



europiska konventet

ORDFÖRANDEN

MUNTLIG RAPPORT
TILL EUROPEISKA RÅDET I THESSALONIKI
FRÅN
VALERY GISCARD d'ESTAING
ORDFÖRANDE FÖR EUROPEISKA KONVENTET

Θεσσαλονίκη den 20 juni 2003

Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort

Kyrie Proethre,
Ärade medlemmar av Europeiska rådet,

I enlighet med bestämmelserna i Laekenförklaringen har jag vid varje Europeiskt råd sedan Europeiska rådet i Sevilla för ett år sedan avlagt muntlig rapport om utvecklingen av diskussionerna i konventet om Europas framtid.

Idag lägger jag fram slutresultat av vårt arbete.

Det gläder mig att kunna överlämna ett dokument utan olika alternativ, ett enda dokument som innehåller utkastet till ett konstitutionellt fördrag för Europa, vilket har varit konventsledamöternas önskan sedan de inledde sina överläggningar.

Vid vårt senaste plenarmöte den 13 juni antogs detta dokument med bred konsensus.

Fem konventsledamöter skulle dock ha föredragit en euroskeptisk lösning. Konventet har inte godkänt det förslaget. Jag har överlämnat deras rapport till Er, herr ordförande.

Konventets dokument utgör genom sitt innehåll ett stort framsteg för byggandet av Europa och kommer att göra det möjligt för ett utvidgat Europa i det tjugoförsta århundradet att verka på fasta grunder.

Sedan vi inledde vårt arbete den 27 februari 2002 har vi varit medvetna om att våra rekommendationer inte skulle ha någon tyngd eller auktoritet om vi inte kunde uppnå bred konsensus om ett gemensamt utkast.

Konventet har lyckats med detta, och därigenom öppnar våra förslag vägen till en konstitution för Europa.

*
* *

Konventet har arbetat hårt för att nå detta resultat. Det gäller konventet som helhet, men också varje enskild ledamot. Jag vill uttrycka min stora uppskattning för deras engagemang, som har varit en förutsättning för de framsteg vi gjort.

Konventet har hållit plenarmöten under 48 dagar. Var och en av de elva arbetsgrupperna har arbetat under flera månader och lagt fram sina resultat vid plenarmötena. Presidiet har ansträngt sig för att lägga fram välgrundade och konstruktiva underlag inför plenardebatterna.

I denna uppgift har det biståtts av de utomordentligt begåvade och kompetenta medarbetarna vid sekretariatet, som är och förblir övertygade européer.

Jag vill särskilt inför Er tacka de två vice ordförandena, Giuliano Amato och Jean-Luc Dehaene. Deras personliga bidrag har varit avgörande för vårt arbetes kvalitet och framgång.

Slutligen vill jag uttrycka min tacksamhet till Europaparlamentets ordförande, Pat Cox, och hans medarbetare för det gästfria och älskvärda sätt på vilket de har agerat värd för konventets debatter.

*
* *

Det utkast som ni håller i Era händer ersätter, som ett enda nytt konstitutionellt fördrag, de fördrag som ingåtts under de senaste femtio åren. Jag nöjer mig med att erinra om att, när vi inledde vårt arbete, tedde sig denna sammanslagning av de europeiska fördragen som en oöverstiglig uppgift.

Utkastet omfattar fyra delar och inleds, som sig bör, med en ingress.

➤ Den första delen är den egentliga konstitutionella delen. I sextio artiklar definieras unionen, dess värden och mål samt fördelningen av befogenheter mellan medlemsstaterna och unionen. Institutionerna,

åtgärdsinstrumenten, finansieringsramen och bestämmelserna om unionsmedlemskap fastställs.

