

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

samt de danske repræsentanter i Konventet

Resumé af 8. samling i Det Europæiske

Konvent, den 12.-13. september 2002

Resumé af resuméet

Indledningsvis gjorde Giscard d'Estaing opmærksom på, at præsidiet præsenterer et dokument om den kommende traktatstruktur på Konventets møde den 28.-29. oktober, hvorefter et mere detaljeret udkast til traktat følger i januar 2003.

Det overordnede emne var "Forenkling af EU's instrumenter og procedurer. Der var udbredt enighed blandt Konventets medlemmer om, at der er behov for forenkling og gennemskelighed i forhold til EU's instrumenter og procedurer. Dog blev det understreget, at forenkling i sig selv ikke er et mål. EU's forordninger, direktiver m.m. skal have navne, som borgerne kan forholde sig til - en lov skal kaldes en lov. Antallet af lovtyper skal reduceres ligesom antallet af procedurer. Samar ev foreslået afskaffet, mens det var den almindelige opfattelse, at anvendelsen af den fælles beslutningsprocedure skal øges, hvis ikke den, som nogle medlemmer ønskede, skal være den eneste procedure. Flere medlemmer påpegede, at der bør ses på definitionen af kvalificeret flertal. Herunder om tærsklen er for høj. Selv om det nok ikke bliver muligt at afskaffe komitologisystemet, bør der ryddes op i antallet af komitéer. Komit&ea cute;procedurerne bør gøres lettere forståelige, og arbejdet i komitéerne skal være gennemskeligt. Mange medlemmer gav udtryk for, at sondringen mellem de obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter skal afskaffes

Formanden for arbejdsgruppe I om nærhedsprincippet, Mendez de Vigo, præsenterede gruppens foreløbige konklusioner, der bl.a. indebærer, at der bør etableres et "early warning system" med inddragelse af de nationale parlamenter i kontrollen med nærhedsprincippet.

Endvidere redegjorde Giuliano Amato for de foreløbige konklusioner fra arbejdsgruppe III om EU's status som juridisk person. Alle i gruppen på nær et enkelt medlem går ind for, at EU eksplicit får status som juridisk person.

Det Europæiske Konvent mødtes for ottende gang den 12.-13. september 2002. Mødets overordnede tema var forenkling af EU's instrumenter og procedurer. Sekretariatet havde som oplæg til mødets diskussioner udsendt dokumentet CONV 225/02, der indeholder fire spørgsmål, som medlemmerne blev anmodet om at koncentrere deres indlæg om:

1. Hvordan kan man reducere antallet af instrumenter, som EU har til rådighed med henblik på udøvelsen af sin kompetence, og hvordan kan man klarlægge deres retsvirkninger?
2. Er det nødvendigt at udarbejde en klar klassifikation af de retlige instrumenter ud fra deres rangfølge (et regelhieraki)?

3. Hvordan kan man bedst rationalisere samtlige gældende lovgivningsprocedure? Hvordan kan man reducere antallet heraf?
4. Kan man forenkle visse procedurer? Den fælles beslutningstagning? Budgetproceduren?

Sekretariatet har som baggrundsmateriale udsendt dokumenterne CONV 162/02, der beskriver det nugældende system af retlige instrumenter, og CONV 216/02, der indeholder en beskrivelse af lovgivningsprocedurerne.

Præsidiet præsenterer dokument om traktatstruktur til oktober

I sin indledende tale redegjorde Giscard D'ESTAING for det videre forløb af Konventets arbejde. Præsidiet vil præsentere Konventet for et dokument med strukturen til en ny traktat på plenarmødet den. 28.-29. oktober. Dette dokument vil vedrøre den overordnede struktur i en ny traktat, og først i januar 2003 vil Præsidiet præsentere et mere detaljeret forslag.

Giscard d'Estaing gav udtryk for, at såfremt arbejdsgruppe III om EU's status som juridisk person kommer frem til, at det er muligt og ønskeligt at give EU en sådan status, kan man forestille sig et udkast til én traktat eventuelt suppleret med protokoller. Denne fusionstraktat kan så være opdelt i en forfatningsdel og en del vedrørende det politiske indhold. Præsidiet havde endnu ikke truffet beslutning om strukturen, men det var Giscard d'Estaing's ryk, at det går i retning af én enkelt traktat, hvor enkelhed og læsbarhed er hovedprioriteten.

