



**RÅDET FOR  
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 19. september 2003 (23.09)  
(OR. fr)**

**12654/03**

**POLGEN 59**

**FØLGESKRIVELSE**

---

|               |                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| fra:          | Patricia BUGNOT, direktør, på vegne af generalsekretæren for<br>Europa-Kommissionen                                                                                                                                                                     |
| modtaget den: | 19. september 2003                                                                                                                                                                                                                                      |
| til:          | Javier SOLANA, generalsekretær/højststående repræsentant                                                                                                                                                                                                |
| Vedr.:        | En forfatning for Unionen<br>Udtalelse fra Kommissionen i henhold til artikel 48 i traktaten om Den<br>Europæiske Union om afholdelse af en konference mellem repræsentanterne<br>for medlemsstaternes regeringer med henblik på ændring af traktaterne |

---

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - KOM(2003) 548 endelig.

Bilag: KOM(2003) 548 endelig



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.9.2003  
KOM(2003) 548 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN**

**EN FORFATNING FOR UNIONEN**

**Udtalelse fra Kommissionen i henhold til artikel 48 i traktaten om Den Europæiske Union om afholdelse af en konference mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer med henblik på ændring af traktaterne**

## **MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN**

### **EN FORFATNING FOR UNIONEN**

#### **Udtalelse fra Kommissionen i henhold til artikel 48 i traktaten om Den Europæiske Union om afholdelse af en konference mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer med henblik på ændring af traktaterne**

##### Indledning

Udkastet til traktat om indførelse af en forfatning for Europa, der er udarbejdet af konventet, tager sigte på at erstatte de traktater, som EU er baseret på, og er derfor en logisk følge af en proces i retning af en egentlig forfatning. Der er således tale om en meget vigtig etape i det europæiske samarbejde, hvor de hidtidige resultater af 50 års integration samtidig bevares. Institutionsopbygningen bliver i alt væsentlig fortsat baseret på fællesskabsmetoden, hvis anvendelsesområde udvides.

Denne forfatning er slutresultatet af den brede og dybtgående debat om EU's fremtid, som Det Europæiske Råd satte i gang på topmødet i Nice, og som i høj grad har båret frugt. Konventet, der blev indkaldt af Det Europæiske Råd i Laeken med henblik på at behandle de væsentlige spørgsmål, som EU's fremtidige udvikling giver anledning til, og at finde frem til mulighederne for at løse de forskellige problemer, har faktisk overgået forventningerne ved at udarbejde et udkast til forfatning for Europa.

Uden at dette skal tages som udtryk for samtlige Kommissionens synspunkter, er Kommissionen især tilfreds med, at udkastet til forfatning:

- ændrer Unionens opbygning grundlæggende: specielt giver forfatningsudkastet Den Europæiske Union status som en enkelt juridisk person og indebærer i konsekvens heraf en sammenlægning af Unionen og Det Europæiske Fællesskab<sup>1</sup>; Unionens opdeling i "søjler" afskaffes; charteret om grundlæggende rettigheder indarbejdes i forfatningen og får derved bindende retskraft
- indfører en lang række reformer, der får Unionen til at fungere bedre: specielt gør udkastet mere udstrakt brug af proceduren med fælles beslutningstagning ved vedtagelsen af europæiske love, og der skal være fuldstændig åbenhed om Rådets arbejde, når det lovgiver; i udkastets mere udførligt udarbejdede og afbalancerede system for tildeling af beføjelser til Unionen bibeholdes den for handlekraften nødvendige fleksibilitet; den komplicerede definition af kvalificeret flertal, der blev vedtaget ved Nice-traktaten, erstattes af den mere enkle og mere demokratiske regel om dobbelt flertal; Kommissionens lovgivningsmæssige initiativret og princippet om interinstitutionel planlægning af Unionens arbejde stadfæstes; virkemidlerne for Unionens indsats

---

<sup>1</sup> Med undtagelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom).

rationaliseres og tydeliggøres; udkastet styrker kontrollen med overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet samt de nationale parlamenters rolle i det europæiske samarbejde

- styrker virkemidlerne for Unionens indsats: specielt udvides fællesskabsmetoden til at omfatte hele området med frihed, sikkerhed og retfærdighed; med udkastet indføres hvervet som EU-udenrigsminister, der bliver medlem af Kommissionen og samtidig er Rådets bemyndigede, hvilket gør det muligt for Unionen at tilrettelægge en mere sammenhængende og effektiv optræden og repræsentation udadtil; bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik fornyes; den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik videreudvikles, og de medlemsstater, der ønsker det, får mulighed for at styrke deres kapacitet med henblik på fælles indsats.

Kommissionen glæder sig over resultaterne af konventets arbejde og mener derfor, at udkastet til traktat om indførelse af en forfatning for Europa skal danne grundlaget for arbejdet under regeringskonferencen, der afholdes i overensstemmelse med artikel 48 i traktaten om Den Europæiske Union.

\*

Det Europæiske Råd vedtog på sit møde i Thessaloniki, at forfatningsudkastet er et godt grundlag, som regeringskonferencen kan tage afsæt i, og at forfatningstraktaten bør undertegnes af den udvidede Unions medlemsstater hurtigst muligt efter 1. maj 2004. For at denne tidsplan skal kunne overholdes, og i det hele taget for at den politiske fremdrift, som konventet har skabt, kan bibeholdes, er det vigtigt, at regeringskonferencen ikke bringer den overordnede ligevægt i forfatningsudkastet i fare, og at den ikke starter nye diskussioner om alle de spørgsmål, som konventet har behandlet grundigt, og som konventet er nået frem til konsensus om. Regeringskonferencen kan dog ikke komme uden om sit politiske ansvar, der består i at gøre stats- og regeringscheferne i stand til at forelægge forfatningsudkastet til ratificering. Visse aspekter af forfatningsudkastet viser tydeligt, at det opnåede resultat er ufuldstændigt eller utilstrækkeligt. Det er Kommissionens pligt at påpege, hvilke aspekter det drejer sig om.

Det er Kommissionens opfattelse, at regeringskonferencens opgave derfor skal bestå i at forbedre, tydeliggøre og færdiggøre forfatningsudkastet.

\*

Det er muligt at forbedre forfatningsudkastet på et begrænset antal punkter, uden at den overordnede ligevægt bringes i fare.

Den anbefalede model for Kommissionens sammensætning, som ikke synes at være praktisk gennemførlig i lyset af den måde, Kommissionen reelt fungerer på, bør således drøftes på ny og ændres af regeringskonferencen, uden at de øvrige institutionelle emner dog af den grund skal tages op til fornyet drøftelse. Da der i konventet er opnået enighed om det princip, at samtlige medlemsstater er stillet lige med hensyn til sammensætningen af kollegiet, må det nemlig være muligt at finde en model for sammensætningen, der i højere grad opfylder kravene om legitimitet og effektivitet for så vidt angår Kommissionens indsats.

På samme måde bør regeringskonferencen kunne styrke Unionens beslutningsdygtighed, ved at enstemmighedskravet begrænses yderligere. Det burde være muligt at overvinde de betænkeligheder, som repræsentanterne for visse regeringer har givet udtryk for i løbet af konventets arbejde, ved at der under regeringskonferencen foretages en målrettet og præcis behandling af de relevante bestemmelser.

Som følge af at samtlige bestemmelser i de nuværende traktater er skiftet ud og især på grund af at bestemmelserne om Unionens optræden udadtil og bestemmelserne vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed er skrevet om og i og med at alle bestemmelserne vedrørende politikkerne er taget med igen, er forfatningsudkastet blevet uundgåeligt langt og forholdsvis detaljeret. Det bliver helt nødvendigt at fastlægge procedurer, der muliggør en mere smidig ændring af de knap så væsentlige bestemmelser i forfatningen.

Når det gælder området økonomisk governance, bør forfatningen gøre det muligt for de medlemsstater, der har euroen som møntfod, via Unionens procedure at føre deres økonomiske politikker på en mere samordnet måde.

\*

I øvrigt indeholder forfatningsudkastet visse redaktionelle unøjagtigheder og uklarheder. Den forfatningsmæssige pagt, som medlemsstaterne gør sig klar til at indgå, må imidlertid ikke kunne misforstås. Det er nødvendigt, at der i ratificeringsperioden, og også senere, er mulighed for at give en af alle anerkendt forklaring af, hvad de vedtagne bestemmelser går ud på. Regeringskonferencen bør derfor behandle de spørgsmål, som delegationerne måtte have til, hvad teksterne betyder. Regeringskonferencen bør ligeledes sikre fuldstændig sammenhæng mellem de nye eller fornyede bestemmelser i forfatningsudkastet og de bestemmelser, der er genbrugt uden en grundig gennemgang.