- Den andra delen innehåller stadgan om de grundläggande rättigheterna, en oundgänglig del av varje konstitutionell text, som därigenom blir rättsligt bindande. Man kan hävda att Europeiska unionens medborgare kommer att åtnjuta de mest omfattande rättigheterna i världen.
- Den tredje delen omfattar bestämmelserna om unionens politik. Ett fåtal anpassningar återstår att göra i denna del. Konventet kommer att slutföra sitt arbete senast den 10 juli.
- Den fjärde delen innehåller de sedvanliga slutbestämmelserna.

*
* *

Detta utkast uppfyller två bestämda krav som ställdes i mandaten från Nice och Laeken: Kravet på förtydligande och förenkling av det europeiska systemet och införandet av nya redskap för en utveckling mot "mer Europa", enligt mottot från Europeiska rådet i Sevilla, och för att tillgodose behoven av säkerhet och rättvisa samt en gemensam utrikes- och försvarspolitik, som hittills fått sitt uttryck i de tre pelarna från Maastricht och Amsterdam.

För att uppfylla det första kravet föreslår vi väsentliga förbättringar av det europeiska systemet genom följande åtgärder:

- Fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna fastställs på ett tydligt och varaktigt sätt. I framtiden kommer det att stå klart vem som gör vad i Europa. Befogenheterna delas upp i unionens exklusiva befogenheter, befogenheter som delas mellan unionen och medlemsstaterna och områden för stödjande åtgärder, där man kan vidta gemensamma åtgärder eller samordningsåtgärder, men inte åtgärder som innebär att medlemsstaternas lagstiftning harmoniseras. Dessutom kan dessa befogenheter inte ändras utan att själva konstitutionen ändras, och det finns därför ingen risk för förskjutningar i smyg.
- En kontrollmekanism inrättas för tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, för första gången med direkt deltagande av de nationella parlamenten. Dessa kommer att ha möjlighet att offentligt varna de europeiska institutionerna och sina egna regeringar om de anser att ett förslag inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. I sista instans kommer de att ha befogenhet att väcka talan vid domstolen.

- Unionens åtgärdsinstrument förenklas genom att antalet minskar från femton till sex, och genom att det införs en allmän regel för antagande av "europeiska lagar och europeiska ramlagar" genom att gemensam omröstning i Europaparlamentet och ministerrådet enligt förfaranden som är jämförbara med dem som används i medlemsstaterna.
- Unionen ges ställning som en enda juridisk person.
- Strukturen med tre pelare, som varit en källa till förvirring och överlappning av behörighetsområden, avskaffas. Strukturen för unionens institutioner kommer att vara en enda, oavsett vilket åtgärdsområde det rör sig om. Endast förfarandena, vilket är normalt, kommer att anpassas till det specifika för de frågor som behandlas.
- Terminologin förenklas, till exempel genom att ändra benämningarna på direktiv och förordningar och i stället i framtiden kalla dem europeiska lagar och europeiska ramlagar. Dessa åtgärder syftar till att göra det europeiska projektet mer lättbegripligt, och vi föreslår

nya bestämmelser som rör öppenhet och insyn, deltagardemokrati och dialog med det civila samhället.

- När det gäller den andra frågan föreslår vi att man skall gå mot mer Europa inom de viktiga områden där det råder en stark efterfrågan från våra medborgare och en principriktlinje som redan fördes in i Maastricht-Amsterdamfördragen.

- Åtgärderna i utkastet till konstitution handlar i första hand om att fastställa medel och metoder som gör det möjligt att inrätta ett verkligt område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen. Det är en grundläggande reform, som medborgarna har väntat på. Den exakta definitionen av "grov och gränsöverskridande brottslighet" tillhandahåller en rättslig grund som tillåter gemenskapsåtgärder, kompletterade med en samarbetsordning, som bygger på ett ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden och utvecklingen av åtgärder från Europol och Eurojust. Sett från medborgarnas sida kommer således Europa att förfoga över två av de beståndsdelar som ligger till grund för folkens gemensamma liv, nämligen pengar och rättvisa.

