

**NOTA**

---

Betreft:           Syntheseverslag van de plenaire zitting  
              - Brussel, 5 en 6 december 2002 <sup>1</sup>

---

**I.    OPENING VAN DE ZITTING**

**1.    Presentatie van de mededeling van de Commissie door voorzitter Prodi**

Voorzitter Giscard d'Estaing opende de plenaire zitting van de Conventie en verwelkomde de voorzitter van de Commissie, de heer Romano Prodi. Deze presenteerde de mededeling van de Commissie van 4 december 2002 over de institutionele structuur (COM(2002) 728 def.).

**2.    De vereenvoudiging van de instrumenten en procedures**

- **debat over het verslag van Groep IX onder voorzitterschap van de heer Amato (doc. CONV 424/02)**

**i.     Presentatie van het verslag door de heer Amato**

De heer Amato onderstreepte vanaf het begin dat de vereenvoudiging van de procedures en instrumenten geen zuiver technische aangelegenheid is, maar dat er ook politieke belangen op het spel staan. Zo variëren de besluitvormingsprocedures naargelang er wel of geen wezenlijke politieke keuzen moeten worden gemaakt.

---

<sup>1</sup>       Het verbatim van de plenaire zitting is te vinden op: <http://european-convention.eu.int>

Wat de instrumenten betreft deed de heer Amato mede dat in het verslag wordt voorgesteld hun aantal terug te brengen van 15 naar 6 en daarbij onderscheid te maken op basis van de rechtsgevolgen. De volgende indeling wordt voorgesteld:

- bindende wetgevingsinstrumenten, de wet en de kaderwet, die de huidige verordeningen respectievelijk richtlijnen moeten vervangen. Bepaalde besluiten die momenteel in het kader van de zogeheten aanvullende bevoegdheden worden aangenomen zouden eveneens de vorm van een wet krijgen;
- bindende instrumenten zonder wetgevend karakter, de beschikking en de verordening;
- niet-bindende instrumenten, de aanbeveling en het advies.

Deze instrumenten zouden tevens kunnen worden gebruikt voor de huidige titels V en VI VEU. Zo zou in titel V het belangrijkste instrument de GBVB-beschikking (en de GBVB-uitvoeringsbeschikking) zijn, terwijl wetten en kaderwetten gebruikt zouden worden voor justitie en binnenlandse zaken.

De zogeheten atypische rechtsinstrumenten (conclusies, resoluties, mededelingen, ...) blijven gehandhaafd met het oog op de nodige flexibiliteit, maar het gebruik daarvan zou beperkt moeten blijven tot gevallen waarin niet is voorzien in het gebruik van een formeel rechtsinstrument. Wat de open coördinatiemethode betreft, herinnerde de heer Amato eraan dat de groep aanbeveelt het bestaan daarvan in het constitutionele verdrag te erkennen met de toevoeging dat deze vorm van gezamenlijk optreden van de lidstaten niet in de plaats kan komen van het optreden van de Unie op gebieden waarvoor aan haar een bevoegdheid is verleend.

De heer Amato lichtte toe dat de werkgroep ervoor heeft gekozen "wetgevingsinstrument" te definiëren als een begrip dat hetzij de wezenlijke kenmerken van een sector hetzij nieuwe politieke keuzen omvat. De wetgever zou dit begrip binnen een bepaalde marge naar eigen goeddunken kunnen interpreteren. Teneinde de wetgever aan te moedigen af te zien van het regelen van alle technische en andere details van een rechtsinstrument is geopperd dat een nieuw type rechtsinstrument zou kunnen worden ingevoerd, het "gedelegeerde rechtsinstrument", waarbij het wetgevingsinstrument zelf in detail zou kunnen worden uitgewerkt, dan wel bepaalde onderdelen van een wetgevingsinstrument zouden worden gewijzigd, en wel binnen het kader van een door de wetgever omschreven delegering. In beginsel zouden de gedelegeerde rechtsinstrumenten door de Commissie worden aangenomen. Maar de heer Amato gaf aan dat in bepaalde gevallen, met name die welke kunnen ressorteren onder eventuele Raadsformaties met uitvoerende bevoegdheden (Ecofin, Buitenlandse Zaken, Politieke Samenwerking), dergelijke gedelegeerde instrumenten ook door de Raad zouden kunnen worden aangenomen. De keuze voor gedelegeerde rechtsinstrumenten zou door de wetgever zelf moeten worden gemaakt. De delegering zou onderworpen zijn aan controlemechanismen die door de wetgever in het wetgevingsinstrument zouden moeten worden bepaald.

