



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 19 september 2003 (24.9)
(OR. fr)**

12654/03

POLGEN 59

FÖLJENOT

från:	Patricia BUGNOT, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
mottagen den:	19 september 2003
till:	Javier SOLANA, generalsekreterare/hög representant
Ärende:	En konstitution för unionen Kommissionens yttrande enligt artikel 48 i Fördraget om Europeiska unionen om sammankallande av en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar i syfte att ändra fördragen

För delegationerna bifogas kommissionens dokument – KOM(2003) 548 slutlig.

Bilaga: KOM(2003) 548 slutlig



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 17.9.2003
KOM(2003) 548 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

EN KONSTITUTION FÖR UNIONEN

**Kommissionens yttrande enligt artikel 48 i Fördraget om Europeiska unionen om
sammankallande av en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar i
syfte att ändra fördragen**

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

EN KONSTITUTION FÖR UNIONEN

Kommissionens yttrande enligt artikel 48 i Fördraget om Europeiska unionen om sammankallande av en konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar i syfte att ändra fördragen

Inledning

Det utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa som konventet har utarbetat skall ersätta de fördrag som unionen bygger på och ingår därmed i ett konstitutionellt arbete. Det utgör därför ett viktigt steg i det europeiska projektet samtidigt som det bibehåller det regelverk som utvecklats under femtio års integration. Den institutionella strukturen grundas även fortsättningsvis i huvudsak på gemenskapsmetoden, som får ett utvidgat tillämpningsområde.

Konstitutionen kommer att vara slutpunkten för den breda och ingående debatt om unionens framtid som Europeiska rådet inledde i Nice, och som visat sig vara mycket fruktbar. Konventet sammankallades av Europeiska rådet i Laeken för att granska de viktigaste frågor som den framtida utvecklingen av unionen medför och för att söka olika möjliga lösningar. Konventet har överträffat alla förväntningar genom att utarbeta ett utkast till konstitution för Europa.

Trots att utkastet till konstitution inte är heltäckande välkomnar dock kommissionen särskilt att det

- i grunden ser över unionens struktur, särskilt genom att ge Europeiska unionen en ställning som en enda juridisk person och därmed slår samman unionen med Europeiska gemenskapen¹, låter unionens pelarstruktur utgå och integrerar stadgan om de grundläggande rättigheterna i konstitutionen så att den får en bindande rättsverkan,
- inför många reformer som förbättrar unionens funktionssätt, särskilt genom att utvidga tillämpningen av medbeslutandeförfarandet för antagande av europeiska lagar och genom att föreskriva full öppenhet och insyn i rådets lagstiftningsarbete, bibehålla den flexibilitet som krävs för att agera i ett system som är mer utvecklat och balanserat när det gäller befogenhetsfördelningen i unionen, ersätta den komplicerade definitionen av kvalificerad majoritet som det beslutades om i Nicefördraget med den enklare och mer demokratiska modellen med dubbel majoritet, befästa kommissionens rätt att ta initiativ till lagstiftning och principen om interinstitutionell planering av unionens arbete, förenkla och förtydliga unionens åtgärdsinstrument samt förstärka kontrollen när det gäller iakttagandet av

¹¹ Med undantag av Euratom.

subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och de nationella parlamentens roll i den europeiska integrationen,

- ökar unionens möjligheter att agera, särskilt genom att utvidga gemenskapsmetoden till alla frågor som rör området med frihet, säkerhet och rättvisa, inrätta befattningen *utrikesminister*, som både är ledamot av kommissionen och rådets bemyndigade ställföreträdare, vilket innebär att unionen kan bedriva en mer enhetlig verksamhet och representation utanför unionen, modernisera bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt utveckla den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och tillåta de medlemsstater som önskar att öka sina möjligheter att agera inom en gemensam ram.

Kommissionen gläder sig över dessa resultat av konventets arbete och anser därför att utkastet till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa bör ligga till grund för arbetet under den regeringskonferens som skall sammankallas enligt artikel 48 i EU-fördraget.

*

Vid mötet i Thessaloniki beslutade Europeiska rådet att utkastet till konstitution skulle tjäna som en god utgångspunkt för regeringskonferensen och att medlemsstaterna i den utvidgade unionen skulle underteckna det konstitutionella fördraget så snart som möjligt efter den 1 maj 2004. För att kunna hålla denna tidsplan och för att mer allmänt bibehålla den politiska dynamik som konventet har skapat, är det viktigt att regeringskonferensen inte rubbar den övergripande balansen i utkastet till konstitution och inte åter diskuterar alla frågor som konventet har granskat ingående och enats om. Regeringskonferensen kan dock inte fräntas sitt politiska ansvar, som består i att göra det möjligt för stats- och regeringscheferna att lägga fram konstitutionen för ratificering. Vissa aspekter i utkastet till konstitution visar tydligt att det resultat som uppnåtts är ofullständigt eller otillräckligt. Det är kommissionens ansvar att visa vilka dessa aspekter är.

Kommissionen anser att regeringskonferensens uppgift bör vara att förbättra, förtydliga och slutföra utformningen av utkastet till konstitution.

*

Det går att förbättra utkastet till konstitution på ett begränsat antal punkter utan att rubba den allmänna jämvikten.

Den metod som föreslås för sammansättning av kommissionen, som inte framstår som praktiskt möjlig med hänsyn till kommissionens faktiska funktionssätt, bör ses över och ändras av regeringskonferensen, utan att man därför åter behöver ta upp övriga institutionella frågor. Eftersom man i konventet var överens om att alla medlemsstater skall betraktas som jämlika när det gäller sammansättningen av kommissionskollegiet bör det vara möjligt att hitta en modell för sammansättningen som i högre grad tillgodoser kraven på legitimitet och effektivitet i kommissionens arbete.

Regeringskonferensen bör också kunna öka unionens möjligheter att fatta beslut genom att ytterligare inskränka kravet på enhällighet. Genom en riktad och precis granskning av relevanta bestämmelser under regeringskonferensen bör det vara möjligt att övervinna det motstånd som företrädarna för vissa regeringar uttryckte under konventets arbete.

Genom att alla bestämmelser i gällande fördrag har ersatts, bestämmelserna om den yttre verksamheten och om området med frihet, säkerhet och rättvisa har omarbetats och alla bestämmelser om de olika politikområdena har förts över till konstitutionen har den oundvikligen blivit lång och relativt detaljerad. Det måste föreskrivas förfaranden som möjliggör en smidigare ändring av mindre väsentliga bestämmelser i konstitutionen.

I fråga om ekonomiska styrelseformer borde konstitutionen göra det möjligt för de medlemsstater som har infört euron som valuta att med hjälp av unionens förfaranden föra en mer samordnad ekonomisk politik.

*

Utkastet till konstitution innehåller dessutom vissa redaktionella oklarheter och tvetydigheter. Det får dock inte finnas några missförstånd om den konstitutionella pakt som medlemsstaterna gör sig redo att sluta. Under och även efter ratifikationsperioden måste en tolkning av de antagna bestämmelsernas räckvidd kunna ges som godtas av alla. Regeringskonferensen måste därför behandla de frågor om texternas innebörd som delegationerna kan komma att ta upp. Regeringskonferensen måste också säkerställa en fullständig samstämmighet mellan de nya eller omarbetade bestämmelserna i utkastet till konstitution och de bestämmelser som förts över utan någon närmare granskning.

*

Regeringskonferensen skall vidare slutföra utformningen av texten i det konstitutionella fördraget. Konventet sammankallades för att granska de viktigaste konstitutionella frågorna och var därför varken förberett eller utrustat för att utarbeta bestämmelser som omfattar hela unionens primärrätt. Regeringskonferensen skall ändå anta en konstitution som formats i en språkdräkt och en disposition som medborgarna förstår, men som samtidigt uppfyller alla de tekniska och juridiska krav som ställs på ett fördrag som skall ratificeras av samtliga medlemsstater, i vissa fall genom folkomröstning.