- När det gäller utrikespolitiken föreslår vi inrättandet av befattningen Europeiska unionens utrikesminister, som utnämns av Europeiska rådet och ansvarar inför detta, och som samtidigt skall vara ordförande för rådet, när det sammanträder i konstellationen utrikes frågor, och vice ordförande för kommissionen för att säkerställa samordningen mellan de diplomatiska åtgärderna och utvecklingsbiståndspolitiken.
- När det gäller det europeiska försvaret skall det enligt konstitutionen inrättas en Europeisk byrå för försvarsmateriel, forskning och militära resurser samt särskilda möjligheter till samarbete mellan medlemsstater som önskar gå längre inom detta område.
- När det gäller den viktiga frågan om ekonomisk styrning, föreskrivs i konstitutionen förstärkta samarbetsförfaranden mellan medlemsstaterna, erkännande av kommissionens specifika roll för att slå larm om avvikelser från den ekonomiska politiken och underskott i förhållande till gemensamt fastställda normer. Genom konstitutionen inrättas en särskild roll för de stater som är medlemmar i Eurogruppen och ger dem möjlighet att sinsemellan besluta om tilläggsåtgärder för att bättre samordna sin ekonomiska politik och budgetpolitik.

*

* *

Samtidigt har vi fört långa diskussioner för att söka finna ett organisationssätt som är bättre anpassat till behoven för en union som utvidgas från femton till tjugofem medlemsstater.

Under debatternas gång har undan för undan de extrema lösningarna avvisats. Tanken om att inrätta en federal europeisk enhetsstat, som i längden skulle utplåna medlemsstaternas identitet, och som i början av våra överläggningar fann några försvarare, har undan för undan avvisats som olämplig för det nya Europas struktur. På samma sätt har man så gott som enhälligt avvisat tanken på att upplösa unionen i en konfederation som endast bygger på icke delade, individuella intressen, genom att den berövas de medel som den behöver för att kunna agera.

Slutligen har vi erkänt det europeiska systemets dubbla natur. Vår definition av Europeiska unionen, i artikel 1 i konstitutionen, uttrycker denna dubbla natur:

"Genom denna konstitution, som har sitt ursprung i en önskan hos Europas medborgare och stater att bygga sin gemensamma framtid, upprättas Europeiska unionen, som av medlemsstaterna tilldelas befogenheter för att deras gemensamma mål skall uppnås. Unionen skall samordna medlemsstaternas politik i syfte att uppnå dessa mål och skall på gemenskapsgrund utöva de befogenheter som medlemsstaterna överför till unionen."

Det särskilda uttrycket för denna dubbla natur är den institutionella triangel som skapades av grundarna på 50-talet. Under hela vårt arbete har vi vinnlagt oss om att behålla och upprätthålla den grundläggande jämvikten mellan dess tre beståndsdelar och avvisat förslag som syftar till att på ett eller annat sätt ändra denna balans. Vårt förslag består i att förnya och stärka alla tre sidorna i triangeln, utan att bryta deras inbördes jämviktsförhållande.

Således kommer Europeiska unionens institutionella system att visa fram en ursprunglig karaktär, utan förminskande förenklingar, och uttrycka sin dubbla natur: Folkens union och staternas union.

*
* *

När jag lägger fram de lösningar som vi föreslår vill jag även lämna några kommentarer för att förklara skälen bakom dem.

När det gäller Europaparlamentet som är den största vinnaren i vår konstitution blir det nya lagstiftningsförfarandet, med Europaparlamentet som medlagstiftare, den allmänna regeln. Idag gäller Europaparlamentets medbeslutande 37 områden. Detta antal kommer att öka till omkring 80. I framtiden kommer alla områden som omfattar unionens viktigaste politikområden att styras av vårt lagstiftningsförfarande, med omröstning med kvalificerad majoritet i rådet.

