

CONV 448/02

CONTRIB 165

FÖLJENOT

från:	Sekretariatet
till:	Konventet

Ärende:	Meddelande från kommissionen överlämnat av Michel Barnier och António Vitorino, ledamöter av konventet: "För Europeiska unionen fred, frihet, solidaritet – meddelande från kommissionen om den institutionella strukturen"
---------	--

Konventets generalsekreterare har mottagit åtföljande meddelande från kommissionen från Michel Barnier och António Vitorino, ledamöter av konventet.

=====



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 4.12.2002

KOM (2002) 728 slutlig

För Europeiska unionen

Fred, frihet och solidaritet

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

OM DEN INSTITUTIONELLA STRUKTUREN

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning.....	3
1. Förenkla EU:s verksamhetsformer.....	6
1.1. Planera och utforma	6
1.2. Lagstifta	6
1.3. Leda EU:s verksamhet	7
1.3.1. Samordning av den ekonomiska politiken	8
1.3.2. Administrativt samarbete när det gäller polisiära frågor	10
1.3.3. Leda den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.....	10
1.3.4. Säkerställa verkställandet av gemensamma bestämmelser	12
1.3.5. Se till att de gemensamma bestämmelserna efterlevs	13
1.4. Finansiera den gemensamma politiken	14
2. Reformera institutionerna	15
2.1. Europaparlamentet	15
2.2. Rådet	15
2.2.1. Fastställande av kvalificerad majoritet.....	15
2.2.2. Organisation av rådets arbete	16
2.3. Kommissionen	17
2.3.1. Utnämning av kommissionen och dess politiska ansvar.....	17
2.3.2. Europeiska kommissionens sammansättning och arbetssätt.....	17
2.4. Relationerna mellan institutionerna och de nationella parlamenten	18
3. Omstrukturera fördragen.....	19

För europeiska unionen

FRED, FRIHET OCH SOLIDARITET

Meddelande från kommissionen om den institutionella strukturen

Den 1 maj 2004 kommer antalet medlemsstater att nästan fördubblas. Utmaningen i denna process ligger i att utvidga de förhållanden för fred, solidaritet och ekonomisk utveckling som vi har idag till att även omfatta de europeiska grannländerna genom att ta emot dem i en lämplig institutionell ram. Det är förutsättningen för ett lyckat europeiskt projektet.

Med sitt meddelande av den 22 maj i år¹ önskade kommissionen uppmuntra till överväganden om Europeiska unionens mål och uppgifter, innan någon diskussion om konstitutionella frågor inleddes. I det skede då konventet granskar de första resultaten från arbetsgrupperna och börjar diskutera strukturen för det framtida konstitutionella fördraget, avser kommissionen att bidra till denna debatt genom att lägga fram de ändringar av den institutionella ramen som den anser nödvändiga för att fördjupa det europeiska projektet.

Vilket projekt för Europa?

Införandet av euron, fördjupningen av den inre marknaden, samordningen av den ekonomiska politiken, harmoniseringen av skattepolitiken och den sociala politiken, solidaritet mellan länder och regioner i Europa, införandet av en ambitiös miljöpolitik och bekräftandet av en europeisk samhällsmodell: allt detta är en utveckling som medborgarna verkligen har önskat och den är nödvändig för jämvikten i det europeiska projektet. Unionen ska fördjupa ett projekt där medborgarna känner igen sig och som ger dem välbefinnande och solidaritet samt respekt för en viss livskvalitet som bygger på värbefinnandet om miljön, allmänna tjänster av hög kvalitet som alla har tillgång till och en hög nivå på den sociala tryggheten.

EU-medborgarna uppmanar oss att uppfylla tydliga krav. Vi ska bevara fred och säkerhet, bekämpa arbetslösheten, bekämpa all organiserad brottslighet och illegal handel, minska fattigdomen, ge kvinnor lika möjligheter, värna om miljön, tillhandahålla säkra produkter av god kvalitet: medborgarna förväntar sig att EU ska skapa ökad säkerhet och stabilitet och engagera sig mer på internationell nivå med respekt för den nationella, regionala och lokala mångfalden.

För att bevara denna jämvikt och stöd bland medborgarna när det gäller det europeiska projektet **ska unionen således konsolidera och utveckla integrationen.**

För att leva upp till dessa förväntningar har kommissionen fastställt tre grundläggande uppgifter för morgondagens EU: den ska konsolidera sin modell för ekonomisk och social utveckling som ger medborgarna välbefinnande och solidaritet, utveckla sitt område med frihet, säkerhet och rättvisa som ger innehåll åt begreppet EU-medborgarskap och unionens ansvar som världsmakt.

Hur ska vi organisera oss?

¹ Ett projekt för Europeiska unionen, meddelande från kommissionen av den 22 maj 2002 (KOM(2002) 247)

Den fråga vi står inför är hur en utvidgad union ska kunna utföra sina grundläggande uppgifter, hur den ska kunna bibehålla sin beslutsförmåga och sammanhållning så att en fördjupad europeisk integration fortfarande är möjlig.

Man betonar ofta den europeiska integrationens nydanande karaktär och den speciella jämvikt som innebär att makten snarare delas än fördelas. Den lagstiftande makten ligger hos Europaparlamentet men även hos rådet. Rådet delar den verkställande makten med Europeiska kommissionen som har en exklusiv initiativrätt, medan genomförandet av politiken i stor utsträckning sköts av de nationella och regionala myndigheterna.

Detta sätt att samla styrka och makt kring det allmänna europeiska intresset måste bibehållas. Och Europeiska kommissionen ska bibehållas såsom grundarna av Europa ville ha den, som en oberoende institution som säkerställer att medlemsstaterna behandlas lika och konkret företräder samstämmighet, syntes och beaktande av det allmänna intresset.

Denna vision stämmer fortfarande. För vissa områden som är relativt nya, t.ex. frågor som rör utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik, rättsliga och inrikes frågor eller ekonomiskt samarbete, måste man införa system för hur man ska kunna komma överens och arbeta tillsammans på ett sätt som präglas av gemenskapsmetodens effektivitet och legitimitet.

Denna metod bygger på jämvikt mellan institutionerna i de olika faserna av beslutsprocessen, från utformning till genomförandet med en särskild roll för kommissionen som garant för det allmänna intresset. Den gör det möjligt att säkerställa öppenhet, samstämmighet och effektivitet när det gäller de åtgärder som vidtagits. Andra organisationsformer för med sig begränsningar. Mellanstatligt samarbete kan leda till ineffektivitet. Om ett fåtal länder styr EU politiskt, kan det leda till spänningar och blockeringar.

Anpassningar kommer att bli nödvändiga. Alla institutioner kommer åter att behöva koncentrera sig på sina grundläggande uppgifter och acceptera genomgripande reformer.

Vilka institutionella anpassningar behövs?

För att konsolidera EU:s modell för ekonomisk och social utveckling, fullfölja förverkligandet av det europeiska området med frihet, säkerhet och rättvisa och göra det möjligt för unionen att ta sitt ansvar som världsmakt, föreslår kommissionen att man ska **förenkla unionens arbetssätt** och **reformera institutionerna**, samtidigt som man bibehåller den nuvarande institutionella jämvikten.

