



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.7.2000
KOM(2000) 434 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

EN GRUNDTRAKTAT FOR DEN EUROPÆISKE UNION

Den 10. november 1999, i sit bidrag til forberedelsen af den aktuelle regeringskonference¹, og derefter i den udtalelse om ændring af traktaterne, som den fremlagde den 26. januar 2000 i henhold til EU-traktatens artikel 48², udtalte Kommissionen, at den fandt forslaget om at reorganisere traktaterne og opdele dem i to dele *"yderst interessant. Traktatteksterne ville derved blive forenklet og lettere at læse, hvilket efterhånden alle er enige om er tiltrængt. Endvidere ville en sådan opdeling give mulighed for at ændre gennemførelsesbestemmelser efter en mindre omstændelig procedure end den, der for øjeblikket gælder for ændring af traktaterne, og tilpasset den situation, at der er næsten dobbelt så mange medlemsstater"*.

Kommissionen bebudede, at den agtede at bestille **en undersøgelse af, om denne reorganisering af traktaterne var mulig**, og at den, afhængigt af resultatet af denne undersøgelse, ville forelægge regeringskonferencen forslag herom.

Den 15. maj 2000 afleverede Robert Schuman-centret ved Det Europæiske Universitetsinstitut sin rapport om reorganiseringen af traktaterne til Kommissionen³. Uden at tage stilling til indholdet og rækkevidden af bestemmelserne i udkastet til en grundtraktat og i bilagene hertil mener Kommissionen generelt, at Det Europæiske Universitetsinstituts tekniske arbejde viser, at det rent faktisk er muligt at reorganisere traktaterne. Skønt dette arbejde næppe kan forventes afsluttet i løbet af år 2000, anbefaler Kommissionen, at regeringskonferencen træffer en procedureafgørelse, således at arbejdet med at omstøbe traktaterne kan gå i gang hurtigst muligt uden at interferere med den igangværende udvidelsesproces.

1. BEHOVET FOR AT REORGANISERE TRAKTATERNE

1. Siden undertegnelsen den 18. april 1951 af Paris-traktaten om oprettelse af Det Europæiske Stål- og Kulfællesskab har Europa udviklet sig konstant, navnlig gennem Rom-traktaterne fra 1957 om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab, den europæiske fælles akt, Maastricht-traktaten fra 1992 om oprettelse af Den Europæiske Union og senest gennem Amsterdam-traktaten. Fire udvidelsesrunder har forøget antallet af medlemsstater fra seks til femten.

Unionens og Fællesskabernes "primære ret" består således af en halv snes traktater og utallige protokoller. De fire basistraktater tæller over 700 artikler af enten

¹ *Tilpasning af institutionerne med henblik på udvidelsen*, Europa-Kommissionens bidrag til forberedelsen af regeringskonferencen. Kommissionens meddelelse fremlagt den 10. november 1999 (KOM(1999) 592).

² *Tilpasning af institutionerne med henblik på udvidelsen*, Kommissionens udtalelse af 26. januar 2000 i henhold til EU-traktatens artikel 48 (KOM(2000) 34).

³ Rapporten findes på Kommissionens websted på Internettet:
på fransk: http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo_fr.pdf
på engelsk: http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo_en.pdf
på tysk: http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/repoflo_de.pdf
Modellen for EU-grundtraktaten findes på følgende adresser:
på fransk: http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/drafttreaty_fr.pdf
på engelsk: http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/drafttreaty_en.pdf
på tysk: http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/drafttreaty_de.pdf

grundlæggende eller teknisk karakter. Alle disse bestemmelser, der er frugten af 50 års europæiske integrationsbestræbelser, danner **et komplekst og lidet sammenhængende hele**. Som Kommissionen allerede gjorde opmærksom på i sin udtalelse til den forrige regeringskonference⁴, er traktaterne blevet vanskeligere og vanskeligere at læse og forstå.

