

NOTE

Vedr.: **Sammenfattende rapport vedrørende plenarmødet den 5.–6. december 2002¹ i
Bruxelles**

I. ÅBNING AF MØDET

**1. Forelæggelse af Kommissionens meddelelse ved formanden for Kommissionen,
Romano Prodi**

Formand Valéry Giscard d'Estaing åbnede plenarmødet i konventet og bød formanden for Kommissionen, Romano Prodi, velkommen. Romano Prodi forelagde Kommissionens meddelelse af 4. december 2002 om institutionsopbygningen (KOM(2002) 728 endelig).

2. Forenklingen af instrumenter og procedurer

- **debat om rapporten fra Gruppe IX, der har Giuliano Amato som formand
(dok. CONV 424/02)**

i. Forelæggelse af rapporten ved Giuliano Amato

Giuliano Amato understregede straks, at opgaven med forenkling af procedurer og instrumenter ikke udelukkende er af teknisk karakter, men også rummer politiske udfordringer. Beslutningsprocedurerne varierer således afhængigt af, om de indebærer væsentlige politiske valg.

¹ Et ordret protokollat fra plenarmødet findes på <http://european-convention.eu.int>.

For så vidt angår instrumenterne oplyste Giuliano Amato, at det i rapporten foreslås at reducere deres antal fra 15 til 6, idet der foretages en sontring ud fra deres virkning. Det drejer sig om

- bindende instrumenter af lovgivningsmæssig karakter: love og rammelove, der skal afløse de nuværende forordninger og direktiver. Nogle af de nuværende "afgørelser", der vedtages inden for rammerne af den såkaldt komplementære kompetence, vil ligeledes blive udformet som "love".
- bindende instrumenter, der ikke har lovgivningsmæssig karakter: beslutninger og forordninger.
- ikke-bindende instrumenter: henstillinger og udtalelser.

Disse instrumenter vil ligeledes blive anvendt i forbindelse med de nuværende afsnit V og VI i TEU. I afsnit V bliver hovedinstrumentet således "FUSP-beslutninger" (og "FUSP-gennemførelsesbeslutninger"), mens love og rammelove vil blive anvendt på området retlige og indre anliggender.

De såkaldt "atypiske" retsakter (konklusioner, resolutioner, meddelelser, mv.) bevares for at opfylde behovet for fleksibilitet, men de bør kun anvendes i de tilfælde, hvor det ikke er hensigten at anvende en formel retsakt. For så vidt angår den åbne koordinationsmetode erindrede Giuliano Amato om, at gruppen anbefaler, at dens eksistens anerkendes i forfatningstraktaten, idet det præciseres, at denne form for fælles indsats fra medlemsstaternes side ikke kan træde i stedet for Unionens aktion på de områder, hvor dens kompetence er anerkendt.

Som Giuliano Amato nævnte, har gruppen interesseret sig for at definere begrebet lovgivningsmæssig retsakt som en retsakt, der indeholder væsentlige elementer fra et område eller nye politiske valg. Lovgiveren bevarer sin skønsbeføjelse med hensyn til fortolkningen af dette begreb. For at tilskynde til, at lovgiveren ikke påtager sig at fastsætte regler for de tekniske sider og detailspekterne af en retsakt, blev der fremført en idé om en ny type retsakt, "en delegeret retsakt", hvori visse elementer af en lovgivningsmæssig retsakt udbygges i detaljer eller tilpasses inden for rammerne af en bemyndigelse, der defineres af lovgiveren. Det vil i princippet være Kommissionen, der vedtager delegerede retsakter. Giuliano Amato gjorde dog opmærksom på, at i visse tilfælde, navnlig i forbindelse med spørgsmål, der vil kunne tænkes at høre under de rådssammensætninger, der eventuelt får gennemførelsesbeføjelser (økonomi og finans, eksterne forbindelser, politisamarbejde), vil Rådet også kunne vedtage sådanne delegerede retsakter. Det er lovgiveren selv, der afgør, om der skal anvendes delegerede retsakter. Delegerede retsakter skal omfattes af kontrolmekanismer, der fastsættes af lovgiveren i den lovgivningsmæssige retsakt.

For så vidt angår gennemførelsesretsakter erindrede Giuliano Amato om, at når udøvelsen af "loven" kræver, at disse vedtages på EU-plan (og ikke på medlemsstatsplan, som ellers er den generelle regel), bliver de i princippet vedtaget af Kommissionen eller i visse tilfælde Rådet (artikel 202 i TEF). Det bør fastsættes, at de ligeledes kan vedtages af regeludstedende myndigheder (agenter). Endelig vil visse retsakter, der vedtages direkte på grundlag af traktaterne, heller ikke længere have lovgivningsmæssig karakter (institutionernes og EU-organernes interne organisation, udnævnelser, Kommissionens eller Den Europæiske Centralbanks tekniske aktiviteter, gennemførelse af de væsentlige politiske valg, der er indeholdt i traktaten).