\*

Endelig bør regeringskonferencen færdiggøre teksterne til forfatningstraktaten. Konventet blev sammenkaldt med henblik på at behandle de væsentlige forfatningsmæssige spørgsmål og var derfor hverken forberedt til eller havde redskaberne til at udarbejde bestemmelser, der dækker Unionens samlede primærret. Regeringskonferencen bør altså vedtage en forfatning udformet i et sprog og i en fremtrædelsesform, der er tilgængelig for borgerne, men dog i en form, så den opfylder alle de tekniske og juridiske krav, der må stilles til en traktat beregnet til at blive forelagt for samtlige medlemsstater til ratificering, i givet fald efter en folkeafstemning.

Konventet har bevidst overladt det til regeringskonferencen at behandle de øvrige tekster til Unionens primærret (navnlig protokollerne og tiltrædelsestraktaterne). Eftersom forfatningen er bestemt til at erstatte alle de traktater, som Unionen er baseret på, bør regeringskonferencen tillægge dette den nødvendige opmærksomhed. Kommissionen er rede til at bistå med sin tekniske ekspertise ved dette arbejde. En række bemærkninger desangående findes i *bilag 5* til nærværende udtalelse.

## I. KOMMISSIONEN : SAMMENSÆTNING OG BESLUTNINGSTAGNING

1. Spørgsmålet om Kommissionens sammensætning var helt klart det mest ømtålelige af de spørgsmål, som konventet skulle tage stilling til. Svaret på dette spørgsmål har nemlig en direkte konsekvens for den myndighed, hvormed Kommissionen kan spille den rolle, som EU's vise fædre har tillagt den, og som herefter er forankret i forfatningen: garant for de fælles interesser, drivende kraft bag integrationen, Unionens udøvende myndighed. Men i en union med 25 eller flere medlemsstater findes der ingen forenklet opskrift på, hvordan man ubesværet sikrer legitimitet og effektivitet i Kommissionens indsats, hvilket er nødvendigt for at sætte den i stand til effektivt at løse sine opgaver.

Siden regeringskonferencen i Amsterdam har Kommissionens sammensætning været genstand for en debat mellem tilhængerne af en kommission sammensat af en statsborger fra hver medlemsstat og fortalere for en kommission med færre medlemmer. Selv om regeringskonferencen i Nice som led i et samlet kompromis gik ind for på længere sigt at indføre sidstnævnte løsning, nåede den ikke frem til at fastlægge det endelige antal kommissionsmedlemmer.

2. Kommissionen mener, at den konkrete løsning, som anbefales i forfatningsudkastet - en kommission bestående af et medlem fra hver medlemsstat, dog med en sondring for så vidt angår stemmeretten - er kompliceret, forvirrende<sup>2</sup> og upraktisk, og at den kombinerer ulemperne ved de førnævnte to alternativer, idet den risikerer at undergrave grundlaget for kollegialitetsprincippet, nemlig at samtlige medlemmer af Kommissionen er ligestillede. Der er fare for, at den model ikke accepteres af borgerne, og at den derfor bliver vanskeligere at få ratificeret. Hertil kommer, at når det gælder de ikke-stemmeberettigede medlemmers status, lader forfatningsudkastet et betragteligt antal spørgsmål stå åbne, som er væsentlige for den måde, Kommissionen konkret fungerer på<sup>3</sup>. Uanset hvordan disse problemer bliver løst, viser de tydeligt svaghederne i det foreslåede system. Enten får de ikke-stemmeberettigede tildelt en portefølje, men så er det vanskeligt at se, hvordan de rent faktisk kan påtage sig dette ansvar, da de jo er udelukket fra den kollektive beslutningstagning; eller også har de heller ingen portefølje, og da er det vanskeligt at se, hvad de har at gøre i kollegiet.

Kommissionen frygter, at den løsning, der foreslås i forfatningsudkastet, hvor medlemmerne af Kommissionen inddeles i en første og en anden kategori, skal gå ud over Kommissionens legitimitet og effektivitet. Det er nødvendigt og muligt at

---

<sup>2</sup> Især på grund af sondringen mellem "Kommissionen" og "kollegiet" og mellem "Europa-kommissærer" og "kommissærer"; begrebet "Europa-kommissær" dækker undertiden samtlige medlemmer af "kollegiet", inkl. formanden og EU-udenrigsministeren (f.eks. i artikel I-25, stk. 4 og 5, III-250, III-251 og III-253), og undertiden kun de 13 øvrige medlemmer af kollegiet (f.eks. i artikel I-25, stk. 3, I-26, stk. 2, III-252 og III-254).

<sup>3</sup> Er "kommissærer uden stemmeret" medlemmer af Kommissionen, eller for at spørge mere konkret: Hvilke rettigheder har de? Kan de overvære møderne i kollegiet, deltage i drøftelserne i kollegiet? Kan de afbryde en skriftlig procedure? Kan de bemyndiges til at træffe afgørelser på Kommissionens vegne? Kan de få overdraget det særlige ansvar for et arbejdsområde, som indebærer retten til at udstede instrukser til en tjenestegren i Kommissionen (forvalte en portefølje)? Hvilken form for relationer har de til formanden (som i henhold til teksten er personlig ansvarlig for deres aktiviteter, hvilket er i klar modstrid med kollegialitetsprincippet, og i den forbindelse har konventet afvist forslagene om at placere et individuelt politisk ansvar hos medlemmerne af Kommissionen)?

forbedre forfatningsudkastet, hvilket desuden vil medføre en betydelig redaktionel forenkling af de relevante bestemmelser.

Disse ændringer må være baseret på bibeholdelsen af princippet om, at samtlige medlemmer af Kommissionen er ligestillet i forbindelse med udarbejdelsen af forslag og beslutningstagningen, hvilket helt fra begyndelsen har været et væsentligt princip for legitimiteten i deres virke, samt være baseret på en mere realistisk og praktisk tilrettelæggelse af beslutningstagningen i Kommissionen.

3. Konventet har vedtaget, at Kommissionen skal bestå af en statsborger fra hver medlemsstat. Kommissionen mener, at hvert medlem af Kommissionen skal have samme rettigheder og pligter. Eftersom den løsning, der anbefales i forfatningsudkastet, er et resultat af, at et bredt flertal af konventets medlemmer meget kraftigt har modsat sig idéen om en kommission med færre medlemmer, er dette alternativ det eneste, der kan sikre, at alle nationale mærkesager, kulturer og identitetsfølelser tages i betragtning under Kommissionens drøftelser.
4. De nuværende regler for beslutningstagningen i Kommissionen gør det muligt for en kommission bestående af 20 medlemmer at fungere effektivt, således som det fremgår af *bilag 1*. For at Kommissionen i fremtiden, når den kommer til at bestå af lige så mange medlemmer, som der bliver medlemsstater, fortsat skal kunne varetage sine opgaver effektivt, bliver det imidlertid nødvendigt med en vis strukturering af kollegiet. Det er nemlig ikke nødvendigt, for at kollegialitetsprincippet kan bibeholdes, at samtlige medlemmer af Kommissionen deltager i vedtagelsen af alle de beslutninger, der træffes på Kommissionens vegne.

Kommissionen foreslår derfor, at der generelt og formelt sker en decentralisering af Kommissionens beslutningstagning, ved at kollegiet struktureres i et vist antal kommissærgrupper, dog således at der samtidig træffes de nødvendige foranstaltninger for at sikre kollegialiteten og sammenhængen mellem politikkerne. I *bilag 2* er anført de ændringer, som er nødvendige i forfatningsudkastet.

Kollegiet sammensat af alle kommissionsmedlemmerne vil på den måde kun få forelagt de vigtigste spørgsmål og vil derfor kun skulle træffe et meget begrænset antal beslutninger. Kommissionens øvrige beslutninger vil skulle træffes af kommissærgrupperne, der hver især virker inden for de områder, der henhører under deres kompetence, inden for de af kollegiet fastsatte overordnede retningslinjer.

5. Enkelthederne i dette system og kompetencefordelingen mellem grupperne og kollegiet vil skulle fastsættes i Kommissionens forretningsorden under overholdelse af princippet om den enkelte institutions selvstyre. Et eksempel på sådanne bestemmelser findes i *bilag 3*.

## **II. BEGRÆNSET ANVENDELSE AF ENSTEMMIGHEDSPRINCIPPET I DEN UDVIDEDE UNION**

6. De fire forudgående regeringskonferencer har udvidet brugen af afstemning med kvalificeret flertal temmelig meget; konventet har føjet yderligere et antal tilfælde hertil.

