



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 4.12.2002

KOM (2002) 728 endelig

For Den Europæiske Union

Fred, Frihed, Solidaritet

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

OM INSTITUTIONSOPBYGNINGEN

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning.....	3
1. Forenkle EU's handlingsmuligheder	7
1.1. Programmere og udarbejde	7
1.2. Lovgive	7
1.3. Lede EU's virke	8
1.3.1. Koordinering af de økonomiske politikker	9
1.3.2. Administrativt politisamarbejde.....	11
1.3.3. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.....	11
1.3.4. Sikre gennemførelsen af fælles bestemmelser	14
1.3.5. Overvåge overholdelsen af de fælles regler	14
1.4. Finansiere de fælles politikker	15
2. Reformere institutionerne	17
2.1. Europa-Parlamentet.....	17
2.2. Rådet	17
2.2.1. Fastlæggelse af kvalificeret flertal	17
2.2.2. Tilrettelæggelse af Rådets arbejde	18
2.3. Kommissionen	19
2.3.1. Udnævnelse af Kommissionen og dens politiske ansvar	19
2.3.2. Europa-Kommissionens sammensætning og funktion.....	20
2.4. Forholdet imellem institutionerne og de nationale parlamenter	20
3. Omstrukturere traktaterne	22

FOR DEN EUROPÆISKE UNION

FRED, FRIHED, SOLIDARITET

Meddelelse fra Kommissionen om institutionsopbygningen

Den 1. maj 2004 bliver antallet af medlemsstater næsten fordoblet. Udfordringen i denne proces ligger i at udvide de betingelser for fred, solidaritet og økonomisk udvikling, som vi nyder godt af i dag, til også at omfatte vore europæiske nabolande ved at tage imod dem i en egnet institutionel ramme, der er forudsætningen for, at EU-projektet lykkes.

Kommissionen havde med sin meddelelse af 22. maj i år¹ ønsket forud for enhver debat om institutionerne at opfordre til refleksion over Den Europæiske Unions mål og opgaver. På et tidspunkt, hvor konventet gennemgår de første resultater fra arbejdsgrupperne og gør sig forestillinger om strukturen i den kommende forfatningstraktat, ønsker Kommissionen at bidrage til denne debat og komme med et bud på, hvilke ændringer af den institutionelle ramme den finder nødvendige for at uddybe EU-projektet.

Hvilket projekt for Europa?

Indførelsen af euroen, uddybningen af det indre marked, koordineringen af de økonomiske politikker, harmoniseringen af skatte- og afgiftspolitikkerne og social- og arbejdsmarkedspolitikkerne, solidariteten imellem lande og regioner i Europa, gennemførelsen af ambitiøse miljøpolitikker og bekræftelsen af en europæisk samfundsmodel er alt sammen led i en udvikling efter borgernes ønske, der er nødvendig for at bevare ligevægten i EU-projektet. Unionen skal uddybe et projekt, hvor borgerne kan genkende sig selv, og som giver dem velstand og solidaritet og respekt for en vis livskvalitet, der bygger på bevarelse af miljøet, kvalitetstjenester af almen interesse, som er tilgængelige for alle, og et højt socialt beskyttelsesniveau.

De europæiske borgere opfordrer os til at opfylde præcise krav. Vi skal bevare freden og sikkerheden, bekæmpe arbejdsløshed, bekæmpe alle former for organiseret kriminalitet og ulovlig handel, mindske fattigdom, sikre lige muligheder for kvinder, beskytte miljøet og varetage produktkvalitet og -sikkerhed: borgerne forventer, at EU skal skabe øget sikkerhed og stabilitet indadtil, og at det skal engagere sig mere udadtil med respekt for de nationale, regionale og lokale forskelligartede identiteter.

For at bevare denne ligevægt og borgernes opbakning til EU-projektet **skal Unionen derfor konsolidere og udbygge integrationsbestræbelserne.**

For at leve op til disse forventninger har Kommissionen opstillet tre hovedindsatsområder for morgendagens EU: det skal konsolidere sin økonomiske og sociale udviklingsmodel, der sikrer borgerne velstand og solidaritet, det skal udbygge sit område for frihed, sikkerhed og retfærdighed, så begrebet unionsborgerskab får et reelt indhold, og det skal påtage sig sit ansvar som verdensmagt.

¹ Et forslag til et fremtidigt EU, meddelelse fra Kommissionen af 22. maj 2002 (KOM (2002) 247).

Hvordan skal arbejdet tilrettelægges?

Det spørgsmål, vi står overfor, er, hvordan et udvidet EU bliver i stand til at løse sine grundlæggende opgaver, og hvordan det kan bevare sin beslutningsdygtighed og sin samhørighed, så en uddybning af det europæiske samarbejde fortsat er mulig.

Man har ofte fremhævet, hvor nyskabende og velfabuleret EU er, når det praktiserer ikke en adskillelse, men en deling af magten. Den lovgivende magt ligger således hos Europa-Parlamentet, men også hos Rådet, der deler den udøvende magt med Europa-Kommissionen, som er den eneste, der har initiativret på lovgivningsområdet. Gennemførelsen af politikkerne påhviler i høj grad de nationale og regionale myndigheder.

Dette EU skal bevares med alle kræfter og af al magt i fælleseuropæisk interesse. Og Europa-Kommissionen skal, som EU's grundlæggere ville det, bevares som uafhængig institution, der sikrer, at medlemsstaterne får samme behandling, og konkret udgør det sted, hvor der skabes sammenhæng og syntese, og hvor man ser på, hvad der er i almenvellets interesse.

Denne vision holder stik. På de relativt nye områder, såsom udenrigspolitiske, forsvarspolitiske og sikkerhedspolitiske spørgsmål og spørgsmål vedrørende retspolitik, politisamarbejde og økonomisk samarbejde, skal der etableres løsnings- og handlingsmodeller, som forener fællesskabsmetodens effektivitet og legitimitet.

Denne metode, der bygger på balancen mellem institutionerne i de forskellige faser af beslutningsprocessen, fra udarbejdelsen til gennemførelsen, hvor Kommissionen indtager en særlig rolle som garant for almenvellet, sikrer, at de iværksatte tiltag er gennemskuelige, sammenhængende og effektive. Derimod udviser andre organisationsformer begrænsninger. Mellemstatsligt samarbejde er kilde til ineffektivitet. Et EU, hvis politiske ledelse varetages af nogle få medlemsstater, kan være kilde til spændinger og blokeringer.

Det bliver nødvendigt at foretage nogle tilpasninger. Alle institutionerne skal koncentrere sig om deres grundlæggende opgaver og acceptere gennemgribende reformer.

Hvilke institutionelle tilpasninger?

For at konsolidere EU's økonomiske og sociale udviklingsmodel, fortsætte gennemførelsen af det europæiske område for frihed, sikkerhed og retfærdighed og give EU mulighed for at påtage sig sit ansvar som verdensmagt foreslår Kommissionen at **forenkle EU's handlingsmuligheder** og at **reformere institutionerne**, samtidig med at den nuværende institutionelle balance bevares.

En forenkling og rationalisering af EU's handlingsmuligheder og af den måde, institutionerne fungerer på, skulle gøre det muligt for borgerne at **placere ansvaret** hos den enkelte i EU's beslutningsproces, hvorved den bliver mere gennemskuelig, enkel og vedkommende for dem.

