

Folketingets Europaudvalg

Christiansborg, den 17. januar 2003

EU-Konventssekretariatet

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere samt

de danske repræsentanter i Konventet

Sekretariatsoplæg om EU-institutionerne

Resumé

I Konventssekretariatets oplæg til den diskussion, der skal være på konventssamlingen 20.-21. januar 2003, gennemgår man de nuværende regler for EU-institutionerne og nævner nogle af de reformforslag, der er fremkommet under Konventets hidtidige drøftelser. Det drejer sig bl.a. om følgende:

Europa-Parlamentet har foreslået, at en del af dets medlemmer skal vælges på "transnationale" lister, gerne via en ensartet valgprocedure i alle lande.

Arbejdsgruppe IV om Nationale Parlamenter har foreslået at lade alle møder i **Ministerrådet** være offentlige, når Rådet optræde som lovgiver. Sekretariatet kritiserer det nuværende rotationssystem med halvårslige formandskaber, men kommer ikke ind på de forskellige løsningsforslag, der har været fremme, herunder gruppeformandskaber og en valgt formand for Rådet, som sidder i en længere periode. Sekretariatet peger på, at når der deltager ministre fra 25 lande, bør Rådet i flere sager kunne træffe beslutning med kvalificeret flertal.

Kommissionen har stillet forslag om at vende proceduren for valg af kommissionsformand på hovedet og lade den begynde med, at Europa-Parlamentet nominerer kommissionsformanden, som efterfølgende godkendes af stats- og regeringscheferne. Ifølge Nicetraktaten skal antallet af kommissærer reduceres, når deres antal når op på 27 (én for hvert land), og der skal indføres en "retfærdig rotationsordning". I den forbindelse nævner sekretariatet ideen om at indføre to "niveauer" af kommissærer.

I relation til **Domstolen** nævner sekretariatet ideen om at indføre et "filter", hvorefter nye dommere skal godkendes af et udvalg.

Det Europæiske Råd er efterhånden blevet et organ, som fastlægger de generelle politiske retningslinjer og træffer beslutninger i sager, som fagministrene ikke kan blive enige om. Sekretariatet kommer ikke ind på ideerne om at vælge en præsident for Det Europæiske Råd for en længere periode.

De **nationale parlamenter**s rolle nævnes overhovedet ikke i notatet.

Indledning

Præsidiet for Det Europæiske Konvent har den 10. januar 2003 udsendt et oplæg til diskussionen om, hvordan EU-institutionerne skal fungere under en ny forfatningstraktat. Titlen er "Institutionernes

funktionsmåde". Oplægget er udarbejdet af det konventssekretariat, som Sir John Kerr er generalsekretær for, og er offentliggjort efter beslutning i Præsidiet den 9. januar. Oplægget, som har dokumentnummer CONV 477/03, er netop kommet i en dansk udgave, der vedhæftes denne Info-note som *bilag*. I følgebrevet skriver man, at der er tale om et beskrivende arbejdsdokument, som har til formål at danne udgangspunkt for debatten på Konventets plenarmøde den 20.-21. januar. Sekretariatet nævner udtrykkeligt, at notatet ikke beskæftiger sig med Det Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget, Revisionsretten og Den Europæiske Centralbank. Det koncentrerer sig om de fire vigtigste institutioner – Europa-Parlamentet, Ministerrådet, Kommissionen og Domstolen – samt Det Europæiske Råd, selv om dette ikke er en institution i traktatens forstand. Sekretariatet beskriver først og fremmest, hvordan institutionerne fungerer nu, men indimellem refereres også nogle af de forslag til reformer, der er fremkommet i forbindelse med de hidtidige drøftelser i Konventet. I denne Info-note er nogle af hovedpunkterne resumeret, ligesom der i enkelte tilfælde er nævnt reformforslag, som ikke er omtalt i Konventssekretariatets oplæg.