Det er imidlertid Kommissionens pligt tydeligt at gøre regeringskonferencen opmærksom på, at fremskridtene er utilstrækkelige til at sætte Unionen i stand til at

virkeliggøre sine mål fuldt ud, således som de er fastsat i forfatningsudkastet. Forfatningsudkastet indfører den mulighed, at Det Europæiske Råd kan vedtage, at et område, hvor Rådet træffer afgørelse ved enstemmighed, fremover skal være underkastet reglen om kvalificeret flertal (artikel I-24, stk. 4). Men denne "overgangsbestemmelse" kræver i sig selv, at vedtagelsen skal ske ved enstemmighed i Det Europæiske Råd, og erfaringen viser, at de "overgangsbestemmelser", der blev indført ved Maastricht-traktaten og Amsterdam-traktaten for en blok af beføjelser, aldrig er blevet anvendt.

7. I forfatningsudkastet er der stadig talrige bestemmelser, der kræver enstemmighed i Rådet eller tilsvarende former for beslutningstagning (konsensus i Det Europæiske Råd, fælles overenskomst mellem medlemsstaternes regeringer). Det ville være urealistisk at kræve, at alle disse bestemmelser blev ændret til fordel for afstemning ved kvalificeret flertal; et sådant krav ville i øvrigt heller ikke være hensigtsmæssigt i betragtning af, at de pågældende tilfælde er vidt forskellige. For visse områders vedkommende vil en forfatningsændring derfor være nødvendig for at gøre det muligt for Unionen at handle effektivt.

Der findes imidlertid forskellige muligheder for at begrænse anvendelsen af enstemmighedsprincippet, og disse er tilpasset de forskellige karakteristika for de pågældende retsgrundlag:

- For det første er der efter Kommissionens opfattelse en række retsgrundlag, for hvilke det er nødvendigt og muligt at overgå direkte til kvalificeret flertal (f.eks. artikel III-8 (bekæmpelse af forskelsbehandling), III-10 (valgret ved valg til Europa-Parlamentet og ved kommunalvalg), III-191 (de oversøiske landes og territoriers associering), III-221 (finansielt samarbejde med tredjelande), III-227 (tilslutning til den europæiske menneskerettighedskonvention)).
- Men i et vist antal tilfælde skyldes anvendelsen af enstemmighedsprincippet det forhold, at Unionens beføjelser er bredt defineret; en mere præcis afgrænsning af Unionens beføjelser ville i visse tilfælde kunne gøre det muligt at afstå fra at anvende enstemmighedsprincippet (f.eks. skatteregler i forbindelse med det indre markedes funktion, dvs. en modernisering og forenkling af de eksisterende lovgivninger, administrativt samarbejde, bekæmpelse af svig eller skatteflugt, og foranstaltninger vedrørende beskatningsgrundlaget for selskaber, hvilket udelukker skatteprocenter; aspekter af frie kapitalbevægelser i forbindelse med bekæmpelse af svig; miljøbeskatning; visse aspekter af social sikkerhed; visse foranstaltninger vedrørende pas; den europæiske anklagemyndighed i forbindelse med beskyttelsen af Unionens økonomiske interesser).
- Undertiden er enstemmighedsprincippet indført for helt eller næsten nye kompetenceområder, og det er forståeligt, at medlemsstaterne har ønsket, at de første foranstaltninger, der skaber præcedens på europæisk plan, skal vedtages med alles samtykke; for sådanne former for retsgrundlag kan der fastsættes en bestemmelse om overgang til kvalificeret flertal på en bestemt dato (f.eks. artikel III-170 (familieret), III-176 (politisamarbejde)).

8. Kommissionen håber, at regeringskonferencen ved hjælp af de forskellige fremgangsmåder, der er nævnt ovenfor, vil kunne begrænse anvendelsen af vetoet yderligere.

Men der vil utvivlsomt fortsat være tilfælde, hvor dette ikke er muligt, især på det institutionelle område. Selv om der også blandt disse bestemmelser findes oplagte tilfælde, hvor der bør fastsættes regler om beslutningstagning ved kvalificeret flertal (f.eks. artikel III-84 (udnævnelse af medlemmerne af direktionen for Den Europæiske Centralbank), III-232 (statutten for medlemmerne af Europa-Parlamentet), er det forståeligt, at alles samtykke reelt er påkrævet for visse beslutninger, som f.eks. fastlæggelsen af Europa-Parlamentets sammensætning eller institutionernes sprogordning.

Ikke desto mindre anmoder Kommissionen regeringskonferencen om at træffe de nødvendige foranstaltninger for at undgå, at den udvidede union kan blokeres af et nationalt veto. Her er forskellige fremgangsmåder mulige: udskiftning af enstemmighedsprincippet med en regel, der kræver større kvalificeret flertal eller eventuelt en ny definition af enstemmighedsprincippet, i henhold til hvilken det efter en vis periode med debatter i Rådet og en drøftelse i Det Europæiske Råd ikke længere vil være muligt for en eller to medlemsstater at modsætte sig, at Rådet vedtager en foranstaltning, hvortil der i henhold til forfatningen kræves enstemmighed.

9. Kommissionen ønsker specielt at henlede regeringskonferencens opmærksomhed på budgetbestemmelserne. Kommissionen har noteret sig, at en række regeringsrepræsentanter i konventet kraftigt har modsat sig, at enstemmighedsprincippet afskaffes for artikel I-53 vedrørende Unionens egne indtægter og for artikel I-54 vedrørende fastlæggelsen af den første finansielle ramme, der skal vedtages efter forfatningens ikrafttrædelse. Men det er klart, at selv en midlertidig bibeholdelse af enstemmighedsprincippet giver risiko for, at der på kort sigt opstår en ekstremt vanskelig forhandlingssituation, hvorimod det ved kvalificeret flertal ville være muligt at træffe beslutning om et resultat, der er retfærdigt for alle. Det er derfor Kommissionens opfattelse, at vetoet bør afskaffes på dette område.

### III. ÆNDRING AF FORFATNINGEN

10. Resultaterne af konventets arbejde har vist fordelene ved denne nye metode til ændring af traktaterne. Kommissionen håber ligeledes, at regeringskonferencen hurtigt kan nå til en generel enighed om forfatningen, og at forfatningstraktaten kan undertegnes og efterfølgende ratificeres snarest muligt efter Unionens udvidelse.

Men den europæiske integration standser ikke her. Unionen vil komme til at få nye lande som medlemmer. Unionen kommer til at udøve sit virke i en verden i konstant udvikling og vil skulle tage nye udfordringer op. I de kommende år vil Unionens funktionsmåde, målene for dens politikker og virkemidlerne til gennemførelsen af disse skulle moderniseres og tilpasses til udviklingen.

Konventet har imidlertid ikke ændret den nuværende regel i traktaterne, i henhold til hvilken enhver ændring, selv mindre vidtrækkende, af en bestemmelse under primærretten kræver medlemsstaternes regeringsers enstemmige godkendelse og efterfølgende, at samtlige medlemsstater ratificerer ændringen i overensstemmelse

med deres respektive forfatningsmæssige regler (artikel IV-7). Dette gælder ikke blot for de 465 artikler i forfatningen, men også for bestemmelserne i samtlige protokoller<sup>4</sup>.

Denne situation kan føre til total handlingslammelse af Unionen og derfor på længere sigt ende med, at medlemsstaterne og borgerne mister interessen for denne form for integration til fordel for mindre effektive samarbejdsmodeller eller endog samarbejdsformer, hvor kun nogle medlemsstater deltager.

Kommissionen finder det overordentligt vigtigt, at regeringskonferencen baner vej for procedurer for ændring af forfatningen, som på nærmere bestemte betingelser er mere fleksible. Kommissionen minder om, at der allerede i EKSF-traktatens artikel 95 blev fastlagt en mere fleksibel procedure for ændring af de ikke-væsentlige bestemmelser i denne traktat. Denne procedure blev i øvrigt anvendt i 1960.

11. Det Europæiske Råd bør kunne foretage ændringer af del III i forfatningen. Det Europæiske Råd bør kunne vedtage disse ændringer med et flertal på 5/6 af dets medlemmer efter Europa-Parlamentets godkendelse og positiv udtalelse fra Kommissionen; enstemmighedsprincippet bør fortsat gælde i de tilfælde, hvor ændringen indebærer en ændring af Unionens beføjelser eller af den institutionelle balance.