En afklaring af institutionernes rolle og ansvar er navnlig påkrævet for **tre institutioners** vedkommende: Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, der i dag varetager EU's lovgivningsmæssige og udøvende funktioner. Den kommende forfatningstraktat skal imidlertid tage hensyn til alle de vigtige opgaver, der varetages af de andre institutioner og af EU's organer, bl.a. Regionsudvalget, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og ombudsmanden.

De foreslåede ændringer må ikke ødelægge **den institutionelle balance**, som findes i dag. De skal respektere EU's egenart, der bygger på den dobbelte legitimitet: union af stater og union af folk, og må ikke røkke ved EU's grundprincipper, såsom princippet om **lighed mellem medlemsstaterne**.

Arbejdet skal ligeledes være styret af målsætningen om forenkling og tilnærmelse til borgerne og **med udgangspunkt i gældende fællesskabsret** føre til en omarbejdning af de nuværende traktater til en **forfatningstraktat**, hvoraf EU's nye institutionsopbygning kan fremgå.

Det er med udgangspunkt i det foreløbige udkast til en forfatningstraktat, forelagt af konventets præsidium, at debatten i konventet skal finde sted. På baggrund af retningslinjerne i nærværende meddelelse vil Kommissionen deltage aktivt i konventets refleksioner over udarbejdelsen af forfatningstraktaten. Den er af den opfattelse, at konventets metode fortjener at blive anvendt i forbindelse med kommende ændringer af forfatningstekster, fordi den kombinerer alle de i EU eksisterende legitimitetskilder.

Endelig skal EU-projektet kaldes ved sit navn. Kommissionen er af den opfattelse, at udtrykket "Europæisk Union", som borgerne i medlemsstaterne og kandidatlandene har lært at kende, udmærket beskriver målet med EU-projektet. Kommissionen foreslår, at konventet udtaler sig om Unionens fælles motto, som kunne være "Fred, frihed, solidaritet".

Konventet er ansvarligt for at udtænke morgendagens EU. Et EU, hvis medlemsstater, forenet af fælles politikker og forsamlet i stærke institutioner, er i stand til at overvinde deres indbyrdes uoverensstemmelser for ganske enkelt at leve op til befolkningernes forventninger.

1. FORENKLE EU'S HANDLINGSMULIGHEDER

Det er EU's egenart, der ligger til grund for det nuværende, komplekse system. Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at det er muligt at forenkle den måde, hvorpå Den Europæiske Union udøver sine vigtigste funktioner.

1.1. Programmere og udarbejde

Kommissionen anbefaler koordinering af planlægnings- og programmeringsarbejdet med henblik på at nå frem til **en interinstitutionel programmering af arbejdet i EU**, samtidig med at man respekterer den enkelte institutions ansvarsområde og uafhængighed til at træffe afgørelser.

Med udgangspunkt i et forslag fra Kommissionen, der fremlægges hvert år, skal en interinstitutionel dialog føre til en aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om en rullende, flerårig programmering, hvis væsentligste punkter skal godkendes af Det Europæiske Råd.

Udøvelsen af Kommissionens initiativret ville således indgå i et samlet, sammenhængende program for Den Europæiske Union. Gennemskueligheden i EU's lovgivningsarbejde ville blive øget.

Hvad angår udarbejdelse af lovgivningsinitiativer og udformning af politikker kunne den kommende forfatningstraktat - under overholdelse af forfatningssystemerne i medlemsstaterne - omfatte **generelle principper for høring af interesserede parter**, nationale, regionale og lokale myndigheder. Man bør, når det er hensigtsmæssigt, bestræbe sig på **i højere grad at tage hensyn til de uensartede lokale situationer**, når man udformer og gennemfører politikker, fx ved trepartskontrakter, der ville kunne indgås mellem Kommissionen, medlemsstaterne og regionerne eller de lokale samfund i forbindelse med gennemførelsen af en del af fællesskabslovgivningen i overensstemmelse med medlemsstaternes forfatninger.

1.2. Lovgive

Udøvelsen af **lovgivningsfunktionen** skal forenkles omkring de tre principper, der er grundlaget for fællesskabsmetoden: initiativret forbeholdt Kommissionen, fælles beslutningstagning i Europa-Parlamentet og Rådet og afgørelser truffet med kvalificeret flertal i Rådet.

Initiativretten, der er forbeholdt Kommissionen, og som udøves inden for rammerne af en interinstitutionel programmering, skal udvides til at omfatte hele lovgivningsområdet. For at styrke den demokratiske legitimitet i EU's beslutninger, bør **den fælles beslutningsprocedure** anvendes i forbindelse med vedtagelse af al EU-lovgivning. Endelig anbefaler Kommissionen, for at den udvidede union skal være i stand til at træffe afgørelser, at **gøre afgørelser truffet med kvalificeret flertal i Rådet til hovedreglen**.

I et EU med femogtyve medlemsstater eller flere ville muligheden for en enkelt af disse stater for at modsætte sig et EU-tiltag hurtigt føre til handlingslammelse. I et integreret marked skal de økonomiske aktører være ens stillet. Ellers sker tilpasningerne netop på bekostning af den europæiske samfundsmodel og de værdier, som anerkendes af de europæiske demokratier. Afskaffelse af enstemmighed skal også gælde for skatte- og afgiftsspørgsmål og sociale og arbejdsmarkedsmæssige spørgsmål i forbindelse med et velfungerende indre marked.

I visse særlig ømtålelige tilfælde burde lovgiveren kunne benytte sig af **udvidet kvalificeret flertal**, hvilket ville gøre det lettere at gå bort fra enstemmighed.

Endvidere vil en inddeling af instrumenterne gøre det muligt at skelne imellem bestemmelser, der henhører henholdsvis under lovgivningen og gennemførelsen af lovgivningen. Kommissionen foreslår, at **inddelingen af bestemmelserne** foretages på følgende måde²:

- forfatningslove (lois organiques), som fremover skal danne grundlag bl.a. for afgørelsen om EU's egne indtægter. Disse love skal vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet efter den fælles beslutningsprocedure med udvidet kvalificeret flertal

- de love, der vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet efter den fælles beslutningsprocedure. Disse love omfatter rammelove, der skal gennemføres via national lovgivning, love, som danner grundlag for vedtagelse af finansielle programmer, og andre love, der er mere præcise og direkte anvendelige i medlemsstaterne, svarende til de nuværende forordninger

- og endelig gennemførelsesforordningerne, vedtaget af Kommissionen, for så vidt angår gennemførelsesbestemmelserne til lovene.

Lovene kan omfatte en **uddelegering af lovgivningsmæssige opgaver** til Kommissionen, så den kan ændre de retsakter, der er blevet vedtaget af lovgiveren, fx med henblik på tilpasning til tekniske fremskridt. Kommissionen bør kun udøve denne kompetence inden for de rammer og på de betingelser, der ligger i uddelegeringen af lovgivningsmæssige opgaver. Den uddelegerede retsakt kan ikke træde i kraft, hvis Europa-Parlamentet eller Rådet får den forelagt fx en måned, før den træder i kraft, og går imod tiltaget med henholdsvis et flertal af medlemmer og kvalificeret flertal. I så fald må Kommissionen enten afstå fra sit forslag, ændre det eller fremsætte et forslag til lovgiveren.

Man bør bestræbe sig på at sørge for, at der i forfatningstraktaten er et passende retsgrundlag for hvert enkelt EU-tiltag. Som konventet har gjort opmærksom på, er det af hensyn til dynamikken i EU nødvendigt at **bevare en fleksibilitetsklausul** i lighed med den nuværende artikel 308 i EF-traktaten. Grundet en sådan bestemmelses egenart foreslår Kommissionen, at tiltagene vedtages af Rådet med udvidet kvalificeret flertal efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet.

