændigheder kræver mange af vore forslag en fleksibilitet og en konduite, som vil kunne besværliggøres snarere end befordres af en skriftlig formulering.

Vi håber derfor, at staterne først overvejer, hvilke forbedringer af Rådets praksis, de ønsker at vedtage. Som det næste spørgsmål, og efter at forbedringerne er iværksat, kan de så drøfte, hvilke af disse, de ønsker indføjet i de endelige regler.

De nationale hovedstæders ansvar

Vi har allerede understreget, at det, der sker i de nationale hovedstæder, er af altafgørende betydning for Fællesskabernes funktion. Der må nu ses lidt nærmere på dette aspekt. Hvordan vil de nationale administrationer i kraft af deres egne foranstaltninger kunne medvirke til, at de centrale institutioner kommer til at fungere bedre?

"Bruxelles-bureaukratiet" består hovedsagelig af nationale sagkyndige, der mere eller mindre hyppigt kommer til Bruxelles for at føre drøftelser med hinanden. De væsentligste beslutningstagende organer - Rådet og dets underliggende struktur - består af nationale delegationer. Det er derfor klart, at effektiviteten i Fællesskabets beslutningsproces i allerhøjeste grad afhænger af karakteren af de instrukser, de hjemlige myndigheder udformer, eller mangelen på samme.

Ved hjælp af oplysninger fra staterne selv har vi foretaget en undersøgelse af de foranstaltninger til varetagelse af fællesskabsanliggender, der er truffet i de forskellige hovedstæder. Det mest slående træk ved disse er deres forskelligartethed. Der er betydelige forskelle med hensyn til fordelingen af hovedansvaret for koordinationen; med hensyn til hvor meget og hvor ofte sagerne drøftes i ministerierne; med hensyn til hvilken rolle de nationale parlamenter spiller. Disse forskelle afspejler de uensartede historiske, konstitutionelle og politiske faktorer, der spiller ind. Det ville hverken være korrekt eller realistisk at forsøge at eliminere disse forskelle ved at gennemføre en eller anden "harmoniseret" model for et nationalt koordinationssystem. De systemer, som allerede virker udmærket, er således ret forskellige fra hinanden. Hver enkelt stat vil opnå størst effektivitet med de løsninger, der egner sig bedst for dens individuelle behov og traditioner. De opgaver, der skal udføres af de enkelte nationale administrationer, er imidlertid stort set de samme. Fællesskabet som helhed kan ikke fungere effektivt, medmindre de udføres tilstrækkelig konsekvent i alle medlemsstater. Det ville derfor måske være på sin plads her at understrege, hvilke generelle funktioner, vi mener, at hver enkelt regeringsapparat bør kunne udføre.

Den største del af byrden består i at udarbejde de instrukser, der skal fremsendes til den faste repræsentation, eller som embedsmændene skal have med sig til Bruxelles. Først og fremmest bør disse instrukser - og eventuelle andre bidrag, staten har påtaget sig at yde til drøftelserne - udarbejdes i god tid. Man opnår ikke en arbejdsbesparelse ved at reagere langsomt i de tidligste faser af sagsbehandlingen. Det bevirker blot, at alle stater skal foretage hastige justeringer på fortvivlende kort tid i de sidste faser, når hindringer, som ikke er blevet ordentligt afdækket tidligere, pludselig begynder at vise sig. Det virker også stik modsat hensigten, som er at nå frem til løsninger på det lavest mulige plan, hvilket efter vor opfattelse er afgørende for rådsapparatets effektivitet. For det andet bør instrukserne være velovervejede. De bør ikke være baseret på en instinktiv, sædvanligvis defensiv reaktion, men på en virkelig vægtning af sagens beskaffenhed ud fra både den enkelte medlemsstats og Fællesskabets synspunkt. Omhyggelige overvejelser af denne art burde ikke alene begrænse behovet for senere at skifte kurs. De burde også gøre det muligt at bedømme spørgsmålet i dets rette proportioner og at give instrukser, der stiller forhandlerne så frit, som de nationale interesser tillader. Sidst, men ikke mindst bør instrukserne være konsekvente både med hensyn til den linje, man lægger sig fast på i højere og lavere fora, og med hensyn til de forskellige beslægtede områder uden for fællesskabspolitikken. Denne form for koordination af holdningerne i hovedstæderne til fællesskabspolitikken og de dermed forbundne procedurer er i sidste instans næsten endnu vigtigere end koordination på fællesskabsplan. Selv en fuldstændig integreret samling institutioner i Bruxelles vil ikke kunne fungere, dersom de instrukser, der indløber til forskellige dele af maskineriet fra en enkelt stat, er modstridende. Omvendt kan en stat, der konsekvent sender de samme instrukser til hver enkelt organ, fuldstændig opveje ulemperne (på det administrative plan) ved udvidelsen af antallet af fora på fællesskabsplan.