Idet han fremhævede to bidrag til Konventet fra europaparlamentarikerne Andrew Duff og Elmar Brok gjorde Giscard d'Estaing opmærksom på, at Konventet som sådan ikke har samme frihed som de enkelte af Konventets medlemmer til at fremsætte kontroversielle forslag.

Giscard fortalte, at arbejdet i de ti nuværende arbejdsgrupper skal være afsluttet ultimo december. Konventet skal på dette tidspunkt have diskuteret og taget stilling til rapporterne fra alle arbejdsgrupper, så der foreligger ti centrale delelementer, som Konventet kan basere sit videre arbejde på.

Debat om forenkling af EU's instrumenter og procedurer

Forenkling, gennemsækelighed og placering af ansvar

Som oplæg til diskussionen om forenkling lagde Giuliano AMATO ud med at sammenligne EU med de gamle katedraler rundt omkring i Europas byer. Katedralerne er ofte bygget og bygget om i et forløb over flere århundreder, og man kan således tydeligt se stilarterne fra de forskellige århundreder, når man betragter katedralerne. På samme måde er de nuværende strukturer og procedurer i EU et udtryk for, at EU er vokset frem i forskellige tempi. Alle for handlinger om traktater og traktatændringer har medført nye procedurer eller ændringer i de eksisterende procedurer, hvilket er grunden til den nuværende kompleksitet.

Der er gode grunde til forenkling, idet der findes over 22 forskellige procedurer, afhængig af hvilke organer der deltager i processen. Der er fire muligheder for, at Europa-Parlamentet bliver hørt. Gennemsnitsvarigheden af en lovgivningsprocedure er et år og fire måneder. Den historiske baggrund for de mange procedurer er blandt andet, at Europa-Parlamentet som institution har udviklet sig langsomt. Proceduren for fælles beslutningtagen er gradvis udvidet til at dække flere områder, selv om de andre procedurer stadig eksisterer i systemet. For så vidt angår budgetproceduren er området for de ikke-obligatoriske udgifter øget. Giuliano Amato præciserede, at Konventet særligt skal forholde sig til, om der er procedurer, som kan fjernes eller forenkles.

Amato nævnte de mange forskellige instrumenter, som anvendes i EU – forordninger, direktiver, rammeprogrammer m.m. – og stillede spørgsmålstegn ved, om man kan forvente, at borgerne kan forstå

dette virvar af så mange forskellige instrumenter med navne, som de ikke kender til. I forhold til instrumenterne pointerede Amato, at det igen er nødvendigt at se på spørgsmålet om forenkling, mens det samtidig må overvejes, om ikke der ska randring til.

Stort set alle konventsmedlemmer, der tog ordet, gav udtryk for, at forenkling af EU's instrumenter og procedurer er nødvendigt, og at den nuværende situation er uigennemskuelig.

På den anden side understregede flere af medlemmerne, herunder også Giuliano Amato selv, at forenkling i sig selv ikke er et mål. Bobby MCDONAGH (den irske regering) tyede til et Oscar Wilde citat for at understrege dette – "Sandheden er aldrig enkel". Neil MCCORMICK (Europa-Parlamentet) fremførte, at borgerne har ret til at blive hørt, og at det tager tid med en sådan demokratisk proces, hvilket betyder, at det ikke nødvendigvis kun gælder at gøre tingene så enkelt og hurtigt som muligt. Peter HAIN (den engelske regering) pointerede, at det centrale i problemstillingen er EU's evne til at "levere" og leve op til borgernes forventninger, og at denne evne til at levere ikke må ofres på "enkelhedens alter". Ifølge Hain bør der foretages en form for case-study, hvor de hidtidige erfaringer med anvendelse af bestemte procedurer på bestemte problemer evalueres – man bør skaffe gode løsninger blot for enkelhedens skyld.

Timothy KIRKHOPE fra Europa-Parlamentet fremhævede, at fejlen ved det nuværende system er, at ingen ved, hvor ansvaret er placeret i EU, og at det bør fremgå klart, hvem der har ansvaret, hvilket vil reducere apatien blandt Europas borgere. Flere konventsmedlemmer delte dette ønske om en klar ansvarsplacering.