Listan över undantag till denna regel rör endast ett dussintal områden, av vilka en del påverkar medlemsstaternas konstitutionella ordning (till exempel det europeiska medborgarskapet) och vissa andra är känsliga frågor för flera medlemsstater som anser att dessa frågor ingår i den "nationella pakten" om fördelning av bördorna, eller om solidariteten (till exempel beskattning, vissa aspekter på social- eller miljöpolitiken). Även när det gäller budgetförfarandet har Europaparlamentets rättigheter utvidgats avsevärt.

När det gäller sammansättningen av Europaparlamentet kommer denna, vid nästa val år 2004, att överensstämma med den tabell som fastställs i Nicefördraget, något ändrad, för att vid behov möta följderna av Bulgariens och Rumäniens anslutning till unionen. I själva verket förefaller det inte möjligt att det konstitutionella fördraget skulle kunna träda i kraft före datum för valet till Europaparlamentet.

I konstitutionen föreskrivs det sedan att sammansättningen av Europaparlamentet skall fastställas i enlighet med en degressiv proportionalitet, med en minimitröskel på fyra ledamöter per medlemsstat. Detta antal överensstämmer med det som redan vid två tillfällen antagits av Europaparlamentet och som föreslagits av kommissionen. Det ankommer på Europeiska rådet, som enhälligt skall fatta beslut på grundval av ett förslag från Europaparlamentet, att före valet 2009 fastställa närmare regler för tillämpningen av dessa bestämmelser och även det definitiva antalet ledamöter. Några konventsledamöter ville att antalet

skulle minskas, för att närma sig de regler som finns på området och underlätta utövandet av lagstiftningsfunktionen. Denna fråga har överlämnats till Europeiska rådet för framtida bedömning.

När det gäller de nationella parlamenten vill jag understryka de framstående bidrag som deras företrädare lämnat vid utformningen av den europeiska konstitutionen. Deras mer aktiva roll i unionens liv föreskrivs i två protokoll, och jag är övertygad om att detta samarbete mellan de nationella parlamentsledamöterna och Europaparlamentets ledamöter på sikt måste organiseras på reguljär bas om vi vill att det en dag skall finnas en "*European political constituency*" ("en europeisk politisk valmanskår") som ett första steg i riktning mot en äkta europeisk "demos".

När det gäller Europeiska rådet har dess sammansättning och roll fastställts i linje med EU-fördraget. Och för mig, som fyra gånger haft nöjet att delta i Era överläggningar, skulle det vara orealistiskt att förneka att det finns och att det har en roll. Låt oss vara tydliga: om inte Europeiska rådet fungerar på ett tillfredsställande sätt, kommer strategin med ett utvidgat Europa inte att göra några framsteg.

För att säkerställa kontinuiteten och effektiviteten i rådets överläggningar, föreslås det i konstitutionen att rådet skall utse en ordförande för en period på två och ett halvt år, med möjlighet till förlängning en gång. Uppgifterna skall inte skilja sig från de nuvarande, förutom i fråga om tiden och att de skall fastställas i konstitutionen. Ordföranden skall leda och driva på rådets

överläggningar, på det utmärkta sätt som ordförandena Aznar, Rasmussen och Simitis har gjort, och så som ordförande Berlusconi förbereder sig att göra, men därtill kommer att läggas förberedelse inför och upprätthållandet av kontinuiteten i kommande möten, vilket skall ombesörjas av ordföranden i samarbete med kommissionen och rådet (allmänna frågor). Det kommer härigenom att bli möjligt att säkerställa sammanhållning och enighet i ett råd som utvidgas till 25 medlemsstater.

När det gäller ministerrådet föreslås det i konstitutionen att det centreras kring till två stora konstellationer: rådet med utrikesministrar och rådet i konstellationen allmänna frågor och lagstiftning.

Det sistnämnda rådet kommer att på nytt bli navet i ministerrådssystemet och övervaka att konsekvens och enhetlighet säkerställs vid fullgörandet av dess uppgifter, något som idag är spritt över alltför många specialiserade rådskonstellationer, vilkas antal Ni själva har företagit Er att minska.