Wat de uitvoeringsinstrumenten betreft herinnerde de heer Amato eraan dat wanneer zij op het niveau van de Unie (in plaats van de lidstaten, zoals de algemene regel voorschrijft) moeten worden aangenomen om de "wet" uit te voeren, zij in beginsel door de Commissie of in sommige gevallen door de Raad (artikel 202 VEG) worden aangenomen. Geregeld moet worden dat zij ook door de regelgevende instanties (bureaus) kunnen worden aangenomen. Ten slotte zijn sommige rechtstreeks op basis van de Verdragen aangenomen rechtsinstrumenten evenmin van wetgevende aard (interne organisatie van de instellingen en organen van de Unie, benoemingen, technische activiteiten van de Commissie of de Europese Centrale Bank, uitvoering van essentiële politieke keuzen in het verdrag).

Wat de procedures betreft, wees de heer Amato erop dat zij slechts schijnbaar zo talrijk zijn, als gevolg van met name de vele varianten bij de raadpleging van bepaalde instellingen of organen. Het verslag beveelt aan de medebeslissingsprocedure voor alle wetgevingsinstrumenten te laten gelden en, behoudens uitzonderingen, vergezeld te laten gaan van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad. De samenwerkingsprocedure (die momenteel geldt voor vier rechtsgrondslagen) zou verdwijnen en worden vervangen door de medebeslissingsprocedure of gewoon advies, naargelang van het geval. De instemmingsprocedure zou gereserveerd blijven voor de sluiting van bepaalde internationale overeenkomsten. De rechtsgrondslagen die momenteel het gewone advies van het Europees Parlement vereisen, moeten in het licht van de in het verslag geformuleerde beginselen opnieuw worden gezien.

De heer Amato merkte tevens op dat in het verslag van de groep wordt geoordeeld dat de medebeslissingsprocedure over het geheel genomen goed functioneert. De samenstelling van het bemiddelingscomité zou flexibeler kunnen worden gemaakt zonder afbreuk te doen aan de pariteit tussen het Parlement en de Raad. Aan het initiatiefmonopolie van de Commissie zou niet moeten worden getornd, maar de reeds in de artikelen 192 en 108 VEG neergelegde regelingen zouden moeten worden versterkt; volgens deze regelingen kunnen het Parlement of de Raad de Commissie vragen een wetgevingsvoorstel voor te leggen. Ten slotte zou het taalgebruik op bepaalde punten opnieuw kunnen worden gezien.

Wat de begrotingsprocedure betreft zou het constitutionele verdrag een aantal begrotingsbeginselen kunnen formuleren (evenwicht, eenheid van de begroting, jaarlijkse begrotingen, begrotingsdiscipline, enz.). In het verslag wordt voorts voorgesteld de jaarlijkse procedure te vereenvoudigen voor zover de discipline in de uitgaven is gewaarborgd, met name door verankering in het verdrag van financiële vooruitzichten waarmee de algemene maxima en de maxima per rubriek worden vastgelegd.

Aan het eind van zijn uiteenzetting wees de heer Amato op het deel van het verslag betreffende de transparantie - waarin met name wordt aanbevolen dat de instellingen in het kader van hun wetgevende taak in openbare zitting vergaderen - en de kwaliteit van de wetgeving.

## **ii. plenair debat**

Over de algemene benadering van het verslag bestond een ruime consensus.