1.3. Lede EU's virke

Udøvelsen af regeringsfunktionerne i EU er speciel. Disse funktioner, der på nationalt plan udøves af regeringen, påhviler i dag på EU-plan både Rådet og Kommissionen. Endvidere er gennemførelsen af EU-beslutningerne oftest overdraget til myndighederne i medlemsstaterne, i givet fald i samarbejde med Kommissionen.

På nationalt plan har regeringerne to typer opgaver: **gennemførelse af love** (mere detaljerede lovbestemmelser, individuel tilpasning) og **selvstændige regeringstiltag**, der normalt bygger direkte på forfatningen, som fx international repræsentation eller indgåelse af aftaler. På EU-plan skelnes der hverken i traktaterne eller i fællesskabspraksis klart imellem disse opgaver.

² Denne inddeling er ikke en udtømmende liste over bestemmelser vedtaget i EU, hvis omfang kan være meget betydeligt, som det er tilfældet i forbindelse med visse selvstændige afgørelser, der vedtages af Kommissionen direkte i henhold til traktaten. Antallet af disse ikke-lovgivningsmæssige bestemmelser bør ligeledes begrænses.

Det fører til manglende forståelse hos borgerne. En afklaring af systemet og koncentration i den enkelte institution om de grundlæggende opgaver forenkler EU-institutionernes struktur.

- Det kan med henblik på en ordentlig gennemførelse af lovgivningen blive nødvendigt på EU-plan at vedtage gennemførelsesbestemmelser. Fællesskabsbeføjelserne til at **gennemføre lovgivningen** tildeles i dag Kommissionen (artikel 202 EF) undtagen i særlige tilfælde, hvor Rådet kan forbeholde sig retten til selv direkte at udøve gennemførelsesbeføjelser. En afklaring af institutionernes respektive roller kræver, at beføjelserne til at **gennemføre EU-lovgivningen overdrages fuldt og helt til Kommissionen**, der er ansvarlig for sine handlinger over for de to parter i EU's lovgivningsmyndighed, Europa-Parlamentet og Rådet.
- Unionen udøver ligeledes **ikke-lovgivningsmæssige** beføjelser. Det drejer sig bl.a. om tiltag til koordinering af de nationale politikker, hvad angår **økonomisk politik** og **beskæftigelsespolitik**, tilrettelæggelse af det **administrative samarbejde**, fx hvad angår politisamarbejde, og **udenrigs- og sikkerhedspolitik**.

Med undtagelse af tiltag, hvortil der kræves militær kapacitet, bør fællesskabsmetodens grundlæggende principper ligeledes finde anvendelse på disse funktioner med en **rollefordeling imellem Kommissionen**, der i EU-almenvællets interesse stiller forslag, og **Rådet**, der beslutter, i givet fald efter høring af Europa-Parlamentet.

Af effektivitetshensyn og for at sikre, at de enkelte medlemsstaters interesser tilgodeses, når der stilles forslag, skal **Kommissionens initiativret udbygges**.

Beslutningsmyndigheden skal forblive hos Rådet, hvor regeringerne er repræsenteret, som udøver denne myndighed nationalt, i passende samarbejde med Europa-Parlamentet. Som på lovgivningsområdet gør en effektiv beslutningsproces det påkrævet at udvide anvendelsen af **afgørelser truffet med kvalificeret flertal** og under alle omstændigheder at anvende former for beslutningstagning, der ikke kræver enstemmighed blandt medlemsstaterne, såsom udvidet kvalificeret flertal og konstruktiv stemmeundladelse.

Endvidere bør EU disponere over en række instrumenter til at gennemføre sine politikker. Hvad angår ikke-bindende midler, kan man navnlig fremhæve **den åbne koordineringsmetode**, hvorved man kan give fælles retningslinjer i forbindelse med visse tiltag, der ligger uden for det område, hvor EU har lovgivningskompetence. Forfatningstraktaten bør omfatte denne metode og sikre, at betingelserne for dens anvendelse overholder fællesskabsmetoden.

1.3.1. Koordinering af de økonomiske politikker

Økonomiske politikker er og forbliver nationale anliggender. Men koordineringen af dem er en fælles forpligtelse. Denne forpligtelse skal i højere grad overholdes, for Den Økonomiske og Monetære Union har for at fungere brug for fælles regler og koordinering. For at gøre EU i stand til effektivt at udøve denne funktion, skal der ske en **stærkelse af Kommissionens rolle, men også af Rådets mulighed for at træffe beslutninger**, og der skal sikres en **effektiv ekstern repræsentation af eurozonen ved de internationale økonomiske og finansielle instanser**.

Kommissionens rolle

En styrkelse af Kommissionens initiativret er især vigtig, for så vidt angår koordinering af de økonomiske politikker. Som det er nu, kan Kommissionen kun rette henstillinger til Rådet om de *overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker* og *advarslerne* inden for rammerne af stabilitetspagten. Rådet kan nemt ændre indholdet af disse henstillinger eller udelade vigtige punkter. Denne situation skaber basis for kompromiser, der anfægter troværdigheden af koordineringsmekanismerne for de økonomiske politikker.

Derfor anbefaler Kommissionen, at henstillingerne ændres til **forslag vedrørende de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker og advarslerne** med henblik på at sikre overholdelse af stabilitetspagten og de overordnede retningslinjer. Med andre ord kræver det Kommissionens accept at ændre disse forslag, medmindre Rådet enstemmigt beslutter at ændre dem. Det er den sædvanlige fremgangsmåde, der er omfattet af traktaten.

Denne tilpasning ville give Kommissionen midler til at få alle medlemsstater til at overholde bestemmelserne og sikre koordinering på fællesskabsplan og sammenhængende politikker.

Endvidere er interessen for, at Kommissionen uafhængigt kan udstede en første advarsel til en medlemsstat, der fjerner sig mærkbart fra henstillingerne i henhold til de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker, eller som risikerer at få et uforholdsmæssigt stort underskud, generelt anerkendt og burde derfor omhandles i traktaten.

Rådets evne til at træffe beslutninger

Det er meningen, at eurozonens grænser skal falde sammen med EU's. Men eftersom en række medlemsstater endnu ikke er omfattet af eurozonen, og at antallet af stater, som ikke er det, vil vokse med udvidelsen, varer det formentlig en lang årrække, før man når dette mål.

De beslutningsmekanismer, som traktaten indeholder i dag, er imidlertid helt enkelt ikke tilpasset behovene i eurozonen, når EU når op på næsten tredive medlemsstater. Det er sund fornuft at give staterne i eurozonen mulighed for selv at træffe beslutninger vedrørende deres valuta.

I 2004 får EU flere stater, der ikke er med i eurozonen, end stater, der er med. Eurogruppen, der blev nedsat af Det Europæiske Råd i 1997, er et uformelt debatforum for stater i eurozonen. Det er utvivlsomt nyttigt og kan fortsætte som uformel debatinstans. Men ifølge den nuværende traktat er det kun ØKOFIN-Rådet, der kan træffe beslutninger. For fx at behandle spørgsmål om uforholdsmæssigt store underskud blandt de stater, der er med i eurozonen, spørgsmål om retningslinjerne for valutakurspolitikken, beslutninger vedrørende medlemsstater, der ønsker at tilslutte sig eurozonen, eller den del af de *overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker*, der vedrører eurozonen, anbefaler Kommissionen, at der oprettes et "ØKOFIN-Råd for eurozonen" udelukkende med deltagelse af finansministre fra stater, der er med i eurozonen, og udstyret med beslutningsmyndighed på de områder, der er af fælles interesse for de medlemsstater, der har samme valuta.