Der bør nævnes et karakteristisk træk, som kan medvirke til at forbedre koordinationen i alle stater. Det er den faste repræsentants og hans rådgiveres deltagelse i fastlæggelsen af den nationale politik. Den faste repræsentant er enestående godt placeret med hensyn til at

gennemløbe hele rækken af de instrukser, som de nationale departementer sender til Bruxelles, og til at vurdere deres indflydelse på varetagelsen af hans stats interesser inden for fællesskabspolitikken. Han bør først og fremmest have adgang til de oplysninger, der er nødvendige for at foretage sådanne vurderinger. Han bør derefter have mulighed for at indskærpe sine overordnede i medlemsstaterne på både politisk og administrativt plan den lære, han har uddraget heraf. De stater, der regelmæssigt inviterer deres faste repræsentanter til at deltage i udvalgmøder på højt politisk plan, har bekræftet fordelene ved denne praksis.

Det gennemgående tema i vort afsnit om Rådets arbejde har været behovet for at standardisere opgaverne, samtidig med at der bevares en vis fleksibilitet med hensyn til, hvorledes de skal udføres. Det er baggrunden for, at vi går ind for udarbejdelse af prioritetslister og arbejdsprogrammer, styrkelse af kontrollen med dagsordenen, bedre forberedelse og opfølgning af Det europæiske Råds møder osv. Den regelmæssige udøvelse af disse ledelsesfunktioner vil medvirke til at gøre de management-funktioner, der kræves af alle medlemsstater, mere og mere indlysende. Vi nærer tillid til, at dette også vil inspirere staterne til på et tidligt tidspunkt at afhjælpe de mangler på hjemmebane, der måtte dukke op undervejs.

Rådets stilling blandt institutionerne

Da vi har beskæftiget os så meget med Rådets interne problemer, skal det faktum, der blev fremført i den generelle indledning til dette kapitel, afslutningsvis understreges igen. Rådet kan ikke opnå sin fulde effektivitet helt på egen hånd. Det er yderst afhængigt af Kommissionen, idet størstedelen af dets arbejde hviler på Kommissionens lovgivningsforslag. Resultatet af Rådets arbejde hænger meget nøje sammen med kvaliteten af Kommissionens oprindelige oplæg og af dens deltagelse i de efterfølgende drøftelser - herunder eventuelle ændringer i eller tilbagetrækning af forslaget. Det trekantssamarbejde med grundlag i traktaten, hvor Europa-Parlamentet (ofte sammen med Det økonomiske og sociale Udvalg) udgør det tredje punkt, kan berige slutproduktet eller komplicere og

.../...

forsinke det alt efter hvilken ånd, der hersker mellem de forskellige institutioner. Dette er grunden til, at formandskabet og Rådet som helhed i så afgørende grad er ansvarlige for, at forbindelserne til de øvrige institutioner varetages på smidig og effektiv vis. Betydningen heraf vil fremgå endnu tydeligere af de følgende afsnit vedrørende Kommissionen og Europa-Parlamentet, hvor mulighederne for eventuelle forbedringer også drøftes.