For så vidt angår procedurerne anførte Giuliano Amato, at der kun tilsyneladende er tale om et højt antal, og at der navnlig findes adskillige varianter i forbindelse med høring af visse institutioner eller organer. Det anbefales i rapporten at udvide anvendelsen af den fælles beslutningsprocedure til samtlige lovgivningsmæssige retsakter, idet der anvendes kvalificeret flertal i Rådet, dog med forbehold af undtagelser. Samarbejdsproceduren (der i øjeblikket dækker fire retsgrundlag) bortfalder og erstattes af den fælles beslutningsprocedure eller den almindelige høringsprocedure alt efter omstændighederne. Proceduren med samstemmende udtalelse anvendes kun i forbindelse med indgåelse af visse internationale aftaler. For så vidt angår de retsgrundlag, hvor det i øjeblikket er fastsat, at Europa-Parlamentet skal afgive almindelig udtalelse, bør de tages op til fornyet drøftelse på baggrund af de principper, der er opstillet i rapporten.

Giuliano Amato bemærkede ligeledes, at vurderingen i gruppens rapport er, at den fælles beslutningsprocedure som helhed er velfungerende. Sammensætningen af Forligsudvalget kan gøres mere fleksibel, dog med bevarelse af pariteten mellem Europa-Parlamentet og Rådet. Der bør ikke sættes spørgsmålstejn ved Kommissionens eksklusive initiativret, men der er behov for at styrke de mekanismer, der allerede er fastsat i artikel 192 og 108 i TEF, og som åbner mulighed for, at Europa-Parlamentet eller Rådet anmoder Kommissionen om at få forelagt et lovgivningsforslag. Endelig kan der foretages en sproglig revision af visse formuleringer.

For så vidt angår budgetproceduren kunne der i forfatningstraktaten indskrives en række budgetprincipper (om balance mellem indtægter og udgifter, budgettets enhed, etårige budgetter, budgetdisciplin osv.). Det foreslås endvidere i rapporten at forenkle den årlige procedure i den udstrækning udgiftsdisciplinen bliver sikret, navnlig ved i traktaten at formalisere de finansielle overslag gennem en fastsættelse af udgiftslofter, såvel samlet som fordelt på udgiftsområder.

Giuliano Amato afsluttede sin fremlæggelse med at henvise til den del af rapporten, der behandler åbenhed, og hvori det navnlig anbefales, at institutionerne arbejder i fuld offentlighed inden for rammerne af deres lovgivende funktion, samt afsnittet om lovgivningens kvalitet.

ii) Plenarmødets debat

Der var bred enighed om den generelle strategi i rapporten.

Med hensyn til forenklingen af EU's retsakter tilsluttede et stort flertal af talerne sig gruppens rapport. Samtlige talere gik således ind for en radikal reduktion af antallet af EU's juridiske instrumenter (fra 15 til 6). Medlemmerne af konventet gik ligeledes ind for at ændre betegnelserne for de to vigtigste lovgivningsinstrumenter, "forordninger" og "direktiver", til henholdsvis "love" og "rammelove", som er mere forståelige betegnelser for borgerne, og som bedre afspejler deres lovgivende karakter. Betegnelsen "forordning" vil være forbeholdt vedtagelsen af gennemførelsesretsakter eller "delegerede retsakter" (såfremt dette begreb godkendes af konventet). Samtlige talere var således enige om at begrænse EU's lovgivningsinstrumenter til: "EU-love", "EU-rammelove", "beslutninger" (med større rækkevidde end for de nugældende), "forordninger", "henstillinger" og "udtalelser". De var også enige om, at disse instrumenter ligeledes bør anvendes på de områder, der i øjeblikket er omfattet af afsnit V og VI i TEU.

Nogle konventsmedlemmer gjorde opmærksom på behovet for, at "rammelovene" er mindre detaljerede, så medlemsstaterne har større spillerum til at gennemføre dem.

Visse konventsmedlemmer ønskede, at der indføres en ny type retsakter, nemlig "organiske love", som er underlagt forfatningen, men står over lovene.

Endelig blev der givet udtryk for betænkeligheder med hensyn til at medtage den åbne koordinationsmetode i forfatningstraktaten.

For så vidt angår hierarkiet for EU's retsakter kunne mange medlemmer af konventet gå ind for at indføre et hierarki for EU's juridiske instrumenter i traktaten, hvor det kun er i "lovene" og "rammelovene", der kan fastsættes væsentlige elementer eller politiske valg på et bestemt område. Dette vil gøre det muligt for lovgiveren at koncentrere sig om det egentlig afgørende inden for et område og, hvis det ønskes, at undgå at vedtage bestemmelser af mere teknisk karakter. Den fælles beslutningstagning bør efter et stort flertal af talernes opfattelse være hovedreglen for vedtagelse af sådanne retsakter, selv om der bør fastsættes undtagelser.

Der var delte synspunkter om, hvorvidt der i traktaten bør indføjes et andet niveau med "delegerede" retsakter, der i detaljer udbygger eller tilpasser visse ikke-afgørende elementer i de lovgivningsmæssige retsakter. En række talere støttede gruppens forslag, mens andre ønskede at få begrebet yderligere præciseret og ligeledes ønskede en præcision af afgrænsningen mellem sådanne retsakter og gennemførelsesretsakter, inden de tog stilling til forslaget.

Visse konventsmedlemmer understregede vigtigheden af, at der i forfatningstraktaten fastsættes en "tilbagekaldelsesmekanisme" til fordel for lovgiveren, når denne anvender den delegerede lovgivningsmekanisme.

Opmærksomheden blev ligeledes henledt på behovet for at give medlemsstaterne større råderum til at gennemføre EU-retsakter på nationalt plan.