Denna förenkling och rationalisering av EU:s och institutionernas arbetssätt ska göra det möjligt för medborgarna att **identifiera varje institutions ansvar** i beslutsprocessen i en union som för medborgarna kommer att förefalla öppnare, enklare och närmare dem.

Det är särskilt nödvändigt att förtydliga rollerna och ansvarsområdena för de **"tre institutionerna"**: Europaparlamentet, rådet och kommissionen, som idag ansvarar för lagstiftning och verkställighet inom EU. I det framtida fördraget kommer man dock att beakta alla viktiga uppgifter som utförs av övriga institutioner och av unionens organ, bl.a. Regionkommittén och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt ombudsmannen.

De föreslagna ändringarna bör inte rubba den nuvarande **institutionella jämvikten**. De ska respektera unionens särskilda karaktär, som grundas på den dubbla legitimiteten hos staterna och folken och inte ifrågasätta de grundläggande principerna för den europeiska integrationen, t.ex. **principen om jämlikhet mellan medlemsstaterna**.

Syftet med förenklingen och närmandet till medborgarna bör även styra det arbete som, **med utgångspunkt i regelverket för den europeiska integrationen**, ska leda till en omstrukturering av de nuvarande fördragen till **ett konstitutionellt fördrag**, i vilket unionens nya institutionella struktur kan införas.

Konventets debatt ska börja med utgångspunkt i det förslag till ett konstitutionellt fördrag som konventets presidium lagt fram. Mot bakgrund av de riktlinjer som lagts fram i detta meddelande kommer kommissionen aktivt att delta i konventets debatt om det konstitutionella fördraget. Den anser att konventets metod bör tillämpas för alla framtida ändringar av konstitutionella texter, eftersom den förenar alla källor till legitimitet som finns sida vid sida i Europa.

Slutligen ska det europeiska projektet klart kunna definieras genom sitt namn. Kommissionen anser att uttrycket "Europeiska unionen", som EU-medborgarna och medborgarna i kandidatländerna har lärt känna, väl beskriver syftet med det europeiska projektet. Kommissionen föreslår att konventet uttalar sig om EU:s gemensamma devis som skulle kunna vara "Fred, frihet och solidaritet".

Konventet har ansvar för att tänka ut morgondagens EU, ett EU med medlemsstater som förenas i gemensamma politiska insatser och starka institutioner och som kan sätta sig över sina inbördes motsättningar för att helt enkelt leva upp till medborgarnas förväntningar.

1. FÖRENKLA EU:S VERKSAMHETSFORMER

Särdragen i den europeiska integrationen är skälet till att det nuvarande systemet är så komplext. Kommissionen tror dock att det är möjligt att förenkla Europeiska unionens sätt att utöva sina viktigaste funktioner.

1.1. Planera och utforma

Kommissionen rekommenderar en samordning av planeringen och programmeringen för att man ska uppnå en **interinstitutionell planering av EU:s arbete** samtidigt som man respekterar varje institutions ansvarsområde och frihet att fatta beslut.

Med utgångspunkt i ett förslag från kommissionen som läggs fram varje år, bör en interinstitutionell dialog leda till en överenskommelse med Europaparlamentet, rådet och kommissionen om en flerårig rullande planering. Europeiska rådet ska godkänna de viktigaste delarna.

Kommissionen skulle sålunda införa sin initiativrätt i ett samstämmigt globalt program för EU. Därmed skulle öppenheten i EU:s lagstiftningsarbete öka.

När det gäller utarbetandet av lagstiftningsinitiativ och utformningen av politiken skulle det framtida konstitutionella fördraget kunna föreskriva, med respekt för medlemsstaternas konstitutionella system, **allmänna principer för samråd med berörda parter**, nationella förvaltningar och regionala och lokala myndigheter. Man bör sträva efter att vid behov **bättre beakta mångfalden av lokala situationer** när man utformar politiken eller genomför den, t.ex. genom trepartsavtal som det skulle vara möjligt att sluta mellan kommissionen, medlemsstaterna och regionerna eller de lokala samhällena för att tillämpa viss EU-lagstiftning med respekt för medlemsstaternas konstitutionella system.

1.2. Lagstifta

Utövandet av **lagstiftningsfunktionen** bör förenklas med utgångspunkt i de tre principer som utgör grunderna för gemenskapsmetoden: kommissionens exklusiva initiativrätt, Europaparlamentets och rådets medbeslutande samt omröstning med kvalificerad majoritet i rådet.

Kommissionens exklusiva initiativrätt, som utövas inom ramen för en interinstitutionell planering, bör gälla hela lagstiftningsområdet. För att förstärka den demokratiska legitimiteten i unionens beslut bör **medbeslutandeförfarandet** tillämpas när man antar EU-lagstiftning. Slutligen rekommenderar kommissionen att **omröstning med kvalificerad majoritet i rådet görs till allmän regel** så att den utvidgade unionen förblir beslutsför.

I en union med 25 medlemsstater eller mer skulle verksamheten snabbt förlamas om en enda av dessa stater skulle motsätta sig ett beslut. På en integrerad marknad bör alla aktörer ha samma möjligheter. Om inte, kommer justeringar att göras på bekostnad av just den europeiska samhällsmodellen och de värderingar som de europeiska demokratierna har erkänt. Man bör heller inte längre kunna fatta beslut enhälligt när det gäller de sociala frågor och skattefrågor som är knutna till en väl fungerande inre marknad.

För vissa särskilt känsliga fall bör lagstiftaren kunna tillämpa **förstärkt majoritet**, vilket kan göra det lättare att överge systemet med enhälliga beslut.

Vidare gör en klassificering av rättsakterna det möjligt att skilja mellan de bestämmelser som härrör från lagar respektive från verkställande av lagar. Kommissionen föreslår att **klassificeringen av bestämmelser** görs på följande sätt²:

-Grundlagar. Beslutet om EU:s egna medel kommer i framtiden att härröra från dessa. Europaparlamentet och rådet ska anta dessa lagar genom medbeslutandeförfarandet. Rådet ska fatta beslut med förstärkt majoritet.

- Lagar som antagits genom medbeslutandeförfarandet av Europaparlamentet och rådet. Dessa lagar omfattar ramlagar som ska genomföras i nationell lagstiftning, lagar genom vilka finansiella program antas och andra lagar, mer exakta och direkt tillämpliga i medlemsstaterna, vilket skulle motsvara de nuvarande förordningarna.

-Slutligen tillämpningsföreskrifter, som antagits av kommissionen för tillämpningsföreskrifter för lagstiftningen.

Lagar som kan föreskriva en **delegering av lagstiftningen** till kommissionen för att ändra rättsakter som antagits av lagstiftaren, t.ex. för att anpassa dem till den tekniska utvecklingen. Kommissionen bör endast utöva denna befogenhet inom gränserna och villkoren för delegeringen. Den delegerade rättsakten kan inte träda i kraft om Europaparlamentet och rådet, som tillfrågats t.ex. en månad före ikraftträdandet, uttalar sig mot denna åtgärd med en majoritet av ledamöterna eller med kvalificerad majoritet. I ett sådant fall avstår kommissionen från sitt utkast förslag, ändrar det eller lägger fram ett förslag för lagstiftaren.