Wat de vereenvoudiging van de rechtsinstrumenten van de Unie betreft, ging de grote meerderheid van de sprekers akkoord met het verslag van de groep. Alle sprekers spraken zich namelijk uit voor een drastische vermindering van het aantal rechtsinstrumenten van de Unie (van vijftien naar zes). De conventieleden toonden zich tevens voorstander van andere benamingen van de twee wetgevingsinstrumenten bij uitstek, de "verordening" en de "richtlijn" in "wet" respectievelijk "kaderwet", termen die voor de burger begrijpelijker zijn en beter hun wetgevingskarakter weerspiegelen. De term "verordening" zou gereserveerd worden voor de aanneming van uitvoeringsinstrumenten of "gedelegeerde rechtsinstrumenten" (indien dit laatste begrip door de Conventie wordt goedgekeurd). Bijgevolg waren alle sprekers het erover eens dat de rechtsinstrumenten van de Unie beperkt worden tot "wet van de EU", "kaderwet van de EU", "beschikking" (met een ruimere draagwijdte dan momenteel het geval is), "verordening", "aanbeveling" en "advies". Ook zijn zij het erover eens dat deze instrumenten ook worden gebruikt voor de sectoren die momenteel onder de titels V en VI van het VEU vallen.

Enkele leden van de Conventie wezen erop dat de kaderwetten niet al te zeer in detail moeten treden zodat de lidstaten meer speelruimte houden voor de uitvoering ervan.

Sommige conventieleden wensten dat een nieuw soort rechtsinstrument wordt ingesteld, de "organieke wet", die onder het constitutionele verdrag staat, maar boven de wet.

Ten slotte stuitte de opneming van de open coördinatiemethode in het constitutionele verdrag op terughoudendheid.

Veel conventieleden reageerden positief op het idee om in het verdrag een hiërarchie van rechtsinstrumenten van de Unie op te nemen waarbij de benamingen "wet" en "kaderwet" worden gereserveerd voor de vaststelling van de wezenlijke elementen of de politieke keuzen op een welbepaald gebied. Daardoor zou de wetgever zich kunnen concentreren op wat werkelijk essentieel is op een bepaald gebied en zich desgewenst verre kunnen houden van de aanneming van normen van meer technische aard. Een ruime meerderheid van de sprekers vindt dat de medebeslissing de algemene regel voor de aanneming van dergelijke rechtsinstrumenten zou moeten zijn, met de nodige uitzonderingen.

De meningen waren verdeeld over het opnemen in het Verdrag van een tweede niveau van gedelegeerde rechtsinstrumenten, waarmee bepaalde niet-essentiële elementen van wetgevingsinstrumenten verder worden uitgewerkt of gewijzigd. Een deel van de sprekers steunde het voorstel van de werkgroep, terwijl andere zich pas willen uitspreken wanneer het concept nader is gepreciseerd en duidelijker is aangegeven waarin deze instrumenten en uitvoeringsinstrumenten zich van elkaar onderscheiden.

Sommige conventieleden onderstreepten dat het constitutionele verdrag moet voorzien in een "callback"-mechanisme voor de wetgever wanneer deze gebruik maakt van de mogelijkheid van gedelegeerde wetgeving.

Voorts is erop gewezen dat de lidstaten meer speelruimte moeten hebben bij de toepassing van de rechtsinstrumenten van de Unie op nationaal niveau.

Enkele conventieleden betoogden dat artikel 202 VEG moet worden gewijzigd en dat daarin moet worden bepaald dat bij volgens de medebeslissingsprocedure aangenomen rechtsinstrumenten de uitvoeringsbevoegdheden worden verleend door het Parlement en de Raad. Sommigen wezen erop dat de bestaande comités moeten worden vereenvoudigd indien de mogelijkheid van gedelegeerde rechtsinstrumenten wordt opgenomen in het constitutionele verdrag.

Wat de procedures betreft was er een ruime consensus om alle wetgevingsinstrumenten aan te nemen volgens de medebeslissingsprocedure. Een aantal conventieleden onderstreepte echter dat uitzonderingen mogelijk moeten zijn op enkele gebieden die voor bepaalde lidstaten zeer gevoelig liggen, met name op sociaal, fiscaal of landbouwgebied. Andere conventieleden stelden dat de eventuele nodige uitzonderingen gering in aantal en welomschreven moeten zijn.