.../...

IV. KOMMISSIONEN

Indledning

Uden Kommissionen kunne Fællesskabet aldrig være blevet oprettet. Uden Kommissionen kunne Fællesskabet ikke fungere med selv den begrænsede effektivitet, som det gør i dag.

I henhold til traktaterne har Kommissionens virksomhed tre hovedbestanddele. For det første initiativretten: bortset fra meget sjældne tilfælde bygger Rådets lovgivende arbejde på forslag fra Kommissionen. For det andet er Kommissionen traktaternes vogter, og den har bemyndigelse til at skride ind i tilfælde af overtrædelser af bestemmelserne i traktaterne (f.eks. at forbyde statsstøtte, som er i strid med konkurrencereglerne). For det tredje er Kommissionen i henhold til Traktatén Fællesskabets udøvende organ. For at sikre at det fælles marked fungerer og udvikler sig behørigt, kan der i særlige tilfælde tillægges Kommissionen beføjelser ikke blot til at gennemføre Rådets beslutninger og afgørelser, men også til på eget initiativ at træffe de praktiske foranstaltninger, der er nødvendige for at varetage og ajourføre den fælles politik på de forskellige områder.

I de år, der er gået siden traktaterne blev undertegnet, har de omstændigheder, under hvilke Kommissionen udøver disse tre funktioner, ændret sig væsentligt. Det kan ikke bestrides, at mange af disse ændringer har bevirket en forringelse af Kommissionens anseelse og myndighed i forhold til den ophøjede stilling, den indtog i begyndelsen. Magtbalancen mellem Kommissionen og Rådet har ændret sig mere og mere i Rådets favør, og Kommissionen har mistet en stor del af sin prestige.

I dette afsnit vil vi først forsøge at analysere de reelle årsager til Kommissionens tilbagegang. I hvilket omfang skal årsagerne søges i eksterne faktorer, og i hvor høj grad kan udviklingen vendes? I hvilket omfang afspejler de Kommissionens interne svagheder og dens manglende evne til at tilpasse sig

ændrede forhold? Vi vil derefter overveje, hvorledes Kommissionens organisation kan forbedres, således at sidstnævnte kilde til svaghed elimineres. Til slut vil vi forsøge at vise, hvilken rolle Kommissionen kan og bør spille i Fællesskabet i dag af hensyn til såvel effektiviteten som til gennemførelsen af yderligere fremskridt, og hvad der kræves, for at dens potentielle bidrag kan udnyttes i fuldt omfang.

Arsager til Kommissionens tilbagegang

De eksterne faktorer, som har bidraget til at svække Kommissionen, er de samme som generelt har hæmmet udviklingen i Europa som helhed. De er allerede blevet analyseret i indledningen til denne rapport.

Betingelserne for Kommissionens udøvelse af sin rolle som initiativtager er blevet ændret, efterhånden som de detaljerede retningslinjer i traktaterne gradvis er blevet udtømt. Fællesskabet har måttet bevæge sig ind på nye områder for at gøre fremskridt og for at møde nye udfordringer. Da traktaterne ikke indeholdt detaljerede bestemmelser om disse områder, var Kommissionens rolle som fortolker af traktaterne ikke længere noget sikkert grundlag for en styrkeposition. Kommissionen kunne naturligvis fremsætte forslag om nye regler, men der var ingen sikkerhed for, at disse ville stemme overens med regeringernes egne opfattelser af, hvorledes den fremtidige linje skulle være. Hvis dette ikke var tilfældet, udarbejdede medlemsstaterne i stigende omfang selv retningslinjerne for en ny politik, undertiden under anvendelse af metoder, der ikke er nævnt i traktaterne, hvilket ligeledes har forringet Kommissionens indflydelse på gennemførelsesprocessen.