Rådet i konstellationen utrikes frågor skall utforma unionens utrikespolitik på grundval av de strategiska riktlinjer som Europeiska rådet fastställer och skall ledas av unionens utrikesminister.

När det gäller de specialiserade ministerråden är det Europeiska rådet som skall fatta beslut om deras existens, med undantag av Eurogruppens råd, som omfattas av ett särskilt protokoll i konstitutionen. Ordförandeskapet för dessa specialiserade konstellationer skall säkerställas för perioder om minst ett år, enligt ett lika roterande system, vars regler skall fastställas av Europeiska rådet. Jag återkommer strax till den viktiga frågan om detta lika roterande system.

Konventet har ägnat mycket tid åt definitionen av kvalificerad majoritet vid omröstningarna i Europeiska rådet eller ministerrådet. Konventet ville att konstitutionen skulle fastställa en enkel och demokratisk regel, som är klar och tydlig i allmänhetens ögon, nämligen att majoriteten skall motsvara majoriteten av medlemsstaterna och representera minst tre femtedelar av unionens befolkning.

Denna majoritet skiljer sig från den som återges i tabellen i Nicefördraget. Men konventet ansåg att en tabell som revideras vid varje utvidgning inte kan utgöra grunden för en permanent bestämmelse i konstitutionen. Konventet har därför beslutat sig för systemet med dubbel majoritet, på grundval av både stater och medborgare.

Denna bestämmelse skulle tillämpas från och med den 1 november 2009, det vill säga efter valet till Europaparlamentet under våren 2009, och sedan den nya kommissionen tillträtt, för att säkerställa att de tre händelserna äger rum samtidigt.

Jag kommer nu till Europeiska kommissionen.

Konventets önskan var att återvända till den ursprungliga tanken med Europeiska kommissionen: ett begränsat kollegium på hög nivå, med ansvar för att fastställa och lämna förslag avseende det europeiska allmänna bästa. Dess uppgifter har utsträckts till att även omfatta området rättsliga och inrikes frågor, och de har utökats i fråga om den ekonomiska samordningen. Dess ensamrätt när det gäller lagstiftningsinitiativ har bekräftats. Dess roll som initiativtagare till årliga och fleråriga program har erkänts.

Kommissionens ordförande får ökad auktoritet och legitimitet, eftersom han eller hon skall utses av parlamentet och själv utse de europeiska kommissionärerna bland de 75 kandidater – män och kvinnor – som föreslagits av medlemsstaterna.

När det gäller kommissionärernas roll har konventet behållit det högsta antal som rekommenderats av de föregående ordförandena för kommissionen – så att dess karaktär av kollegium respekteras och den ges möjlighet att utöva de tolv funktioner som fastställts för den – det vill säga sammanlagt femton ledamöter, inklusive kommissionens ordförande och utrikesministern, kommissionens vice ordförande.

Konventet skulle tillgodose två önskemål: det ena att alla medlemsstater skulle företrädas i kommissionen och det andra att principen om ett lika roterande system skulle gälla för de europeiska kommissionärerna.

Beträffande den första punkten har konventet tagit hänsyn till den berättigade oron hos de nya medlemsstaterna för att systemet i anslutningsfördragen skulle ändras redan inledningsvis. Därför skall den nya modellen med ett kommissionärskollegium inte tillämpas förrän från och med nytillsättningen 2009.

Därefter skall Europeiska kommissionen kompletteras genom utnämning av kommissionärer utan rösträtt som utsetts enligt samma kriterier som kollegiets ledamöter, från alla medlemsstater som inte företräds i kollegiet.

Det är här som problemet med det roterande systemet för de europeiska kommissionärer som är ledamöter av kollegiet uppstår. Kollegiets uppgift har efter Romfördraget varit att försvara gemensamma europeiska intressen, och inte medlemsstaternas intressen. Det faktiska kriteriet för urvalet borde utgöras av kompetens och engagemang för Europa, och etniska hänsynstaganden borde inte förekomma. Men enligt en uppfattning som utvecklats på sista tiden förespråkas ett lika tillträde för alla medlemsstater till kommissionen. För att tillmötesgå detta önskemål har vi i konstitutionen fört in principen om ett lika roterande system för de

europiska kommissionärerna, särskilt som denna bestämmelse uttryckligen återges i Nicefördraget, som regel för framtiden.