Konventet har avsiktligt överlåtit åt regeringskonferensen att granska övriga texter i unionens primärrätt (bl.a. protokollen och anslutningsfördragen). Eftersom konstitutionen skall ersätta alla fördrag som unionen grundas på måste regeringskonferensen fästa den uppmärksamhet som krävs vid detta. Kommissionen är redo att ställa sin tekniska sakkunskap till förfogande för detta arbete. Några synpunkter på detta finns i *bilaga 5* till detta yttrande.

I. KOMMISSIONEN: SAMMANSÄTTNING OCH BESLUTFATTANDE

1. Frågan om kommissionens sammansättning var nog en av de svåraste frågor som konventet hade att behandla. Svaret på denna fråga får nämligen direkta konsekvenser för med vilken auktoritet kommissionen kan utöva den funktion som den anförtroddes av den europeiska integrationens grundare och som hädanefter kommer att befästas i konstitutionen: att tillvarata det gemensamma intresset, vara en drivkraft för integrationen och fungera som unionens verkställande organ. I en union med 25 medlemsstater eller fler finns det dock ingen enkel modell som på ett smidigt sätt garanterar den legitimitet och effektivitet i kommissionens arbete som är nödvändig för att den skall kunna utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt.

Efter regeringskonferensen i Amsterdam har det förts en debatt om kommissionens sammansättning mellan dem som förespråkar en kommission som består av en medborgare från varje medlemsstat och dem som förespråkar en mer begränsad kommission. Trots att man under regeringskonferensen i Nice valde att inom ramen för en allmän kompromiss på sikt införa den andra lösningen kunde regeringskonferensen inte då fastställa ett definitivt antal ledamöter i kommissionen.

2. Kommissionen anser att den konkreta lösning som föreslås i utkastet till konstitution – en kommission som består av en ledamot från varje medlemsstat samtidigt som det görs en åtskillnad i fråga om rösträtt – är komplicerad, förvirrande² och opraktisk. Den kombinerar nackdelarna med de två ovannämnda alternativen, eftersom den riskerar att rasera grunden för det kollektiva ansvaret, dvs. att alla ledamöter av kommissionen är jämlika. Denna lösning kan komma att avvisas av medborgarna och därmed försvåra ratificeringen. När det gäller den ställning som ledamöterna utan rösträtt skall ha, tillkommer dessutom att utkastet till konstitution lämnar många väsentliga frågor öppna i fråga om kommissionens konkreta funktionssätt³. Oavsett vilket svar som ges på dessa frågor belyser det bristerna i det system som föreslås. Om ledamöterna utan rösträtt tilldelas ett ansvarsområde förstår man inte hur de i praktiken skall kunna ta detta ansvar när de inte får medverka i det kollektiva beslutsfattandet. Om de även berövas alla ansvarsområden förstår man inte vilken funktion de skulle kunna ha i kollegiet.

Kommissionen fruktar att den lösning som föreslås i utkastet till konstitution, med kommissionsledamöter av ”första” och ”andra” klass, kommer att inverka på kommissionens legitimitet och effektivitet. Utkastet till konstitution måste och kan

² Bland annat genom den åtskillnad som görs mellan ”kommissionen” och ”kollegiet” och mellan ”europeiska kommissionärer” och ”kommissionärer”. Termen ”europeisk kommissionär” avser ibland alla ledamöter i ”kollegiet”, inklusive ordförande och utrikesminister (t.ex. i artikel I-25.4 och I-25.5 och artiklarna III-250, III-251 och III-253), medan den i andra fall endast avser de tretton övriga ledamöterna i kollegiet (t.ex. i artiklarna I-25.3 och I-26.2 samt artiklarna III-252 och III-254).

³ Är ”kommissionärerna utan rösträtt” ledamöter av kommissionen, eller konkret uttryckt, vilka rättigheter har de? Får de medverka i kollegiets möten och delta i dess diskussioner? Kan de avbryta ett skriftligt förfarande? Kan de bemyndigas att fatta beslut på kommissionens vägnar? Kan de tilldelas ett särskilt ansvar för ett verksamhetsområde med rätt att ge instruktioner till en avdelning vid kommissionen (”handha en portfölj”)? I vilket förhållande står de till ordföranden (som enligt texten är personligt ansvarig för deras verksamhet, vilket direkt strider mot principen om kollektivt ansvar, samtidigt som konventet avslag förslag om att införa ett personligt politiskt ansvar för kommissionsledamöterna)?

förbättras, vilket också inbegriper en omfattande redaktionell förenkling av relevanta bestämmelser.

Dessa ändringar måste grundas på att man bibehåller principen om att alla kommissionsledamöter skall vara jämlika när det gäller utarbetandet av förslag och beslutsfattande, vilket alltid har varit en grundprincip för att legitimera kommissionens verksamhet, samt på en mer realistisk och praktisk organisation av beslutsfattandet i kommissionen.

3. Konventet har beslutat att kommissionen skall bestå av en medborgare från varje medlemsstat. Kommissionen anser att alla ledamöter av kommissionen skall ha samma rättigheter och skyldigheter. Eftersom den lösning som föreslås i utkastet till konstitution är resultatet av ett mycket starkt motstånd mot en begränsad kommission från en stor majoritet av konventets ledamöter, är detta alternativ det enda som garanterar att alla nationella synvinklar, kulturer och identiteter faktiskt beaktas vid kommissionens överläggningar.
4. Med de nuvarande reglerna för beslutsfattande i kommissionen kan en kommission med 20 ledamöter fungera effektivt, vilket visas i *bilaga 1*. För att den framtida kommissionen, som kommer att bestå av lika många ledamöter som medlemsstater, skall kunna fortsätta att utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt krävs dock en viss strukturering av kollegiet. För att bibehålla principen om det kollektiva ansvaret är det i själva verket inte nödvändigt att alla kommissionsledamöter medverkar i alla beslut som fattas på kommissionens vägnar.

Kommissionen föreslår därför att decentraliseringen av beslutsfattandet i kommissionen utökas och formaliseras genom att kollegiet struktureras i ett visst antal grupper av kommissionärer, samtidigt som nödvändiga åtgärder vidtas för att garantera det kollektiva ansvaret och en samstämmig politik. De ändringar som krävs i utkastet till konstitution återfinns i *bilaga 2*.

Kollegiet, bestående av samtliga kommissionsledamöter, skulle bara behandla de viktigaste frågorna och endast behöva fatta ett begränsat antal beslut. Övriga kommissionsbeslut skulle fattas av grupperna av kommissionärer, där var och en verkar inom sina egna befogenhetsområden enligt de allmänna riktlinjer som kollegiet fastställer.

5. Detaljerna i detta system och befogenhetsfördelningen mellan grupperna och kollegiet bör fastställas i kommissionens arbetsordning, med iakttagande av principen om att varje institution själv beslutar om sin egen organisation. Ett exempel på sådana bestämmelser finns i *bilaga 3*.

II. INSKRÄNKT TILLÄMPNING AV ENHÄLLIGHET I DEN UTVIDGADE UNIONEN

6. Genom de fyra senaste regeringskonferenserna har röstningen med kvalificerad majoritet utökats betydligt. Till detta har konventet lagt till ytterligare några fall.

Det är dock kommissionens ansvar att tydligt varna regeringskonferensen för att framstegen är otillräckliga för att unionen fullt ut skall kunna förverkliga sina mål enligt utkastet till konstitution. Utkastet till konstitution ger Europeiska rådet möjlighet att besluta om att ett område där rådets beslut fattas enhälligt härnäst skall omfattas av kvalificerad majoritet (artikel I-24.4). Denna möjlighet kräver dock i sig ett enhälligt beslut i Europeiska rådet och erfarenheten visar att de ”möjligheter” som infördes för en rad befogenheter genom Maastricht- och Amsterdamfördragen aldrig har utnyttjats.