En anden vigtig tilpasning: for at sikre en effektiv beslutningsproces er det formålstjenligt, at den berørte medlemsstat udelukkes fra at deltage i afstemningen om advarslerne. Traktaten foreskriver allerede en sådan udelukkelse, når Rådet skal opfordre en medlemsstat til at rette op på et uforholdsmæssigt stort underskud, men denne præcisering er blevet udeladt, hvad angår afstemningen om advarslerne. Den berørte medlemsstat vil per definition generelt

modsatte sig enhver advarsel. At udelukke den fra at deltage i afstemningen medvirker til at undgå, at den både er dommer og part i sagen.

repræsentation af eurozonen i internationale instanser

Euroen er i dag verdens næst vigtigste valuta, og eurozonen udgør kollektivt verdens anden økonomiske og handelsmæssige stormagt. Den Europæiske Union drager imidlertid ikke tilstrækkelig nytte af det internationalt. Spørgsmålet om eurozonens internationale repræsentation er *de facto* ikke afklaret.

Formandskabets holdning i internationale debatter forberedes ganske vist i dag på en samordnet måde, men fastlægges ofte på grundlag af et kompromis, der ikke gør det muligt for Unionen kollektivt at vise autoritet og initiativ.

Konventet bør undersøge, hvordan dette spørgsmål kan løses pragmatisk, i henhold til de bestemmelser, der allerede findes i artikel 111 i traktaten, og træffe afgørelse om international repræsentation af eurozonen og Fællesskabets holdning. For at skabe sammenhæng i den måde, Den Europæiske Union griber sin deltagelse i internationale monetære og finansielle debatter an på, og give den mulighed for at udtrykke sig klart og sammenhængende, ville eurozonen vinde ved at være repræsenteret af Kommissionen i nært samarbejde med alle berørte parter.

1.3.2. Administrativt politisamarbejde

I øjeblikket henhører politisamarbejdet under bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Union vedrørende politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Når søjlestrukturen forlades, er det Kommissionens opfattelse, at dette område bør underlægges de almindelige bestemmelser, der er gældende for Unionens øvrige politikker. Således bør den lovgivning, der er nødvendig på dette område, bl.a. i forbindelse med udbygning af Europol, vedtages efter den fælles beslutningsprocedure, og Rådet træffe afgørelse med kvalificeret flertal.

Hvad angår **administrativt samarbejde mellem politimyndigheder**, henhører disse aktiviteter imidlertid i sagens natur fortsat under **de nationale myndigheders kompetenceområde**. I det omfang, det er formålstjenligt at tage initiativer på dette område på EU-plan, bør man kunne nyde godt af de nationale myndigheders erfaring. Kommissionen skal især udøve sin initiativret med henblik på at foreslå samarbejdstiltag.

Endelig kunne Rådets afgørelser vedrørende planlægning, vilkår og område for koordinering af nationale polititiltag træffes med udvidet kvalificeret flertal efter en overgangsperiode på fem år, hvor Unionen bør vedtage nogle hovedprincipper, der skal være gældende på området.

1.3.3. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

fastlæggelse af fælles mål og sammenhæng i indsatsen udadtil

EU bygger på den historiske forsoning mellem de europæiske nationer og folk og har sikret **fred og stabilitet** i Vesteuropa. Allerede nu er det rede til at lade andre nyde godt af denne

stabilitet. Udvidelsen er det mest håndgribelige politiske tiltag, EU kan iværksætte i de kommende år, og det mest afgørende for kontinentets sikkerhed. Det er EU's naboer mod syd og øst, der er det mest oplagte mål for en fælles udenrigspolitik, foruden det, som det transatlantiske samarbejde og partnerskabet med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet i lang tid har betydet for EU.

For at få større gennemslagskraft skal EU's udenrigspolitik baseres på muligheden for at træffe beslutninger **på sikkerheds- og forsvarsområdet**. Denne udvikling er ligeledes nødvendig, hvad angår beskyttelse af civilbefolkningerne, fx i tilfælde af terroristangreb fra ikke-statslige enheder. Efter den kolde krig og med opdukken af nye former for terrorisme bliver den kollektive solidaritet på EU's område og muligheden for at sende tropper af sted til konfliktramte områder i andre dele af verden i fredens tjeneste lige så vigtig som forsvaret af det europæiske område. Udviklingen af den **europæiske rustningsindustri** skal ligeledes opmuntres, så den er til rådighed for en fælles opfattelse af de særlige trusler, europæerne står overfor, og de tiltag, de skal iværksætte uden for det europæiske område. Denne udvikling skal naturligvis ikke påvirke den særlige position, som visse medlemslande indtager i forbindelse med tiltag, som har forsvarsmæssige følger, og konventet skal tage hensyn til disse særtilfælde.

EU spiller en vigtig rolle i forbindelse med **globaliseringen**. Efter udvidelsen bliver EU den førende økonomiske verdensmagt. EU's mulighed for at få indflydelse på den globale økonomiske styring styrkes, hvilket i højere grad end det er tilfældet i dag tvinger EU til at tage hensyn til resten af verdens interesser i valget af økonomiske politik.

I mange henseender **er det gennem Den Europæiske Union**, gennem fælles forståelse og fælles politisk vilje, **at europæerne kan forsvare deres samfundsmodel og bedst og mest fuldstændigt kan gøre deres demokratiske rettigheder gældende**. Det er EU, der som international aktør i forreste række kan bidrage til at styre og stabilisere det internationale system.

EU skal kunne handle mere beslutsomt og effektivt til fordel for en bæredygtig udvikling og afværge en række nye risici, der ofte skyldes alvorlige økonomiske og sociale ubalancer i verden, som fortsat findes eller forværres. EU skal således forsvare en strategi for bæredygtig udvikling, der bygger på en multilateral og multipolar opbygning af verdensøkonomien i modsætning til en hegemonisk og unilateral tilgang. Derfor kan det vise sig nødvendigt at supplere EU's nuværende kompetence på visse punkter. Under alle omstændigheder skal EU være i stand til at forsvare og til fulde udnytte den internationale dimension af sine interne politikker og burde dertil kunne disponere over de nødvendige instrumenter og midler. EU ville således udadtil kunne udøve de beføjelser, som det råder over indadtil.

For at sikre, at der er sammenhæng i EU's indsats udadtil, og at EU taler med en stemme, anbefalede Kommissionen i sin meddelelse af 22. maj i år at **hvervene som højtstående repræsentant og som udenrigskommissær fusioneres** på nærmere bestemte vilkår og ifølge en nøjere fastsat tidsplan. Denne institutionelle udvikling i etaper skal med udgangspunkt i gældende fællesskabsret følges af en integrering og gradvis koordinering af de forskellige dimensioner af indsatsen udadtil. Det, som allerede i vidt omfang gælder for handelen, skal ligeledes gælde for de eksterne aspekter af de fælles politikker, navnlig bæredygtig udvikling og økonomiske og finansielle spørgsmål, uanset om det drejer sig om forhandlings- eller beslutningsprocedurer eller vilkår for repræsentation. Dette gælder dog ikke i forsvarsspørgsmål og i tilfælde af en indsats, som kræver militærkapacitet, hvor konventet til den tid må fastlægge mekanismer og fremgangsmåder.

institutionel udvikling i etaper

Kommissionen foreslår oprettelse af et hverv som *sekretær for Unionen*, en næstformand for Kommissionen med særstatus. Sekretæren for Unionen skal **udnævnes af Det Europæiske Råd og af Kommissionens udpegede formand i fællesskab**. Denne bliver personligt ansvarlig både over for Det Europæiske Råd og over for Kommissionens formand, der hver for sig kan afsætte ham/hende. Som medlem af Kommissionen bliver han/hun endvidere ansvarlig over for Europa-Parlamentet i forbindelse med kollegiets kollektive ansvar.