Nogle konventsmedlemmer erindrede om, at det er nødvendigt at ændre artikel 202 i TEF for at fastsætte, at det er Europa-Parlamentet og Rådet, der tildeler gennemførelsesbeføjelserne i forbindelse med retsakter vedtaget ved fælles beslutningstagning. Nogle henviste til behovet for at foretage en forenkling af de eksisterende udvalg, hvis mekanismen med delegerede retsakter indføres i forfatningstraktaten.

For så vidt angår procedurerne var der bred enighed om ligeledes at lade vedtagelsen af lovgivningsmæssige retsakter være omfattet af den fælles beslutningsprocedure. En række medlemmer af konventet understregede dog, at det er nødvendigt at fastsætte undtagelser på enkelte områder, der er særligt følsomme for visse medlemsstater. Social- og arbejdsmarkedsområdet, det fiskale område og landbrugsområdet blev nævnt. Andre medlemmer af konventet anførte, at hvis der skal være undtagelser, bør de være få og klart defineret.

Visse konventsmedlemmer ønskede at udvide anvendelsen af den fælles beslutningsprocedure til de fire retsgrundlag, der i øjeblikket er omfattet af samarbejdsproceduren, mens andre foretrak den almindelige høringsprocedure. Nogle anmodede om, at der stilles krav om samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet i forbindelse med indgåelse af samtlige internationale aftaler med henblik på at styrke den demokratiske kontrol med EU's optræden udadtil (navnlig inden for handelspolitik).

Med hensyn til forløbet af den fælles beslutningsprocedure rejste flere talere spørgsmålet om Rådets repræsentation i Forligsudvalget, idet de fandt, at denne afgørende fase kræver tilstedeværelse af ministre.

Flere talere henviste ligeledes til spørgsmålet om enstemmighed. Nogle anbefalede helt at afskaffe denne model for beslutningstagning, også inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Flere fandt, at der fortsat bør anvendes enstemmighed, men kun i helt særlige undtagelsestilfælde. Det blev også foreslået, at enstemmighed i visse tilfælde kan erstattes af styrket kvalificeret (eller "superkvalificeret") flertal. Efter nogle konventsmedlemmers opfattelse bør der dog nødvendigvis fortsat anvendes enstemmighed i visse tilfælde, selv om den fælles beslutningsprocedure finder anvendelse.

For så vidt angår budgetproceduren var der bred enighed om behovet for, at hovedprincipperne for EU's budget anføres i en særskilt artikel i forfatningstraktaten. Synspunkterne var derimod delte med hensyn til forenkling af budgetproceduren i tilfælde, hvor en sådan giver anledning til, at den nuværende balance mellem institutionerne forrykkes, hvilket af flere talere blev betragtet som uacceptabelt. Det blev navnlig bemærket, at en afskaffelse af sondringen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter vil betyde, at Rådet ikke længere får mulighed for at få det sidste ord i forbindelse med landbrugsudgifterne, der vurderes som et følsomt område.

Andre medlemmer af konventet støttede rapportens forslag vedrørende den årlige procedure (forenklet fælles beslutningstagning, hvor Europa-Parlamentet får det sidste ord) i den udstrækning, der fastsættes garantier for udgiftskontrol. De henviste i denne forbindelse navnlig til, at de budgetdisciplinmekanismer, der er stadfæstet i de finansielle overslag, bør gøres retsgyldige, og at Rådets afgørende rolle i forbindelse med EU's egne indtægter og vedtagelsen af disse overslag bør bevares. Endelig ønskede nogle talere, at den fælles beslutningsprocedure finder anvendelse på vedtagelsen af de finansielle overslag, det årlige budget samt ordningen med egne indtægter.

For så vidt angår åbenhed og lovgivningens kvalitet gjorde flere medlemmer af konventet opmærksom på behovet for at sikre, at Rådets drøftelser er offentlige, når Rådet er lovgiver. Andre understregede ligeledes nødvendigheden af at garantere kvaliteten af europæisk lovgivning og navnlig sikre høring af de berørte kredse, herunder også de regionale og lokale myndigheder, der ofte har ansvaret for at gennemføre den. Nogle medlemmer af konventet mente, at anvendelse af op-hørsklausuler ("sunset clauses") vil kunne bidrage til at forbedre kvaliteten af den gældende ret.

iii) **Konklusioner**

Formanden fastslog efter debatten, at der er enighed om radikalt at nedbringe antallet af EU's juridiske instrumenter fra de nuværende 15 til 6 med betegnelser, der stemmer bedre overens med medlemsstaternes traditioner, hvilket vil gøre det lettere for borgerne at forstå deres virkninger og legitimitetskilder. Det drejer sig om følgende instrumenter:

- Lovgiveren får to bindende instrumenter til sin rådighed, nemlig "love" og "rammelove", som erstatter "forordninger" og "direktiver", og som ligeledes vil finde anvendelse på de områder, der er omfattet af afsnit V og VI i EU-traktaten, idet disse områders specifikke karakter dog bevares, hvis det skønnes nødvendigt.
- Der bliver endvidere tale om "forordninger" og "beslutninger", som er forbeholdt bindende retsakter vedtaget af de udøvende instanser i form af delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter.
- Endelig bliver der ikke-bindende instrumenter, "henstillinger" og "udtalelser", som bevarer deres nuværende karakteristika.