Disse ændringer bør ikke skulle ratificeres, men de nationale parlamenter bør inddrages forud for beslutningstagningen i Det Europæiske Råd gennem deres deltagelse i et konvent og i kraft af den kontrol, som de fører med regeringernes virke. Det vil være Domstolen, som kontrollerer, at betingelserne for den mere fleksible ændringsprocedure overholdes.

Ud fra en mere generel betragtning foreslår Kommissionen, at der snarest indledes grundige drøftelser om oprettelse af en forfatningsgivende instans med deltagelse af medlemsstaternes regeringer og parlamenter samt af de europæiske institutioner.

#### **IV. ØKONOMISK GOVERNANCE**

12. Kommissionen har i sine meddelelser til konventet været fortalende for en styrket samordning af de økonomiske politikker med det formål at sikre videreførelsen af politikker for sund forvaltning af de offentlige finanser, hvilket er absolut nødvendigt for at skabe sunde økonomiske rammer til gavn for vækst og beskæftigelse. Forfatningsudkastets bestemmelser om Unionens økonomiske og monetære politik bør med henblik herpå forbedres yderligere, navnlig ved at Kommissionen får ret til at fremsætte forslag med henblik på udarbejdelsen af de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker.
13. Selv om det (i lyset af de fremtidige udvidelser) må formodes, at det fortsat vil vare længe, før euroen er møntfoden i samtlige medlemsstater, så skal dette fortsat være målet. De pågældende bestemmelser skal derfor samles i et afsnit

---

<sup>4</sup> Der findes et meget begrænset antal undtagelser (f.eks. artikel III-289, III-299 og III-76, stk. 13).

"overgangsbestemmelser", der er beregnet til at bortfalde helt og fuldt den dag, da euroen bliver møntfod i samtlige medlemsstater.

I dette overgangsafsnit skal det præciseres, hvilke konsekvenser det har, at visse medlemsstater endnu ikke har indført euroen som mønt, og bestemmelserne i dette afsnit skal muliggøre en mere gennemført samordning af de økonomiske politikker i euroområdet samt præcisere de pligter og rettigheder, der gælder for "medlemsstater med dispensation".

Euroområdets finansministre skal kunne træde sammen og træffe beslutninger med status som ØKOFIN-Rådet for euroområdet. De nærmere bestemmelser for ECB-styrelsesrådets funktionsmåde og beslutningsproceduren i forbindelse med den praktiske gennemførelse af den monetære politik bør tages op til fornyet drøftelse med henblik på at bevare en effektiv beslutningsproces inden for et euroområde, der må forventes at blive udvidet.

## **V. TYDELIGGØRELSE AF FORFATningsUDKASTET**

### **A. Institutionelle bestemmelser**

*- Det Europæiske Råds formand -*

14. Til trods for sine forbehold vedrørende dette punkt foreslår Kommissionen ikke en ny debat om det kompromis, som konventet efter lange drøftelser er nået frem til. Kommissionen mener imidlertid, at regeringskonferencen bør drage de nødvendige konsekvenser i forbindelse med teksterne til den valgte løsning og i dette øjemed fastsætte bestemmelser om Det Europæiske Råds formands status<sup>5</sup>.

Under alle omstændigheder er det væsentligt at bevare den balance, som konventet har fastsat for så vidt angår Det Europæiske Råds formands rolle. Enhver udvidelse af hans ansvarsområde ud over at varetage formandskabet for møderne i Det Europæiske Råd og på sit niveau at repræsentere Unionen udadtil på de områder, der hører under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, vil uundgåeligt føre til en ændring af den institutionelle opbygning, som konventet har vedtaget, og skabe uklarhed om ansvarsfordelingen. Specielt bør Det Europæiske Råds formand ikke varetage opgaven med at tilrettelægge arbejdet i Rådet, så meget desto mere som Det Europæiske Råd fremover bliver en selvstændig institution i forhold til Rådet<sup>6</sup>. En person, som ikke står til ansvar for sine handlinger over for nogen parlamentarisk forsamling, kan ikke have indflydelse på, hvorledes arbejdet skal foregå i Rådet, der skal være åbent og demokratisk.

15. Konventet har vedtaget ikke længere at bevare det nuværende system, hvor rådsformandskabet går på tur blandt medlemsstaterne for et halvt år ad gangen. Konventet er derimod ikke kommet med nogen klar tilkendegivelse om det nye

---

<sup>5</sup> I lighed med, hvad der er fastsat for medlemmerne af Kommissionen, bør forfatningen indeholde bestemmelser om statsborgerskab, pligt til uafhængighed, forbud mod at udøve anden erhvervsvirksomhed, afløsning i tilfælde af dødsfald eller tilbagetræden.

<sup>6</sup> Regeringskonferencen bør drage alle nødvendige konsekvenser af denne ændring ved i forhold til Det Europæiske Råds retsakter at fastsætte en juridisk beskyttelse svarende til den, der i dag findes for Rådets retsakter, navnlig ved en tilsvarende ændring af artikel III-270 og III-272.

system, undtagen når det gælder udenrigsrådet, som EU-udenrigsministeren bliver formand for.

Den måde, som formandskabet for samtlige rådssammensætninger bliver tilrettelagt på, er overordentlig vigtig for, at denne institution kan fungere ordentligt i Unionen, og for, at kompetencefordelingen mellem institutionerne kan respekteres, navnlig når det gælder de udøvende funktioner. Regeringskonferencen bør afklare og uddybe dette spørgsmål og navnlig undersøge, om det ikke ville være det enkleste, at det i forfatningsteksten blev fastsat, at hver rådssammensætning vælger sin formand blandt sine medlemmer.

16. Selv om opgaverne med at repræsentere Unionen udadtil bortfalder, bliver udøvelsen af hvervet som formand for en rådssammensætning en arbejdskrævende opgave for en minister, som derudover skal varetage sine nationale hverv. Derfor er Kommissionen da også af den opfattelse, at mandatperioden bør begrænses til et år for formanden for en rådssammensætning<sup>7</sup>.

En længere periode medfører nemlig risiko for, at der opstår mange flere tilfælde, hvor formandskabet for Rådet præges af et valg eller en ministerrokade, hvilket ville føre til det modsatte resultat af det, som tilstræbes med denne reform.

17. Når formandskabet ikke længere varetages i en halvårsperiode af repræsentanter for en og samme medlemsstat, bliver nødvendigheden af at sikre sammenhæng mellem de forskellige rådssammensætningers arbejde endnu mere udtalt, end tilfældet er i dag.

Denne opgave med at fastholde sammenhæng i Rådets arbejde må tildeles en instans, hvor samtlige medlemsstaters regeringer og Kommissionen er repræsenteret, dvs. det generelle råd, således som det er fastsat i traktatudkastet, og ikke til et præsidium eller en konference med deltagelse af formændene for de forskellige rådssammensætninger, hvilket i øvrigt ville være vanskeligt at tilrettelægge rent fysisk.

Kommissionen foreslår, at det generelle råd ikke får overdraget samtlige aspekter af Rådets lovgivende funktion, men snarere at det generelle råds beføjelser begrænses til at bestå i forvaltningen af almindelige anliggender og især opgaven med at fastholde sammenhæng i Rådets arbejde i forbindelse med Unionens interinstitutionelle planlægning.

*- EU-udenrigsministeren/næstformand i Kommissionen*

18. Et vigtigt resultat i forfatningsudkastet er oprettelsen af hvervet som EU-udenrigsminister/næstformand i Kommissionen med henblik på at styrke sammenhængen i Unionens optræden udadtil inden for samtlige områder, uanset hvilken beslutningsprocedure, der fastsættes i forfatningen (fællesskabsmetode eller den særlige procedure for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik).

---

<sup>7</sup> Dette bør også gælde for eurogruppen, hvor mandatperioden for formandskabet bør være sammenfaldende med mandatperioden for ØKOFIN-Rådets formand.

I forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik handler EU-udenrigsministeren/næstformand i Kommissionen alene som Rådets bemyndigede; i den egenskab formulerer vedkommende forslag til Rådet og fører sidstnævntes beslutninger ud i livet. Den pågældende er i øvrigt fuldgyldigt medlem af Kommissionen, hvor vedkommende er næstformand med særligt ansvar for at samordne de øvrige aspekter af Unionens optræden udadtil; vedkommende har de samme rettigheder og pligter som de øvrige medlemmer af Kommissionen, tager del i beslutningstagningen inden for samtlige områder og deler det kollegiale ansvar for Kommissionens handlinger.