Det konstitutionella fördraget bör för varje verksamhet föreskriva en adekvat rättslig grund. Som konventet dock har medgett, är det nödvändigt för dynamiken i den europeiska integrationen att **bibehålla en flexibilitetsklausul** i likhet med den som nu föreskrivs i artikel 308 i EG-fördraget. Med hänsyn till bestämmelsens särskilda karaktär föreslår kommissionen att dessa åtgärder ska antas av rådet som beslutar med förstärkt majoritet efter yttrande från Europaparlamentet.

1.3. Leda EU:s verksamhet

Utövandet av EU:s regeringsfunktioner är av särskild karaktär. Dessa funktioner, som på nationell nivå utövas av regeringen, utövas nu på, EU-nivå, antingen av kommissionen eller av rådet. Dessutom ligger tillämpningen av EU:s beslut oftast hos medlemsstaterna, i förekommande fall i samarbete med kommissionen.

På det nationella planet omfattar regeringsuppgifterna två typer av uppgifter: **verkställande av lagar** (mer detaljerade lagbestämmelser, individuell tillämpning) och **självständiga regeringsinsatser** som i allmänhet grundas direkt på konstitutionen, t.ex. internationell representation eller ingående av avtal. På EU-nivå görs det varken i fördragen eller i praxis någon klar åtskillnad mellan dessa uppgifter. Det leder till bristande tydlighet för medborgarna. EU:s institutionella struktur skulle förenklas genom att man förtydligar systemet och att varje institution koncentrerar sig på sina viktigaste uppgifter.

² Denna klassificering utgör inte en uttömmande förteckning över de bestämmelser som EU antar vilkas räckvidd är mycket viktig, liksom vad som gäller för vissa självständiga beslut som antagits av kommissionen genom direkt tillämpning av fördraget. Man bör även rationalisera de icke rättsliga besluten.

- Det kan bli nödvändigt att på EU-nivå anta tillämpningsföreskrifter för att verkställa lagstiftningen. Befogenheterna att **verkställa EU-lagstiftningen** ligger redan nu i princip hos kommissionen (artikel 202 i EG-fördraget), med undantag av specifika fall där rådet beslutar att direkt verkställa dessa befogenheter. Förtydligandet av varje institutions respektive roll kräver att befogenheterna att **verkställa EU-lagstiftningen uteslutande ligger hos kommissionen**, som svarar inför de två grenarna av EU:s lagstiftande makt, Europaparlamentet och rådet.
- EU har även **icke-lagstiftande** befogenheter. Det handlar bl.a. om samordning av den nationella politiken när det gäller **ekonomisk politik** eller **sysselsättningspolitik**, organisation av det **administrativa samarbetet**, t.ex. polisiärt samarbete eller **utrikes- och säkerhetspolitik**.

Med undantag av de insatser där det krävs militära resurser bör de grundläggande principerna i gemenskapsmetoden även tillämpas på dessa uppgifter med en **rollfördelning mellan kommissionen**, som i EU:s allmänna intresse lägger fram förslag, **och rådet**, som beslutar, i förekommande fall efter samråd med Europaparlamentet.

Av effektivitetsskäl och för att säkerställa att de olika medlemsstaternas intressen beaktas när man utarbetar förslag, **ska kommissionens initiativrätt göras till allmän regel**.

När det gäller dessa funktioner bör beslutsrätten ligga kvar hos rådet, där de regeringar finns representerade som utövar dessa befogenheter på nationell nivå, med lämplig medverkan av Europaparlamentet. Liksom när det gäller lagstiftning kräver effektiviteten i beslutsprocessen att **omröstning med kvalificerad majoritet** görs till allmän regel eller åtminstone tillämpning av beslutssätt som inte kräver enhällighet bland medlemsstaterna, t.ex. förstärkt kvalificerad majoritet eller konstruktiv röstnedläggning.

Vidare bör unionen förfoga över olika instrument för att genomföra sin politik. Som icke-tvingande medel finns det anledning att särskilt nämna **den öppna samordningsmetoden** genom vilken gemensamma riktlinjer kan ges för vissa insatser som inte omfattas av unionens lagstiftningsbefogenheter. Det konstitutionella fördraget bör nämna denna metod, och garantera att tillämpningen av det respekterar gemenskapsmetoden.

1.3.1. Samordning av den ekonomiska politiken

Den ekonomiska politiken är och kommer att förbli en nationell fråga. Men samordningen är en gemensam skyldighet. Denna skyldighet ska respekteras i högre grad, eftersom den ekonomiska och monetära unionen för att fungera behöver gemensam disciplin och samordning. För att EU verkligen rätt ska kunna utöva sin uppgift, måste man **förstärka kommissionens roll, men även rådets beslutsförmåga** och säkerställa **en effektiv extern representation av euroområdet hos de internationella ekonomiska och finansiella organisationerna**.

Kommissionens roll

Förstärkningen av kommissionens initiativrätt är särskilt viktig när det gäller samordningen av den ekonomiska politiken. För närvarande ger kommissionen rådet endast en enkel rekommendation för *de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken* och *de varningar* som föreskrivs i stabilitetspakten. Rådet kan lätt ändra innehållet i dessa rekommendationer eller förbise viktiga punkter. Denna situation ger upphov till kompromisser som påverkar trovärdigheten i samordningen av den ekonomiska politiken.

Kommissionen rekommenderar därför att man gör om rekommendationerna till *förslag till allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken* och *till de varningar* som föreskrivs för att säkerställa att stabilitetspakten eller de allmänna riktlinjerna respekteras. Med andra ord skulle kommissionens godkännande krävas för ändring av dessa förslag, om inte rådet enhälligt beslutar att ändra dem. Det är det sedvanliga arbetssätt som föreskrivs i fördraget.

Denna anpassning skulle göra det möjligt för kommissionen att få alla medlemsstater att respektera bestämmelserna och bevara politikens gemenskapskaraktär och samstämmighet.

Kommissionens intresse att självständigt rikta en varning till en medlemsstat som på betydande sätt avviker från rekommendationerna enligt de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken eller riskerar att få ett alltför stort underskott erkänns allmänt och bör förankras i fördraget.

Rådets beslutsförmåga

Det är meningen att euroområdet gränser ska sammanfalla med unionens. Men eftersom flera medlemsstater ännu inte ingår i euroområdet och detta antal kommer att öka i och med utvidgningen, kommer man inte att uppnå detta mål förrän om många år.

De beslutsmekanismer som idag föreskrivs i fördraget är helt enkelt inte anpassade till euroområdets behov när EU kommer att ha nära 30 medlemsstater. Det ingår i sunt förnuft att tillåta staterna inom euroområdet att själva besluta om de frågor som rör deras gemensamma valuta.