Formanden fastslog, at medlemmerne af konventet generelt er positive over for idéen om et regelsystem med tre niveauer i forbindelse med indførelsen af et regelhierarki i traktaten, idet han dog understregede, at visse elementer i det pågældende system bør præciseres bedre senere. Begrebet lovgivningsmæssig retsakt stadfæstes i denne forbindelse i forfatningstraktaten som en retsakt, der vedtages direkte på grundlag af traktaten, og som indeholder de væsentligste principper og de grundlæggende politiske valg på et bestemt område. Det er lovgiverens ansvar fra sag til sag at afgøre, hvilken rækkevidde et sådant begreb skal have.

Formanden konstaterede dernæst, at der ikke på nuværende tidspunkt er enighed om indførelsen af en ny kategori af retsakter, delegerede retsakter, der skal fritage lovgiveren fra drøftelserne af de mest tekniske og detaljerede elementer i retsakterne og dermed give denne mulighed for at koncentrere sig om de væsentlige spørgsmål. Det vil almindeligvis dreje sig om retsakter, der vedtages af Kommissionen efter lovgiverens bemyndigelse, og som nærmere udbygger eller ændrer visse ikke-afgørende elementer i en lovgivningsmæssig retsakt. Denne uddelegering bør ledsages af muligheden for, at lovgiveren kan genoptage proceduren. Formanden meddelte, at der senere vil blive forelagt mere detaljerede forslag vedrørende delegerede retsakter og dette begrebs afgrænsning i forhold til gennemførelsesretsakter, således at konventet kan tage stilling til spørgsmålet.

Formanden henviste dernæst til tredje niveau i det regelhierarki, som gruppen har foreslået, og som vil bestå af gennemførelsesretsakter. Da disse retsakter henhører under medlemsstaternes kompetence, kan de kun i undtagelsestilfælde vedtages af EU's institutioner, som regel af Kommissionen i henhold til bestemmelser, der er fastsat på grundlag af artikel 202 i TEF (komitologi). En række konventsmedlemmer har erkendt, at det foreslåede nye regelhierarki bør få konsekvenser for Kommissionens kontrolmekanismer, og formanden fandt derfor, at spørgsmålet om forenkling af udvalgene bør undersøges yderligere. Han mente ligeledes, at affattelsen af artikel 202 bør tilpasses, således at der tages hensyn til Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beføjelser inden for rammerne af den fælles beslutningstagning.

Formanden konstaterede, at mange konventsmedlemmer tilslutter sig gruppens forslag om at gøre den fælles beslutningstagning til hovedreglen for vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter, idet der dog af forskellige grunde fortsat vil være undtagelser. Formanden tilføjede, at det bør undgås at have for mange undtagelser, og at de bør være klart defineret.

Han konkluderede endvidere, at samarbejdsproceduren bør bortfalde og efter omstændighederne erstattes af almindelig høring af Europa-Parlamentet eller fælles beslutningstagning, og at proceduren med samstemmende udtalelse bør være forbeholdt godkendelse af visse internationale aftaler.

Formanden fastslog desuden, at der er enighed om gruppens forslag om at nedfælde de vigtigste budgetprincipper i én enkelt artikel i forfatningstraktaten, nemlig princippet om etårige budgetter, budgettets enhed, balance mellem indtægter og udgifter, budgetdisciplin, tilvejebringelse af de nødvendige midler, forudgående vedtagelse af en retsakt, der begrundet udgiften, og fuld finansiering ved hjælp af egne indtægter. Sidstnævnte princip rejser spørgsmålet om en procedure til etablering af sådanne indtægter.

Formanden fandt derimod, at forslagene vedrørende budgetproceduren giver anledning til forbehold, som det er nødvendigt at tage nærmere op ved en senere lejlighed, navnlig med hensyn til udgiftsprogrammering.

Formanden meddelte afslutningsvis, at præsidiet vil fremsætte forslag på disse områder, idet der tages hensyn til de synspunkter, der er kommet frem under debatten, og at det vil indlede affattelsen af tekster.

3. Redegørelse ved Jean-Luc Dehaene om status med hensyn til arbejdet i Gruppe VII vedrørende EU's Optræden Udadtil

Jean-Luc Dehaene redegjorde i korte træk for status med hensyn til arbejdet i den gruppe, som han er formand for, og der udspandt sig en kort udveksling af synspunkter. Gruppens endelige rapport vil blive drøftet på konventets næste plenarmøde.

4. Redegørelse ved Michel Barnier om status med hensyn til arbejdet i Gruppe VIII vedrørende Forsvar

Michel Barnier redegjorde ligeledes for hovedpunkterne i de drøftelser, der har fundet sted i hans gruppe, som vedtager sin endelige rapport den 10. december 2002. Denne rapport vil ligeledes være på dagsordenen for næste plenarmøde. Der var en kort udveksling af synspunkter.

5. Nedsættelse af Arbejdsgruppe XI vedrørende Det Sociale Europa

Formanden orienterede om nedsættelsen af denne arbejdsgruppe, hvis formand bliver George Katiforis, der er repræsentant for den græske regering. Gruppen opfordres til at forelægge sin endelige rapport i slutningen af januar 2003, så den kan blive drøftet på plenarmødet den 6.-7. februar.