7. Utkastet till konstitution innehåller fortfarande åtskilliga bestämmelser som föreskriver beslut med enhällighet i rådet eller liknande beslutsformer (konsensus i Europeiska rådet, medlemsstaternas regeringar i samförstånd). Det skulle vara orealistiskt att begära ändringar av alla dessa bestämmelser i syfte att föreskriva beslut med kvalificerad majoritet. Det skulle heller inte vara lämpligt med hänsyn till de stora skillnaderna mellan de olika fall det gäller. Inom vissa områden kommer konstitutionen att behöva ändras för att unionen skall kunna agera effektivt.

Det finns emellertid olika möjligheter att inskränka tillämpningen av enhällighet, anpassade efter de berörda rättsliga grundernas karaktär.

- För vissa rättsliga grunder anser kommissionen att det är nödvändigt och möjligt att omedelbart övergå till kvalificerad majoritet (t.ex. artikel III-8 i fråga om åtgärder mot diskriminering, artikel III-10 i fråga om rösträtt vid val till Europaparlamentet och i kommunala val, artikel III-191 i fråga om associering av utomeuropeiska länder och territorier, artikel III-221 i fråga om ekonomiskt samarbete med tredjeländer och artikel III-227 i fråga om anslutning till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna).
 - I vissa fall förklaras tillämpningen av enhällighet dock av det faktum att unionens befogenhet har beskrivits på ett allmänt sätt. En närmare avgränsning av unionens befogenhet bör i vissa fall kunna göra det möjligt att avstå från att tillämpa enhällighet, t.ex. i fråga om beskattning som är knuten till den inre marknadens funktion (dvs. modernisering och förenkling av befintlig lagstiftning, administrativt samarbete, åtgärder mot bedrägeri eller skatteflykt och åtgärder som rör tillämplig skattebas för bolag, men inte skattesatser, aspekter som rör den fria rörligheten för kapital i samband med bedrägeribekämpning, beskattning med anknytning till miljö, vissa aspekter av den sociala tryggheten, vissa åtgärder som rör pass samt den europeiska åklagarmyndigheten i samband med skyddet av unionens ekonomiska intressen).
 - Ibland föreskrivs enhällighet för nya befogenhetsområden, och man kan förstå att medlemsstaterna har önskat att de första åtgärderna på det europeiska området vidtas med allas godkännande. För sådana rättsliga grunder kan det föreskrivas en övergång till kvalificerad majoritet vid ett bestämt datum, t.ex. artikel III-170 (familjerätt) och artikel III-176 (polissamarbete).
8. Med hjälp av de olika tekniker som tagits upp ovan hoppas kommissionen att regeringskonferensen ytterligare kan inskränka tillämpningen av vetorätten.

Det kommer dock troligtvis att återstå fall där detta inte möjligt, särskilt när det gäller institutionella frågor. Trots att det bland dessa bestämmelser också finns tydliga fall där man borde föreskriva att beslut skall fattas med kvalificerad majoritet (t.ex. artikel III-84 (utnämning av direktionsledamöter i Europeiska centralbanken), artikel III-232 (föreskrifter för Europaparlamentets ledamöter)) förstår man att det för vissa beslut i praktiken krävs allas godkännande, t.ex. för att fastställa sammansättningen av Europaparlamentet eller institutionernas regler i fråga om språk.

Kommissionen uppmanar ändå regeringskonferensen att vidta de åtgärder som krävs för att undvika att den utvidgade unionen blockeras av ett veto från en medlemsstat. Flera lösningar är tänkbara: att ersätta enhällighet med en förstärkt kvalificerad majoritet eller med en ny definition av enhällighet, enligt vilken ett motstånd från en eller två medlemsstater inte hindrar att rådet antar en bestämmelse för vilken det föreskrivs enhällighet enligt konstitutionen om rådet dessförinnan debatterat frågan under en viss tid och frågan tagits upp till diskussion i Europeiska rådet.

9. Kommissionen vill särskilt fästa regeringskonferensens uppmärksamhet på budgetbestämmelserna. Kommissionen har noterat att företrädarna för vissa regeringar i konventet har uttryckt ett starkt motstånd mot att slopa den enhällighet som föreskrivs i artikel I-53 om egna medel och i artikel I-54 när det gäller fastställandet av den första finansieringsram som skall antas efter det att konstitutionen har trätt i kraft. Om kravet på enhällighet bibehålls, även provisoriskt, är det dock klart att det snabbt kan leda till ytterst svåra förhandlingar. Samtidigt skulle man kunna komma fram till ett resultat som är rättvist för alla genom att fatta beslut med kvalificerad majoritet. Kommissionen anser därför att vetorätten bör utgå inom detta område.

III. ÄNDRING AV KONSTITUTIONEN

10. Resultaten av konventets arbete har visat fördelarna med denna nya metod för ändring av fördragen. Kommissionen hoppas även att regeringskonferensen snabbt kan nå fram till en allmän överenskommelse om konstitutionen och att det konstitutionella fördraget kan undertecknas och därefter ratificeras så snart som möjligt efter utvidgningen av unionen.

Den europeiska integrationen avslutas dock inte med detta. Fler länder kommer att anslutas till unionen. Unionen måste verka i en värld som ständigt förändras och anta nya utmaningar. Under kommande år måste unionens funktionssätt, målen för unionens politikområden och medlen för att förverkliga dessa mål moderniseras och anpassas till utvecklingen.

Konventet har dock inte ändrat den nuvarande regeln i fördragen om att alla ändringar, oavsett räckvidd, av en bestämmelse i primärrätten kräver enhällighet bland medlemsstaternas regeringar och därefter ratificering av alla medlemsstater enligt respektive konstitutionella bestämmelser (artikel IV-7). Detta gäller inte bara de 465 artiklarna i konstitutionen, utan även bestämmelserna i alla protokoll⁴.

⁴ Det finns ett mycket begränsat antal undantag (t.ex. artiklarna III-289 och III-299 samt artikel III-76.13).

Detta kan leda till att unionen totalförlamas och på sikt till ett bristande intresse från medlemsstaterna och medborgarna för denna form av integration, till förmån för mindre effektiva samarbetsmodeller, till och med mellan enbart vissa medlemsstater.

Kommissionen anser att det är av avgörande betydelse att regeringskonferensen banar väg för smidigare förfaranden för ändring av konstitutionen enligt väl fastställda villkor. Kommissionen erinrar om att det redan i artikel 95 i EKSG-fördraget, som ratificerades av samtliga medlemsstater, föreskrevs ett smidigare förfarande för ändring av icke grundläggande bestämmelser i detta fördrag. Detta förfarande användes för övrigt 1960.

11. Europeiska rådet bör kunna göra ändringar i del III av konstitutionen. Efter godkännande från Europaparlamentet och ett positivt yttrande från kommissionen bör Europeiska rådet kunna besluta om dessa ändringar med en majoritet på 5/6 av sina medlemmar. Enhällighet skulle fortfarande krävas när ändringen innebär en ändring av unionens befogenheter eller av jämvikten mellan institutionerna.

Dessa ändringar skulle inte läggas fram för ratificering, men de nationella parlamenten skulle medverka innan beslut fattas i Europeiska rådet, genom att de medverkar i ett konvent och genom den kontroll de utövar över regeringarnas verksamhet. Domstolen skulle kontrollera att kraven för smidigare ändringar iakttas.

Kommissionen föreslår i övrigt att det inom kort inleds en grundläggande politisk diskussion om att införa en verklig konstituerande församling där medlemsstaternas regeringar och parlament och EU-institutionerna medverkar.

IV. EKONOMISKA STYRELSEFORMER

12. I sina meddelanden till konventet har kommissionen förespråkat en ökad samordning av den ekonomiska politiken för att garantera att den politik för en sund förvaltning av offentliga finanser som krävs för att upprätta sunda ekonomiska ramar som främjar tillväxt och sysselsättning fullföljs. I detta syfte bör bestämmelserna om unionens ekonomiska och monetära politik i utkastet till konstitution förbättras ytterligare, bland annat genom att kommissionen får rätt att lägga fram förslag inför utarbetandet av de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken.