Forenkling af traktaterne

2. Borgernes engagement i Europa og deres forståelse for de europæiske udfordringer afhænger ganske vist hverken udelukkende eller hovedsagelig af traktatteksternes kvalitet. Det betyder imidlertid ikke, at der ikke bør gøres et forsøg på at forenkle traktaternes nuværende opbygning. **Det er meget vigtigt for EU at råde over grundtekster, der så logisk og præcist som muligt afspejler de kompromiser, som den europæiske integration bygger på.**
3. Dette emne blev drøftet under den sidste regeringskonference. Med Amsterdam-traktaten blev der gennemført **en vis forenkling af traktaterne, således at en række forældede og unødvendige bestemmelser blev ophævet og slettet, og artiklerne blev omnummereret.**

Der blev desuden udarbejdet konsoliderede udgaver af de to vigtigste traktater, nemlig traktaten om Den Europæiske Union (EU-traktaten) og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EF-traktaten). Disse konsoliderede udgaver er blot tænkt som en hjælp for brugerne og har ingen retskraft.

Disse initiativer bidrog til at opfylde målsætningen om at forenkle traktaterne. De kunne imidlertid ikke løse det problem, at traktaterne fortsat sammenblander bestemmelser af grundlæggende karakter og bestemmelser af mere teknisk karakter, der undertiden er langt mindre betydningsfulde, og at de vigtigste bestemmelser fortsat er spredt i forskellige traktater.

Den forrige regeringskonference behandlede også spørgsmålet om en "konsolidering" af traktaterne (jf. erklæring nr. 42 om konsolidering af traktaterne, der er knyttet som bilag til Amsterdam-traktaten), herunder muligheden for at **fusionere** traktaterne. Dette tekniske arbejde viste, at en vis rationalisering var mulig. Ophævelsen af overflødige bestemmelser i de forskellige traktater og opstillingen af traktatbestemmelserne i en mere logisk rækkefølge har gjort traktaterne mere overskuelige. Ikke desto mindre er de traktater, der kom ud af denne sammenlægning, fortsat lange og komplicerede⁵, og de indeholder stadig en blanding af bestemmelser, der ikke er lige vigtige.

For en grundtraktat om Den Europæiske Union

4. For at gå endnu videre anmodede Kommissionen Det Europæiske Universitetsinstitut om at analysere EU-traktatens og EF-traktatens bestemmelser og udforme en grundtekst, der kun omfatter de vigtigste bestemmelser og altså ikke gennemførelsesbestemmelserne. Resultatet af denne øvelse er en grundtraktat, der er

⁴ "Den politiske union må styrkes og udvidelsen forberedes", udtalelse fra Kommissionen til regeringskonferencen i 1996, punkt 20.

⁵ En sammenlægning af EU-traktaten med EF-traktaten alene vil resultere i en traktat med 361 artikler.

enkel og let at læse.

Europa-Parlamentet har også stillet forslag om, at traktaterne forenkles og konsolideres i en enkelt tekst omfattende to dele, hvoraf den første skal indeholde bestemmelser af konstitutionel karakter, og den anden skal indeholde alle andre bestemmelser⁶.

5. Kommissionen gør dog opmærksom på, at **reorganiseringen af traktaterne er berettiget uafhængigt af enhver ændring af ændringsprocedurerne**. Det er grunden til, at rapporten fra Det Europæiske Universitetsinstitut ikke beskæftiger sig med spørgsmålet om ændringsprocedurer.