Baggrund

I indledningen henviser sekretariatet til, at Konventets strategi har været at behandle institutionelle spørgsmål i forbindelse med substansspørgsmål. Man gør opmærksom på, at når Konventet nødvendigvis må drøfte institutionelle spørgsmål, skyldes det Laeken-erklæringens målsætninger om forenkling, åbenhed, effektivitet og demokratisk legitimitet. I det afsluttende afsnit om "Principper" peger man på, at udvidelsen i sig selv er en udfordring for alle institutionerne, idet det forhold, at der bliver mange flere lande involveret, stiller større krav til beslutningsprocesserne i alle institutionerne.

Europa-Parlamentet

Mens Europa-Parlamentet oprindeligt var en rådgivende forsamling, har det siden indførelsen af det direkte valg i 1979 gradvis fået større og større lovgivende, budgetmæssige og politiske funktioner. Dette har imidlertid ikke haft større konsekvenser for afstemningsreglerne eller reglerne om Parlamentets sammensætning. Sekretariatet henviser til, at Nicetraktaten fastsætter antallet af parlamentsmedlemmer i et udvidet EU til 732, og gør opmærksom på, at repræsentationen for de enkelte lande stadig hviler på princippet om "degressiv proportionalitet". Det vil sige, at de små lande har en væsentlig større stemmewægt, end deres indbyggertal berettiger til. Som eksempel nævner man, at i et udvidet EU vil et medlem fra Malta repræsentere 76.000 indbyggere, mens et tysk medlem vil repræsentere 829.000 indbyggere.

Blandt reformforslagene nævner man forslaget fra Europa-Parlamentet om at lade en del af medlemmerne vælge på "transnationale" lister, hvilket kan gennemføres ved en ensartet valgprocedure i alle lande.

Ministerrådet

Arbejdsgruppe IV om Nationale Parlamenter har anbefalet, at alle Rådets møder skal være offentlige, når det optræder som lovgiver, hvilket er en udvidelse i forhold til den nuværende praksis, hvor kun rådsmøder i forbindelse med vedtagelser under den fælles beslutningsprocedures indledende og afsluttende fase skal være åbne.

Sekretariatet kommer ind på, at der er en risiko for, at de forskellige rådsformationer har modstridende synspunkter, og nævner, at Det Europæiske Råd i Sevilla i juni 2002 besluttede at begrænse antallet af rådsformationer til 9 og at lade det generelle råd af udenrigsministre holde adskilte samlinger vedrørende almindelige anliggender og sager vedrørende EU's eksterne forbindelser. I den forbindelse nævner man, at arbejdsgruppe VII om EU's optræden udadtil peger på, at man kunne gå et skridt videre og skabe to adskilte, selvstændige rådsformationer.

Sekretariatet peger på, at når EU-lovene vedtages i mange forskellige rådsformationer, risikerer man, at specialister kommer til at præge dem for meget. Derfor har nogle foreslået, at man opretter et nyt lovgivningsråd, der kun skal behandle lovforslag.

Det nuværende rotationssystem for varetagelsen af rådsformandskabet er formentlig et af de punkter, der vil blive taget op til revision i forbindelse med den kommende forfatningstraktat. Sekretariatet refererer to af de ofte fremførte kritikpunkter: Det er vanskeligt for de skiftende ministre fra medlemsstaterne at klare den stadig voksende række af komplekse formandskabsopgaver, og kontinuiteten vil være endnu sværere at få øje på i et udvidet EU, hvor der vil gå 12 år imellem, at et land optræder i rollen som formandskab. Sekretariatet nævner ikke, hvordan man kan løse det problem, men i den offentlige debat har især været nævnt to muligheder: Gruppeformandskaber (hvor flere lande varetager formandskabet sammen for en længere periode) eller en valgt formand for Rådet, som sidder i en længere periode.

Når der deltager ministre fra 25 lande i rådsmøderne, vil det blive endnu vanskeligere at opnå enstemmighed, hvilket øger behovet for, at Rådet kan træffe beslutninger med kvalificeret flertal. I den forbindelse peger sekretariatet på, at det system med tredobbelt flertal, som blev kompromiset ved forhandlingerne i Nice, er meget indviklet. Det går ud på, at der til beslutninger, hvortil der kræves kvalificeret flertal, skal være et flertal af vægtede stemmer i Rådet, et flertal af medlemmer i Rådet og et flertal, der repræsenterer mindst 62 pct. af EU's befolkning. Kommissionen har foreslået et enklere system med dobbelt flertal (flertal af medlemsstater og flertal af befolkning).