13. Även om det troligtvis, med hänsyn till de framtida utvidgningarna, kommer att dröja länge innan euron blir alla medlemsstaters valuta måste detta ändå vara målet. De berörda bestämmelserna måste därför samlas i ett avsnitt med "övergångsbestämmelser", som blir helt obsolet den dag då euron blir alla medlemsstaters valuta.

Detta avsnitt med övergångsbestämmelser bör ange konsekvenserna av att euron ännu inte är gällande valuta i vissa medlemsstater, möjliggöra en ökad samordning av den ekonomiska politiken i euroområdet och precisera rättigheter och skyldigheter för de medlemsstater som omfattas av undantag.

Finansministrarna inom euroområdet måste kunna sammanträda och fatta beslut i egenskap av Ekofinrådet för euroområdet. Bestämmelserna om arbetssätt för Europeiska centralbankens råd och ramarna för de operativa beslut som rör den

monetära politiken bör ses över så att de fortfarande är effektiva i ett euroområde som kommer att utvidgas.

V. FÖRTYDLIGANDE AV UTKASTET TILL KONSTITUTION

A. Institutionella bestämmelser

– Europeiska rådets ordförande –

14. Trots reservationer på denna punkt, föreslår kommissionen ingen ändring av den kompromiss som konventet uppnådde efter långa diskussioner. Kommissionen anser dock att regeringskonferensen bör utreda alla konsekvenser av ordalydelserna i den lösning som valdes samt föreskriva bestämmelser om den ställning som Europeiska rådets ordförande skall ha⁵.

I vilket fall som helst är det viktigt att bibehålla den jämvikt som konventet kommit fram till när det gäller den funktion som Europeiska rådets ordförande skall utöva. En utvidgning av ordförandens uppgifter, utöver att vara ordförande vid Europeiska rådets möten och att företräda unionen när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, skulle oundvikligen leda till att den institutionella struktur man kom överens om i konventet förändrades och till att en oklar ansvarsfördelning skapades. Europeiska rådets ordförande bör i synnerhet inte ha i uppgift att organisera rådets arbete, särskilt som Europeiska rådet härnäst kommer att vara en oberoende institution i förhållande till rådet⁶. En person som inte är ansvarig för sin verksamhet inför någon parlamentarisk församling kan inte få ha något inflytande på rådets arbetssätt, som skall vara öppet och demokratiskt.

– Ordförandeskapet i olika rådskonstellationer –

15. Konventet har beslutat att inte behålla det nuvarande systemet med att varje medlemsstat innehar ordförandeskapet i rådet halvårsvis i tur och ordning. Däremot har man inte uttryckt någon klar uppfattning om det nya systemet, utom när det gäller rådet i konstellationen utrikes frågor, där ordförandeskapet skall innehas av unionens utrikesminister.

Hur ordförandeskapet i alla rådskonstellationer kommer att organiseras är av avgörande betydelse för att rådet skall kunna fungera väl i unionen och för iakttagandet av befogenhetsfördelningen mellan institutionerna, bland annat när det gäller de verkställande befogenheterna. Regeringskonferensen bör klargöra och närmare granska denna fråga och bland annat undersöka om det inte skulle vara enklare att i konstitutionen föreskriva att varje rådskonstellation skall välja sin ordförande bland de egna medlemmarna.

⁵ I likhet med vad som föreskrivs för kommissionens ledamöter, bör konstitutionen innehålla bestämmelser om medborgarskap, krav på oberoende, förbud att utöva annan yrkesverksamhet och om ersättning av ordföranden vid dödsfall eller avgång.

⁶ Regeringskonferensen bör utreda vilka konsekvenser denna ändring kan få och föreskriva ett rättsligt skydd för de akter som Europeiska rådet antar motsvarande det rättsliga skydd som idag finns för rådets akter, bland annat genom en motsvarande ändring av artiklarna III-270 och III-272.

16. Även om en minister inte skulle behöva företräda unionen utåt, kommer utövandet av ordförandeskapet i en rådskonstellation att bli en tung uppgift för en minister som samtidigt måste sköta sina uppgifter på nationell nivå. Kommissionen anser därför att mandatperioden för en ordförande i en rådskonstellation bör begränsas till ett år⁷.

Med en längre mandatperiod kan det bli flera fall då ordförandeskapsperioden i rådet skulle präglas av ett val eller en regeringsombildning, vilket skulle leda till att resultatet av reformen skulle bli det motsatta.

17. När det halvårsvisa ordförandeskapet av företrädare för en och samma medlemsstat försvinner blir det ännu mer nödvändigt än nu att säkerställa samstämmigheten i arbetet mellan de olika rådskonstellationerna.

Uppgiften att säkerställa samstämmighet i rådsarbetet bör anföras en grupp som består av företrädare för regeringarna i alla medlemsstater och för kommissionen, dvs. allmänna rådet, i enlighet med vad som föreskrivs i utkastet till konstitution, och inte till ett presidium eller en konferens med ordförandena i olika rådskonstellationer, vilket dessutom skulle vara svårt att organisera i praktiken.

Kommissionen föreslår att "Allmänna rådet" inte skall ansvara för alla aspekter av den lagstiftande funktionen i rådet, utan att man hellre begränsar dess befogenhet till att handlägga allmänna frågor och framför allt att upprätthålla samstämmigheten i rådsarbetet inom ramen för unionens interinstitutionella planering.

– *Utrikesminister/kommissionens vice ordförande* –

18. Ett viktigt framsteg i utkastet till konstitution är att det inrättas en befattning som utrikesminister/kommissionens vice ordförande för att öka samstämmigheten i unionens externa verksamhet på alla områden, oavsett vilket beslutsförfarande som föreskrivs i konstitutionen (gemenskapsmetoden eller det särskilda förfarandet för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken).

Inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken agerar utrikesministern/kommissionens ordförande ensam i egenskap av rådets bemyndigade ställföreträdare. I denna egenskap lägger han eller hon fram förslag för rådet och verkställer dess beslut. Han eller hon är dessutom fullvärdig ledamot av kommissionen, som vice ordförande med särskilt ansvar för samordningen av övriga aspekter av den externa verksamheten. Han eller hon har samma rättigheter och skyldigheter som övriga ledamöter av kommissionen, deltar i beslutsfattandet inom alla områden och delar det kollektiva ansvaret för kommissionens verksamhet.

19. Om kommissionen struktureras i grupper av ledamöter kommer utrikesministern att vara ordförande i gruppen för kommissionärer med ansvar för yttre förbindelser. Denna grupp måste säkerställa en strikt tillämpning av förfarandena så att rådet, kommissionen och ministern kan utöva de funktioner som de åläggs genom konstitutionen. Samtidigt kan denna grupp komma att bli ett viktigt forum där samstämmigheten i unionens externa verksamhet kan komma att ta konkret form.

⁷ Inklusive för "eurogruppen", där mandatperioden bör sammanfalla med mandatperioden för ordförandeskapet i Ekofinrådet.

I ett utkast till förklaring som fogats till utkastet till konstitution anges att ministern skall biträdas av en europaisk avdelning för yttre åtgärder, som även skall inbegripa företrädare för unionens delegationer i tredjeländer och vid internationella organisationer. I utkastet till förklaring anges att rådet och kommissionen skall komma överens om att inrätta denna avdelning. De frågor som tas upp gäller i huvudsak den administrativa organisationen och bör därför inte tas upp i det konstitutionella fördraget.

Det som är viktigt för kommissionen är att den europeiska avdelningen för yttre åtgärder inte kopplas loss från övriga EU-institutioner och att den kan bedriva sin verksamhet i nära samarbete med alla kommissionens avdelningar.