Selv inden for traktaternes område er Kommissionens muligheder for at udarbejde og gennemføre forpligtelser på fællesskabspolitikens forskellige områder til stadighed blevet formindsket. Økonomiske vanskeligheder, der har medført politiske og sociale svagheder i medlemsstaterne, har drevet regeringerne til at indtage mere nationalistiske holdninger med hensyn til både den generelle fællesskabspolitik og institutionernes daglige arbejde. Dette har haft direkte indflydelse på Kommissionen, idet medlemsstaterne var mindre villige til at følge dens råd eller til at lade den administrere fællesskabspolitikken i "Europas interesse". Det har ligeledes indirekte svækket Kommissionens greb om lovgivningsprocessen. I et

Råd, hvor staterne kæmper for snævre nationale interesser, har Kommissionen ikke let ved at mægle under henvisning til det fælles mål. Da der sjældent foretages afstemninger, og da procedurer, der kun kræver parternes enighed, er blevet fremherskende, kan Kommissionen ikke længere bestemme udfaldet ved at ændre sine forslag, indtil et flertal af medlemsstaterne går ind for det. Det sker stadig oftere, at Rådet selv enstemmigt ændrer Kommissionens forslag i henhold til et kompromis udarbejdet af formandskabet.

Da Kommissionen ikke har nogen uafhængig beføjelse til at træffe afgørelse om indførelse af en ny politik, har den ingen mulighed for at komme uden om disse hindringer. Den væsentlige omstændighed, at den er afhængig af Rådet som det beslutningstagende organ, vil kun delvis kunne opvejes af dens eget personales kvalitet og effektivitet. Kommissionens svaghed i denne henseende skyldes Rådets holdning, som igen delvis bestemmes af økonomiske og politiske faktorer.

Med eksterne hindringer for Kommissionens effektivitet fulgte imidlertid en mangel på konsekvens i dens interne virksomhed og en stigende bureaukratisering deraf. Siden udvidelsen af Kommissionen i 1967 har der kunnet konstateres mindre kollegialitet i medlemmernes arbejdsmetoder samt utilstrækkelig intern koordination. Udvidelsen af antallet af kommissionsmedlemmer betød, at man ikke kunne give dem alle lige betydningsfulde arbejdsområder; dette har i praksis medført en alt for stor arbejdsbyrde for nogle af medlemmerne og frustration for andre. Kommissionens image som team er ikke strålende: det er formandens eller de enkelte medlemmers handlinger, der har gjort størst indtryk på omverdenen. Dens generelle opbygning er præget af manglende fælles ledelse og en manglende fælles indsats på de forskellige områder. Utilstrækkelig generel planlægning og manglende kommunikation mellem medlemmerne og andre niveauer i administrationen har påvirket såvel effektiviteten som moralen blandt Kommissionens personale i uheldig retning.

Alle disse faktorer har tilsammen svækket Kommissionens indsats på de tre ovennævnte områder. Kommissionen griber ikke længere så stærkt eller så fleksibelt ind i forhandlingerne i Rådet, som den gjorde tidligere. Den ovenfor beskrevne udvikling i de nationale holdninger skaber i stigende grad problemer for Kommissionen i dens udøvelse af rollen som traktaternes vogter. Kommissionens ledelsesfunktion udføres effektivt på de områder, hvor den allerede er knæsat. Udviklingen deraf er især blevet hæmmet af vanskeligheder med at indhente Rådets samtykke til visse myndighedsoverdragelser på nye områder. Som følge heraf er gennemførelsen af en bestemt politik undertiden blevet vanskeliggjort.