Det dobbelte ansvar, der påhviler sekretæren for Unionen, muliggør en **vigtig institutionel udvikling**, der tager hensyn til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitikens egenart.

I en overgangsperiode, der må fastlægges, foreslås det, at sekretæren for Unionen udøver Kommissionens **initiativret**, hvad angår den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik **inden for rammerne af retningslinjerne og mandaterne fra Rådet eller en gruppe medlemsstater, der er nærmere berørt af et bestemt spørgsmål**, og hvis fælles interesser gør en indsats fra EU's side påkrævet.

Efter denne overgangsperiode udtaler Rådet sig - på forslag fra Kommissionen, og idet det træffer afgørelse med udvidet kvalificeret flertal - om, på hvilke betingelser sekretæren for Unionen **selv skal udøve Kommissionens initiativret, hvad angår den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik**. Følgelig skal Rådet også udtale sig om omfanget af **medlemsstaternes initiativret ved udløbet af overgangsperioden**. I den nuværende EF-traktats ånd (artikel 208) er det ønskeligt, at Rådet eller en gruppe medlemsstater efter en overgangsperiode kan anmode sekretæren for Unionen om at forelægge Rådet ethvert egnet forslag til gennemførelse af de fælles mål.

Så snart hvervet som sekretær for Unionen er blevet oprettet, skal Kommissionens forslag vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og de beslutninger, der er nødvendige for at gennemføre den, vedtages af sekretæren for Unionen efter aftale med Kommissionens formand, i givet fald efter en debat i kollegiet.

De øvrige forslag og afgørelser, for så vidt angår forbindelser udadtil (fx international handel og udvikling) og interne politikker (fx landbrug og miljø), henhører fortsat under Kommissionens egen initiativret og er underlagt kollegiets almindelige praksis. Kommissionens formand og sekretæren for Unionen skal sikre sammenhæng imellem disse forslag og afgørelser og de udenrigspolitiske tiltag.

Sekretæren for Unionen **repræsenterer Unionen** over for tredjeparter i forbindelse med udenrigspolitiske tiltag og er **ansvarlig for gennemførelsen af fælles beslutninger**. Derfor skal han/hun disponere over én administration - finansieret med midler fra Rådets generalsekretariat og Kommissionen og medlemsstaterne - der henhører under ham/hende, og som benytter Kommissionens administrative infrastruktur. Kommissionens eksterne delegationer og Rådets forbindelseskontorer bliver Unionens delegationer, der administrativt forvaltes af Kommissionen og henhører under ansvarsområdet for sekretæren for Unionen. Dette administrative fællesskab er en forudsætning for en effektiv fælles indsats.

Kommissionen er af den opfattelse, at den måde, sekretæren for Unionen udpeges på, dennes personlige ansvar over for Det Europæiske Råd og de særlige vilkår, Kommissionens initiativret udøves på, er med til at opbygge den tillid mellem institutionerne og medlemsstaterne, der er nødvendig for at føre en mere sammenhængende og effektiv udenrigspolitik. Den mener, at målet om at opnå sammenhæng og effektivitet til fulde

berettiger til en tilpasning af Kommissionens arbejdsmetoder og til, at der udøves særlig kontrol fra Rådets side med initiativer fra sekretæren for Unionen, der er Kommissionens næstformand.

1.3.4. Sikre gennemførelsen af fælles bestemmelser

Hvad angår **gennemførelsen af EU-lovgivningen**, fremgår det allerede i dag af traktaten, at det **principielt påhviler Kommissionen**, i det omfang gennemførelsen er nødvendig på EU-plan og altså ikke overlades til medlemsstaterne. Traktaten giver imidlertid Rådet mulighed for i særlige og enestående tilfælde at forbeholde sig ret til selv direkte at udøve gennemførelsesbeføjelser. Denne undtagelse er med til at skabe forvirring vedrørende Rådets rolle som lovgiver over for Kommissionens udøvende rolle og er ikke kompatibel med den kendsgerning, at lovgivningsfunktionen udøves af to institutioner, Rådet og Europa-Parlamentet. Den bør derfor afskaffes. Således ville **Kommissionens ansvar** for gennemførelsen på EU-plan af det, lovgiveren har besluttet, komme til at fremstå klart og utvetydigt for borgerne.

I forbindelse med sin **udøvende funktion** inden for lovgivningens rammer indhenter Kommissionen i udvalgene udtalelser og ekspertise fra de nationale myndigheder, der ofte skal gennemføre EU-lovgivningen i medlemsstaterne. Disse udvalg skal fortsat eksistere, men kun som **rådgivende udvalg**. Med henblik på at give lovgiveren mulighed for at foretage en demokratisk kontrol af sine tiltag, holder Kommissionen både Europa-Parlamentet og Rådet orienteret om de foranstaltninger, den planlægger. De kan fremsætte en udtalelse og i givet fald gøre indsigelse. **Kommissionen forbliver den instans, der er ansvarlig for beslutningen**, hvad angår gennemførelsesbestemmelser i streng betydning, til forskel fra den procedure, der gælder for uddelegering af lovgivningsbeføjelser.

Derudover kan det være hensigtsmæssigt at gøre brug af **europæiske, regulerende organer** med henblik på teknisk assistance til institutionerne, udarbejdelse af udtalelser og henstillinger og vedtagelse af enkeltbeslutninger inden for en bestemt lovgivningsramme. Det er klart, at disse organer ikke kan få overdraget hverken ansvar, som ifølge traktaten direkte påhviler Kommissionen, eller beslutningsbeføjelser på områder, hvor de burde afgøre tvister imellem offentlige interesser, eller have beføjelser til at foretage politisk skøn eller foretage komplekse økonomiske vurderinger. De nuværende traktater indeholder intet **retligt grundlag** for oprettelse af sådanne organer. Det ville derfor være formålstjenligt, at forfatningstraktaten kom til at indeholde en bestemmelse om kriterierne for disse agenturers oprettelse, funktion og den politiske, retlige og budgetmæssige kontrol med dem.

1.3.5. Overvåge overholdelsen af de fælles regler

Traktaten har overdraget Kommissionen det generelle hverv at **sikre at fællesskabsretten anvendes korrekt**. I forbindelse med udvidelsen og for at opretholde et velfungerende indre marked skal traktatens mekanismer på området styrkes.

Som det var tilfældet i EKSF-traktaten, burde Kommissionen tildeles beføjelser til at træffe afgørelser i tilfælde af overtrædelser af EU-retten. Hvis en medlemsstat anfægtede den overtrædelse, Kommissionen havde konstateret, burde traktaten give mulighed for, at denne stat kunne anlægge sag ved Domstolen. Denne fornyelse, der styrker Kommissionens mulighed for at udføre sit hverv som traktaternes vogter, ville gøre det muligt at udøve en mere effektiv kontrol med medlemsstaternes overholdelse af deres forpligtelser. Muligheden

for at anlægge sag ved Domstolen giver under alle omstændigheder medlemsstaterne og de økonomiske operatører alle de nødvendige garantier for at forsikre sig om, at Kommissionens beslutninger er velbegrundede³.