6. Sikkerhed og retfærdighed

- **Debat om rapporten fra Gruppe X, der har John Bruton som formand (dok. CONV 426/02)**

i. Forelæggelse af rapporten ved John Bruton

John Bruton, der er formand for Arbejdsgruppe X vedrørende Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed, forelagde sin rapport (CONV 426/02). Han lagde bl.a. vægt på borgernes forventninger på det pågældende område og behovet for at imødekomme dem på europæisk plan med en stærk politisk handling. Han beskrev derefter kort de vigtigste forslag i rapporten og henviste bl.a. til:

- anbefalingen om at afskaffe søjlestrukturen og integrere bestemmelserne om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i et enkelt kapitel i traktaten;
- erstatning af "konventioner", "rammeafgørelser" og "afgørelser" som omhandlet i artikel 34 i TEU med "love" og "rammelove";
- gruppens ønske om at udvide den fælles beslutningsprocedure og anvendelsen af kvalificeret flertal til det størst mulige antal sektorer, idet enstemmighed - navnlig efter udvidelsen - vil føre til uundgåelige blokeringer samt en forringelse af retsakternes indhold;
- indbyrdes tilnærmelse af gerningsindhold og straffe i visse sektorer inden for materiel strafferet og strafferetspleje;
- behovet for i forfatningen at indføre princippet om gensidig anerkendelse af (civil- og strafferetlige) retsafgørelser;

- en del af arbejdsgruppens ønske om også at anvende den fælles beslutningsprocedure og kvalificeret flertal i forbindelse med foranstaltninger vedrørende samarbejdet om civilretlige spørgsmål for så vidt angår en del af familieretten vedrørende forældreansvar;
- visse foranstaltninger med henblik på at inddrage de nationale parlamenter i denne sektor.

ii. Plenarmødets debat

Næsten fyrre konventsmedlemmer (jf. vedlagte liste) deltog i den debat, der fulgte denne forelæggelse. Flertallet af talerne støttede generelt analyserne og forslagene i gruppens rapport. Adskillige konventsmedlemmer gav i deres indledning udtryk for tilfredshed med de opnåede resultater og arbejdsgruppens forslag.

De to "gyldne regler" eller grundprincipper, som gruppen foreslår i sin rapport, blev positivt modtaget. Et stort flertal i gruppen gik ind for at integrere bestemmelserne i "tredje søjle" i en fælles samlet ramme. Nogle konventsmedlemmer ønskede, at alle bestemmelserne vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed indsættes i et enkelt kapitel i traktaten. Der er i øvrigt bred enighed om fordelene ved i højere grad at adskille den lovgivningsmæssige aktivitet fra det operationelle samarbejde på dette område.

Et stort flertal af talerne godkendte rapportens anbefalinger vedrørende asyl-, indvandrings-, grænsekontrol- og visumpolitik, der navnlig slår til lyd for formulering af mere generelle retsgrundlag, anvendelse af kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning samt anerkendelse af et generelt princip om solidaritet mellem medlemsstaterne. Nogle konventsmedlemmer ønskede ligeledes et eksPLICIT retsgrundlag, der giver mulighed for at skabe en retsstilling for tredjelandstatsborgere, som har længerevarende ophold i EU. Et konventsmedlem understregede, at EU's kompetence på indvandringsområdet ikke bør omfatte adgangen til arbejdsmarkedet.

For så vidt angår samarbejdet om civilretlige spørgsmål lagde en række talere vægt på behovet for at gøre fremskridt i forbindelse med anvendelsen af kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning i forbindelse med samarbejdet vedrørende familieret eller i det mindste visse aspekter heraf, bl.a. forældreansvar. Nogle var forbeholdne i den forbindelse. Et konventsmedlem foreslog, at Rådet med enstemmighed kan fastlægge de områder, der omfattes af denne procedure. Nogle konventsmedlemmer ønskede ligeledes, at retsgrundlaget anvendes bredere på det civilretlige område, idet forbindelsen med det indre markeds funktion og/eller kravet om grænseoverskridende virkninger ophæves.

Stort set alle konventsmedlemmer støttede reformen af juridiske instrumenter og en erstatning af instrumenterne i artikel 34 i TEU med "love" og "rammelove". Et meget begrænset antal medlemmer udtrykte imidlertid tvivl med hensyn til, hvorvidt disse instrumenter kan anvendes uden ændringer på alle de områder, der i øjeblikket er omfattet af denne søjle, eller foreslog, at direktiverne (eller rammelovene) ikke får direkte virkning.

Gruppens anbefalinger vedrørende en øget præcision i traktatens retsgrundlag inden for det strafferetlige samarbejde blev i vidt omfang godkendt. Anerkendelsen i traktaten af princippet om gensidig anerkendelse af (civil- og strafferetlige) retsafgørelser blev generelt godkendt; samtidig understregede flere talere, at fælles mindstenormer (eller ifølge nogle snarere et "fælles grundlag") med henblik på en indbyrdes tilnærmelse af den materielle strafferet og strafferetsplejen vil være nødvendige på visse områder. Flere konventsmedlemmer insisterede i øvrigt på betydningen af fælles standarder vedrørende den enkeltes ret i strafferetsplejen ud over de rettigheder, der sikres af EMK og afspejles i chartret.

Nogle konventsmedlemmer mente, at der skal ske en indbyrdes tilnærmelse af den materielle strafferet på et bredere område end det, som foreslås i gruppens rapport; disse medlemmer tog forbehold med hensyn til det strenge kriterium om "grænseoverskridende dimension" eller det forhold, at "listen over forbrydelser" kun kan ændres ved enstemmighed. Andre konventsmedlemmer anførte imidlertid, at kun en præcis afgrænsning af kompetencer - som nævnt i rapporten ved hjælp af bl.a. en "liste over forbrydelser" i traktaten - vil gøre det muligt at anvende kvalificeret flertal på disse områder.