Overvindelse af de interne svagheder

Kommissionens interne problemer har for nylig været genstand for en undersøgelse af en gruppe, som var blevet udpeget af Kommissionen selv, og som havde hr. Spierenburg som formand. Gruppens rapport, der blev offentliggjort for nogle få uger siden, synes efter vor opfattelse at indeholde de rigtige løsninger på de største organisatoriske mangler, der er nævnt ovenfor. Det ville være spild af tid, hvis vi foretog en indgående analyse af de samme forhold. Vi vil derfor kun kort komme ind på de hovedpunkter i Spierenburg-gruppens rapport, som vi kan bifalde.

1. Vi er enige i, at en fortsat forøgelse af antallet af kommissionsmedlemmer efter gældende praksis i forbindelse med udvidelsen vil være skæbnesvanger for organisationens sammenhæng og effektivitet. Der vil ikke kunne findes egnede forretningsområder til 17 kommissionsmedlemmer, og flere og flere medlemmer vil i praksis få "junior" status. Ethvert håb om at få Kommissionen til at virke som et kollegium ville være tabt. Vi støtter derfor forslaget om, at Kommissionen i fremtiden skal bestå af et medlem pr. land (og at formanden skal vælges blandt disse). Vi er også enige i, at overgangen til det nye princip skal ske ved næste udnævnelse af Kommissionen, som meget passende falder sammen med Grækenlands tiltrædelse (januar 1981). Hvis viljen til at handle ikke er til stede på dette tidspunkt, er det usandsynligt, at den vil dukke op senere.

Vi erkender, at en sådan ændring, om end hensigten dermed klart er af praktisk karakter, ligeledes har politiske overtoner. Det medfører, at hver større stat, som for øjeblikket udpeger to kommissionsmedlemmer, må give afkald på det ene medlem, og at den vægtning, der nu er indbygget i Kommissionens struktur, således går tabt. Vi er overbevist om, at samtlige stater ved nærmere eftertanke kan se, at dette ikke behøver at skade deres interesser væsentligt. Det var ikke meningen, at nationale synspunkter skulle repræsenteres direkte i Kommissionen. Dette sker allerede i Ministerrådet, som har den endelige besluttende myndighed. Kommissionens særlige opgave er på alle dens virkefelter at repræsentere Europas fælles interesse. Dens forslags anvendelighed afhænger mindre af antallet af medlemmer og disses nationalitet end af, hvorledes de samarbejder og udvikler en politisk afbalanceret holdning til deres opgave. I en kommission, hvor samtlige vigtige politiske fællesskabsspørgsmål drøftes kollektivt, kan det enkelte medlem øve så meget indflydelse på hele Kommissionens arbejdsområde, som hans personlige status berettiger. Det er op til den enkelte stat at udpege en person, som vil yde et passende tungtvejende bidrag til Kommissionens arbejde som helhed.

2. Kommissionens struktur må forenkles og rationaliseres på alle niveauer. Antallet af generaldirektorater bør formindskes hurtigst muligt og bringes i et enkelt og rationelt forhold til antallet af forretningsområder. Dette er den bedste måde til at sikre, at et mere sammenhængende initiativ fra Kommissionens højeste plan forplanter sig hele vejen gennem maskineriet.

3. Kollegiet af kommissionsmedlemmer må gøres mere homogent. Forretningsområderne bør fordeles så lige som muligt. Kollegiet bør drøfte vigtige fællesskabspolitiske spørgsmål i fællesskab. Dette kræver, at kommissionsmedlemmerne tilbringer mere tid sammen, og de må med henblik herpå stå til rådighed i Bruxelles.
4. Den administrative koordination inden for Kommissionen må forbedres. Kommissionens formandskab bør udstyres med såvel midler som kapital til at omgruppere institutionernes ressourcer i overensstemmelse med den politiske prioritering. En samling af de centrale tjenestegrene - budget, personale, administration, osv. - direkte under formandskabet ville være et logisk skridt i denne retning. Et medlem af Kommissionen bør tildeles den særlige opgave at bistå formanden med dennes administrative opgaver; det bør være en person, som formanden kan arbejde nært sammen med.
5. Der er behov for en bedre personaleledelse, herunder mere rationel planlægning af Kommissionens fremtidige personalebehov. En procedure, som vil kunne gøre vurderingen af personale behovet mere objektiv, vil være en velkommen forbedring. (De ansvarlige for personaleledelsen i Rådets sekretariat, Europa-Parlamentet og de øvrige organer bør gennemlæse denne del af Spierenburg-gruppens rapport meget nøje med henblik på at finde ideer til forbedringer, som måske mutatis mutandis kunne være nyttige i deres egne institutioner).