En lov skal kaldes en lov, og der bør være færre typer

Ud fra deisen om, at man bør kalde en spade for en spade og en skovl for en skovl argumenterede flere af Konventets medlemmer for, at EU-reglerne bør have betegnelser, som almindeligvis forstås af de europæiske borgere. Fremfor at tale om forordninger, direktiver, rammedirektiver m.m. bør man derfor hellere betegne EU-retsakterne som EU-love, da de fleste EU-borgere forstår, hvad der menes med en lov.

Michel BARNIER fra Kommissionen påpegede, at reglerne bør gives de samme betegnelser, som borgerne kender – man bør derfor fremover tale om europæiske love. Ordet "forordning skal overlades til sekundær lovgivning af 2. rang, hvor der er tale om Kommissionens gennemførelsesbestemmelser.

Flere medlemmer påpegede, at der overordnet bør være tale om to kategorier af love. F.eks. anførte Hannes FARNLEITNER (Østrigs regering), at forordninger bør kaldes for europæiske love, mens direktiver skal kaldes for rammelove.

Henning CHRISTOPHERSEN påpegede, at normen for instrumenter bør være love, rammelove og beslutninger. Anne van LANCKER gav udtryk for, at der bør være tale om love, rammelove og derudover den åbne koordinationsmetode.

Overvejende var der enighed om, at der bør ses på betegnelserne. Gianfranco FINI (Italiens regering) påpegede dog, at det ikke er tilstrækkeligt at se på, hvilke betegnelser der anvendes, der må også være færre instrumenter. Flere af medlemmer påpegede, at det specielt er uigennemskueligt, hvilke instrumenter der findes inden for Søjle 2 og 3.

Regelhierarki

Mange af Konventets medlemmer gav udtryk for, at der er behov for en klar sondring mellem bindende og ikke-bindende instrumenter. Peter GLOTZ (den tyske regering) samt flere øvrige medlemmer gav udtryk for, at der bør være et klart normhierarki og en klarere sondring mellem egentlige love baseret på traktater og gennemførelsesbestemmelser. Andrew DUFF (Europa-Parlamentet) påpegede dog, at en sådan helt klar adskillelse formentlig ikke vil være mulig.

Magtdeling

Flere medlemmer gav udtryk for, at magtfordelingen i EU bør tage udgangspunkt i den klassiske magtadskillelærelære med en klar sondring mellem den lovgivende og den udøvende magt. Peter SKAARUP nævnte, at borgernes retssikkerhed kun sikres ved, at der sker en adskillelse af den lovgivende, udøvende og dømmende magt, og at EU må få flettet trådene ud. Hvis EU skal kunne fungere fornuftigt fremover, må der ske en voldsom regelforenkling og en meget klar kompetenceopdeling.

Skal der pilles ved Kommissionens initiativret?

Nogle medlemmer foreslog, at Konventet bør se på, om der skal røres ved Kommissionens initiativret.

Gianfranco FINI udtalte sig til fordel for at mindske kommissionens monopol på initiativretten og fremførte, at det bør overvejes, om ikke også Europa-parlamentet bør have initiativret. Fini fremhævede dog, at Kommissionen fortsat bør spille en central rolle.

Pierre MOSCOVICI (den franske regering) fremførte, at den franske regering er af den opfattelse, at aktørernes legitimitet skal respekteres, og at der ikke skal være tale om en form for "privatisering" her. Han mindede samtidig om, at det er med Kommissionen som drivkraft, at der sker fremskridt.

Flere europaparlamentarikere argumenterede for, at Europa-Parlamentet bør have del i initiativretten, bl.a. Sylvia-Yvonne KAUFMANN, der stillede spørgsmålstegn ved, hvad der vil ske, såfremt Kommissionen bliver mindre lydhør over for Parlamentets ønsker. Yderligere europaparlamentarikere fulgte denne linje op og fremførte blandt andet, at eftersom Rådet gradvis har opnået initiativret indenfor Søjle 2 og 3 vil det være logisk, at Europa-Parlamentet også ønsker initiativret.