– Juridisk översyn –

20. En juridisk översyn av utkastet till konstitution kommer att göras så att diskussionerna vid regeringskonferensen kan grunda sig på en tydlig och juridiskt korrekt text. Detta är av avgörande betydelse. Kommissionen anser att valet mellan bestämmelser som skall finnas i del I i konstitutionen och bestämmelser som kan ingå i del III inte alltid är väl avvägt⁸, att skälet till att behålla begreppet ”gemensam institutionell ram” inte är klart (artikel I-18) och inte heller orsaken till att två institutioner (revisionsrätten och Europeiska centralbanken) inte ingår i denna institutionella ram. Utkastet har brister⁹ och språket saknar ibland den juridiska precision som är nödvändig¹⁰.

Genom den juridiska översynen blir det möjligt att ange om texterna fortfarande innehåller tvetydigheter som regeringskonferensen bör yttra sig om.

B. Unionens politikområden

21. Unionen får en innebörd för medborgarna först genom den politik som genomförs. Kommissionen ansluter sig därför till utformningen av utkastet till konstitution, som inte begränsas till att slå fast de grundläggande rättigheterna och organisation av den offentliga makten, utan även innehåller en rad bestämmelser i del III som reglerar unionens politikområden genom att det fastställs mål och medel för att förverkliga dessa mål.

⁸ I artikel I-20.3 föreskrivs t.ex. antal sammanträden per år i Europeiska rådet. Reglerna för beslutsfattandet i Europaparlamentet och kommissionen, som är väsentliga för att dessa institutioner skall fungera, finns dock bara i del III (artiklarna III-240 och III-255). En hänvisning till Europeiska investeringsbanken borde ha funnits i del I.

⁹ Utkastet till konstitution innehåller t.ex. inga övergångsbestämmelser för sammansättningen av kommissionen mellan konstitutionens ikraftträdande och den 1 november 2009. Det har inga bestämmelser om villkor för utnämning och utövande av uppdraget som ordförande i Europeiska rådet (t.ex. om medborgarskap och oberoende ställning). Det är också att beklaga att utkastet till konstitution inte innehåller den text av konstitutionell karaktär som finns i akten om allmänna direkta val av ledamöter i Europaparlamentet, t.ex. om parlamentsledamöternas oberoende ställning eller uppräkningsen av vad som är oförenligt med ledamöternas uppdrag.

¹⁰ Artikel I-22.2 och artikel I-24 ger t.ex. intycket att rådet består av medlemsstater och inte av ledamöter som företrädare och är ansvariga inför regeringarna i sina länder.

Konventet har ingående granskat bestämmelserna om unionens externa verksamhet och de bestämmelser som rör området med frihet, säkerhet och rättvisa. Konventet har lagt fram utkast till artiklar som innebär en verklig omarbetning av dessa bestämmelser. Inom övriga politikområden har konventet begränsat sig till att med några smärre ändringar föra över de bestämmelser som idag återfinns i EG-fördraget. På grundval av ett arbete som utförts av sakkunniga vid Europaparlamentets, rådets och kommissionens rättstjänster har bestämmelserna i EG-fördraget anpassats till den nya institutionella ramen (bland annat till de bestämmelser som rör förfaranden och instrument), men ordalydelseerna i artiklarna är i huvudsak samma som idag.

22. Inom vissa områden daterar sig bestämmelserna fortfarande från Romfördraget 1957. Inom andra områden har artiklarna efterhand ändrats utan att de därför blivit mer begripliga. Detta innebär att bestämmelserna om de olika politikområdena, i den form de föreligger i del III i utkastet till konstitution (med undantag av de områden där konventet har omarbetat bestämmelserna), utgör en rad långa, obalanserade och komplicerade bestämmelser som är avfattade i olika stilar och som framför allt inte längre motsvarar de aktuella politiska förhållandena. Bestämmelserna om jordbruk återspeglar tankarna från 1950-talet om tillväxt och tryggad försörjning, vilket ligger långt ifrån de viktigaste punkterna i reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken, som syftar till att stimulera produktion av livsmedel av hög kvalitet med respekt för miljökraven och en diversifierad landsbygdsutveckling. Begreppet ”hållbar utveckling” – som konventet betonade i målen för unionen – finns inte med i bestämmelserna om miljöpolitiken. Däremot innehåller utkastet till konstitution ett antal bestämmelser som har blivit obsoleta eller som saknar betydelse¹¹.

I samband med att unionen konstitutionaliseras bör bestämmelserna om de olika politikområdena därför förenklas och aktualiseras.

Kommissionen har inlett förberedelser för en sådan omarbetning av bestämmelserna om unionens politikområden, dock utan att förändra den politiska jämvikten eller utvidga unionens befogenheter. Kommissionen kan lägga fram denna omarbetning för regeringskonferensen om den så önskar. Kommissionen fruktar ändå att den tidsplan som fastställts för denna regeringskonferens inte gör det möjligt att göra en fullständig omarbetning av bestämmelserna om de olika politikområdena.

Detta är ytterligare ett viktigt skäl till att möjliggöra en ändring av konstitutionen enligt smidigare förfaranden, såsom kommissionen har föreslagit (se punkt III ovan). Om det inte nu görs någon omarbetning av bestämmelserna om politikområdena måste unionen få möjlighet att göra detta under kommande år. En alltför stor stelhet skulle leda till att en stor del av konstitutionen – unionens viktigaste text – under många år kommer att ha de brister som beskrivits ovan.

23. Om ingen fullständig omarbetning görs bör regeringskonferensen åtminstone förtydliga vissa bestämmelser och göra alla bestämmelser i konstitutionen samstämmiga, bland annat genom att i del III, som inte granskats av konventet, dra

¹¹ Sådana exempel är artikel III-141 och artikel III-56.2 c, som handlar om Tysklands delning, och artikel III-109, där följande föreskrivs: ”Medlemsstaterna skall sträva efter att bibehålla den likvärdighet som finns mellan deras system för betald ledighet”.

alla konsekvenser av bestämmelserna i del I, vid vilken konventet har fäst stor uppmärksamhet.

– Samstämmighet mellan unionens mål och målen för politikområdena –

24. En viss bristande samstämmighet råder mellan unionens mål, som konventet har moderniserat (artikel I-3) och målen för vissa politikområden, som inte har granskats. Av detta följer inte bara en bristande samstämmighet när det gäller bestämmelsernas ordalydelser, utan kanske även när det gäller tolkningen av bestämmelsernas juridiska räckvidd. De rättsliga grunderna för genomförandet av politiken är i allmänhet knutna till de mål som skall förverkligas genom politiken. Regeringskonferensen bör därför kontrollera samstämmigheten mellan unionens övergripande mål och de mer konkreta målen för politikområdena. Kommissionen anser bland annat att begreppet hållbar utveckling bör bli ett centralt inslag i unionens politik och att målen för den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskepolitiken bör ses över så att de bättre avspeglar den nya inriktningen. Kommissionen erinrar också om möjligheten att i ett protokoll ange hur det mål för en hållbar utveckling som förs in i konstitutionen skall förverkligas i praktiken.

– Konsekvenserna av klassificeringen av befogenheter –

25. Kommissionen anser att regeringskonferensen bör se till att bestämmelserna i del III är samstämmiga med den inriktning som konventet följt för klassificeringen av befogenheter.

Konventet ansåg att två områden som hittills har omfattats av kompletterande befogenheter, nämligen gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller folkhälsa och forskning, härnäst skulle vara områden med delad befogenhet. I artikel I-14 föreskrivs dessutom att unionen får ta initiativ för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas socialpolitik. Bestämmelserna om dessa politikområden i del III har dock inte justerats i detta avseende.

Kommissionen uppmanar därför regeringskonferensen att besluta om att unionen skall ha befogenhet att anta bestämmelser med omfattande verkan på europeisk nivå för att bekämpa smittsamma sjukdomar (t.ex. SARS) och bioterrorism och för att förebygga allvarliga risker för människors hälsa. Kommissionen anser också att unionens befogenhet för att inrätta ett verkligt europeiskt forskningsområde tydligt bör befästas i konstitutionen.