19. Hvis Kommissionen bliver struktureret i medlemsgrupper, skal EU-udenrigsministeren være formand for den kommissærgruppe, der varetager de eksterne forbindelser. Denne gruppe skal påse, at procedurerne overholdes nøje, for at Rådet, Kommissionen og ministeren hver især kan spille den rolle effektivt, som forfatningen tildeler dem. Men samtidig vil denne gruppe kunne udgøre et fortrinligt forum, hvor sammenhængen i Unionens optræden udadtil vil kunne tage konkret form.

I henhold til et udkast til erklæring, der er knyttet som bilag til forfatningsudkastet, skal EU-udenrigsministeren bistås af en fælles tjeneste - tjenesten for EU's optræden udadtil - bestående af ansatte i Unionens delegationer i tredjelande og ved internationale organisationer. I udkastet til erklæring hedder det, at Rådet og Kommissionen bør beslutte at oprette denne tjeneste. De spørgsmål, der nævnes, drejer sig hovedsagelig om den administrative organisation og bør derfor ikke præciseres i forfatningstraktaten.

Det, der i den forbindelse er vigtigt for Kommissionen, er, at tjenesten for EU's optræden udadtil ikke udskilles fra Unionens øvrige institutioner, og at tjenesten kan udføre sit arbejde i nært samarbejde med samtlige tjenestegrene i Kommissionen.

- *Juridisk revision* -

20. Forfatningsudkastet vil blive gjort til genstand for en juridisk revision, for at regeringskonferencens drøftelser kan være baseret på en klar og juridisk korrekt tekst. Dette er væsentligt. Kommissionen er nemlig af den opfattelse, at valget mellem hvilke bestemmelser, der skal optræde i del I i forfatningen, og hvilke, der kan optræde i del III, ikke altid er lige velafstemt<sup>8</sup>, og det er ikke klart, hvorfor begrebet "fælles institutionel ramme" bibeholdes (art. I-18), lige så lidt som det er klart, hvorfor to institutioner (Revisionsretten og Den Europæiske Centralbank) ikke indgår i denne institutionelle ramme. Der er mangler i teksten<sup>9</sup>, og sprogbrugen mangler undertiden den nødvendige juridiske nøjagtighed<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> F.eks. fastlægger artikel I-20, stk. 3, antallet af årlige møder i Det Europæiske Råd, mens reglerne om beslutningstagningen i Europa-Parlamentet og i Kommissionen, som er væsentlige for disse institutioners funktionsmåde, først findes i del III (artikel III-240 og artikel III-255); en henvisning til Den Europæiske Investeringsbank burde have figureret i del I.

<sup>9</sup> F.eks. indeholder forfatningsudkastet ingen overgangsbestemmelser om Kommissionens sammensætning mellem forfatningens ikrafttræden og den 1. november 2009; udkastet indeholder ingen regler om betingelserne for udnævnelsen af Det Europæiske Råds formand og for vedkommendes udøvelse af sit mandat (f.eks. nationalitet, uafhængighed). Det er i øvrigt beklageligt, at forfatningsudkastet ikke medtager de forfatningsmæssige elementer i akten om valg af repræsentanterne

Denne juridiske revision vil gøre det muligt at angive, om teksterne stadig indeholder uklarheder, som regeringskonferencen skal tage stilling til.

## **B. Unionens politikker**

21. For borgerne har Unionen kun betydning i den udstrækning, den gennemfører sine politikker. Derfor tilslutter Kommissionen sig den indfaldsvinkel, der anlægges i forfatningsudkastet, som ikke kun begrænser sig til at opregne de grundlæggende rettigheder og Unionens institutioner, men som også omfatter en række bestemmelser, i del III, om Unionens politikker med en definition af deres mål og midlerne til deres gennemførelse.

Konventet har nøje gennemgået bestemmelserne om Unionens optræden udadtil samt om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det har fremsat udkast til artikler, som medfører en fuldstændig nyaffattelse af disse bestemmelser. Med hensyn til de øvrige politikker har konventet begrænset sig til at overtage bestemmelserne, således som de optræder i EF-traktaten i dag, og har kun foretaget enkelte mindre ændringer. De juridiske tjenester i Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen har med deres ekspertviden tilpasset EF-traktaten til den nye institutionelle ramme (navnlig bestemmelserne om procedurer og redskaber), men artiklerne er stort set forblevet uændret.

22. Inden for visse områder stammer teksterne stadig fra Rom-traktaten, der blev vedtaget i 1957. Inden for andre områder er artiklerne ændret flere gange, hvilket ikke letter forståelsen. Bestemmelserne om Unionens politikker i udkastets del III (dog ikke inden for de områder, hvor konventet har nyaffattet teksten) fremstår således som en lang, uligevægtig og kompliceret helhed, der ikke er udfærdiget i samme stil, og som frem for alt er overhalet af de politiske realiteter. Bestemmelserne om landbruget afspejler således tankerne fra 1950'erne om vækst og forsyningssikkerhed og ligger meget langt fra de centrale aspekter ved reformen af den fælles landbrugspolitik, som tager sigte på at fremme produktion af fødevarer af høj kvalitet under hensyn til miljø og udvikling i landdistrikterne ved hjælp af diversificering. Begrebet bæredygtig udvikling - som konventet fremhæver under Unionens mål - optræder således ikke i bestemmelserne om miljøpolitik. Til gengæld omfatter forfatningsudkastet en række forældede eller formålsløse bestemmelser<sup>11</sup>.

I forbindelse med udarbejdelsen af en forfatning for Unionen bør bestemmelserne om Unionens politikker derfor forenkles og opdateres.

Kommissionen er gået i gang med at forberede en sådan nyaffattelse af bestemmelserne om Unionens politikker uden dog at ændre den politiske balance eller udvide Unionens kompetencer. Den kan om ønsket forelægge konventet

---

i Europa-Parlamentet ved almindelige direkte valg, såsom europaparlamentarikernes uafhængighed eller fortegnelsen over uforenelige situationer.

<sup>10</sup> Således giver f.eks. artikel I-22, stk. 2, og artikel I-24 det indtryk, at Rådet er sammensat af medlemsstater, hvor det korrekte er, at det er sammensat af medlemmer, der repræsenterer og forpligter deres lands regering.

<sup>11</sup> F.eks.: artikel III-141 og artikel III-56, stk. 2, litra c), som vedrører Tysklands deling; eller artikel III-109, hvor det hedder, at "medlemsstaterne bestræber sig på at opretholde det bestående ligeværd mellem deres ordninger vedrørende betalt frihed".

nyaffattelsen. Kommissionen frygter dog, at regeringskonferencens tidsplan forhindrer en fuldstændig nyaffattelse af bestemmelserne om Unionens politikker.

Denne situation taler også i høj grad for, at det skal være muligt at ændre forfatningen efter en mere fleksibel fremgangsmåde, således som Kommissionen allerede har foreslået det (punkt III ovenfor). Hvis bestemmelserne om Unionens politikker ikke nyaffattes nu, er det nødvendigt at sætte Unionen i stand til at gøre det i de kommende år. Alt for stor stivhed i systemet kan få til følge, at en stor del af forfatningen, som er Unionens vigtigste tekst, kommer til at omfatte de omtalte mangler i mange år fremover.

23. I mangel af en fuldstændig nyaffattelse bør regeringskonferencen i det mindste afklare visse bestemmelser og sikre, at der er overensstemmelse mellem samtlige bestemmelser i forfatningen, navnlig ved at sørge for, at der i del III, som konventet ikke har behandlet, tages højde for alle følgerne af bestemmelserne i del I, som konventet har vist stor interesse.

*- Sammenhæng mellem Unionens og politikernes mål -*

24. Der er en vis forskydning mellem Unionens mål, som konventet har fornyet (artikel I-3), og målene for visse politikker, som ikke er gennemgået. Derfor er der problemer med manglende sammenhæng i den måde, bestemmelserne er formuleret på, og det kan måske blive vanskeligt at fortolke deres rækkevidde. Som regel er der en forbindelse mellem retsgrundlaget for gennemførelsen af Unionens politikker og de mål, som de sigter mod. Regeringskonferencen bør derfor efterprøve, om der er sammenhæng mellem Unionens overordnede mål og de mere præcise mål for politikkerne. Kommissionen mener navnlig, at bæredygtig udvikling bør være et centralt begreb i målene for miljøpolitikken, og at målene for den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik bør tages op til overvejelse, således at de i højere grad afspejler den nye indfaldsvinkel. Endvidere skal Kommissionen minde om, at det er muligt at konkretisere gennemførelsen af forfatningens mål om bæredygtig udvikling i en protokol.

*- Følgerne af kompetenceklassificering -*

25. Kommissionen mener, at regeringskonferencen bør sikre, at der er sammenhæng mellem bestemmelserne i del III og den indfaldsvinkel, som konventet har anlagt i forbindelse med kompetenceklassificering.