Kommissær Michel BARNIER gjorde opmærksom på, at han havde forståelse for, at der er nogle, som vil sætte spørgsmålstegn ved Kommissionens initiativret, idet de tilskriver Kommissionen "alt det udviklede". Imidlertid er det kun i ca. 10 pct. af tilfældene Kommissionen, som reelt har iværksat et initiativ. Kommissionen er meget lydhør over for, hvad der kræves af den. I langt de fleste tilfælde har Kommissionen benyttet sig af initiativretten på opfordring fra Rådet, Europa-Parlamentet og "eksterne parter".

John BRUTON (irske parlament) fremhævede, at Rådet i nogle tilfælde har en politisk ret til initiativ, mens det er Kommissionen, som må følge op på dette. Det bør fortsat være Kommissionen, som besidder den tekniske ekspertise og administrative viden til at udarbejde forslag, for at undgå, at der i tilknytning til lovgivningsprocessen skabes to administrative enheder – én i Rådet og én i Kommissionen. Dette synspunkt fik fu akning fra den finske regeringsrepræsentant, Teija TIILIKAINEN, der understregede, at det er vigtigt at beskytte Kommissionens initiativret op til den forestående udvidelse.

Hubert HAENEL fra det franske senat spurgte, om ikke Kommissionens initiativret bliver udfordret, såfremt Søjle 2 og 3 gøres til fællesskabsanliggender. Hertil svarede Michel BARNIER, at der allerede er fælles initiativret inden for de to søjler. Barnier tilføjede lidt sarkastisk, at konsekvenserne af dette allerede kan ses – eller snarere ikke ses.

Øget brug af fælles beslutningstagning og farvel til samarbejdsproceduren?

Et stort flertal af Konventets medlemmer gav udtryk for ønsket om øget brug af den fælles beslutningsprocedure. Nogle medlemmer mente, at det alene bør være den fælles beslutningsprocedure, som anvendes fremover, mens andre mente, at det burde være den fremherskende procedure blandt flere.

Flere medlemmer fremhævede den fælles beslutningsprocedure som et middel til at udvide Europa-Parlamentets beføjelser – heriblandt Peter GLOTZ. Henning CHRISTOPHERSEN anførte, at normen bør være anvendelse af den fælles beslutningsprocedure med anvendelse af kvalificeret flertal – med enstemmighed som undtagelse.

Adskillige af Konventets medlemmer gav udtryk for, at én af de procedurer, som eventuelt kan afskaffes, er samarbejdsproceduren. Denne procedure anvendes i dag kun i forbindelse med beslutninger på det

økonomiske og monetære område. Bl.a. Lamberto DINI (det italienske senat) og Mesut YILMAZ (repræsentant for den tyrkiske regering) gav udtryk for, at samarbejdsproceduren bør erstattes af den fælles beslutningsprocedure.

Overvejelser om kvalificeret flertal

Flere medlemmer var inde på, om ikke der bør ses på definitionen af kvalificeret flertal. Blandt andet Henning CHRISTOPHERSEN påpegede, at man bør se på, om den nuværende tærskel er for høj.

Budgetproceduren, afskaffelse af sontring mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter

Adskillige af Konventets medlemmer ytrede sig til fordel for, at sontringen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter bør afskaffes. Blandt disse kan nævnes Meglena KUNEVA (Bulgariens regering), Lord TOMLINSON (House of Lords), Lamberto DINI, Klaus HÄNSCH (Europa-Parlamentet) og Elmar BROK.

Flere medlemmer argumenterede herudover for at indføre proceduren for fælles beslutningstagning på budgetområdet. Heriblandt Mesut YILMAZ og Lamberto DINI.

Oprydning i junglen af komitéer

Der var generel enighed om, at det nuværende system med komiteer er uigennemskueligt, og at en forenkling netop på dette område er stærkt påkrævet. Der bør ryddes op i antallet af komitéer og procedurerne knyttet hertil. Kommisssionens beføjelser skal være klart definerede, og det skal være gennemskueligt, hvad der sker i komiteerne.

Flere medlemmer påpegede, at nok skal komitologien forenkles, men det er formentlig ikke muligt at afskaffe den helt, da det ikke er praktisk muligt for Rådet og Europa-Parlamentet at vedtage den nødvendige lovgivning. Bl.a. Klaus HÄNSCH.