– Förenkling av förfaranden –

26. Konventet har i stor utsträckning rationaliserat och förenklat förfarandena. Konsekvenserna av dessa ändringar återfinns i regel i bestämmelserna i del III, men i vissa fall kan dessa bestämmelser ytterligare förenklas och göras mer samstämmiga. Kommissionen uppmanar regeringskonferensen att särskilt beakta de tre fall som beskrivs i *bilaga 4* till detta yttrande.

VI. ALLMÄNHETENS ENGAGEMANG FÖR UTKASTET TILL KONSTITUTION

27. Trots att konventets arbete har varit öppet och att organisationerna i det civila samhället i stor utsträckning har deltagit i debatten har den allmänna opinionen och medborgarna i allmänhet inte i tillräcklig utsträckning medverkat i det pågående arbetet och till den konstitution som håller på att utarbetas. Detta är en faktor som kan äventyra ett gott genomförande av processen. Strävan efter att upprätthålla kontakten och kommunikationen med det civila samhället, och mer allmänt med medborgarna, under de två etapper som återstår (regeringskonferensen och ratificeringen i varje medlemsstat) måste därför utmynna i att alla politiska aktörer och institutioner mobiliseras.

Med hänsyn till karaktären av den text som håller på att utformas och till de politiska och konstitutionella processer och de valprocesser som den förutsätter, har medlemsstaterna ett centralt ansvar gentemot medborgarna och när det gäller att ge dem information. De insatser som EU-institutionerna hittills har gjort när det gäller offentlig debatt och upplysning och information om Europeiska unionens framtid måste därför nu följas av omfattande och direkta insatser från myndigheternas sida, särskilt som de har tillgång till de instrument och kontaktpunkter i närsamhället som krävs för kommunikation på denna nivå. Dessa initiativ bör också inbegripa regionala och lokala myndigheter. Tillsammans med övriga institutioner kommer kommissionen för egen del att på europeisk nivå fortsätta sina insatser för att stödja den offentliga debatten och informationsverksamheten.

Medborgarnas engagemang för den europeiska integrationen skulle i hög grad stärkas om ratificeringen av konstitutionen organiserades samtidigt i alla medlemsstater, oavsett om den sker genom respektive lands parlament eller genom folkomröstning.

BILAGOR

BILAGA 1 - Beslutsfattande i kommissionen

Varje år antar kommissionen närmare 10 000 beslut, men knappt 3 % antas av kollegiet efter debatt under veckomötet och närmare 30 % genom skriftligt förfarande (*se tabellen nedan*). Det gäller naturligtvis de viktigaste besluten, men man kan dock konstatera att den helt övervägande majoriteten av beslut antas genom andra förfaranden.

I arbetsordningen föreskrivs för närvarande följande fyra förfaranden:

- ”Muntligt förfarande”: Besluten fattas av kollegiet under veckomötet.
- ”Skriftligt förfarande”: Besluten betraktas som antagna av kommissionen efter det att en bestämd tidsfrist har löpt ut, såvida ingen ledamot har reserverat sig mot ett förslag som har lämnats till ledamoten skriftligen. Om en ledamot reserverar sig skall beslutet fattas genom muntligt förfarande.
- ”Bemyndigande”: Besluten fattas av en eller flera kommissionsledamöter, som har bemyndigats att fatta beslut om lednings- och förvaltningsåtgärder på kommissionens vägnar.
- ”Delegering”: Besluten fattas av en generaldirektör till vilken kommissionen har delegerat beslut om lednings- och förvaltningsåtgärder på kommissionens vägnar.

För beslut som fattas på kommissionens vägnar genom bemyndigande eller delegering, säkerställs principen om kollektivt ansvar genom särskilda åtgärder, bland annat ramar som fastställer gränser och villkor för bemyndiganden eller delegering, avdelningsövergripande samråd och information till alla kommissionsledamöter om de beslut som fattats.

En annan viktig del för att förstå kommissionens arbetssätt är det faktum att alla beslut fattas på förslag av en kommissionsledamot, men att denne kommissionsledamot i regel först försöker inhämta godkännande från de kolleger som i första hand berörs av området i fråga. Förslagen till beslut återspeglar därför redan den uppfattning som företräds av de kommissionsledamöter som är mest berörda. Det föreskrivs dessutom ofta att en kommissionsledamots utövande av sitt bemyndigande först skall godkännas av en eller flera kolleger.

Kommissionen har också bildat ett antal egna arbetsgrupper som består av kommissionsledamöter med närliggande ansvarsområden (t.ex. gruppen med ansvar för yttre förbindelser). Idag har dessa grupper inga befogenheter att fatta beslut, utan granskar endast vissa frågor som berör vissa kommissionsledamöter.

Trots att alla kommissionsledamöter på något sätt medverkar i alla beslut som kommissionen fattar, berör i praktiken ändå de allra flesta beslut bara ett begränsat antal kommissionsledamöter och i vissa fall endast en ledamot.

	2000		2001		2002		27.8.2003	
Muntliga förfaranden*	572	5,8 %	426	4,6 %	221	2,4 %	125	2,3 %
Skriftliga förfaranden	3 042	30,7 %	3 009	32,2 %	2 622	28,7 %	1 590	29,2 %
Bemyndiganden	6 300	63,5 %	5 893	63,1 %	3 357	36,7 %	1 475	27,1 %
Delegering	0	0	8	0,1 %	2 946	32,2 %	2 250	41,4 %
Totalt	9 914	100 %	9 336	100 %	9 146	100 %	5 440	100 %

* Antal fall då kommissionen hållit en omröstning:

2000: 3 av 572 gånger

2001: 3 av 426 gånger

2002: 4 av 221 gånger

2003: 1 av 125 gånger.

BILAGA 2 - Förslag till sammansättning och organisation av kommissionen

Ändring av artikel I-25 i utkastet till konstitution

”1. (oförändrad)¹²

2. (oförändrad)¹³

3. Kommissionen skall bestå av en medborgare från varje medlemsstat, däribland en ordförande och en utrikesminister.

Kommissionen skall struktureras i grupper av kommissionärer för dess huvudsakliga befogenhetsområden, enligt bestämmelser som föreskrivs i dess arbetsordning.

4. Utan att det påverkar tillämpningen av följande stycke, skall kommissionens beslut fattas med en majoritet av dess ledamöter eller antas av en grupp av kommissionärer eller av en ledamot, som bemyndigats att fatta beslut på kommissionens vägnar.

Kommissionen skall fatta beslut med en majoritet på två tredjedelar av sina ledamöter för att anta sin arbetsordning, som skall innehålla regler avseende bemyndiganden och möjligheten att lägga fram en fråga för beslut av alla ledamöter av kommissionen.

5. Kommissionen skall fullgöra sitt uppdrag med iakttagande av de politiska riktlinjer som fastställs av dess ordförande, som, utan att det påverkar tillämpningen av punkterna 3 och 4, skall besluta om kommissionens interna organisation i syfte att säkerställa samstämmighet, effektivitet och kollektivt ansvar i dess verksamhet.

De ansvarsområden som åligger kommissionen skall fördelas mellan dess ledamöter av ordföranden. Ordföranden får ändra denna ansvarsfördelning under mandatperioden.

Ledamöterna av kommissionen skall utöva de funktioner som ordföranden ger dem under ordförandens ledning.

En ledamot av kommissionen skall lämna in en begäran om entledigande om ordföranden uppmanar ledamoten att göra detta.

¹² ”Europeiska kommissionen skall främja det europeiska allmänna intresset och ta lämpliga initiativ i detta syfte. Den skall säkerställa tillämpningen av bestämmelserna i konstitutionen och av de åtgärder som vidtas av institutionerna enligt konstitutionen. Den skall genomföra budgeten och förvalta program. Den skall samordna, verkställa och förvalta på de villkor som fastställs i konstitutionen. Med undantag av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt övriga i konstitutionen angivna fall skall den ha hand om unionens yttre representation. Den skall ta initiativ till unionens årliga och fleråriga programplanering för att få till stånd interinstitutionella avtal.”