Kommissionen

Man gennemgår de nuværende regler for udpegning af kommissionsformand og øvrige kommissærer, hvor hovedreglen er, at stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd bliver enige om en kommissionsformand, hvorefter regeringerne i de enkelte medlemslande udpeger hver deres kommissær, der til sidst godkendes af Europa-Parlamentet og udnævnes af Rådet. Blandt de mange forslag til reformer nævner man forslaget fra Kommissionen om at bytte om på rækkefølgen ved at lade Europa-Parlamentet nominere kommissionsformanden og lade Det Europæiske Råd tage sig af den endelige godkendelse (jf. CONV 448/02).

Efter Nicetraktaten skal hvert land have én kommissær, indtil antallet af kommissærer når op på 27, hvorefter der skal ske en reduktion i antallet af kommissærer og indføres en "retfærdig rotationsordning". Hvordan dette præcist skal udformes, har stats- og regeringscheferne ikke taget stilling til, men sekretariatet nævner, at en af ideerne går ud på at indføre to "niveauer" af kommissærer.

Domstolen

Domstolen har én dommer fra hvert medlemsland, som i praksis udpeges af regeringen. Man nævner, at nogle har talt for at indføre et "filter", således at nye dommere skal godkendes af et udvalg, der f.eks. kan bestå af formanden for Domstolen og et antal præsidenter for nationale forfatningsdomstole.

I øvrigt gør man opmærksom på, at det store problem for Domstolen er det stigende antal sager, som har ført til meget lange sagsbehandlingstider.

Det Europæiske Råd

Oprindelig mødtes stats- og regeringscheferne (samt udenrigsministrene og to kommissærer) et par gange om året til en "kaminpassiar", hvor man (uden deltagelse af embedsmænd) drøftede de store linjer i EU-politikken. Siden har Det Europæiske Råd fået en plads i EU-traktaterne, hvor det indtager rollen som det organ, der fastlægger de generelle politiske retningslinjer og træffer beslutninger i sager, som fagministrene ikke kan blive enige om. I notatet peger man på, at det er svært at holde en "kaminpassiar" med 32 deltagere, og at det bliver endnu vanskeligere, når der bliver 52.

Sekretariatsoplægget nævner ikke de tanker, der er fremkommet om at vælge en præsident for Det Europæiske Råd for en længere årrække. Jf. det forslag herom som den franske præsident og den tyske kansler fremsatte den 14. januar 2003 efter en frokost i Elysee-palæet, og som også statsminister Anders Fogh Rasmussen gik ind for i sin tale på et møde den 15. januar 2003 i det nyoprettede Institut for Internationale Studier.

Nationale parlamenter

I sekretariatets oplæg er de nationale parlamenters rolle overhovedet ikke nævnt. Det kan begrundes med, at "de nationale parlamenter" ikke er en EU-institution. Men det gør det så meget mere vigtigt, at de nationale parlamenter selv gør opmærksom på, at de ønsker at spille en større rolle i EU's fremtidige arkitektur. Det er omtalt i rapporten fra Gisela Stuarts arbejdsgruppe IV om Nationale Parlamenter og i mange indlæg fra nationale parlamentarikere på konventsmøderne.

Giscard d'Estaings idé om en "folkekongres" bestående af repræsentanter fra de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet er heller ikke nævnt i sekretariatets oplæg.

Balancen mellem institutionerne

I forbindelse med alle hidtidige traktatændringer har der udspillet sig en magtkamp mellem institutionerne, som hver for sig har ønsket at komme til at spille en større rolle. Det problem "løser" man i notatet ved at skrive, at det vil være en hjælp for alle institutionerne, hvis de andre institutioner bliver mere effektive. Der er altså ikke tale om et "nulsumsspil". Derfor ser man ingen problemer i at styrke ***både*** Europa-Parlamentet, Ministerrådet og Kommissionen, idet man henviser til, at interinstitutionelle aftaler kan sikre, at den nød

vendige balance mellem institutionerne opretholdes.

Med venlig hilsen

Bjørn Einersen