2. BEMÆRKNINGER TIL DEN MODEL, SOM DET EUROPÆISKE UNIVERSITETSINSTITUT HAR FORESLÅET

Robert Schuman-centret ved Det Europæiske Universitetsinstitut blev af Kommissionen anmodet om at undersøge den **juridiske mulighed** for at reorganisere traktaterne **ved uændret retstilstand**. Undersøgelsen konkluderer, at det er muligt. Robert Schumann-centrets metode bygger naturligvis på en række valg. **Skønt Kommissionen generelt kan tilslutte sig den fremgangsmåde, som Det Europæiske Universitetsinstitut i Firenze gør sig til talsmand for, har den ikke hermed taget stilling til de valg, der er blevet truffet for at overholde princippet om uændret retstilstand, eller til indholdet og rækkevidden af bestemmelserne i udkastet til en grundtraktat og bilagene hertil**. Inden for rammerne af denne meddelelse vil Kommissionen begrænse sig til følgende bemærkninger:

a) Den overordnede struktur

1. Rapporten giver en detaljeret beskrivelse af den valgte model. På dette sted er det tilstrækkeligt at fremhæve de grundlæggende træk ved denne model:
 - Øvelsen vedrører kun EU-traktaten og EF-traktaten.
 - Den nuværende traktat om Den Europæiske Union (Maastricht-traktaten som ændret ved Amsterdam-traktaten) erstattes af **grundtraktaten om Den Europæiske Union**.
 - Denne grundtraktat om Den Europæiske Union indeholder alle de bestemmelser i EU- og EF-traktaten, der betragtes som grundlæggende, og de arrangeres i logisk orden.
 - De bestemmelser i den aktuelle EU-traktat, der ikke indsættes i grundtraktaten (dvs. bestemmelserne om gennemførelse af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og af politisamarbejdet og det retlige samarbejde i kriminalsager), gengives i to særprotokoller, der knyttes som bilag til grundtraktaten.
 - EF-traktaten, minus de bestemmelser, der gengives i grundtraktaten, kunne enten fortsætte med at eksistere eller knyttes som bilag til denne traktat i form af en særprotokol i stil med de to, der er nævnt ovenfor.

⁶ Europa-Parlamentets beslutning A5-0086/2000 af 13. april 2000, punkt 31.1.

Kommissionen støtter denne model, der med henblik på udformningen af en ny traktat "ved uændret retstilstand" bygger på en formodning om, at den aktuelle søjlestruktur bevares.

2. Kommissionen udelukker imidlertid ikke, at reorganiseringen af traktaterne **kan udvides til at omfatte hele den primære ret**.

Når bortses fra EKSF-traktaten, der udløber den 23. juli 2002, burde en totalløsning således også omfatte traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab. Uden at ville tage stilling til, om det er politisk belejligt at inkludere Euratom-traktaten i reorganiseringen af traktaterne, konstaterer Kommissionen dog, at man kunne overveje at benytte samme metode som efter den forrige regeringskonference (se. punkt 1.3 ovenfor). Efter at have fjernet alle de generelle institutionelle bestemmelser, der optræder i grundtraktaten, kunne de resterende bestemmelser fra Euratom-traktaten samles i en protokol, der knyttes som bilag til grundtraktaten på samme måde som særprotokollerne om anden og tredje søjle.

3. Reorganiseringen af traktaterne bør i øvrigt også omfatte **tiltrædelsestraktaterne og protokollerne hertil**. En stor del af bestemmelserne heri er ganske vist blevet forældet ved udgangen af overgangsperioderne, men tiltrædelsestraktaterne indeholder ikke desto mindre visse bestemmelser af permanent karakter, f.eks. protokollerne om anvendelse af fællesskabsretten inden for bestemte geografiske områder.

Indsættelsen af de fortsat gældende bestemmelser fra tiltrædelsestraktaterne i de fremtidige omarbejdede traktater vil gøre det muligt at ophæve tiltrædelsestraktaterne formelt. Det vil bidrage til forenklingsprocessen, og EU slipper for at oversætte disse forældede traktater til de nye medlemsstaters officielle sprog. Hidtil er hele den primære ret, der eksisterer rent juridisk, nemlig blevet oversat til de nye medlemsstaters officielle sprog, selv når de har mistet deres retsvirkning (jf. artikel 176 i Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelsesakt).

b) Valget af bestemmelser, der skal indgå i grundtraktaten

4. De artikler, der skal indsættes i grundtraktaten, skal naturligvis udvælges med stor omhu. Forfatterne til rapporten fra Det Europæiske Universitetsinstitut i Firenze konkluderede, at det ville være at foretrække at lade grundtraktaten indeholde de vigtigste målsætninger for hver af EU's politikker.