Konventet mente, at to områder, som hidtil har være områder med supplerende kompetence, dvs. fælles udfordringer til sikkerheden på folkesundhedsområdet og forskning, fremover bør være områder med delt kompetence. Endvidere hedder det i artikel I-14, at Unionen kan vedtage initiativer med henblik på at sikre samordning af medlemsstaternes social- og arbejdsmarkedspolitik. Teksterne i del III vedrørende disse politikker er dog ikke tilpasset i overensstemmelse hermed.

Kommissionen opfordrer derfor regeringskonferencen til at sørge for, at Unionen får kompetence til at vedtage initiativer med betydelig virkning på europæisk plan med henblik på bekæmpelse af overførbare sygdomme (f.eks. SARS) og "bioterrorisme" samt forebyggelse af alvorlige forhold, som kan bringe menneskers sundhed i fare. Kommissionen mener endvidere, at Unionens kompetence til at skabe et egentligt europæisk samarbejdsområde for forskning bør forankres entydigt i forfatningen.

- Rationalisering af procedurer -

26. Konventet har foretaget en gennemgribende rationalisering og forenkling af procedurerne. Resultatet af disse ændringer afspejles stort set i teksterne i del III, men i visse tilfælde kan der rationaliseres yderligere og skabes større sammenhæng. Kommissionen henleder navnlig regeringskonferencens opmærksomhed på de tre tilfælde, der gennemgås *bilag 4* til denne udtalelse.

**VI. BORGERNES TILSLUTNING TIL FORFATNINGSUDKASTET**

27. Til trods for åbenhed omkring konventets arbejde og inddragelse af mange organisationer fra civilsamfundet i debatten om EU's fremtid er offentligheden og befolkningen i almindelighed ikke blevet tilstrækkeligt informeret om den igangværende proces og forfatningsudkastet. Denne situation risikerer at medføre, at processen ikke kan afsluttes ordentligt. Ønsket om at bevare kontakten og dialogen med civilsamfundet, og med borgerne i almindelighed, under de sidste to etaper (regeringskonferencen og derefter ratificeringen i de enkelte medlemsstater) bør derfor udmønte sig i en mobilisering af samtlige politiske aktører og institutioner.

På grund af den type tekst, der er under udarbejdelse, og de politiske, forfatningsmæssige og valgtekniske processer, den indebærer, har medlemsstaterne et stort ansvar med hensyn til at orientere borgerne. Det er derfor afgørende, at de tiltag med offentlig debat, informationsgivning og dialog omkring EU's fremtid, som de europæiske institutioner hidtil har stået for, nu afløses af en omfattende indsats direkte fra de offentlige myndigheders side, navnlig da de råder over netop de redskaber og nære kontaktflader, som er nødvendige for at kommunikere på det niveau. Initiativerne bør også omfatte det regionale og det lokale niveau. Kommissionen viderefører i samarbejde med de øvrige institutioner sin egen indsats på europæisk plan til støtte for den offentlige debat og orientering af borgerne.

Det ville være meget lettere at mobilisere borgerne omkring det europæiske projekt, hvis alle medlemsstaterne ratificerede forfatningen samtidigt, enten ved afstemning i parlamentet eller ved folkeafstemning.

## **BILAG**

### **BILAG 1 - Beslutningstagning i Kommissionen**

Hvert år træffer Kommissionen henved 10 000 afgørelser, men under 3% træffes af kollegiet efter behandling på det ugentlige møde og ca. 30% ved skriftlig procedure (*jf. nedenstående tabel*). Det drejer sig naturligvis om de vigtigste afgørelser, og det må konstateres, at langt de fleste afgørelser træffes efter andre procedurer.

Forretningsordenen opregner fire procedurer :

- "mundtlig procedure": afgørelserne træffes af kollegiet på de ugentlige møder
- "skriftlig procedure": afgørelserne betragtes som vedtaget af Kommissionen, hvis intet medlem har fremsat forbehold inden for en given frist over for et forslag, som er fremsendt skriftligt; hvis der fremsættes forbehold, træffes afgørelsen ved mundtlig procedure
- "bemyndigelsesprocedure": afgørelserne træffes af et eller flere medlemmer af Kommissionen, som er bemyndiget til at træffe forvaltningsmæssige og administrative foranstaltninger i Kommissionens navn
- "delegationsprocedure": afgørelserne træffes af en generaldirektør, som Kommissionen ved delegation har givet beføjelse til at træffe forvaltningsmæssige og administrative foranstaltninger på Kommissionens vegne.

I forbindelse med afgørelser, som træffes på Kommissionens vegne ved bemyndigelse eller delegation, sikres princippet om kollegialt ansvar ved særlige foranstaltninger, navnlig grænser og betingelser for bemyndigelse eller delegation, interne høringer og orientering af alle Kommissionens medlemmer om de truffne afgørelser.

For at forstå Kommissionens funktionsmåde er det også vigtigt at vide, at alle afgørelser træffes på forslag af et kommissionsmedlem, som dog normalt søger tilslutning blandt de mest berørte kolleger forinden. Forslag til afgørelser afspejler derfor allerede de mest berørte kommissærers synspunkter. Samtidig skal en eller flere kolleger ofte forud give tilslutning til, at et kommissionsmedlem træffer afgørelse ved bemyndigelsesprocedure.

I øvrigt har Kommissionen nedsat en række arbejdsgrupper i eget regi, som består af kommissionsmedlemmer med ansvarsområder, som er forbundet med hinanden (f.eks. gruppen af kommissærer med ansvar for forbindelser til tredjelande) . Disse grupper har ikke på indeværende tidspunkt beslutningskompetence og giver alene mulighed for, at visse spørgsmål kan behandles af de mest berørte kommissærer.

Selvom alle kommissærer på den ene eller den anden måde er med til at træffe samtlige afgørelser i Kommissionen, afhænger langt de fleste afgørelser derfor i virkeligheden af et begrænset antal kommissærer, og i nogle tilfælde kun af en enkelt.

|                                | <b>2000</b> |       | <b>2001</b> |       | <b>2002</b> |       | <b>27.08.03</b> |       |
|--------------------------------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-----------------|-------|
| <b>Mundtlig procedure (*)</b>  | 572         | 5,8%  | 426         | 4,6%  | 221         | 2,4%  | 125             | 2,3%  |
| <b>Skriftlig procedure</b>     | 3042        | 30,7% | 3009        | 32,2% | 2622        | 28,7% | 1590            | 29,2% |
| <b>Bemyndigelses-procedure</b> | 6300        | 63,5% | 5893        | 63,1% | 3357        | 36,7% | 1475            | 27,1% |
| <b>Delegations-procedure</b>   | 0           | 0     | 8           | 0,1%  | 2946        | 32,2% | 2250            | 41,4% |
| <b>I alt</b>                   | 9914        | 100%  | 9336        | 100%  | 9146        | 100%  | 5440            | 100%  |

(\*) Antal gange, hvor Kommissionen har foretaget en afstemning :

2000 : 3 ud af 572

2001 : 3 ud af 426

2002 : 4 ud af 221

2003 : 1 ud af 125.

## **BILAG 2 - Forslag til Kommissionens sammensætning og organisation**

### **Ændring af artikel I-25 i forfatningsudkastet**

" 1. (uændret) <sup>12</sup>

2. (uændret) <sup>13</sup>

3. Kommissionen består af en statsborger fra hver medlemsstat, herunder formanden og EU-udenrigsministeren.

Kommissionen er opdelt i grupper af kommissærer for de vigtigste kompetenceområder i overensstemmelse med forretningsordenen.

4. Kommissionens afgørelser træffes af et flertal af dens medlemmer, jf. dog følgende afsnit, eller af en gruppe af kommissærer eller et medlem, som har bemyndigelse til at træffe afgørelser på Kommissionens vegne.

Kommissionen vedtager med to tredjedele af sine medlemmer forretningsordenen, som indeholder regler om bemyndigelse og muligheden for at forelægge et spørgsmål til afgørelse for alle Kommissionens medlemmer.

5. Kommissionen varetager sine opgaver i overensstemmelse med de politiske retningslinjer, som udstikkes af formanden, der fastlægger den interne organisation, jf. dog stk. 3 og 4, for at sikre sammenhæng, effektivitet og kollegialitet i dens arbejde.

Kommissionens ansvarsområder fordeles mellem dens medlemmer af formanden. Formanden kan ændre fordelingen af disse ansvarsområder i løbet af en mandatperiode.