Henning CHRISTOPHERSEN fremhævede, at komitologien bør forenkles. Som udgangspunkt bør der tages stilling til, om Kommissionen overholder rammerne for lovgivningen, og der bør indføres deadlines i komitologisystemet.

Michel BARNIER anerkendte, at der er for mange komitéer, men fremhævede samtidig, at det er de nationale regeringer, som er repræsenteret i komiteerne, og at de ønsker at være repræsenteret her. Ofte ønsker regeringerne meget detaljeret lovgivning på visse områder, og derfor er der brug for eksperterne i komiteerne.

Foreløbige konklusioner fra arbejdsgruppe I om nærhedsprincippet

Arbejdsgruppe I om nærhedsprincippet havde diskuteret første udkast til konklusioner på et møde den 9. september, og det var på denne baggrund, at gruppens formand, Mendez de VIGO, præsenterede Konventet for de foreløbige konklusioner fra gruppen.

Overordnet kan det foreløbig konkluderes, at gruppen er af den opfattelse, at der ikke bør oprettes en ny institution til kontrol af nærhedsprincippet. Ideen om at indføre en kommissær til særligt at beskæftige sig med nærhedsprincippet – en såkaldt "hr. eller fru nærhedsprincip" er forladt. Derimod er der bred enighed om, at kontrollen med nærhedsprincippet bør bestå af såvel en politisk som en juridi . Der bør etableres en form for "early warning system", der inddrager de nationale parlamenter i kontrollen med nærhedsprincippet. De nationale parlamenter skal informeres direkte om lovgivningsforslag, hvorefter de skal have en frist til at udtale sig. Efter den politiske kontrol skal der være mulighed for juridisk kontrol.

I forbindelse med den juridiske kontrol skal der dog ikke etableres et kammer i Domstolen til særligt at tage sig af sager om nærhedsprincippet, men de nationale parlamenter, der har indgivet bemærkninger under den politiske kontrol, bør have ret til efterfølgende at indbringe sagen for Domstolen

Præsentationen efterlod dog spørgsmål til diskussion. Blandt andet skal der tages stilling til, præcis hvilke konsekvenser de nationale parlamenters udtalelser skal have, og om retten til at indbringe sager om nærhedsprincippet for Domstolen også skal gælde for regioner med lovgivningskompetence, samt om hvert af de to kamre i parlamenter med tokammerssystemer skal have lov til at indbringe disse sager for Domstolen.

Foreløbige konklusioner fra arbejdsgruppe III om EU's status som juridisk person

Herefter præsenterede Giuliano Amato Konventet for de foreløbige konklusioner fra arbejdsgruppe III om EU's status som juridisk person.

Alle gruppens medlemmer undtagen ét går ind for, at EU eksplicit får status som juridisk person. Samtlige de juridiske eksperter, gruppen har hørt, har desuden anbefalet dette.

Fordelen ved at tildele EU status som juridisk person vil være, at det vil fjerne den nuværende juridiske usikkerhed og styrke Unionen i forhandlinger med tredjelande og internationale organisationer.

Anden bølge af arbejdsgrupper

De fire nye arbejdsgrupper, den såkaldte anden bølge, blev officielt nedsat på Konventets møde. Det drejer sig om arbejdsgrupperne:

VII EU's optræden udadtil

VIII Forsvar

IX Forenkling af lovgivningsprocedurer og instrumenter

X Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed

Mandatet for gruppe VII, VIII og IX er beskrevet i CONV 206/02, mens CONV 179/02 indeholder mandatet for arbejdsgruppe X.

De danske medlemmer af Konventet fordeler sig på grupperne således; at Henning Christophersen og Henrik Dam Kristensen deltager i arbejdsgruppe VII om EU's optræden udadtil; Jens Peter Bonde, Lone Dybkjær og Helle Thorning-Schmidt deltager i arbejdsgruppe IX om forenkling; Peter Skaarup deltager i arbejdsgruppe X om frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Konventets næste møde

Konventets næste møde finder sted den 3.-4. oktober.

Med venlig hilsen

Marianne Treumer Andersen