Enkele conventieleden hadden graag gezien dat de medebeslissingsprocedure wordt uitgebreid tot de vier rechtsgrondslagen die momenteel onder de samenwerkingsprocedure vallen terwijl anderen de voorkeur gaven aan de adviesprocedure. Sommige vroegen om de instemming van het Parlement voor te schrijven voor de sluiting van alle internationale overeenkomsten teneinde de democratische controle op het internationale optreden van de Unie (met name op het gebied van het handelsbeleid) te versterken.

Wat het verloop van de medebeslissingsprocedure betreft stelden verscheidene conventieleden de kwestie van de vertegenwoordiging van de Raad in het bemiddelingscomité aan de orde; zij vonden dat in die belangrijke fase de aanwezigheid van de ministers vereist is.

Verscheidene sprekers lieten hun gedachten gaan over de kwestie van het besluiten met eenparigheid van stemmen. Sommige bevalen aan deze wijze van besluitvorming geheel af te schaffen, ook wanneer het gaat om het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Verscheidene sprekers waren van oordeel dat het besluiten met eenparigheid van stemmen moet blijven bestaan maar alleen in hoogst uitzonderlijke gevallen. Ook is voorgesteld om eenparigheid in bepaalde gevallen te vervangen door een versterkte gekwalificeerde (of "supergekwalificeerde") meerderheid. Sommige conventieleden zijn echter van mening dat het besluiten met gekwalificeerde meerderheid in bepaalde gevallen hoe dan ook gehandhaafd moet blijven, zelfs wanneer de medebeslissingsprocedure van toepassing is.

Wat de begrotingsprocedure betreft bestond er een ruime consensus over de noodzaak om in een specifiek artikel van het constitutionele verdrag de belangrijkste beginselen op te sommen die gelden voor de begroting van de Unie. De meningen waren daarentegen verdeeld over de vereenvoudiging van de begrotingsprocedure wanneer het huidige institutionele evenwicht daardoor wordt gewijzigd, hetgeen door verscheidene sprekers onaanvaardbaar werd geacht. Met name werd erop gewezen dat het opheffen van het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven tot gevolg zou hebben dat niet langer wordt erkend dat de Raad het laatste woord heeft ten aanzien van gevoelig geachte landbouwuitgaven.

Andere conventieleden steunden de voorstellen in het verslag betreffende de jaarlijkse procedure (vereenvoudigde medebeslissing, waarbij het Europees Parlement het laatste woord heeft) voorzover deze voorziet in garanties ten aanzien van de controle op de uitgaven. In dit verband noemden zij met name de toekenning van rechtskracht aan de in de financiële vooruitzichten geconcretiseerde mechanismen voor de begrotingsdiscipline alsmede handhaving van de overheersende rol van de Raad ten aanzien van de eigen middelen van de Unie en de aanneming van die vooruitzichten. Ten slotte zouden enkele sprekers graag zien dat de medebeslissingsprocedure wordt gevolgd voor de aanneming van de financiële vooruitzichten, de jaarlijkse begroting en het stelsel van eigen middelen.

Wat de transparantie en de kwaliteit van de wetgeving betreft, wezen verscheidene conventieleden erop dat de besprekingen van de Raad openbaar moeten zijn wanneer hij als wetgever optreedt. Anderen benadrukten tevens dat de kwaliteit van de Europese wetgeving moet worden gegarandeerd met name door raadpleging van de betrokkenen, met inbegrip van de regionale en plaatselijke autoriteiten die vaak belast zijn met de uitvoering ervan. Enkele conventieleden waren van oordeel dat het gebruik van "sunset-clausules" zou kunnen bijdragen tot een betere kwaliteit van het wetgevingsacquis.