Kommissionsmedlemmerne udøver de hverv, der tillægges dem af formanden, under dennes tilsyn.

Et kommissionsmedlem træder tilbage, hvis formanden anmoder herom.

---

<sup>12</sup> "Europa-Kommissionen fremmer de almene europæiske interesser og tager passende initiativer med henblik herpå. Den overvåger anvendelsen af bestemmelserne i forfatningen og af de bestemmelser, der træffes af institutionerne på grundlag heraf. Den drager omsorg for gennemførelsen af EU-retten under Domstolens kontrol. Den gennemfører budgettet og forvalter programmerne. Den udøver koordinerings-, gennemførelses- og forvaltningsfunktioner på de betingelser, der er fastsat i forfatningen. Bortset fra den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og de øvrige tilfælde, der er nævnt i forfatningen, varetager den Unionens repræsentation udadtil. Den er initiativtager til Unionens årlige og flerårige programmering med henblik på indgåelse af interinstitutionelle aftaler."

<sup>13</sup> "Medmindre andet er fastsat i forfatningen, kan lovgivningsmæssige EU-retsakter kun vedtages på forslag af Kommissionen. Andre retsakter vedtages på forslag af Kommissionen, når dette er fastsat i forfatningen."

6. (stk. 4 uændret)<sup>14</sup>
7. Kommissionen er som kollegium ansvarlig over for Europa-Parlamentet. "

### **Ændring af artikel I-26 i forfatningsudkastet**

- " 1. (uændret)<sup>15</sup>
2. Regeringen i hver medlemsstat, dog ikke i dem, hvor formanden og EU-udenrigsministeren har oprindelse, opstiller en liste med tre personer - hvorpå begge køn er repræsenteret - som den anser for kvalificerede til at udøve hvervet som medlem af Kommissionen.
- Formanden udpeger fra hver liste en person til medlem af Kommissionen. Formanden, EU-udenrigsministeren og de øvrige udpegede medlemmer godkendes som kollegium af Europa-Parlamentet ved afstemning.
3. Efter Parlamentets godkendelse påbegynder Kommissionens sit arbejde den 1. november efter datoen for valgene til Europa-Parlamentet. Kommissionens mandatperiode er fem år. "

### **Ændring af artikel III-250 til III-256**

I artikel III-251, III-252 og III-253 erstattes udtrykket "Europa-kommissærerne og kommissærerne " med : " Kommissionens medlemmer" . Artikel III-250, III-254, III-255 og III-256 bør udgå, da det materielle indhold i disse bestemmelser gengives i artikel I-25 og I-26 som ændret.

---

<sup>14</sup> «Kommissionen udfører sine opgaver i fuldkommen uafhængighed. Europa-kommissærerne og kommissærerne må ved udførelsen af deres pligter hverken søge eller modtage instruktioner fra nogen regering eller noget andet organ."

<sup>15</sup> «Under hensyntagen til valget til Europa-Parlamentet og efter passende høringer foreslår Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal Europa-Parlamentet en kandidat til posten som formand for Kommissionen. Denne kandidat vælges af Europa-Parlamentet med et flertal af dets medlemmer. Hvis denne kandidat ikke får flertal, foreslår Det Europæiske Råd inden en måned Europa-Parlamentet en ny kandidat efter samme procedure."

### **BILAG 3 : Kommissionens organisation - eksempel**

Kommissionen kan organiseres efter følgende principper :

- Kommissionen opretter i eget regi grupper af kommissærer.
- Hver gruppe har mindst syv medlemmer; kommissionsmedlemmer kan, med undtagelse af formanden, ikke deltage i mere end tre grupper.
- De enkelte gruppers sammensætning bestemmes af formanden, som dels bør tage hensyn til de enkelte kommissærers ansvarsområder, dels til kravet om, at grupperne skal repræsentere hele kollegiet.
- EU-udenrigsministeren er formand for gruppen af kommissærer med ansvar for forbindelser til tredjelande. Formændene for de øvrige grupper udnævnes af Kommissionen, på forslag af formanden for kommissionen, blandt de enkelte gruppers medlemmer.
- Kollegiet drøfter regelmæssigt de politiske retningslinjer og træffer følgende afgørelser :
  - de vigtigste afgørelser, som opregnes i forretningsordenen (f.eks. årsprogrammet, forslaget til Unionens budget, de finansielle perspektiver, sagsanlæg)
  - de afgørelser, som formanden eller den kompetente gruppe på området sætter på kollegiets dagsorden, fordi det skønnes, at de forestående afgørelser bør drøftes af samtlige Kommissionens medlemmer på grund af deres betydning eller særlige karakter
  - enhver afgørelse, som et medlem af Kommissionen - efter at have fået kendskab til den kompetente gruppes forslag til afgørelse - skønner bør drøftes af hele Kommissionen.
- Kommissionens øvrige afgørelser træffes på dens vegne af den gruppe af kommissærer, som er kompetent på området.
- Afgørelser i grupper af kommissærer træffes med et flertal af gruppens medlemmer.
- Forslag til afgørelser, som træffes på Kommissionens vegne af grupper af kommissærer, fremsendes i behørig tid til samtlige kommissærer, som alle har ret til at fremsætte skriftlige bemærkninger til den berørte gruppe af kommissærer.

#### **BILAG 4 - Rationalisering af visse procedurer**

Som forklaret i udtalelsens punkt 26 opfordrer Kommissionen navnlig regeringskonferencen til at tage følgende punkter op til nærmere overvejelse :

##### *- Den fælles landbrugspolitik -*

I artikel III-127 i forfatningsudkastet skelnes der med rette mellem landbrugsforanstaltninger, som er af lovgivningsmæssig karakter (og som derfor vedtages i overensstemmelse med lovgivningsproceduren), og foranstaltninger, som ikke er af lovgivningsmæssig karakter, selvom de vedtages med direkte hjemmel i forfatningen. Med hensyn til sidstnævnte hedder det i forfatningsudkastet, at ministerrådet vedtager bekendtgørelser eller afgørelser på forslag af Kommissionen (stk. 3).

Artikel III-127, stk. 3, bør dog også indeholde en bestemmelse om høring af Europa-Parlamentet for at sikre, at der fortsat er sammenhæng med de love og rammelove, der vedtages på landbrugsområdet, og for at undgå, at Parlamentet bliver ringere stillet i forhold til den nuværende situation i forbindelse med disse foranstaltninger.

Endvidere bør det tilføjes, at gennemførelsesbestemmelserne til Rådets bekendtgørelser og afgørelser vedtages af Kommissionen. Da der i forfatningsudkastet allerede er foretaget et valg mellem foranstaltninger af lovgivningsmæssig karakter og foranstaltninger, som ikke er af lovgivningsmæssig karakter, samtidig med at det bestemmes, at de vigtigste af sidstnævnte skal henhøre under Rådets kompetence, er det ikke nødvendigt, at Rådet forbeholder sig ret til at gennemføre sine egne foranstaltninger i forfatningen. I henhold til artikel I-36 kan Rådet, som det allerede nu er tilfældet, forbeholde sig ret til at vedtage gennemførelsesbestemmelserne i afledt ret i specifikke, behørigt begrundede tilfælde.

##### *- Koordinering af socialsikringsordninger -*

Med forordning nr. 1408/71 er der indført et system til koordinering af socialsikringsordningerne. Det hviler i øjeblikket på EF-traktatens artikel 42 (lønmodtagere) og artikel 308 (selvstændige og andre ydelsesberettigede). Bestemmelserne foreskriver forskellige procedurer (artikel 42 : fælles beslutningstagning, artikel 308 : høring af Europa-Parlamentet), men Rådet skal i begge tilfælde træffe enstemmig afgørelse. Konventet ophævede imidlertid kravet om enstemmighed i forbindelse med artikel 42 (hvis ordlyd gengives i artikel III-21 i forfatningsudkastet), da retsgrundlaget foreskriver fælles beslutningstagning.

Da forordning nr. 1408/71 ikke blot finder anvendelse på lønmodtagere, er artikel III-21 udvidet til at omfatte selvstændige. Disse ændringer tjener dog ikke noget formål, for artikel III-21 omfatter ikke alle de personer, som drager nytte af forordning nr. 1408/71 (navnlig : studerende, embedsmænd), og det er derfor fortsat nødvendigt at anvende artikel 308, svarende til artikel I-17. Kommissionen opfordrer derfor regeringskonferencen til gøre artikel III-21 mere præcis, således at denne bestemmelse fremover bliver det eneste retsgrundlag for de ændringer, der skal foretages af forordning nr. 1408/71.