EU kommer 2004 att ha fler stater som inte ingår i euroområdet än stater som gör det. Eurogruppen, som inrättades 1997 av Europeiska rådet, är ett informellt diskussionsforum mellan de deltagande staterna. Den är utan tvivel värdefull och kan bestå som ett informellt diskussionsforum. Men inom den nuvarande ramen för fördraget kan endast rådet (ekofin) fatta beslut. För att behandla t.ex. frågor om alltför stora underskott i de stater som deltar i euroområdet, frågor som rör växlingspolitiken, beslut som rör de medlemsstater som önskar ansluta sig till euroområdet eller frågor om *de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken* som gäller euroområdet, rekommenderar kommissionen att man inrättar ett råd (ekofin) för euroområdet. Det ska bestå av finansministrarna från endast de medlemsstater som ingår i euroområdet och ska ha beslutsbefogenhet på de områden som är av gemensamt intresse för de medlemsstater som har gemensam valuta.

En annan viktig anpassning är att göra beslutsprocessen effektiv genom att den berörda medlemsstaten inte deltar i omröstningen som gäller varningar. Fördraget föreskriver redan ett sådant undantag när rådet måste anmoda en medlemsstat att rätta till ett alltför stort underskott. Denna precisering finns inte med för omröstning om varningar. Den berörda staten är i allmänhet per definition mot alla varningar. Genom att utesluta den från omröstningen förhindrar man att staten samtidigt både är domare och part i målet.

Representation av euroområdet i internationella organisationer

Euron är idag världens näst viktigaste valuta och euroområdet som helhet är världens andra ekonomiska och handelsmässiga stormakt. Europa drar dock inte alla tänkbara fördelar av detta på internationell nivå. Frågan om euroområdets internationella representation har *de facto* inte reglerats.

Ordförandeskapets ståndpunkt i internationella diskussioner förbereds förvisso för närvarande på ett samordnat sätt, men den utarbetas ofta på grundval av en kompromiss, som inte gör det möjligt för EU att kollektivt visa tillräcklig auktoritet eller initiativförmåga.

Konventet bör undersöka hur man kan lösa denna fråga på ett pragmatiskt sätt enligt vad som redan föreskrivs i artikel 111 i fördraget för att besluta om EU:s internationella representation eller gemenskapens ståndpunkt. När det gäller att samstämmt delta i ekonomiska och finansiella diskussioner på internationell nivå och uttrycka sig med kraft och styrka, skulle euroområdet tjäna på att företrädas av kommissionen i nära samråd med alla berörda instanser.

1.3.2. Administrativt samarbete när det gäller polisiära frågor

För närvarande omfattas det polisiära samarbetet av bestämmelserna i EG-fördraget om polisiärt och straffrättsligt samarbete. När man överger strukturen med pelare, anser kommissionen att det är lämpligt att detta område omfattas av de allmänna bestämmelser som tillämpas på EU:s övriga politik. Den lagstiftning som behövs på detta område, bl.a. för utvecklingen av Europol, bör antas enligt medbeslutandeförfarandet, där rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

När det gäller det **administrativa samarbetet mellan polisiära myndigheter**, är det klart att deras verksamhet på grund av sin natur även fortsättningsvis kommer att vara **de nationella myndigheternas ansvar**. I den utsträckning det skulle vara lämpligt att ta initiativ på detta område på EU-nivå, skulle det vara värdefullt om man kunde dra nytta av de nationella myndigheternas erfarenheter. Kommissionen ska utöva sin initiativrätt huvudsakligen för att föreslå samsamarbetsåtgärder.

Slutligen skulle rådets beslut om planering, villkor och område för samordning av de nationella insatserna när det gäller polisiära myndigheter även fortsättningsvis fattas med förstärkt kvalificerad majoritet efter en övergångsperiod på fem år, under vilken EU bör anta viktiga principer som ska reglera dessa frågor.

1.3.3. Leda den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Definition av de gemensamma målen för och samstämmighet i de externa åtgärderna

Den europeiska integrationen grundas på historisk försoning mellan de europeiska nationerna och folken och har konsoliderat **fred och stabilitet** i Västeuropa. Redan nu sprids denna stabilitet. Utvidgningen kommer förvisso att bli den mest påtagliga politiska insats som EU kommer att genomföra under de kommande åren och den som är mest avgörande för kontinentens säkerhet. EU:s omedelbara grannskap, i syd och i öst, utgör ett prioriterat område för en gemensam utrikespolitik, oaktat andra förbindelser som sedan länge varit viktiga för EU, t.ex. förbindelserna över Atlanten och partnerskapen med länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet.

För att ytterligare hävda sig måste EU:s utrikespolitik ha beslutsförmåga när det gäller **säkerhet och försvar**. Denna utveckling är även nödvändig för att skydda civilbefolkningen, t.ex. i händelse av terroristövergrepp av icke-statliga enheter. Efter det kalla kriget och i och med uppkomsten av nya former av terrorism, har den kollektiva solidariteten inom EU och möjligheten att sända trupper till konflikthärdar på annat håll i fredens tjänst blivit lika betydelsefullt som begreppet försvar av det europeiska territoriet. Utvecklingen av **den europeiska försvarsindustrin** bör även uppmuntras och stödja en gemensam åsikt när det

gäller de specifika hot som européerna kan utsättas för och de aktioner som de bör företa utanför det europeiska territoriet. Denna utveckling bör naturligtvis inte påverka vissa medlemsstaters särskilda syn på vilka åtgärder som skulle kunna få försvarsmässiga konsekvenser. Konventet ska beakta dessa särskilda omständigheter.

Europeiska unionen spelar en viktig roll när det gäller **globaliseringen**. Efter utvidgningen kommer unionen att vara den ledande ekonomin i världen. EU:s möjligheter att ha något att säga till om när det gäller hur den globala ekonomin styrs kommer att öka, vilket gör att EU mer än idag måste ta hänsyn till övriga världens intressen när den fattar beslut som rör den ekonomiska politiken.

I många avseenden är det **genom EU**, genom att samordna och ena våra politiska viljor, som vi européer **kan försvara vår samhällsmodell och på bästa sätt utöva våra demokratiska rättigheter**. Det är EU som i egenskap av internationell aktör av första rang bättre än andra aktörer kan bidra till att leda och stabilisera det internationella systemet.

EU kommer att kunna agera mer beslutsamt och effektivt för en hållbar utveckling och mot vissa av de nya risker som oftast har att göra med den allvarliga brist på ekonomisk och social jämvikt i världen som kvarstår eller till och med förvärras. EU måste försvara en strategi för hållbar utveckling som bygger på en multilateral och multipolär organisation av världsekonomin och som motsätter sig hegemoni och ensidighet. För att göra detta kan det bli nödvändigt att på vissa punkter komplettera unionens nuvarande befogenheter. I alla händelser bör EU kunna försvara och helt och fullt utnyttja den internationella dimensionen i sin interna politik och bör i detta syfte förfoga över nödvändiga instrument och medel. EU skulle därmed på det yttre planet kunna utöva de befogenheter som den har på det inre planet.

För att garantera samstämmighet och enhetlighet i unionens yttre förbindelser, rekommenderar kommissionen i sitt meddelande av den 22 maj att man **slår ihop** de funktioner som idag innehas av **den höge representanten och kommissionsledamoten för yttre förbindelser**, enligt särskilda villkor och enligt en tidsplan som ska fastställas. Denna institutionella utveckling i olika steg ska åtföljas av en gradvis integrering och sammanhållning av de olika dimensionerna av de yttre förbindelserna. Det som redan i stor utsträckning tillämpas på handel ska även tillämpas på de yttre aspekterna av den gemensamma politiken, bl.a. hållbar utveckling och ekonomiska och finansiella frågor, antingen det gäller förfaranden för förhandlingar, beslutsfattande eller representation. Det skulle dock inte gälla frågor som rör försvar och åtgärder som kräver militära resurser, som är områden där konventet kommer att fastställa mekanismer och praktiska lösningar i sinom tid.