### iii) Conclusies

Tot slot van het debat constateerde de voorzitter dat er een consensus is over een drastische vermindering van de rechtsinstrumenten van de Unie van vijftien tot zes en over het gebruik van benamingen die meer aansluiten bij de tradities van de lidstaten, waardoor de burgers beter kunnen begrijpen welke rechtsgevolgen ze hebben en hoe ze worden gelegitimeerd. Aanbevolen wordt de volgende instrumenten te creëren:

- de wetgever zou de beschikking hebben over twee bindende instrumenten, de "wet" en de "kaderwet", die de "verordening" en de "richtlijn" vervangen en die eveneens gebruikt zouden worden in de sectoren die vallen onder de titels V en VI van het Unieverdrag, waarbij zo nodig het specifieke karakter van die sectoren onverlet wordt gelaten.
- Voorts zouden er "verordeningen" en "beschikkingen" zijn, die zouden worden gereserveerd voor bindende rechtsinstrumenten die door de uitvoerende macht worden aangenomen uit hoofde van gedelegeerde rechtsinstrumenten en uitvoeringsinstrumenten.
- Ten slotte zijn er de niet-bindende instrumenten, de "aanbevelingen" en de "adviezen", die hun huidige kenmerken zouden behouden.

De voorzitter constateerde dat het idee van een hiërarchie van voorschriften op drie niveaus in het algemeen bij de conventieleden in goede aarde valt maar onderstreepte dat bepaalde onderdelen van dit stelsel nog nader moeten worden uitgewerkt. Het concept van een wetgevingsinstrument - een instrument dat rechtstreeks op grond van het Verdrag wordt aangenomen en de grondbeginselen en de fundamentele politieke keuzen op een bepaald gebied bevat - zou in het constitutionele verdrag worden verankerd. De wetgever zou per geval over de draagwijdte van dit concept moeten beslissen.

De voorzitter constateerde voorts dat er momenteel geen consensus bestaat over de invoering van een nieuwe categorie van instrumenten, de gedelegeerde instrumenten, die de wetgever in staat moeten stellen zich te concentreren op de essentiële vraagstukken door hem de al te technische of gedetailleerde aspecten van wetgevingsinstrumenten uit handen te nemen. Het zou gaan om instrumenten die in regel door de Commissie op grond van de haar door de wetgever verleende bevoegdheid worden aangenomen en waarin bepaalde niet-essentiële onderdelen van een wetgevingsinstrument nader worden uitgewerkt of gewijzigd. Bij deze delegering moet de wetgever wel de mogelijkheid houden de procedure weer naar zich toe te trekken. De voorzitter kondigde aan dat nader uitgewerkte voorstellen over het concept van gedelegeerde rechtsinstrumenten en het onderscheid met uitvoeringsinstrumenten later aan de Conventie zullen worden voorgelegd, zodat de Conventie zich daarover kan uitspreken.

De voorzitter ging vervolgens in op het derde niveau van de hiërarchie van voorschriften dat de groep heeft voorgesteld; dat niveau zou bestaan uit uitvoerings- of implementatie-instrumenten. Die instrumenten zouden onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen en slechts bij wijze van uitzondering door de instellingen van de Unie kunnen worden aangenomen, in de regel door de Commissie volgens een procedure die op grond van artikel 202 VEG wordt bepaald (comitologie). Omdat een deel van de Conventieleden erkende dat de voorgestelde nieuwe hiërarchie van normen gevolgen zou moeten hebben voor de controlemechanismen van de Commissie, was de voorzitter van oordeel dat de kwestie van de vereenvoudiging van de comités nader moet worden bestudeerd. Ook vond hij dat de formulering van artikel 202 moet worden herzien om rekening te houden met de wetgevingsbevoegdheid van het Europees Parlement in het kader van de medebeslissingsprocedure.



De voorzitter constateerde dat het voorstel van de groep om de wetgevingsinstrumenten in de regel volgens de medebeslissingsprocedure aan te nemen door veel Conventieleden werd gesteund, met dien verstande dat uitzonderingen om uiteenlopende redenen moeten blijven bestaan. De voorzitter voegde hieraan toe dat een teveel aan uitzonderingen moet worden vermeden en dat uitzonderingen beperkt moeten blijven tot welomschreven gevallen.