På visse områder, fx konkurrenceområdet, hvor gennemførelse af fælles principper vedrørende statsstøtte og virksomhedernes overholdelse af konkurrencevilkårene er af afgørende betydning, tildeler **traktaten** direkte Kommissionen selvstændige beføjelser til at vedtage **gennemførelsesbestemmelser** til de grundlæggende standarder, som ikke findes i en retsakt, men **i selve traktaten**. Kommissionens overvågningsbeføjelser på dette område kan være individuelle beslutninger og i visse tilfælde generelle gennemførelsesbestemmelser. Forfatningstraktaten bør klart fastlægge disse funktioner.

1.4. Finansiere de fælles politikker

Kommissionen er af den opfattelse, at konventet burde **undersøge betingelserne for finansiering af de fælles politikker**. Det er formålstjenligt at omformulere de bestemmelser i traktaten (artikel 269 EF), der vedrører **finansiering af EU's budget med egne indtægter, som medlemsstaterne og borgerne bidrager til**. Man bør ligeledes i den sammenhæng finde en passende balance mellem disse forskellige bidrag.

Dette spørgsmål har forbindelse til en lang række spørgsmål, der behandles af konventet: **demokrati** (manglende beføjelser til Europa-Parlamentet på indtægtsområdet), **gennemsigtighed** (borgerne er ikke i stand til at vurdere deres individuelle bidrag til finansiering af EU) og **solidaritet** (medlemsstaternes indbetaling af bidrag i forhold til deres BNI fører, selvom princippet er retfærdigt, til vanskelige debatter om "passende tilbagebetaling"). Ud fra det synspunkt har tankerne om finansieringen af EU også deres plads i debatterne om legitimiteten af EU's tiltag.

Spørgsmålet om finansieringen af EU bør tages op til fornyet overvejelse, samtidig med at bestemmelserne i det nuværende system bevares: **retfærdighed, balance imellem udgifter og indtægter og enkelhed**. Traktaten skal **udvide EU's mulighed for at fastlægge, hvordan det finansierer sine udgifter**.

Forfatningstraktaten bør indeholde bestemmelser om, at **de flerårige finansielle overslag**, der i dag bygger på en interinstitutionel aftale, vedtages på forslag fra Kommissionen af Europa-Parlamentet og Rådet.

Deraf følger, at procedurerne for vedtagelse af afgørelsen om **egne indtægter** og for vedtagelsen af **det årlige budget** også kan forenkles. Kommissionen anbefaler, at afgørelsen om **egne indtægter vedtages** ved en **forfatningslov (loi organique)**, der kræver udvidet kvalificeret flertal i Europa-Parlamentet og Rådet. Konventet skal undersøge spørgsmålet om inddragelse af **de nationale parlamenter** i denne afgørelse.

Budgettet bør godkendes af **Europa-Parlamentet og Rådet** ved en procedure, der er inspireret af **den fælles beslutningsprocedure**, på baggrund af et forslag fra Kommissionen. En skelnen imellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter ville således kunne afskaffes.

³ Denne udvikling ændrer ikke Domstolens kompetence til at fastsætte beløbet for eventuelle tvangsbøder eller bøder, der pålægges de medlemsstater, som overtræder EU-retten.

Kommissionen forbeholder sig ret til at uddybe disse spørgsmål yderligere i form af en særskilt meddelelse.

Endelig minder Kommissionen om, at den har foreslået⁴, at der oprettes en uafhængig **europæisk anklagemyndighed** med henblik på at **beskytte EU's finansielle interesser**. Kommissionen er af den opfattelse, at forfatningstraktaten bør indeholde bestemmelser om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed. Dennes status og de overordnede bestemmelser for dens virke bør senere fastlægges ved en forfatningslov (loi organique).

⁴ KOM (2000) 608 endelig; og grønbogen KOM (2001) 715.

2. REFORMERE INSTITUTIONERNE

Kommissionen bekræfter betydningen af ligevægten imellem institutionerne og kompetencefordelingen, der er karakteristisk for EU-samarbejdet. Fællesskabsmetoden befinder sig et sted imellem mellemstatsligt samarbejde og føderale strukturer og har været i stand til at kombinere effektivitet og respekt for nationale identiteter. Ethvert forslag til reform af institutionerne skal respektere denne ligevægt og undgå oprettelse af nye instanser, der ville gøre beslutningsmekanismen mindre forståelig og mindre effektiv. Det drejer sig om at bevare systemets originalitet, samtidig med at den enkelte institutions ansvar styrkes, og at det bliver muligt at leve op til udfordringerne i forbindelse med udvidelsen.

2.1. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal bekræftes i sin **lovgivningsfunktion ved en mere udbredt anvendelse af den fælles beslutningsprocedure.**

Princippet om en **ensartet fremgangsmåde** i alle medlemsstater **for afholdelse af valg** til Europa-Parlamentet skal stadfæstes i forfatningstraktaten. Rådets afgørelse⁵ om ændring af akt om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Europa-Parlamentet gør det umiddelbart muligt at opnå et mere homogent valgssystem. Derfor er det ønskeligt, at medlemsstaterne godkender den hurtigst muligt i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige bestemmelser, så valget i 2004 kan afvikles efter denne nye valgprocedure.

Kommissionen bekræfter, at det i fremtiden i høj grad vil være i EU's interesse, at et vist antal europaparlamentarikere vælges på **EU-lister**, der præsenteres i hele EU for alle de europæiske vælgere. Disse skal så afgive deres stemme to gange: en gang på dem, der er opstillet på den nationale liste, og en gang på de parlamentarikere, der skal vælges på de tværnationale lister. En sådan måde at organisere valget til Europa-Parlamentet på bidrager til at uddybe demokratiet på EU-plan.

2.2. Rådet

I forbindelse med udvidelsen må Rådet tilpasse sin virksomhed og dermed fortsætte de reformbestrebelse, som blev indledt af Det Europæiske Råd på mødet i Sevilla (juni 2002).

2.2.1. Fastlæggelse af kvalificeret flertal

Både for at lovgive og for at lede EU's virksomhed bliver det nødvendigt at gå bort fra beslutningsformer, der kræver enstemmighed.

Afgørelser truffet med kvalificeret flertal skal opfylde kravene om enkelhed og demokratisk legitimitet. Derfor henstiller Kommissionen til konventet at revidere det komplekse beslutningssystem, der er resultatet af Nice-traktaten, og erstatte det med **dobbelt simpelt flertal**, som tidligere foreslået af Kommissionen. Der kan træffes afgørelser i Rådet, hvis de

⁵ Rådets afgørelse af 25. juni 2002 og af 23. september 2002 (2002/772/EF, Euratom), EFT L 283 af 21.10.2002.

opnår flertal i de medlemsstater, som udgør et flertal af befolkningen i EU. Denne bestemmelse om beslutningstagning har den fordel, at den er mere forståelig og svarer mere direkte til EU's egenart.

Kommissionen foreslår, at anvendelse af enstemmighed afskaffes. Denne bestemmelse skal ikke kun gælde for vedtagelse af EU-lovgivning, men for alle Rådets afgørelser. Således skal udnævnelsen af medlemmerne af Den Europæiske Centralbanks direktion ske med kvalificeret flertal i lighed med Nice-traktatens bestemmelser om udnævnelse af Kommissionen.