Institutionell utveckling steg för steg

Kommissionen föreslår att man skapar en funktion, *Europeiska unionens sekreterare*, som är vice ordförande för kommissionen med en särskild ställning. *Europeiska unionens sekreterare* ska **utses gemensamt av Europeiska rådet och den ordförande som utsetts av kommissionen**. Han eller hon ska personligen svara både inför Europeiska rådet och kommissionens ordförande, som båda skulle kunna avsätta honom eller henne. I sin egenskap av ledamot av kommissionen skulle han eller hon även svara inför Europaparlamentet enligt kollegiets kollektiva ansvar.

Detta dubbla ansvar som *Europeiska unionens sekreterare* får gör det möjligt med **en betydande institutionell utveckling**, som beaktar det specifika i den gemensamma säkerhets- och utrikespolitiken.

Under en övergångsperiod som man ska komma överens om, föreslås att *Europeiska unionens sekreterare* utövar kommissionens **initiativrätt** när det gäller den gemensamma säkerhets- och utrikespolitiken **inom ramen för riktlinjer och uppdrag som han eller hon får från rådet eller en grupp medlemsstater som är särskilt berörda av en specifik fråga** och vilkas gemensamma intressen skulle kräva en insats från EU:s sida.

Efter denna övergångsperiod ska rådet, på förslag av kommissionen, besluta med förstärkt kvalificerad majoritet om hur Europeiska unionens sekreterare **självständigt ska utöva kommissionens initiativrätt när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken**. Följaktligen ska rådet även uttala sig om omfattningen av **medlemsstaternas initiativrätt efter övergångsperioden**. Enligt det nuvarande fördraget (artikel 208), skulle det vara önskvärt att rådet eller en grupp medlemsstater efter övergångsperioden kunde be sekreteraren att inför rådet lägga fram alla lämpliga förslag för att förverkliga de gemensamma målen.

Så snart funktionen som Europeiska unionens sekreterare har inrättats, ska kommissionens förslag när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och de beslut som krävs för att genomföra dem antas av sekreteraren i samråd med kommissionens ordförande, vid behov efter diskussion i kollegiet.

Andra förslag och beslut när det gäller de yttre förbindelserna (t.ex. internationell handel och utveckling) eller intern politik (t.ex. jordbruk eller miljö) kommer även fortsättningsvis att styras genom självständiga initiativ från kommissionens sida och regleras genom kollegiets normala arbete. Kommissionens ordförande och Europeiska unionens sekreterare ska säkerställa samstämmighet mellan dessa förslag till beslut och de utrikespolitiska insatserna.

Europeiska unionens sekreteraren **företräder EU** gentemot länder utanför gemenskapen när det gäller utrikespolitiska insatser och **ansvarar för genomförandet av gemensamma beslut**. För detta bör han eller hon förfoga över en förvaltning som inrättas med hjälp av resurser från rådets generalsekretariat, från kommissionen och från medlemsstaterna, som placeras under hans eller hennes auktoritet med administrativ infrastruktur från kommissionen. Kommissionens externa delegationer och rådets förbindelsekontor kommer att bli unionens delegationer som administreras av kommissionen och som sekreteraren ansvarar för. Denna administrativa enhet är en förutsättning för att de gemensamma insatserna ska bli effektiva.

Kommissionen anser att sättet att utse Europeiska unionens sekreterare, hans eller hennes personliga ansvar inför Europeiska rådet och de särskilda villkoren för att utöva kommissionens initiativrätt, kommer att göra det möjligt att mellan institutionerna och medlemsstaterna skapa det förtroende som behövs för att föra en mer konsekvent och effektivare utrikespolitik. Kommissionen anser att detta mål helt och fullt motiverar en anpassning av kommissionens arbetsmetoder och en särskild kontroll som utövas av rådet på initiativ av Europeiska unionens sekreterare, kommissionens vice ordförande.

1.3.4. Säkerställa verkställandet av gemensamma bestämmelser

När det gäller **verkställandet av EU-lagstiftningen** föreskrivs redan idag i fördraget att det i **princip åligger kommissionen**, i den mån ett verkställande krävs på EU-nivå och där det alltså inte lämnats till medlemsstaterna. Fördraget ger dock rådet rätt att i särskilda undantagsfall direkt utöva de verkställande befogenheterna. Detta undantag leder till förvirring när det gäller rådets roll som lagstiftare i förhållande till kommissionens verkställande roll och det överensstämmer inte med det faktum att lagstiftningsfunktionen

utövas av två institutioner, rådet och Europaparlamentet. Det bör således tas bort. På så sätt skulle **kommissionens ansvar** för verkställandet på EU-nivå av det som lagstiftaren har beslutat bli klart och entydigt för medborgarna.

När kommissionen utövar sin **verkställande funktion** när det gäller lagstiftning, samlar den inom "kommittéerna" in yttranden och expertis från de nationella myndigheter som ofta ska genomföra EU-lagstiftningen på fältet. Dessa kommittéer ska även fortsättningsvis finnas med men endast som **rådgivande kommittéer**. För att lagstiftaren ska kunna göra den demokratiska kontrollen av sin insats, kommer kommissionen att samtidigt informera Europaparlamentet och rådet om de åtgärder den avser att vidta. Dessa kan meddela sin ståndpunkt och vid behov även sina invändningar, men **kommissionen förblir den instans som ansvarar för beslutet** när det gäller verkställandet i strikt mening, till skillnad från det förfarande som gäller för delegering av lagstiftningen.

Det kan vidare vara lämpligt att ta hjälp av **europiska tillsynsmyndigheter** för teknisk assistans till institutionerna, utarbetande av yttranden och rekommendationer, antagande av individuella beslut inom ramen för en särskild lagstiftning. Det är underförstått att dessa myndigheter inte kan få de befogenheter som fördraget ger direkt till kommissionen, inte heller få beslutsbefogenheter på de områden där de bör avgöra tvister mellan offentliga intressen, göra politiska bedömningar eller komplexa ekonomiska utvärderingar. De nuvarande fördragen innehåller ingen särskild **rättslig grund** för inrättandet av sådana myndigheter. Det skulle således vara lämpligt att det konstitutionella fördraget innehåller en bestämmelse om de kriterier som rör dessa myndigheters inrättande, arbetssätt och den politiska, rättsliga och finansiella kontrollen av dem.

1.3.5. Se till att de gemensamma bestämmelserna efterlevs

Fördraget har gett kommissionen den allmänna uppgiften att **se till att EG-rätten tillämpas på bästa sätt**. I och med utvidgningen och för att de bibehålla en väl fungerande inre marknad, ska de mekanismer som föreskrivits för detta i fördraget förstärkas.