Voorts concludeerde hij dat de samenwerkingsprocedure moet worden afgeschaft en vervangen, naargelang van het geval, door het advies van het Europees Parlement of door de medebeslissingsprocedure en dat de instemmingsprocedure gereserveerd moet blijven voor de goedkeuring van bepaalde internationale akkoorden.

De voorzitter constateerde voorts dat er een consensus bestaat over het voorstel van de groep om in één enkel artikel van de constitutie de belangrijkste begrotingsbeginselen te verankeren, namelijk het beginsel van jaarlijkse begrotingen, van eenheid, van evenwicht tussen ontvangsten en uitgaven, van begrotingsdiscipline, van toereikende middelen, van voorafgaande aanneming van een rechtsinstrument ter rechtvaardiging van de uitgaven, en het beginsel van volledige financiering uit eigen middelen. In verband met dit laatste beginsel moet het vraagstuk van de procedure voor de instelling van dergelijke middelen worden opgelost.

De voorzitter was daarentegen van mening dat de voorbehouden die ten aanzien van de voorstellen inzake de begrotingsprocedure zijn gemaakt, nog nader moeten worden bestudeerd, met name wat betreft de programmering van de uitgaven.

Tenslotte deelde de voorzitter mede dat het praesidium voorstellen terzake zal doen, daarbij rekening houdend met de in het debat verwoorde opvattingen, en een begin zal maken met de opstelling van teksten.

### **3. Verslag van de heer Dehaene over de besprekingen van Groep VII "extern optreden"**

De heer Dehaene bracht beknopt verslag uit over de door hem voorgezeten groep. Daarna vond een korte gedachtewisseling plaats. Het eindverslag van de groep zal tijdens de volgende plenaire zitting van de Conventie worden besproken.

### **4. Verslag van de heer Barnier van de besprekingen van Groep VIII "defensie"**

De heer Barnier stond eveneens stil bij de belangrijkste punten die door zijn werkgroep zijn bestudeerd; de groep zal op 10 december 2002 haar eindverslag aannemen. Dit verslag zal tevens op de agenda van de volgende plenaire zitting staan. Er vond een korte gedachtewisseling plaats.

## **5. Instelling van Werkgroep XI "sociaal Europa"**

De voorzitter kondigde de instelling van deze groep aan; de groep zal worden voorgezeten door de heer Katiforis, vertegenwoordiger van de Griekse regering. De groep wordt verzocht eind januari 2003 haar eindverslag in te dienen, zodat daarover tijdens de plenaire zitting van 6 en 7 februari kan worden gedebatteerd.

## **6. Veiligheid en rechtvaardigheid**

- **Debat over het verslag van Groep X onder voorzitterschap van de heer Bruton (doc. CONV 426/02)**

### **i. Presentatie van het verslag door de heer Bruton**

De heer Bruton presenteerde het verslag van de door hem voorgezeten Werkgroep X "vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" (CONV 426/02). Hij vestigde met name de aandacht op de verwachtingen van de burgers op dit gebied en de noodzaak om daarop met een sterk politiek optreden op Europees niveau een antwoord te geven. Vervolgens beschreef hij in het kort de belangrijkste voorstellen in het verslag, met name:

- de aanbeveling om de pijlerstructuur af te schaffen en de bepalingen van de Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in één enkel hoofdstuk van het verdrag onder te brengen;
- de vervanging van de in artikel 34 VEU voorziene "overeenkomsten", "kaderbesluiten" en "besluiten" door "wetten" en "kaderwetten";
- de wens van de groep om de medebeslissingsprocedure en de gekwalificeerde meerderheid uit te breiden tot zoveel mogelijk sectoren, omdat eenparigheid van stemmen - met name na de uitbreiding - zeker tot een stagnerende besluitvorming en een inhoudelijke verarming van de rechtsinstrumenten zal leiden;
- de onderlinge aanpassing van de bestanddelen en straffen in bepaalde sectoren van het materiële strafrecht en van de strafvordering;
- de noodzaak om in de constitutie het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen (in strafzaken en civiele zaken);

- de wens van een deel van de werkgroep om de medebeslissingsprocedure en de gekwalificeerde meerderheidsregel ook toe te passen op maatregelen inzake civielrechtelijke samenwerking ten aanzien van een deel van het familierecht betreffende de ouderlijke verantwoordelijkheid;
- bepaalde maatregelen om de nationale parlementen bij deze sector te betrekken.