I visse særtilfælde bør det imidlertid være muligt for Rådet at træffe afgørelser med et større flertal end kvalificeret flertal. I disse særtilfælde kunne traktaten indeholde bestemmelser om afgørelser truffet af Rådet med **udvidet kvalificeret flertal**. Afgørelsen skal i disse tilfælde træffes af tre fjerdedele af de regeringer, der repræsenterer to tredjedele af EU's samlede befolkning.

2.2.2. *Tilrettelæggelse af Rådets arbejde*

Det Europæiske Råd i Sevilla mindskede antallet af rådssammensætninger til ni. I betragtning af det betydelige antal stater, der i et udvidet EU ikke umiddelbart bliver omfattet af eurozonen, bør den kommende forfatningstraktat oprette en formel beslutningsinstans kun for de berørte medlemsstater, der skulle fungere som **Rådet "Økofin-eurozone"**.

Det ville endvidere være hensigtsmæssigt at uddybe den igangværende debat om en skelnen imellem Rådets lovgivende og udøvende funktioner, bl.a. med henblik på at gøre Rådets arbejde mere gennemsigtigt.

To kategorier af tiltag, helt uafhængigt af refleksionerne over formandskabet, kan spille en vigtig rolle for kontinuiteten og sammenhængen i Rådets arbejde: **interinstitutionel tilrettelæggelse** af EU's arbejde⁶, der afgrænser udøvelsen af formandskabet, og **repræsentation udadtil ved sekretæren for Unionen**.

Hvad angår **formandskabet for Rådet** foreslår Kommissionen på den ene side at tage hensyn til behovet for at forbedre kontinuiteten i Rådets arbejde og på den anden til den interesse, det har at have formandskabet, i form af mobilisering af nationale myndigheder og vurdering af den enkelte medlemsstats EU-engagement.

Kommissionen foreslår derfor, at man skal bibeholde den **halvårlige rotationsordning i forbindelse med formandskabet for Det Europæiske Råd og Rådet (almindelige anliggender)** og i forbindelse med formandskabet for De Faste Repræsentanternes Komité i betragtning af, hvilken koordinatorrolle disse instanser indtager.

Hvad angår de andre rådssammensætninger, kunne formandskabet påhvile et **medlem af Rådet, der vælges af de øvrige medlemmer** for en periode på et år. Fordelen ved denne ordning er, at den sikrer en højere grad af kontinuitet i Rådets arbejde, og at formandskabet kommer til at påhvile en erfaren minister, der har de øvrige medlemmers tillid, samtidig med at myndighederne i det enkelte land jævnligt høster de erfaringer, der er forbundet med at have formandskabet for Rådet.

⁶ jf. ovenfor, punkt 1.1.

Denne formandskabsordning burde også anvendes i forbindelse med Rådet (forbindelser udadtil), for det er ikke ønskeligt af hensyn til den institutionelle balance at have et sammenfald imellem hvervet som formand for Rådet, der er kompromissøgende, og beføjelserne til at stille forslag, gennemføre og repræsentere Unionen udadtil.

2.3. Kommissionen

2.3.1. Udnævnelse af Kommissionen og dens politiske ansvar

Den demokratiske legitimitet ved **Kommissionen**, der er ansvarlig for at **give udtryk for EU's almene interesse**, skal fortsat udgå både fra Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet. Derfor henstiller Kommissionen at **tildele Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet samme rettigheder** både, hvad angår udnævnelse af Kommissionen og kontrol med dens virksomhed. Fremover skal Kommissionen både fortsætte med at udøve sine selvstændige funktioner og bekræfte sit politiske ansvar.

Kommissionen burde kunne sammensættes på følgende måde, når valget til Europa-Parlamentet har fundet sted:

- **Europa-Parlamentet vælger** Kommissionens **formand**. Denne udnævnelse godkendes af Det Europæiske Råd
- Det Europæiske Råd udnævner sekretæren for Unionen ved fælles overenskomst med Kommissionens formand
- Rådet udnævner de **øvrige medlemmer** af Kommissionen med kvalificeret flertal og ved fælles overenskomst med Kommissionens formand
- Europa-Parlamentet godkender det kollegium, der således er blevet sammensat.

For at Kommissionen skal kunne bevare sin nødvendige uafhængighed i forhold til nationale interesser og særinteresser, skal det i traktaten præciseres, under hvilke omstændigheder Europa-Parlamentet kan sætte et forslag til besættelse af formandsposten i Kommissionen til afstemning, og anføres, at afstemningen skal være hemmelig og ske med to tredjedeles flertal blandt Europa-Parlamentets medlemmer.

Således forsynet med en dobbelt udvidet legitimitet **skal Kommissionen både være ansvarlig over for Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd**, der hver især har ret til at fremsætte et mistillidsvotum til Kommissionens virksomhed. Kommissionens formand deltager naturligvis ikke i eventuelle drøftelser i Det Europæiske Råd med henblik på at fremsætte et mistillidsvotum til Europa-Kommissionen.

2.3.2. Europa-Kommissionens sammensætning og funktion

I henhold til Nice-traktaten skal Kommissionen bestå af en kommissær per medlemsstat frem til udnævnelsen af det første kollegium, efter at den syvogtyvende medlemsstat har tilsluttet sig. Fra det tidspunkt skal kollegiet bestå af et antal kommissærer, der er mindre end antallet af medlemsstater, og de skal vælges ved en retfærdig rotationsordning medlemsstaterne imellem.

Den næste kommission kommer således til at bestå af en statsborger fra hver medlemsstat. Kommissionen er af den opfattelse, at et sådant kollegium er i stand til at tage hensyn til de forskelligartede nationale bekymringer og opfattelser i forbindelse med, at et betydeligt antal nye medlemsstater tilslutter sig EU.

For at Kommissionen effektivt skal kunne påtage sig sine udøvende hverv, **bliver det imidlertid nødvendigt at foretage en opdeling af kollegiet**, når nye stater tiltræder, omkring EU's hovedfunktioner. De beføjelser, **Kommissionens formand** har fået tildelt, gør det muligt for ham/hende at foretage en passende opdeling af kollegiet, så Kommissionens effektivitet bevares. Det planlægges således, at visse næstformænd eller kommissærer under formandens myndighed kan koordinere deres kollegers arbejde under overholdelse af kollegialitetsprincippet.

Der bliver ligeledes behov for andre institutionelle tilpasninger i så henseende i den kommende forfatningstraktat. Som Kommissionen allerede har foreslået⁷, bør formanden ligeledes have udvidet sine beføjelser, hvad angår politisk ledelse, og bl.a. kunne modsætte sig initiativer, han/hun anser for uheldige. **Nye interne bestemmelser** er også påkrævede for at gøre det muligt for kommissærerne individuelt at træffe et større antal afgørelser på Kommissionens vegne.

Derefter og i en sammenhæng, hvor EU's institutioner fik nye ansvarsområder, hvor formandskabet for Rådet var mere stabilt og effektivt, og hvor Kommissionen bekræftede sin rolle i udøvelsen af regeringsfunktionen, kunne det være formålstjenligt at indskrænke Kommissionens sammensætning i henhold til bestemmelserne i Nice-traktaten.