Som fallet var med EKSG-fördraget skulle kommissionen ha fått befogenhet att fatta beslut om fördragsöverträdelser. I händelse av att en medlemsstat skulle ifrågasätta en överträdelse som kommissionen konstaterat, bör fördraget föreskriva möjlighet för den berörda staten att vända sig till EG-domstolen. Denna innovation, som förstärker kommissionens förmåga att säkerställa sin funktion som fördragets väktare, skulle möjliggöra en effektivare kontroll av hur medlemsstaterna följer sina skyldigheter. Möjligheten att vända sig till EG-domstolen ger i alla händelser medlemsstaterna och de ekonomiska aktörerna alla nödvändiga garantier för att försäkra sig om att kommissionens beslut är välgrundade³.

På vissa områden, bl.a. när det gäller konkurrensfrågor där tillämpningen av gemensamma principer för statligt stöd och företagens respekt för konkurrensbestämmelserna är väsentliga, ger **fördraget** direkt till kommissionen en självständig befogenhet att anta **grundläggande tillämpningsbestämmelser** som inte finns i någon lagstiftning utan **i själva fördraget**. Kommissionens övervakningsbefogenhet på detta område kan ta sig uttryck i individuella beslut och i vissa fall allmänna verkställandeåtgärder. I det konstitutionella fördraget bör dessa funktioner klart och tydligt fastställas.

³ Denna utveckling skulle inte ändra domstolens befogenhet att fastställa belopp på eventuella viten och böter för de medlemsstater som har begått en överträdelse.

1.4. Finansiera den gemensamma politiken

Kommissionen anser att konventet bör **granska villkoren för finansiering av den gemensamma politiken**. Det är lämpligt att bättre omsätta i praktiken de bestämmelser i fördraget (artikel 269 i EG-fördraget) som föreskriver **finansiering av EU:s budget med egna medel till vilka medlemsstaterna och medborgarna bidrar**. I detta sammanhang måste man även finna en lämplig jämvikt mellan dessa olika bidrag.

Denna fråga är knuten till många andra frågor som behandlas av konventet: **demokratien** (Europaparlamentet har ingen befogenhet när det gäller medlen), **öppenheten** (medborgarna kan inte bedöma sitt individuella bidrag till finansieringen av EU) och **solidariteten** (medlemsstaternas betalning av bidrag knutna till deras BNP, även om det är rättvist är föremål för hårda diskussioner om "rättvis återbetalning" Från denna synvinkel utgör diskussioner om EU:s finansiering även ett led i debatten om legitimiteten i EU:s verksamhet.

Frågan om EU:s finansiering bör återigen ses över, samtidigt som man behåller de nuvarande bestämmelserna: **rättvisa, överensstämmelse mellan utgifter och inkomster samt enkelhet**. Fördraget bör **utvidga EU:s möjlighet att fastställa sitt finansieringssätt**.

Det konstitutionella fördraget bör föreskriva att de **fleråriga budgetplaner**, som idag grundas på en interinstitutionell överenskommelse, ska antas av Europaparlamentet och rådet, på förslag av kommissionen.

Följaktligen skulle även förfarandena om antagande av beslut om **egna medel** och **den årliga budgeten** kunna förenklas. Kommissionen rekommenderar att beslutet om **egna medel antas i en grundlag**, som kräver förstärkt majoritet i Europaparlamentet och rådet. Konventet bör undersöka frågan om att ansluta **de nationella parlamenten** till detta beslut.

Budgeten skulle antas av **Europaparlamentet** och **rådet** genom ett förfarande som påminner om **medbeslutandeförfarandet** med utgångspunkt i ett förslag från kommissionen. Skillnaden mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter skulle därmed tas bort.

Kommissionen förbehåller sig rätten att senare fördjupa dessa frågor i ett särskilt meddelande.

Slutligen erinrar kommissionen om att den föreslagit⁴ att inrätta en **uropeisk åklagarmyndighet** för att **skydda unionens ekonomiska intressen**. Kommissionen anser att det konstitutionella fördraget bör föreskriva att en europeisk åklagarmyndighet inrättas. Dess ställning och arbetssätt bör därefter regleras i en grundlag.

⁴

KOM(2000) 608 slutlig, samt grönboken KOM(2001) 715.

2. REFORMERA INSTITUTIONERNA

Kommissionen bekräftar återigen sin ståndpunkt när det gäller jämvikten mellan institutionerna och uppdelningen av de befogenheter som kännetecknar den europeiska integrationen. Gemenskapsmetoden har kunnat blanda både mellanstatligt samarbete och federala strukturer. Den innebär både effektivitet och respekt för de nationella särdragen. Varje förslag till reform av institutionerna ska respektera denna jämvikt och undvika att nya instanser inrättas, som skulle göra beslutsmekanismen mindre tydlig och mindre effektiv. Det handlar om att bevara systemets särdrag, samtidigt som man förstärker varje institutions ansvar och gör det möjligt att anta de utmaningar som utvidgningen innebär.

2.1. Europaparlamentet

Europaparlamentets **lagstiftningsfunktion** ska bekräftas **genom att medbeslutandeförfarandet görs till allmän regel**.

Principen om ett **enhetligt valsysteem** i alla medlemsstater för val av ledamöter till Europaparlamentet ska åter bekräftas i det konstitutionella fördraget. Rådets beslut⁵ om ändring av akten om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet gör det möjligt att omedelbart gå mot ett mer enhetligt valsysteem. Det är därför önskvärt att medlemsstaterna godkänner det så fort som möjligt i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser, så att valen 2004 kan ske på grundval av detta nya valsysteem.

För framtiden anser kommissionen att det skulle vara av stort intresse för EU att ett visst antal parlamentsledamöter kunde väljas från de **EU-listor** som lagts fram inom hela EU för alla EU-väljare. Dessa ska delta i två val: ett på nationell nivå och i ett för de parlamentsledamöter som ska väljas från dessa transnationella listor. Ett sådant system för valen till Europaparlamentet skulle bidra till att fördjupa demokratin på EU-nivå.

2.2. Rådet

I och med utvidgningen måste rådet anpassa sitt arbetssätt och fullfölja de reformer som inleddes av Europeiska rådet vid dess möte i Sevilla (juni 2002).

2.2.1. Fastställande av kvalificerad majoritet

Det kommer att bli nödvändigt att överge de beslutssätt som kräver enhällighet för lagstiftning och ledning av EU:s verksamhet.

Omröstning med kvalificerad majoritet ska uppfylla kraven på enkelhet och demokratisk legitimitet. Därför rekommenderar kommissionen att konventet ser över det komplexa beslutssystem som är ett resultat av Nicefördraget och ersätter det med **dubbel enkel majoritet**, som nyligen föreslagits av kommissionen. Besluten i rådet kan fattas om en majoritet av de medlemsstater som representerar en majoritet av EU:s befolkning röstar för. Denna bestämmelse har fördelen av att vara tydligare och mer direkt motsvara EU:s särskilda karaktär.

⁵ Rådets beslut av den 25 juni 2002 och av den 23 september 2002 (2002/772/EG, Euratom) i EGT L 283, 21.10.2002.