6. Kommissionsformandens beføjelser bør styrkes på enhver mulig måde. Efter vor opfattelse af forholdet mellem institutionerne bør han have en personlig beføjelse til at deltage fuldt ud i Fællesskabets anliggender på højeste plan, herunder møderne i Det europæiske Råd, som han retmæssigt overværer. Han bør ligeledes kunne forvalte sin egen institutions ressourcer effektivt.

Formanden for Kommissionen bør fortsat vælges personligt af Det europæiske Råd mindst seks måneder før de øvrige medlemmer. Medlemsstaterne bør konsultere ham indgående om de kommissionsmedlemmer, de har til hensigt at udpege. Vi anerkender det synspunkt, at en regering ikke bør fastholde et kandidatur, som formanden har afvist. Men formandens stilling kunne styrkes yderligere med hensyn til fordelingen af forretningsområder, som han allerede har væsentlig indflydelse på. Vi ser gerne, at disse beføjelser øges, ved at alle parter accepterer, at formanden har det sidste ord i tilfælde af vanskeligheder i forbindelse med tildelingen af forretningsområder. En aftale herom vil i højere grad end en ny udnævnelsesprocedure tvinge staterne til at vælge deres kandidater med stor omhu. Hvis de vil gøre sig håb om at sikre sig et bestemt forretningsområde, må de foreslå en person, der har ubestridelige kvalifikationer til at varetage det.

En effektiv rolle til Kommissionen i Fællesskabet af i dag

Hvilken rolle bør en mere kompakt Kommission med en stærk ledelse indtage i den institutionelle ligevægt i dag?

Faren for at den degraderes til at spille en teknisk rolle som "sekretariat" må for enhver pris undgås. En forbedret effektivitet kræver, at hver institution har en klar og sammenhængende politisk "linje", på baggrund af hvilken dens dialog med de andre institutioner kan finde sted. Kommissionens karakteristiske bidrag til denne dialog er at fremsætte forslag, som er udtryk for mere end en tilnærmelse af medlemsstaternes særskilte interesser. Den bør vise, hvilke former for foranstaltninger, der bedst afspejler de bredere interesser i Europa som helhed. Det er naturligvis Rådet, som træffer den endelige afgørelse.

a) Rollen som initiativtager og lovgivningsarbejdet

Kommissionen må udøve sin rolle som initiativtager med større konsekvens inden for de prioriterede områder, som Det europæiske Råd fastsætter. Tidspunktet for forslagernes fremlæggelse samt deres indhold bør fastsættes i et program for politiske og operationelle mål, som vedtages, når Kommissionen udpeges, og som tages op til revision mindst én gang om året. Det samlede program bør indeholde bestemmelser om fordelingen af de administrative ressourcer og i grove træk fastsætte, hvilken mængde og hvilken type udkast til lovgivning, den enkelte afdeling i Kommissionen skal udarbejde. Strømmen af udkast fra Kommissionen har en afgørende positiv eller negativ indflydelse på, hvorledes Rådets maskineri fungerer, og den må planlægges med klar forståelse for sidstnævntes behov og kapacitet. Den mest nærliggende måde at sikre dette på, er at afholde konsultationer mellem de to institutioners formandskab før og efter opstillingen af deres respektive arbejdsprogrammer. Udarbejdelsen og behandlingen af "harmoniserings"forslagene, som udgør en stor del af arbejdsbyrden på de lavere trin i Rådets hierarki, giver anledning til nogle mere specielle praktiske spørgsmål, som behandles i bilag 2.