¹³ ”En unionsrättsakt får antas endast på förslag av kommissionen om inte annat föreskrivs i konstitutionen. Andra akter skall antas på förslag av kommissionen om detta föreskrivs i konstitutionen.”

6. (punkt 4, oförändrad)¹⁴
7. Kommissionen skall som kollegium vara ansvarig inför Europaparlamentet.”

Ändring av artikel I-26 i utkastet till konstitution

- ”1. (oförändrad)¹⁵
2. Regeringen i varje medlemsstat, utom i de medlemsstater där ordföranden och utrikesministern är medborgare, skall upprätta en förteckning över tre personer, med båda könen företrädde, som de anser vara kvalificerade för att ha befattningen som ledamot av kommissionen.

Ordföranden skall från varje förteckning välja ut en person som skall bli ledamot av kommissionen. Ordföranden, utrikesministern och övriga ledamöter av kommissionen som utsetts på detta sätt skall som kollegium godkännas vid en omröstning i Europaparlamentet.
3. Efter Europaparlamentets godkännande skall kommissionen tillträda sitt ämbete den 1 november efter valen till Europaparlamentet. Kommissionens mandatperiod skall vara fem år.”

Ändring av artiklarna III-250–III-256

I artiklarna III-251, III-252 och III-253 bör ordalydelsen ”de europeiska kommissionärerna och kommissionärerna” ersättas med ”ledamöterna av kommissionen”. Artiklarna III-250, III-254, III-255 och III-256 bör utgå, eftersom det materiella innehållet i dessa bestämmelser återfinns i artiklarna I-25 och I-26 i deras ändrade lydelse.

¹⁴ ”Kommissionen skall fullgöra sina uppgifter under full oavhängighet. När de europeiska kommissionärerna och övriga kommissionärer fullgör sina skyldigheter får de varken begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller något annat organ.”

¹⁵ ”Med hänsyn till valen till Europaparlamentet och efter lämpligt samråd skall Europeiska rådet med kvalificerad majoritet föreslå Europaparlamentet en kandidat till befattningen som kommissionens ordförande. Denna kandidat skall väljas av Europaparlamentet med en majoritet av dess ledamöter. Om denna kandidat inte får majoritet, skall Europeiska rådet föreslå Europaparlamentet en ny kandidat inom en månad enligt samma förfarande.”

BILAGA 3: Exempel på organisation av kommissionen

Kommissionen skulle kunna organiseras enligt följande principer:

- Kommissionen inrättar egna grupper av kommissionärer.
- Varje grupp skall bestå av minst sju medlemmar. Med undantag av ordföranden, får ingen ledamot av kommissionen ingå i fler än tre grupper.
- Sammansättningen av varje grupp skall fastställas av ordföranden, som skall beakta dels varje kommissionärs ansvarsområden, dels gruppens representativitet för hela kollegiet.
- Utrikesministern skall vara ordförande i gruppen av kommissionärer med ansvar för unionens externa verksamhet. Ordförandena i övriga grupper skall på förslag av ordföranden utses av kommissionen bland medlemmarna i varje grupp.
- Kollegiet skall regelbundet hålla allmänna politiska debatter och anta följande beslut:
 - De viktigaste beslut som räknas upp i arbetsordningen (t.ex. årligt program, förslag till budget för unionen, budgetplan, domstolsärenden).
 - Beslut som ordföranden eller en behörig grupp för upp på kollegiets dagordning, när det med anledning av den betydelse eller den särskilda karaktär på det beslut som skall fattas anses att det bör diskuteras av samtliga ledamöter av kommissionen.
 - Alla beslut som en ledamot av kommissionen, efter att ha fått kännedom om utkastet till beslut från den behöriga gruppen, anser bör diskuteras av hela kommissionen.
- Övriga beslut av kommissionen skall fattas på kommissionens vägnar av den behöriga gruppen av kommissionärer i fråga.
- Grupperna av kommissionärer skall fatta beslut med en majoritet av sina medlemmar.
- Utkast till beslut som antas på kommissionens vägnar av grupperna av kommissionärer skall i god tid överlämnas till alla kommissionärer, som alla har rätt att lämna skriftliga synpunkter till den berörda gruppen av kommissionärer.

BILAGA 4 - Förenkling av vissa förfaranden

Såsom förklarats i punkt 26 i yttrandet uppmanar kommissionen regeringskonferensen att särskilt granska följande punkter:

– Den gemensamma jordbrukspolitiken –

I artikel III-127 i utkastet till konstitution har man med rätta gjort en uppdelning mellan jordbrukspolitiska åtgärder av lagstiftande karaktär (som därmed skall antas genom lagstiftningsförfarandet) och åtgärder som inte är av lagstiftande karaktär, trots att de antas direkt i kraft av konstitutionen. För de senare föreskrivs i utkastet till konstitution att förordningar och beslut skall antas av rådet på förslag av kommissionen (punkt 3).

I artikel III-127.3 bör det dock även föreskrivas att Europaparlamentet skall rådfrågas, för att samstämmigheten med de lagar och ramlagar som antas på jordbruksområdet skall bibehållas och för att man i fråga om dessa åtgärder skall undvika att parlamentet tar ett steg tillbaka i förhållande till dagens situation.

Det bör dessutom läggas till att genomförandebestämmelser till rådets förordningar och beslut skall antas av kommissionen. Eftersom man i utkastet till konstitution redan har gjort ett val mellan åtgärder av lagstiftande karaktär och åtgärder av icke lagstiftande karaktär, samtidigt som man har låtit de viktigaste av de senare omfattas av rådets befogenhet, finns det ingen anledning för rådet att i konstitutionen förbehålla sig befogenheter för att genomföra sina egna åtgärder. Genom artikel I-36 kan rådet, liksom idag, förbehålla sig genomförandeåtgärderna i en sekundärrättslig akt i särskilda, vederbörligen motiverade fall.

– Samordning av de sociala trygghetssystemen –

Genom förordning (EEG) nr 1408/71 infördes ett system för samordning av de sociala trygghetssystemen. Den grundas för närvarande på artikel 42 (för anställda) och artikel 308 (för egenföretagare och andra personer som omfattas av de sociala trygghetssystemen) i EG-fördraget. Olika förfaranden föreskrivs i dessa bestämmelser (artikel 42, medbeslutande; artikel 308, samråd med Europaparlamentet), men i båda fall föreskrivs att rådet skall fatta beslut med enhällighet. Konventet har dock upphävt kravet på enhällighet för artikel 42 (vars ordalydelse återfinns i artikel III-21 i utkastet till konstitution), eftersom denna rättsliga grund föreskriver medbeslutande.

Med hänsyn till att personkretsen för förordning (EEG) nr 1408/71 inte bara omfattar anställda har artikel III-21 utvidgats till att även inbegripa egenföretagare. Den goda effekten av dessa ändringar försvinner dock helt och hållet, eftersom artikel III-21 inte omfattar alla personer som omfattas av förordning (EEG) nr 1408/71 (bland annat studerande och statligt anställda) och eftersom det då kommer att bli nödvändigt att tillämpa artikel 308 (den nya artikel I-17). Kommissionen uppmanar regeringskonferensen att precisera artikel III-21 så att denna bestämmelser i framtiden kan bli den enda rättsliga grunden för ändring av förordning (EEG) nr 1408/71.

I artikel III-149 föreskrivs att det fleråriga ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling skall antas genom en europeisk lag, dvs. genom lagstiftningsförfarandet. De särskilda forskningsprogrammen skall rådet däremot anta enligt artikel III-149.4 på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet. Det fleråriga ramprogrammet och de särskilda programmen utgör dock en helhet som läggs fram och antas som ett helt paket. Det borde därför föreskrivas att samma förfarande, lagstiftningsförfarandet, skall tillämpas för antagandet av alla forskningsprogram.

BILAGA 5 - Synpunkter på den slutliga utformningen av utkastet till konstitution

Kommissionen hoppas att det konstitutionella fördraget kommer att kunna undertecknas så snart som möjligt efter den 1 maj 2004, i enlighet med önskemålet från Europeiska rådets möte i Thessaloniki. Kommissionen anser liksom andra att den 9 maj skulle vara ett betydelsefullt symboliskt datum för denna ceremoni.