Kommissionen föreslår att man inte längre tillämpar enhällighet. Denna bestämmelse bör inte bara tillämpas när det gäller att anta EU-lagstiftning utan även för alla andra beslut i rådet. Nominering av ledamöter i Europeiska centralbankens styrelse bör därför ske med kvalificerad majoritet i likhet med vad som föreskrivs i Nicefördraget för nominering av kommissionen.

Man måste dock föreskriva att rådet i vissa särskilda fall kan besluta med en större majoritet än kvalificerad majoritet. För dessa särskilda fall skulle fördraget kunna föreskriva ett rådsbeslut med **förstärkt majoritet**. Beslutet skulle i dessa fall samla tre fjärdedelar av de regeringar som representerar två tredjedelar av den totala befolkningen inom EU.

2.2.2. *Organisation av rådets arbete*

Europeiska rådet i Sevilla minskade antalet rådskonstellationer till nio. Med hänsyn till det stora antalet stater som i ett utvidgat EU inte genast kommer att ingå i euroområdet, bör det framtida konstitutionella fördraget inrätta en formell beslutsinstans endast för de berörda medlemsstaterna som skulle fungera som "**rådet (ekofin-euroområdet)**".

Det skulle även vara lämpligt att fördjupa de pågående diskussionerna om åtskillnaden mellan rådets lagstiftande funktion och dess verkställande funktion för att bl.a. öka öppenheten i rådets arbete.

Följande två kategorier av åtgärder som är oberoende av diskussionerna om ordförandeskapet kan spela en viktig roll för kontinuiteten och samstämmigheten i rådets arbete: **interinstitutionell planering** av EU:s arbete⁶, som ger ramen för utövandet av ordförandeskapet och **Europeiska unionens sekreterares representation utåt**.

När det gäller **ordförandeskapet i rådet** föreslår kommissionen att man ska beakta behovet å ena sidan av att förstärka kontinuiteten i rådets arbete och å andra sidan de fördelar som det innebär att utöva ordförandeskapet när det gäller att mobilisera de nationella myndigheterna och uppvärdera det europeiska engagemanget i varje medlemsstat.

Kommissionen rekommenderar därför att man ska bibehålla **den halvårsvisa roteringen av ordförandeskapet i Europeiska rådet och rådet (allmänna frågor)**, t.o.m. för ordförandeskapet i Ständiga representanternas kommitté (Coreper) med beaktande av den allmänna samordningsroll som utövas av dessa instanser.

För de andra rådskonstellationerna skulle ordförandeskapet kunna innehas av **en ledamot i rådet som utses av sina kolleger** för en period på ett år. Detta skulle kunna ge ökad kontinuitet åt rådets arbete och ordförandeskapet kunde anförtros åt en erfaren minister som skulle ha sina kollegers förtroende, samtidigt som varje nationell myndighet regelbundet skulle garanteras få del av de erfarenheter det innebär att inneha ordförandeskapet i rådet.

Denna typ av ordförandeskap bör även tillämpas i rådet (yttre förbindelser), eftersom det inte är önskvärt, för den institutionella jämvikten, att blanda funktionen som ordförande i rådet, som söker kompromisser med funktionerna att lägga fram förslag och verkställa samt representera EU utåt.

⁶ Se ovan punkt 1.1.

2.3. Kommissionen

2.3.1. Utnämning av kommissionen och dess politiska ansvar

Den demokratiska legitimiteten hos **kommissionen**, som ansvarar för att **uttrycka unionens allmänna intresse**, ska även fortsättningsvis utgå från både Europeiska rådet och Europaparlamentet. Därför rekommenderar kommissionen att man **ger Europeiska rådet och Europaparlamentet lika rättigheter** både för utnämning av kommissionen och för kontroll av verksamheten. I framtiden bör kommissionen samtidigt utöva sina funktioner självständigt och bekräfta sitt politiska ansvar.

Kommissionen skulle kunna konstitueras på följande sätt efter valet av Europaparlamentet:

- **Europaparlamentet väljer kommissionens ordförande.** Denna utnämning ska godkännas av Europeiska rådet.
- Europeiska rådet nominerar Europeiska unionens sekreterare i samråd med kommissionens ordförande.
- Rådet utnämner **övriga ledamöter** i kommissionen med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionens ordförande.
- Europaparlamentet godkänner den kommission som konstituerats.

För att kommissionen ska kunna bibehålla sitt nödvändiga oberoende i förhållande till de nationella intressena och särintressena, bör fördraget precisera under vilka förhållanden Europaparlamentet skulle kunna lägga fram ett förslag om ordförandeskapet i kommissionen för omröstning och precisera att den ska ske med sluten omröstning med två tredjedelars majoritet av ledamöterna i parlamentet.

Med denna dubbla förstärkta legitimitet **ska kommissionen samtidigt svara inför Europaparlamentet och Europeiska rådet.** Var och en av dem har rätt att lägga fram ett misstroendevotum mot kommissionens verksamhet. Naturligtvis deltar inte kommissionens ordförande i de eventuella överläggningar i Europeiska rådet som syftar till att lägga fram ett misstroendevotum mot kommissionen.

2.3.2. Europeiska kommissionens sammansättning och arbetssätt

Enligt Nicefördraget ska kollegiet ha en kommissionsledamot från varje medlemsstat fram till dess att man utser den första kommissionen efter det att den 27:e medlemsstaten har anslutit sig. Därefter ska antalet ledamöter i kommissionen vara mindre än antalet medlemsstater. De ska utses genom rättvis rotering mellan medlemsstaterna.

Nästa kommission kommer således att bestå av en ledamot från varje medlemsstat. Kommissionen anser att ett sådant kollegium skulle kunna beakta många olika nationella problem och åsikter i ett skede då ett stort antal nya medlemsstater ansluter sig till EU.

För att kommissionen effektivt ska kunna utföra sina verkställande uppgifter, **blir det dock nödvändigt med en strukturering av kollegiet** runt EU:s främsta uppgifter från det att de nya staterna ansluter sig. De befogenheter som tilldelas **kommissionens ordförande** gör det möjligt för denne att besluta om en lämplig strukturering av kollegiet för att se till att kommissionen förblir effektiv. Man planerar att vissa kommissionsledamöter ska kunna samordna kollegernas verksamhet med respekt för kollegialitetsprincipen.

Andra institutionella anpassningar kommer även att krävas i detta syfte i det framtida konstitutionella fördraget. Som kommissionen redan har föreslagit⁷, bör ordföranden även ha en utökad makt när det gäller politisk ledning och bl.a. kunna motsätta sig initiativ som han anser olämpliga. **Nya interna bestämmelser** kommer även att krävas för att göra det möjligt för kommissionsledamöterna att individuellt fatta ett ökat antal beslut på kommissionens vägnar.

Senare, och i ett sammanhang där EU:s institutioner skulle ha nya ansvarsområden, där ordförandeskapet i rådet skulle säkerställas på ett mer stabilt och effektivt sätt och där kommissionen skulle bekräfta sin roll när det gäller att utöva regeringsfunktioner, skulle det vara lämpligt att begränsa kommissionens sammansättning i enlighet med de villkor som föreskrivs i Nicefördraget.