Kommissionen bør udforme sine forslag på en mere uafhængig måde. Det er vanskeligt præcist at afgøre, i hvor høj grad en sådan uafhængighed kan opnås og med hvilke midler. I tilfælde hvor det er nødvendigt at konsultere medlemsstaterne om, hvorvidt en bestemt fællesskabspolitik er acceptabel, bør konsultationerne finde sted på politisk plan, og man bør undgå dobbeltarbejde via gentagne konsultationer på lavere niveau. Det er rimeligt - og undertiden af afgørende betydning - at Kommissionens afdelinger konsulterer nationale og andre sagkyndige vedrørende et forslags rent tekniske baggrund. Men de bør ikke, som det så ofte er tilfældet nu, indlade sig i forhandlinger med de sagkyndige med henblik på at finde frem til en foranstaltning, som kan forventes godkendt. Erfaringen viser, at nationale embedsmænd ofte bruger disse forhandlinger til at blokere arbejdet for blokeringens egen skyld, og selv når der er opnået enighed om nogle punkter, vil disse muligvis blive forkastet i Rådets instanser. Hvis udkastene til forslag skal tilpasses for at tage hensyn til politiske faktorer, bør dette ske bevidst og under ét, når kollegiet af kommissionsmedlemmer selv behandler dem.

Kommissionen har frit spillerum til at intervenere i højere grad i arbejdet i Rådet og dets underorganer, når disse behandler lovgivningsspørgsmål. Kommissionen bør holde øjnene åbne for mulighederne for at opnå fremskridt ved at ændre sine udkast og ved at mægle mellem forskellige medlemsstater og institutioner. Dens egne procedurer med henblik på godkendelse af holdningsændringer (især under de indledende forhandlinger) bør ikke være så tunge, at Kommissionen lader sådanne muligheder gå fra sig, fordi den ikke griber ind i rette tid.

b) Ledelsesfunktionen

Det er nødvendigt endnu en gang at bekræfte princippet om, at Kommissionen er det naturlige udøvende organ i Fællesskabet. Den har allerede vidtgående ledelsesbeføjelser - den daglige

drift af den fælles landbrugspolitik ville være utænkkelig uden den - og den har udført dem godt. Efterhånden som Fællesskabets virksomhed bliver mere og mere detaljeret og omfattende, vokser behovet for at fordele de administrative byrder på de bedst kvalificerede instanser. Især vil Rådet ikke kunne påtage sig en forøgelse af sin allerede stærkt belastende arbejdsbyrde; i sidste kapitel har vi fremsat forslag om, hvorledes de sidste hindringer for yderligere myndighedsoverdragelser til Kommissionen kan overvindes.

c) Forholdet til Parlamentet

Europa-Parlamentet har ret til at afskedige Kommissionen under ét. Kommissionen bør derfor tillægge opretholdelsen af et godt forhold til Parlamentet stor betydning. Når Kommissionen er blevet indsat og har udarbejdet sit indledende handlingsprogram, skal den forelægge dette program for Parlamentet og deltage i en seriøs debat derom. Udfaldet af denne debat og ordlyden af de resolutioner, der måtte blive vedtaget ved dens afslutning, er af altafgørende betydning for, at der fra starten skabes et godt forhold mellem de to institutioner. Men hvis den gode begyndelse skal følges op, må formanden for Kommissionen og hans kolleger til stadighed bruge en rimelig del af deres tid og energi på kontakten med Parlamentet. De forskellige kommissionsmedlemmers indsats på dette område har været ujævn, og det bør pålægges Kommissionen at fastlægge en højere standard (se ligeledes næste kapitel).