Det räcker dock inte att konferensen antar det utkast till konstitution som konventet har utarbetat, med eventuella förbättringar och förtydliganden, eftersom denna text inte omfattar hela unionens primärrätt (som bland annat inbegriper anslutningsfördragen och åtskilliga protokoll), samtidigt som det konstitutionella fördraget upphäver och ersätter grundfördragen (Romfördraget och Maastrichtfördraget). Ett betydande arbete måste fortfarande göras innan man kan få fram en fullständig och slutlig text till en ny konstitution för unionen.

Det arbete som återstår att göra är till stor del av teknisk och juridisk karaktär och skulle kunna utföras av de tre institutionernas rättstjänster. På vissa punkter måste dock ytterligare politiska förhandlingar föras. Detta arbete gäller många olika frågor som föranleder kommissionen att lämna följande synpunkter:

– Fördrag –

Konventet har överlåtit åt regeringskonferensen att avfatta protokollet med en förteckning över de fördrag och akter som skall upphävas (artikel IV-2).

För att kunna upprätta denna förteckning måste regeringskonferensen först göra en fullständig granskning av de fyra tidigare anslutningsakterna (1972, 1979, 1985 och 1994). Den allra största delen av bestämmelserna i dessa akter är obsoleta, eftersom övergångsperioderna har löpt ut, men ett begränsat antal bestämmelser i dessa akter (och bilagda protokoll) gäller fortfarande. Vissa av dessa bestämmelser, bland annat de som föreskriver undantag eller särskilda ordningar för vissa territorier, skulle kunna visa sig vara politiskt mycket känsliga. De bestämmelser som regeringskonferensen fortfarande anser vara relevanta bör föras in i konstitutionen eller biläggas i ett protokoll. Kommissionen rekommenderar att man tar tillfället i akt att i ett och samma protokoll omarbeta alla bestämmelser om konstitutionens territoriella tillämpning och de särskilda ordningarna för vissa territorier, vilka idag är spridda i olika akter.

Regeringskonferensen måste undersöka vilka anpassningar som måste göras av det senaste anslutningsfördraget (2003), i vilket många bestämmelser fortfarande kommer att vara aktuella när konstitutionen träder i kraft, så att det fortfarande får verkan trots det faktum att den nuvarande rättsliga ram till vilken detta anslutningsfördrag hänvisar kommer att ersättas av konstitutionen.

– Protokoll –

En ur politisk synvinkel ännu svårare fråga skulle kunna visa sig vara att upprätta förteckningen över protokoll som fortfarande skall tillämpas. Över trettio protokoll är idag fogade till EG- och EU-fördragen. Vissa är av allmän karaktär (t.ex. protokollen om stadgor för domstolen, Europeiska centralbankssystemet, Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken). Andra reglerar mycket specifika frågor eller fastställer en medlemsstats ställning i förhållande till allmänna bestämmelser i fördragen. När det gäller de senare protokollen måste regeringskonferensen undersöka om det är lämpligt att de bibehålls.

Det räcker i vilket fall som helst inte att upprätta en förteckning över protokoll som bör behållas. Regeringskonferensen måste se till att texten i dessa protokoll stämmer överens med konstitutionen. Det handlar inte bara om att ersätta hänvisningarna till fördragen, utan också om att undersöka huruvida alla bestämmelser i protokollen verkligen följer de nya bestämmelserna i den rättsordning som skapas genom konstitutionen och de förfaranden och former av akter som där föreskrivs.

Kommissionen vill fästa särskild uppmärksamhet på de olika protokoll som rör fri rörlighet för personer och integrering av Schengen-regelverket inom ramen för unionen. Eftersom avdelningen om området med frihet, säkerhet och rättvisa fullständigt har omarbetats bör dessa protokoll omarbetas helt och hållet. Kommissionen rekommenderar att man tar tillfället i akt att förenkla och rationalisera Schengen-regelverket så att det inte längre blir en form av närmare samarbete utan den rättsliga normen, för vilken de medlemsstater som för närvarande har särskilda ordningar skulle kunna få en undantagsklausul med en möjlighet att gå med i samarbetet (*opt-in*), om de vill behålla de nuvarande protokollens rättsverkan. Kommissionen anser att det i vilket fall som helst inte är möjligt att behålla undantag som enbart grundas på skillnader i fråga om en bestämmelses rättsliga karaktär (internationell rätt eller unionsrätt), men inte i fråga om bestämmelsens tillämpning eller innehåll.

– *Förklaringar* –

Regeringskonferensen måste också behandla de förklaringar som regeringskonferensen eller en enskild delegation avgett i samband med undertecknandet av de tidigare fördragen. Många saknar nu betydelse eller motsvarar inte längre aktuella förhållanden. Vissa förklaringar är emellertid fortfarande i dag av betydelse. Till skillnad från protokollen har förklaringarna ingen bindande rättsverkan. Man kan därför inte ändra, upphäva eller låta dem fortsätta att vara i kraft. När bestämmelserna i de fördrag till vilka de hänför sig upphävs förlorar de all sin relevans. Den fråga som regeringskonferensen kommer att ställas inför är därför om konferensen vill avge nya förklaringar som återger innehållet i vissa gamla förklaringar, och i så fall att besluta om ordalydelser. Samma fråga inställer sig när det gäller de ensidiga förklaringarna. Kommissionen rekommenderar dock delegationerna att avge så få sådana som möjligt. Ett stort antal förklaringar kan i själva verket ge ett falskt intryck när det gäller konstitutionens räckvidd och skulle kunna uppfattas som negativt av den allmänna opinionen då det konstitutionella fördraget skall ratificeras.

– *Euratomfördraget* –

När det gäller Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) har konventet upprättat ett protokoll om upphävande av vissa bestämmelser i detta fördrag. Protokollet utformades med sikte på att slå samman Euratom och unionen i en och samma juridiska person. Konventet beslutade dock att föreslå att Euratom behåller sin ställning som specifik juridisk person, men utan att göra de ändringar i detta protokoll som krävs till följd av denna nya lösning. Utan bestämmelser om en gemensam institutionell ram för unionen och Euratom, en bestämmelse motsvarande nuvarande artikel 305 i EG-fördraget och bestämmelser om ändring och om anslutning till Euratomfördraget, är den rättsliga ramen för Europeiska atomenergigemenskapen ofullständig och det rättsliga förhållande mellan atomenergigemenskapen och unionen som grundas på konstitutionen olöst.

– Andra aspekter på den slutliga utformningen av det konstitutionella fördraget –

Konventet har också överlåtit åt regeringskonferensen att utarbeta två andra protokoll:

- Protokollet om ett strukturerat samarbete på försvarsområdet (artikel III-213).
- Protokollet om fastställande av villkor för att institutionernas rättsakter skall fortsätta att vara i kraft (artikel IV-3).

När det gäller det senare protokollet, som är av avgörande betydelse för rättssäkerheten och som därför måste utformas så att det inte möjliggör några rättsliga tvister, rekommenderar kommissionen att regeringskonferensen ger de tre institutionernas rättstjänster i uppdrag att tillsammans utarbeta ett utkast och begära ett yttrande över detta utkast från domstolen.

Regeringskonferensen måste också bedöma den allmänna jämvikten i konstitutionen. Utkastet till konstitution innehåller upprepningar (bland annat med stadgan) och har en bristande jämvikt mellan de bestämmelser som finns i del I och bestämmelserna i del III. Del I innehåller långa artiklar som särskilt avser genomförandet av vissa politikområden (se artiklarna I-39, I-40, I-41 och I-56). Utspridningen av relevanta bestämmelser för ett politikområde gör konstitutionen mindre begriplig, innebär risker för motsägelser och leder till upprepningar. Kommissionen anser i stället att vissa institutionella bestämmelser som nu återfinns i del III bör föras in i del I av konstitutionen.