2.4. Relationerna mellan institutionerna och de nationella parlamenten

I det parlamentariska systemet som är speciellt för EU:s medlemsstater är den kontroll de nationella parlamenten kan utöva på regeringarna det bästa sättet för att markera sitt inflytande på EU:s verksamhet. För att underlätta denna kontroll kan vissa justeringar göras i Amsterdamprotokollet. Som planeras av konventets arbetsgrupp som arbetar med de nationella parlamentens roll, skulle kommissionen kunna **direkt till de nationella parlamenten överföra sina lagförslag, sina samrådsdokument** (grönböcker, vitböcker och meddelanden) och **sina strategiska programdokument** (årliga politiska strategin, årliga riktlinjer och årligt arbetsprogram).

Kommissionen kommer att uppfylla de nationella parlamentens krav som syftar till att förstärka dialogen mellan EU-institutionerna och de nationella parlamenten.

Kommissionen anser att **öppenheten i rådets arbete** när det gäller lagstiftningsfrågor kommer att göra det möjligt för de nationella parlamenten att bättre följa utvecklingen av diskussionerna i rådet. Kontrollen av regeringarnas verksamhet skulle förstärkas genom inrättandet av mer direkta kontakter mellan de nationella parlamenten och de nationella delegationerna som sitter i rådet.

Som konventets arbetsgrupper har föreslagit, anser kommissionen det önskvärt att de nationella parlamenten spelar en roll i kontrollen av att **subsidiaritetsprincipen** respekteras, utan att uttala sig om förslagens lämplighet. Den politiska kontrollen *ex ante* bör utövas under hela lagstiftningsförfarandet och inte bara innan kommissionen lägger fram förslag. Konventet undersöker även möjligheten för de nationella parlamenten att ta upp frågan i domstolen. Om den rättsliga kontrollen *ex post* skulle vara öppen för de nationella parlamenten, anser kommissionen att det skulle vara lämpligt att alla nationella parlament kan få tillgång till den, utan att det för den skull är nödvändigt att avge ett yttrande i enlighet med förfarandet med tidig varning.

Kommissionen anser att konventet bör fortsätta sina diskussioner om hur man bäst kan göra de **nationella parlamenten** delaktiga i EU:s arbete. Utöver de förslag som för närvarande undersöks av arbetsgrupperna och som tas upp ovan, bör konventet fördjupa följande båda teman som är av särskilt intresse för de nationella parlamenten:

⁷ Institutionella reformer - En förutsättning för utvidgningen, meddelande från kommissionen av den 26 januari 2000 [KOM(2000) 34 slutlig].

- Förbättringen av samordningsinstrumenten för den ekonomiska politiken på EU-nivå ska åtföljas en **förstärkning av samarbetet mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten**;

- De nationella parlamenten ska uttrycka sin åsikt om att **finansiera Europeiska unionen**.

3. OMSTRUKTURERA FÖRDRAGEN

Kommissionen har med intresse tagit del av det förslag som konventets ordförande lade fram den 28 oktober om strukturen av det framtida konstitutionella fördraget. Den anser att det är önskvärt att utarbeta ett konstitutionellt fördrag som är enkelt och tydligt och som gör unionen till en juridisk person med särskild ställning. Enligt detta förslag anser kommissionen det vara särskilt nödvändigt att i den konstitutionella texten nämnda **de grundläggande värderingar och rättigheter** på vilka unionen grundar sin verksamhet.

Bibehålla flexibiliteten i EU:s verksamhet

Vid sina diskussioner under våren 2002 underströk konventet risken för att en begränsning av befogenheterna skulle leda till onödig stelbenthet i EU:s arbetssätt. Det är viktigt att det framtida konstitutionella fördraget genom att lägga fram olika befogenhetskategorier, inte överskrider, vad som är nödvändigt för att medborgarna väl ska förstå unionens viktigaste uppgifter.

Kommissionen anser att tillvägagångssätt i det förslag till fördrag som lagts fram av konventets presidium inte helt uppfyller detta krav. Särskilt utarbetandet av en kategori "åtgärder som medlemsstaterna vidtar tillsammans inom ramen för EU" minskar tydligheten i fördraget och beaktar inte det faktum att EU idag för en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och vidtar gemensamma åtgärder när det gäller polisiärt och straffrättsligt samarbete.

Kommissionen rekommenderar därför en presentation av de befogenheter som belyser **olika nivåer av intensitet** när det gäller EU:s verksamhet och vidden av dess ansvar, utan att för den skull införa den stelbenthet som följer av en katalog av befogenheter. Fördraget skulle på så sätt kunna göra en åtskillnad mellan EU:s främsta politikområden, kompletterande politik och insatser. En sådan presentation skulle göra det möjligt att betona att på många områden har EU endast begränsade befogenheter att agera.

Bevara regelverket

Förslaget till ett konstitutionellt fördrag föreskriver att man ska ersätta de befintliga fördragen. Det är dock nödvändigt att **bevara regelverket** från 50 års integration. **Det skulle således inte handla om att vid detta tillfälle ifrågasätta innehållet i EU:s politik.**

Det krävs en viss försiktighet även när det gäller hur den gemensamma politiken läggs fram i det framtida konstitutionella fördraget.

Förutom en allmän bestämmelser om målen innehåller det förslag till konstitutionellt fördrag som lagts fram för konventet en beskrivning av den gemensamma politiken, inte bara i den del som rör den institutionella strukturen utan även i den andra delen. Denna presentation bör inte i något fall ändra det faktum att alla delar i det framtida konstitutionella fördraget hör till EU:s primärrätt. Dessutom, eftersom det framtida fördraget inte är detsamma som ett lands

konstitution, är det **viktigt att precisera unionens uppgifter** innan man beskriver befogenheterna och institutionerna.

Ikraftträdandet av det framtida fördraget

Frågan är vilket förhållande det kommer att finnas mellan det konstitutionella fördraget och de nuvarande fördragen. Det finns flera sätt att ta upp detta.

Konventet skulle kunna följa det klassiska sättet och upprätta ett fördrag, som ändrar de nuvarande i likhet med Amsterdamfördraget och Nicefördraget. Detta tillvägagångssätt skulle ha fördelen av att inte ändra de bestämmelser som lämnas oförändrade i arbetet med att utarbeta en konstitution. Däremot leder det till en överlagring av olika successiva texter som är svår att förstå.

Konventet kunde även välja att ersätta de nuvarande fördragen med ett nytt konstitutionellt fördrag. Detta andra tillvägagångssätt har fördelen av att vara enkelt och gör det möjligt att klart och tydligt lägga fram utmaningarna i den konstitutionella processen. Omskrivningen av alla bestämmelser i fördragen innebär dock fler risker för stabiliteten i EU:s regelverk.

Enligt artikel 48 i EU-fördraget kräver en ändring av de nuvarande fördragen ett enhälligt beslut av medlemsstaterna och varje medlemsstat ska ratificera det. Antingen man väljer ett ändrat fördrag eller ett helt nytt, kommer det att finnas vissa medlemsstater som inte kan ratificera det och en enda medlemsstat omkullkastar hela processen.

Konventet ska på ett fördjupat sätt studera denna fråga och möjligheten att det framtida konstitutionella fördraget kan träda i kraft innan det har ratificerats av alla medlemsstater