*- Forskningspolitik -*

I henhold til artikel III-149 fastlægges det flerårige rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling ved europæiske love, dvs. efter lovgivningsproceduren. Særprogrammerne for forskning vedtages derimod af Rådet på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, jf. artikel III-149, stk. 4. Det flerårige rammeprogram og særprogrammerne udgør imidlertid et hele, som fremlægges og vedtages som en samlet pakke. Derfor ville det være mest hensigtsmæssigt at anvende den samme procedure, dvs. lovgivningsproceduren, til at vedtage samtlige forskningsprogrammer.

## **BILAG 5 - Bemærkninger til færdiggørelsen af forfatningsudkastet**

Kommissionen håber ligesom Det Europæiske Råd i Thessaloniki, at forfatningstraktaten kan undertegnes hurtigst muligt efter den 1. maj 2004. Den mener også, at den 9. maj ville være en perfekt symbolsk dato for denne ceremoni.

Men det er ikke nok, at regeringskonferencen vedtager det udkast til forfatning, som konventet har udarbejdet, selv efter at det i givet fald er forbedret og præciseret nærmere, for teksten dækker ikke hele Unionens primærret (som bl.a. omfatter tiltrædelsestraktaterne og de mange protokoller), selvom traktaten om forfatning ophæver og erstatter de grundlæggende traktater (Rom-traktaten og Maastricht-traktaten). Der er således lang vej, inden den nye forfatning for Europa foreligger i fuldstændig og færdig udgave.

Det resterende arbejde er for en stor del af teknisk og juridisk karakter og kan varetages af den juridiske tjeneste i de tre institutioner. Der skal dog fortsat træffes politisk afgørelse om en række punkter. Dette arbejde omfatter mange forskellige spørgsmål, som Kommissionen skal fremsætte følgende bemærkninger til:

### *- Traktaterne -*

Konventet har overladt det til regeringskonferencen af udfærdige protokollen med listen over traktater og akter, der skal ophæves (artikel IV-2).

For at kunne opstille denne liste bliver regeringskonferencen først nødt til at gennemgå de fire forudgående tiltrædelsesakter i deres helhed (1972, 1979, 1985, 1994). Hovedparten af bestemmelserne i disse akter er forældede, for overgangsperioderne er udløbet, men enkelte bestemmelser i disse akter (og de tilknyttede protokoller) er stadig gældende. Nogle af disse bestemmelser, navnlig dem om undtagelser eller særordninger for visse territoriale områder, kan vise sig at blive politisk meget følsomme. De bestemmelser, som regeringskonferencen stadig anser for at være relevante, skal integreres i forfatningen, eller knyttes til forfatningen i en protokol. Kommissionen opfordrer regeringskonferencen til at benytte sig af denne lejlighed til at nyaffatte i en enkelt protokol alle de bestemmelser om forfatningens territoriale anvendelsesområde og særordningerne for visse territoriale områder, som i dag er spredt på forskellige akter.

Regeringskonferencen skal undersøge, hvilke tilpasninger der skal foretages af den seneste tiltrædelsestraktat (2003), hvor en lang række bestemmelser stadig vil være relevante, når forfatningen træder i kraft, således at den fortsat har virkning, selvom det retsgrundlag, som denne tiltrædelsestraktat hviler på, erstattes af forfatningen.

### *- Protokoller -*

Rent politisk kan det vise sig at blive endnu vanskeligere at opstille listen over protokoller, som fortsat skal finde anvendelse. I dag er der faktisk knyttet over tredive protokoller til EF- og EU-traktaten. Nogle af protokollerne er generelle (f.eks. statuten for Domstolen, ECBS og ECB, EIB); andre vedrører helt præcise spørgsmål eller en medlemsstats stilling i forhold til traktaternes generelle bestemmelser. Med hensyn til sidstnævnte protokoller skal regeringskonferencen finde ud af, om det er relevant at beholde dem.

Det er dog ikke nok at opstille en liste over de protokoller, der bør beholdes. Regeringskonferencen skal også sørge for, at der er overensstemmelse mellem protokollerne og forfatningen. Det drejer sig ikke blot om at udskifte henvisningerne til traktaterne, men også om at undersøge, om samtlige bestemmelser i protokollerne svarer til de nye retsregler, der følger af forfatningen, og de procedurer og former for akter, den omhandler.

Kommissionen skal navnlig henlede opmærksomheden på de forskellige protokoller, som vedrører fri bevægelighed for personer og integration af de gældende Schengen-bestemmelser i unionsregi. Da hele afsnittet om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed nyaffattes, bør disse protokoller omskrives i deres helhed. Kommissionen opfordrer regeringskonferencen til at benytte sig af denne lejlighed til at forenkle og rationalisere "Schengen-ordningen", således at "Schengen" ikke længere er et forstærket samarbejde, og ordningen kommer til at henhøre under almindelige retsbestemmelser, hvor de medlemsstater, der i dag har en særordning - og som ønsker af bevare virkningen af de nuværende protokoller - blot kan benytte sig af en undtagelsesbestemmelse med mulighed for "opt-in" (tiltrædelse på et senere tidspunkt). Kommissionen mener under alle omstændigheder ikke, at det er muligt at opretholde undtagelser, som udelukkende refererer til retsreglernes forskellige karakter (international ret eller fællesskabsret) og ikke, hvorvidt reglernes indhold finder anvendelse eller ej.

*- Erklæringer -*

Regeringskonferencen bliver også nødt til at behandle de erklæringer, der blev fremsat af regeringskonferencen eller ensidigt af en delegation, da de tidligere traktater blev undertegnet. Mange tjener ikke længere noget formål eller er i mellemtiden overhalet af udviklingen. Nogle af dem har dog stadig betydning. Til forskel fra protokollerne har erklæringerne ingen bindende retsvirkning. De kan derfor ikke ændres, ophæves eller forblive gældende. Når de traktatbestemmelser, som erklæringerne henviser til, ophæves, mister de hele deres relevans. Derfor er det et spørgsmål, om regeringskonferencen ønsker at fremsætte nye erklæringer, som gengiver indholdet i visse tidligere erklæringer, og i givet fald at fastlægge formuleringen. Det samme gælder de ensidige erklæringer, selvom Kommissionen kraftigt opfordrer delegationerne til at fremsætte så få erklæringer som muligt. Mange erklæringer risikerer faktisk at give et fejlagtigt indtryk af forfatningens anvendelsesområde og kan blive opfattet forkert af offentligheden i den periode, hvor forfatningstraktaten er til ratificering.

*- Euratom-traktaten -*

Med hensyn til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom) udarbejdede konventet en protokol, som ophæver en række af traktatens bestemmelser. Teksten blev udformet i forventning om, at Atomenergifællesskabet og Unionen skulle forenes i en enkelt juridisk person, men konventet besluttede at foreslå, at Euratom forbliver en særskilt juridisk person, uden dog at foretage de nødvendige ændringer af protokollen. Uden bestemmelser om den fælles institutionelle ramme for Unionen og Euratom, en bestemmelse svarende til den nuværende artikel 305 i EF-traktaten og bestemmelser om ændring og tiltrædelse af Euratom-traktaten, er retsgrundlaget for Euratom ufuldstændigt, og der findes ingen regler om retsforholdet mellem Euratom og Unionen i henhold til forfatningen.

*- Andre aspekter ved færdiggørelsen af traktaten om forfatning -*

Konventet har også overladt det til regeringskonferencen at udfærdige to andre protokoller :

- protokollen om struktureret samarbejde på forsvarsområdet (artikel III-213)
- protokollen om de betingelser, hvorpå institutionernes retsakter forbliver i kraft (artikel IV-3).

Sidstnævnte er af afgørende betydning for retssikkerheden og skal derfor redigeres således, at der ikke kan gøres juridiske indsigelser. Derfor opfordrer Kommissionen regeringskonferencen til at overlade det til den juridiske tjeneste i de tre institutioner at udarbejde et forslag i fællesskab og anmode Domstolen om at afgive udtalelse om forslaget.

Endelig skal regeringskonferencen vurdere, om der er balance i forfatningen som helhed. Forfatningsudkastet indeholder gentagelser (navnlig med chartret), og der er et skævt forhold mellem flere bestemmelser i del I og del III. Del I indeholder lange specifikke artikler om gennemførelsen af visse politikker (jf. artikel I-39, I-40, I-41 og I-56). De bestemmelser, som er relevante for en given politik, optræder ikke samlet, og derfor er det vanskeligt at læse forfatningen, der er risiko for modsigelser, og der opstår gentagelser. Kommissionen mener også, at en række bestemmelser om institutionerne, som nu optræder i del III, med fordel kan blive indføjet i forfatningens del I.