2.4. Forholdet imellem institutionerne og de nationale parlamenter

I det system med parlamentarisk demokrati, der findes i EU's medlemsstater, er den kontrol, som de nationale parlamenter udøver med regeringerne, det bedste middel til at få indflydelse på EU's aktiviteter. For at fremme udøvelsen af denne kontrol kan der foretages en række ændringer i Amsterdam-protokollen. Som foreslået af den arbejdsgruppe i konventet, der beskæftiger sig med de nationale parlaments rolle, skal Kommissionen **direkte kunne sende de nationale parlamenter sine lovforslag**, sine **høringsdokumenter** (grønbøger, hvidbøger og meddelelser) og sine **strategiplanlægningsdokumenter** (årlig politikstrategi, årligt lovgivningsprogram og årligt arbejdsprogram).

⁷ Tilpasning af institutionerne med henblik på udvidelsen, meddelelse fra Kommissionen af 26. januar 2000 (KOM (2000) 34 endelig).

Kommissionen vil opfylde de nationale parlamenters krav om at udbygge dialogen mellem EU-institutionerne og de nationale parlamenter.

Endvidere er Kommissionen af den opfattelse, at **åbenhed i Rådets arbejde**, hvad angår lovspørgsmål, giver de nationale parlamenter bedre mulighed for at følge med i drøftelserne i Rådet. Kontrollen med regeringernes virksomhed øges ved etablering af mere direkte forbindelser mellem de nationale parlamenter og de nationale delegationer i Rådet.

Som foreslået af konventets arbejdsgrupper, er det efter Kommissionens opfattelse ønskeligt, at de nationale parlamenter spiller en rolle i forbindelse med kontrollen med overholdelsen af **subsidiaritetsprincippet** uden dog at udtale sig om det hensigtsmæssige i forslagene. Den *forudgående* politiske kontrol bør udøves under hele lovgivningsproceduren og ikke kun på de forslag, Kommissionen har fremsat. Konventet undersøger ligeledes muligheden for, at de nationale parlamenter og Regionsudvalget kan indbringe en sag for Domstolen. Hvis den *efterfølgende* retlige kontrol skulle være tilgængelig for de nationale parlamenter, er det Kommissionens opfattelse, at alle nationale parlamenter skulle have adgang, uden derfor at være forpligtet til at fremsætte en udtalelse i forbindelse med mekanismen for tidlig varsling.

Kommissionen er af den opfattelse, at konventet skal fortsætte sine refleksioner over, hvordan man bedst inddrager de **nationale parlamenter** i EU's arbejde. Ud over ovennævnte forslag, som i øjeblikket gennemgås i arbejdsgrupperne, bør konventet uddybe to emner af særlig interesse for de nationale parlamenter:

- forbedrede instrumenter til koordinering af de økonomiske politikker på EU-plan skal følges op af **et udbygget samarbejde imellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter**
- de nationale parlamenter skal tilkendegive deres synspunkter vedrørende **den måde, Den Europæiske Union finansieres på**.

3. OMSTRUKTURERE TRAKTATERNE

Kommissionen har med interesse stiftet bekendtskab med det forslag til struktur for den kommende forfatningstraktat, der blev fremsat af konventets formand den 28. oktober i år. Den anser det nemlig for ønskeligt at udarbejde en enkel og forståelig forfatningstraktat, hvorved EU bliver én juridisk person. Som foreslået i udkastet anser Kommissionen det navnlig for nødvendigt i en tekst af forfatningsmæssig art at nævne, hvilke **grundlæggende værdier og rettigheder** EU bygger sit virke på.

bevare fleksibiliteten i EU's virke

Konventet havde under debatterne i foråret 2002 understreget risikoen for, at en afgrænsning af kompetenceområder ville føre til manglende fleksibilitet i den måde, EU kom til at fungere på. Det er vigtigt, at den kommende forfatningstraktat ved opstilling af kompetencekategorier ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at give borgerne en god forståelse af, hvad der er EU's vigtigste opgaver.

Kommissionen er af den opfattelse, at den tilgang, der foreslås i det foreløbige udkast til traktat, som konventets præsidium har fremlagt, ikke helt opfylder dette krav. Navnlig etableringen af en kategori af "tiltag iværksat af medlemsstaterne i fællesskab i EU-regi" mindsker klarheden i traktaten og gør ikke opmærksom på, at **EU** i dag fører en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og iværksætter fælles tiltag, for så vidt angår politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager.

Kommissionen anbefaler derfor en præsentation af kompetencefordelingen, hvoraf de **forskellige intensitetsniveauer** i EU's arbejde og omfanget af ansvarsområderne fremgår, uden at tilføre den stivhed, der ligger i et kompetencekatalog. Der kunne således i traktaten skelnes imellem EU's vigtigste politikker, ledsagepolitikkerne og de supplerende tiltag. Af en sådan præsentation ville det fremgå, at EU på en lang række områder kun har begrænsede beføjelser.

bevare gældende fællesskabsret

Det fremgår af det foreløbige udkast til forfatningstraktat, at den skal erstatte de eksisterende traktater. Kommissionen er enig i denne tilgang. Det er imidlertid nødvendigt at **bevare gældende fællesskabsret**, der er resultatet af halvtreds års EU-samarbejde. **Der kan derfor ikke være tale om ved denne lejlighed at sætte spørgsmålstejn ved indholdet i EU's politikker.**

Man skal også være lidt forsigtig, hvad angår den måde, de fælles politikker præsenteres på i den kommende forfatningstraktat.

Ud over en generel bestemmelse om formålene beskriver det foreløbige udkast til forfatningstraktat, som er blevet forelagt for konventet, de fælles politikker, dog ikke i den del, der vedrører forfatningsopbygningen, men udelukkende i en anden del. Denne præsentation bør under ingen omstændigheder ændre på den kendsgerning, at alle dele af den kommende forfatningstraktat henhører under EU's primære ret. Eftersom den kommende traktat endvidere ikke identificerer sig med en stats forfatning, er det **væsentligt** forud for en beskrivelse af beføjelser og institutioner **at fastlægge EU's opgaver.**

den kommende traktats ikrafttrædelse

Spørgsmålet er, hvad forholdet bliver imellem forfatningstraktaten og de nuværende traktater. Det spørgsmål kan gribes an på flere måder.

Konventet kan følge den klassiske metode og udarbejde en traktat, der ændrer de nuværende traktater i lighed med Amsterdam- og Nice-traktaten. Denne tilgang ville have den fordel ikke at ændre de bestemmelser, der ikke er berørt af processen med udarbejdelse af en forfatningstraktat. Den fører til gengæld til en situation med en række successive tekster, hvilket vanskeliggør forståelsen.

Konventet kunne også vælge at lade de nuværende traktater erstatte af den nye forfatningstraktat. Fordelen ved denne anden tilgang er enkelhed, og den muliggør en klar præsentation af det nye i forfatningsprocessen. En omskrivning af alle bestemmelserne i de nuværende traktater udgør imidlertid også en række risici, hvad angår kontinuiteten i gældende fællesskabsret.

I henhold til artikel 48 TEU kræver ændringen af de nuværende traktater enstemmighed blandt medlemsstaterne og ratificering i den enkelte medlemsstat. Uanset om man går ind for en ændringstraktat eller en helt ny traktat er der dog en risiko for, at visse medlemsstater ikke kan ratificere teksten, og at en enkelt stat kan få hele processen til at gå i vasken.

Dette spørgsmål og muligheden for, at den kommende forfatningstraktat træder i kraft, inden den er ratificeret af alle medlemsstaterne, bør nøje overvejes af konventet.