Detta alternativ till förmån för ett lika roterande system innebär ett problem, eftersom olikheterna i fråga om medlemsstaternas resurser och befolkning inte beaktas, och det skulle kunna leda till att kollegiet med de europeiska kommissionärerna får en sådan sammansättning att dess legitimitet skulle kunna ifrågasättas, vilket skulle försvaga kommissionens moraliska auktoritet.

Det är av denna anledning som vi i konstitutionen föreskrivit, så som det även står i Nicefördraget, att Europeiska rådet får fatta beslut som möjliggör för vart och ett av de på varandra följande kollegierna att på ett tillfredsställande sätt återspegla unionens samtliga medlemsstaters demografiska och geografiska spännvidd.

Detta kommer följaktligen att vara en av de kommande ansvarsfrågorna för Europeiska rådet för 2010-talet. Det faktum att alla medlemsstater vid det laget har kunnat erfar svårigheterna med att säkerställa en effektiv funktion hos en kommission med 25 ledamöter kommer att göra det lättare att hantera denna uppgift.

*

*

*

Herr ordförande,

mina damer och herrar.

Den text som jag nu förelägger Er är frukten av ett kollektivt arbete under 16 månader.

Det är en unik text, som utgör en harmonisk helhet utan några alternativ.

Det fanns många som trodde att detta resultat var omöjligt att nå. Vi har lyckats därför att var och en har accepterat att den lösning som han eller hon skulle ha föredragit inte nödvändigtvis var acceptabel för de övriga.

Vårt förslag är ambitiöst genom att det är mer långtgående än vad någon trodde var möjligt.

Detta utkast till konstitutionellt fördrag utgör en byggnad och en balansakt.

En byggnad, därför att den utgör en harmonisk helhet, vars enskilda delar har lagts på plats efter det att vårt utkast till ritning lades fram den 28 oktober 2002.

En balansakt, därför att vi har bemödat oss om att finna den bästa avvägningen mellan unionens och medlemsstaternas roll, samtidigt som vi behållit möjligheten till en senare utveckling på grundval av kommande avvägningar, utan avbrott eller vågspel.

Det är nu Ni som skall ta ansvaret för framtiden för vårt utkast. Får jag upprepa ännu en gång att detta projekt nu är i Era händer, hos Er, Ni som är Europas stats- och regeringschefer, ty det är inte längre fråga om en teknisk diskussion utan om en konstitutions öde.

Får jag även be Er att vaka över att byggnadens stabilitet inte äventyras genom att balansen rubbas därför att dess bestämmelser ifrågasätts?

Får jag också slutligen be Er att genom Era åtgärder förlänga det ögonblick av djup rörelse som vi konventsledamöter kände fredagen de 13 juni 2003 då vi trodde oss ana att möjligheten till en Europeisk union – kanske! kanske! – låg inom räckhåll.

Jag tror inte att jag kan avsluta på ett bättre sätt än med att uttala de ord som jag kanske skulle ha inlett med.

Χρώμεθα γάρ πολιτεία ... καί όνομα μέν διά τό μή ές ολίγους άλλ' ές πλείονας οικεῖν δημοκρατία κέκληται ...

(Vår författning har namnet demokrati, emedan den är så gestaltad, att makten icke tillhör ett fåtal utan flera. Thukydides, II–37)

Herr ordförande, det är nu dags att på det europeiska konventets ledamöternas vägnar förelägga Er resultatet av våra reflektioner och överläggningar.

Vi hoppas att denna text skall utgöra grunden för det framtida fördraget om upprättande av en Europeisk konstitution.

Jag tackar Er alla.