Et stort flertal af talere anerkendte behovet for at indføre kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning som generel regel inden for områderne under den nuværende "tredje søjle" og kun anvende enstemmighed i særlige tilfælde. Adskillige talere mente, at gruppens detaljerede indkredsning af de områder, der skal gå over til kvalificeret flertal, eller som fortsat skal vedtages med enstemmighed, var et vellykket kompromis eller et godt arbejdsgrundlag, selv om nogle i forbindelse med visse områder tog forbehold eller udtrykte ønske om en nærmere drøftelse. Et konventsmedlem var parat til at overveje kvalificeret flertal, men havde forbehold med hensyn til fælles beslutningstagning. Et andet konventsmedlem gik ind for en overgangsordning for overgangen til kvalificeret flertal og mente, at udvidelsen af Europols kompetencer bør omfattes af enstemmighed. Nogle konventsmedlemmer understregede faren for total blokering efter udvidelsen og dermed faren for, at der ikke træffes lovgivningsmæssige foranstaltninger overhovedet på de områder, der kan tænkes at forblive omfattet af reglen om enstemmighed, og foreslog at gøre denne regel mere smidig ved at anvende udvidet kvalificeret flertal.

For så vidt angår initiativretten på områderne under "tredje søjle" udtrykte en række talere tilfredshed med gruppens forslag om at tillade initiativer forelagt af en gruppe af medlemsstater, der i antal overstiger en given tærskel. Nogle konventsmedlemmer var dog i tvivl med hensyn til det hensigtsmæssige i at give initiativret til medlemsstaterne på lovgivningsmæssige områder, der er omfattet af fælles beslutningstagning. De foretrak en bestemmelse, der forpligter Kommissionen til at begrunde ethvert afslag på at imødekomme en opfordring fra Rådet eller Europa-Parlamentet til at udarbejde et lovgivningsmæssigt forslag.

Gruppens forslag om at give Kommissionen ret til i sin egenskab af "traktatens vogter" at indlede overtrædelsesprocedurer på alle områder blev generelt godkendt ligesom forslaget om i højere grad at anvende ordninger med peer review (der ifølge nogle har en særlig betydning navnlig for en konsolidering af anvendelsen af gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser).

Nogle konventsmedlemmer lagde vægt på betydningen af de eksterne forbindelser i politikkerne for retlige og indre anliggender. Et konventsmedlem ønskede, at Arbejdsgruppen vedrørende EU's Optræden Udadtil skal overveje muligheden af at sikre, at medlemsstaterne kan bevare en passende frihed til at handle udadtil på disse områder.

Et stort flertal af konventsmedlemmerne mente, at de generelle regler vedrørende Domstolen bør kunne anvendes på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Selv om nogle konventsmedlemmer principielt kunne acceptere dette punkt, ønskede de imidlertid, at grænserne for Domstolens kompetence trods afskaffelsen af søjlerne bevares i forbindelse med foranstaltninger vedrørende politi og lov og orden/indre sikkerhed, som de nationale myndigheder træffer (jf. artikel 35, stk. 5, i TEU). Andre kunne acceptere de forslag, som gruppen har fremsat, men henledte opmærksomheden på den arbejdsbyrde, der kunne følge heraf for Domstolen på visse områder såsom asyl; disse medlemmer ønskede derfor at inddrage spørgsmålet om reformen af Domstolen i konventets drøftelser om institutionerne.

Med hensyn til de operationelle aspekter mente flertallet af talerne, at den nuværende situation er utilfredsstillende, og glædede sig over de forslag, som gruppen har fremsat i sin rapport.

Muligheden for, at Rådet eller Det Europæiske Råd vedtager et flerårigt handlingsprogram fik støtte fra mange konventsmedlemmer, selv om nogle udtrykte tvivl i den forbindelse.

Forslaget om i Rådet at indføre en styrket koordinationsstruktur på grundlag af artikel 36 i TEU, der skal sørge for koordinering af samtlige operationelle aktiviteter vedrørende politi og sikkerhed (polisamarbejde, fremme af samarbejdet mellem Europol og Eurojust, peer review, civilbeskyttelse), blev positivt modtaget. Et konventsmedlem fandt, at det kun er et skridt i den rigtige retning, og at målet er at indsætte en ansvarlig eller højtstående repræsentant for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Adskillige konventsmedlemmer støttede en mere tilpasset definition i traktaten af Europol's kompetencer ved at indføre et nyt retsgrundlag. Nogle ønskede, at Europol på visse betingelser gives egentlige efterforsknings- og handlingsbeføjelser på alle medlemsstaternes områder, og at de ændringer, der foretages i Europol's vedtægt og funktionsmåde, kan vedtages med kvalificeret flertal; andre gav udtryk for forbehold. Spørgsmålet om den demokratiske kontrol med Europol blev nævnt flere gange, og flere talere glædede sig over muligheden for en øget kontrol fra Europa-Parlamentets side. Andre var enige heri, men ønskede, at denne demokratiske kontrol udvides til at gælde de nationale parlamenter, og fandt gruppens forslag om at inddrage de nationale parlamenter i behandlingen af Europol's årsberetninger for begrænset.