Til forskel fra en forfatning, der, foruden at beskrive borgernes frihedsrettigheder og grundlæggende rettigheder, begrænser sig til at definere de offentlige myndigheders organisation og beføjelser, indeholder traktaterne om oprettelse af Fællesskaberne og Unionen ofte en meget detaljeret beskrivelse af målene for de politikker, som de europæiske institutioner skal føre. Disse politikker er således en del af den grundlæggende pagt mellem EU's medlemsstater. Rapportens forfattere har ment, at de bør have en plads i grundtraktaten.

5. Ifølge rapporten skal grundtraktaten kun indeholde bestemmelser om institutionernes sammensætning og opgaver og om afstemningsprocedurer. Hertil kunne føjes bestemmelser om eksempelvis Domstolens beføjelser, proceduren med fælles

beslutningstagning eller indgåelsen af internationale aftaler. Kommissionen mener desuden, at bestemmelserne om traktaternes geografiske anvendelsesområde, om den sproglige ordning og om institutionernes geografiske placering også bør være at finde i grundtraktaten.

c) De grænser, som kravet om uændret retstilstand sætter

6. Forfatterne til rapporten fra Det Europæiske Universitetsinstitut har bestræbt sig på **at reorganisere traktaterne uden at ændre den gældende ret**. Den traktatmodel, som instituttet har udformet, og som er knyttet som bilag til denne meddelelse, er ganske tiltrækkende, men det må erkendes, at kravet om "uændret retstilstand" gør grundteksten tung på visse punkter, navnlig fordi anvendelsesområdet for visse bestemmelser fra EF-traktaten skal begrænses, når de overføres til grundtraktaten. Således siger artikel 13, at en borger, der skriver til en af institutionerne, har ret til et svar på samme sprog, som vedkommendes henvendelse er affattet på, men det hedder samtidig, at denne ret gælder "inden for rammerne af EF-traktaten". I artikel 52 præciseres det, at Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget bistår Rådet og Kommissionen med udførelsen af "de opgaver, der overdrages til Det Europæiske Fællesskab". I henhold til artikel 58 kan Europa-Parlamentet vedtage et mistillidsvotum mod Kommissionen vedrørende dens håndtering af "aktiviteter, der falder ind under EF-traktaten".

Kommissionen mener, at det i forbindelse med en reorganisering af traktaterne også bør være muligt at foretage mindre justeringer, som kan forbedre teksterne uden at røkke ved den generelle balance. Det er og vil forblive vigtigt for Kommissionen, at målsætningen om ikke at ændre ved den gældende ret respekteres.

3. KONKLUSION

Kommissionen foreslår, at regeringskonferencen tilkendegiver, om det vil være hensigtsmæssigt at iværksætte en reorganisering og forenkling af traktaterne med udgangspunkt i det tekniske arbejde, som Det Europæiske Universitetsinstitut i Firenze har gjort, og arbejdet med at fusionere traktaterne i overensstemmelse med erklæring nr. 42 til Amsterdam-traktaten.

Grundet den stramme tidsplan mener Kommissionen ikke, at det er realistisk at forvente, at den aktuelle regeringskonference vil kunne foretage denne reorganisering af traktaterne.

Den politiske interesse for denne reorganisering af traktaterne berettiger til gengæld, at den igangværende regeringskonference fastlægger en procedure og tidsplan for arbejdet. Under alle omstændigheder må dette arbejde ikke gribe forstyrrende ind i udvidelsesprocessen.