Med hensyn til forvaltning af de ydre grænser fandt flere talere det ønskeligt gradvis at nå til et egentlig fælles integreret forvaltningssystem. Et konventsmedlem mente i øvrigt, at processen allerede var i gang med pilotforsøg i visse kandidatlande. Flere talere mindede om behovet for solidaritet, også finansielt, mellem medlemsstaterne.

Flere konventsmedlemmer støttede gruppens forslag vedrørende Eurojust, navnlig forslaget om vedtagelse af et nyt retsgrundlag. De så gerne, at Eurojust fik stillet midler til rådighed til sin fremtidige udvikling.

Ofte på baggrund af analysen af Eurojust blev spørgsmålet om den europæiske anklagemyndighed gjort til genstand for en indgående debat mellem konventsmedlemmerne. Nogle udtrykte klar principiel modstand mod ethvert forslag i den retning. De gjorde bl.a. gældende, at forskellen mellem den retlige status i visse medlemsstater gør det vanskeligt at forestille sig en europæisk anklagemyndighed. Andre understregede, at Eurojust bør gøres til forløber for en europæisk anklagemyndighed. Ifølge nogle bør der skabes et retsgrundlag, der gør en sådan udvikling mulig. Nogle mente, at afgørelserne på området bør vedtages med kvalificeret flertal. De fandt konklusionerne i gruppens rapport på dette område for forsigtige. Flere talere anførte ligeledes, at såfremt en sådan anklagemyndighed oprettes, bør den kun være ansvarlig for beskyttelsen af EU's finansielle interesser, mens andre mente, at den bør udøve en bredere kompetence og også dække andre alvorlige forbrydelser.

Blandt de horisontale spørgsmål, der optræder i rapporten, er spørgsmålet om de nationale parlamenters rolle det, der blev nævnt hyppigst. Alle de talere, der udtalte sig om emnet, understregede de nationale parlamenters særlige ansvar på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Nogle konventsmedlemmer fandt forslagene i rapporten hensigtsmæssige, mens andre fandt dem utilstrækkelige.

Spørgsmålet om opting in/opting out-mekanismerne blev kun kort nævnt; det blev sagt, at disse mekanismer, som rapporten i øvrigt foreslår, skal behandles i en bredere sammenhæng.

Som afslutning på talernes indlæg gav John Bruton en række svar eller præciseringer, hvorefter det var op til formanden for konventet at sammenfatte debatten.

iii. Konklusioner

Formanden glædede sig over den generelt positive modtagelse af arbejdsgruppens resultater. Han understregede betydningen af emnet og de fremskridt, der foreslås på området. Han konstaterede, at der er bred enighed om følgende elementer:

- Sammenskrivning af de bestemmelser, der i øjeblikket findes i afsnit VI i TEU, med EF-traktatens bestemmelser. Denne sammenskrivning vil gøre det muligt at afskaffe tredje søjle.
- "Love" og "rammelove" træder i stedet for "konventioner", "rammeafgørelser" og "afgørelser".
- På det lovgivningsmæssige område bliver den almindelige retslige procedure den fælles beslutningstagning, hvor Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Opremsningen af retsakter i rapporten er resultatet af et kompromis i gruppen og udgør et godt udgangspunkt for det kommende arbejde.
- Indførelse i forfatningen af princippet om gensidig anerkendelse af (civil- og strafferetlige) retsafgørelser.
- For så vidt angår visum, asyl og indvandring skal EU arbejde med fælles beslutningstagning og kvalificeret flertal, og solidaritetsprincippet skal anerkendes i traktaten.
- Forfatningen skal indeholde passende retsgrundlag, der er mere præcise end de nuværende, og som giver mulighed for en vis indbyrdes tilnærmelse mellem landenes materielle strafferet og strafferetspleje. En liste over forbrydelser - der kan gøres til genstand for en indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger - skal udarbejdes under hensyntagen både til deres særlige alvorlige karakter og til deres grænseoverskridende virkninger.
- Kommissionens rolle bliver styrket, bl.a. gennem muligheden for at gå til Domstolen, såfremt en medlemsstat ikke opfylder sine forpligtelser.
- Der skal ske fremskridt på det civilretlige område i forbindelse med spørgsmål, der har grænseoverskridende virkninger.
- Operationelt skal Rådets drøftelser koordineres bedre. Europol og Eurojust skal styrkes i den retning, som arbejdsgruppen foreslår.

For så vidt angår den eventuelle oprettelse af en europæisk offentlig anklagemyndighed noterede formanden sig afslutningsvis de forskellige synspunkter og slog til lyd for en uddybning af dette punkt.

Formanden konkluderede derpå, at konventet vil vende tilbage til spørgsmålet om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed på grundlag af de forslag til artikler, som præsidiet skal forelægge.

II. KONVENTETS NÆSTE MØDE

Formanden oplyste, at konventets næste møde finder sted fredag den 20. december kl. 9.30. Der vil blive foretaget en gennemgang af rapporter fra Arbejdsgruppe VII vedrørende EU's Optræden Udadtil og Arbejdsgruppe VIII vedrørende Forsvar.

Plenarmødet den 5.-6. december 2002

TALERLISTE

efter indlæggenes rækkefølge

2. **Forenkling af instrumenter og procedurer**

- **debat om rapporten fra Arbejdsgruppe IX, der har Giuliano AMATO som formand (dok. Conv 424/02)**

Valéry GISCARD d'ESTAING, formand
 Giuliano AMATO, næstformand
 Gijs de VRIES - Nederlandene (regeringen)
 Klaus HÄNSCH - Europa-Parlamentet
 Louis MICHEL - Belgien (regeringen)
 Alain LAMASSOURE - Europa-Parlamentet
 Panayotis IOAKIMIDIS - Grækenland (regeringen)
 Lamberto DINI - Italien (parlamentet)
 Dominique de VILLEPIN - Frankrig (regeringen)
 Elmar BROK - Europa-Parlamentet
 Alfonso DASTIS - Spanien (regeringen)
 Ivan KORCOK - Den Slovakiske Rep. (regeringen)
(Blå kort: Stuart, Rack, Kauppi, Tomlinson)
 Paolo PONZANO - Kommissionen
 Joschka FISCHER - Tyskland (regeringen)
 Carlos CARNERO - Europa-Parlamentet
 Pierre LEQUILLER - Frankrig (parlamentet)
 Joachim WUERMELING - Europa-Parlamentet
 Michael ATTALIDES - Cypern (regeringen)
 Diego LOPEZ GARRIDO - Spanien (parlamentet)
 Wolfgang SENFF - Tyskland (parlamentet)
 Henning CHRISTOPHERSEN - Danmark (regeringen)
(Blå kort: Heathcoat Amory, Einem, Speroni)
 Andrew DUFF - Europa-Parlamentet
 Henrik HOLOLEI - Estland (regeringen)
 Valdo SPINI - Italien (parlamentet)
 Hannes FARNLEITNER - Østrig (regeringen)
 Dick ROCHE - Irland (regeringen)
 Maria BERGER - Europa-Parlamentet
 Peter HAIN - Det Forenede Kongerige (regeringen)
 Jens-Peter BONDE - Europa-Parlamentet
 Göran LENNMARKER - Sverige (parlamentet)
 Jürgen MEYER - Tyskland (parlamentet)
 Guilherme d'OLIVEIRA MARTINS - Portugal (parlamentet)
 Johannes VOGGENHUBER - Europa-Parlamentet
 Matti VANHANEN - Finland (parlamentet)
 Ernâni LOPES - Portugal (regeringen)
 Jozef OLEKSY - Polen (parlamentet)
 Jan KOUHOUT - Den Tjekkiske Rep. (regeringen)
 Hanja MAIJ-WEGGEN - Europa-Parlamentet
 Lena HJELM-WALLÉN - Sverige (regeringen)

Jan FIGEL - Den Slovakiske Rep. (parlamentet)
Liia HÄNNI - Estland (parlamentet)
Teija TIILIKAINEN - Finland (regeringen)
Michael FRENDON - Malta (parlamentet)
Aloiz PETERLE - Slovenien (parlamentet)
Danuta HÜBNER - Polen (regeringen)
Claude DU GRANDRUT - observatør

6. **Sikkerhed og Retfærdighed**

– **Debat om rapporten fra Gruppe X, der har John Bruton som formand (dok. CONV 426/02)**

Valéry GISCARD d'ESTAING, formand
John BRUTON, formand for arbejdsgruppe X
Paraskevas AVGERINOS - Grækenland (parlamentet)
Alfonso DASTIS - Spanien (regeringen)
Antonio TAJANI - Europa-Parlamentet
Alberto COSTA - Portugal (parlamentet)
Pascale ANDREANI - Frankrig (regeringen)
Antonio VITORINO - Kommissionen
Marietta GIANNAKOU - Grækenland (parlamentet)
Diego LOPEZ GARRIDO - Spanien (parlamentet)
Gijs de VRIES - Nederlandene (regeringen)
Hubert HAENEL - Frankrig (parlamentet)
Joschka FISCHER - Tyskland (regeringen)
(*Blå kort : Speroni, McCormick, Spini*)
William ABITBOL - Europa-Parlamentet
Erwin TEUFEL - Tyskland (parlamentet)
Jan KOUHOUT - Den Tjekkiske Rep. (regeringen)
Valdo SPINI - Italien (parlamentet)
David HEATHCOAT-AMORY - Det Forenede Kongerige (parlamentet)
Ben FAYOT - Luxembourg (parlamentet)
Andrew DUFF - Europa-Parlamentet
Sören LEKBERG - Sverige (parlamentet)
Anne VAN LANCKER - Europa-Parlamentet
Baroness SCOTLAND of ASTHAL - Det Forenede Kongerige (regeringen)
Filadelfio BASILE - Italien (parlamentet)
Yasar YAKIS - Tyrkiet (regeringen)
Jürgen MEYER - Tyskland (parlamentet)
Dick ROCHE - Irland (regeringen)
Pervenche BERÈS - Europa-Parlamentet
Hannes FARNLEITNER - Østrig (regeringen)
Jacques FLOCH - Frankrig (parlamentet)
Androula VASSILIOU - Cypern (parlamentet)
(*Blå kort: Duff, Stuart*)
Elena PACIOTTI - Europa-Parlamentet
Genowefa GRABOWSKA - Polen (parlamentet)
Ernâni LOPES - Portugal (regeringen)
Antti PELTOMÄKI - Finland (regeringen)
Mihael BREJC - Slovenien (parlamentet)