## **ii. Plenair debat**

Bijna veertig Conventieleden (zie bijgaande lijst) namen deel aan het debat dat op deze presentatie volgde. In het algemeen werden de analyses en de voorstellen in het verslag van de groep door de meeste sprekers gesteund. Een groot aantal Conventieleden begon hun betoog met het uitspreken van hun tevredenheid over de resultaten en de suggesties van de werkgroep.

De twee door de groep in haar verslag voorgestelde "gulden regels" als basisbeginselen zijn positief ontvangen. Een zeer grote meerderheid van de groep sprak zich uit voor integratie van de bepalingen van de derde pijler in een gemeenschappelijk algemeen kader. Bepaalde Conventieleden verzochten om alle bepalingen inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in één hoofdstuk van het verdrag op te nemen. Voorts bestaat er ruime consensus over het voordeel van een betere scheiding tussen de wetgevende activiteit en de operationele samenwerking op dit gebied.

De aanbevelingen van het verslag betreffende het beleid inzake asiel, immigratie, grenscontrole en visa, die met name gericht zijn op het formuleren van meer algemene rechtsgrondslagen, toepassing van het stemmen met gekwalificeerde meerderheid en de medebeslissing, alsmede het verankeren van een algemeen beginsel van solidariteit tussen lidstaten zijn door de grote meerderheid van de sprekers goedgekeurd. Bepaalde Conventieleden verzochten tevens om een uitdrukkelijke rechtsgrondslag voor de invoering van een juridische status voor onderdanen van derde landen die langdurig in de Unie verblijven. Een lid van de Conventie onderstreepte dat de bevoegdheid van de Unie inzake immigratie geen betrekking mag hebben op de toegang tot de arbeidsmarkt.

Wat betreft de civielrechtelijke samenwerking beklemtoonde een reeks sprekers dat vorderingen moeten worden gemaakt bij de toepassing van het stemmen met gekwalificeerde meerderheid en de medebeslissingsprocedure in de samenwerking betreffende het familierecht of ten minste bepaalde aspecten van dit recht zoals de ouderlijke verantwoordelijkheid. Enkele sprekers toonden zich in dit verband terughoudend. Eén Conventielid stelde voor de Raad de mogelijkheid te geven met eenparigheid van stemmen te bepalen voor welke onderwerpen deze procedure wordt gevolgd. Bepaalde Conventieleden verzochten tevens de draagwijdte van de rechtsgrondslag voor het civiel recht uit te breiden door de koppeling tussen de goede werking van de interne markt en/of de eis van grensoverschrijdende gevolgen te laten vervallen.

Bijna alle Conventieleden steunden de hervorming van de rechtsinstrumenten en de vervanging van de rechtsinstrumenten van artikel 34 VEU door "wetten" en "kaderwetten". Een zeer beperkt aantal leden twijfelde er echter aan of deze instrumenten ongewijzigd kunnen worden toegepast in alle sectoren die momenteel onder deze pijler vallen of stelde voor de richtlijnen (of kaderwetten) geen rechtstreekse werking te geven.

De aanbevelingen van de groep waarmee een nadere precisering van de rechtsgrondslagen van het verdrag op het gebied van de strafrechtelijke samenwerking wordt beoogd, hebben zeer ruime bijval gekregen. De verankering in het verdrag van het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen (in strafzaken en civiele zaken) is algemeen aanvaard; tegelijkertijd onderstreepten veel sprekers dat de gemeenschappelijke minimumnormen (of volgens sommige een gemeenschappelijke grondslag) voor de onderlinge aanpassing van het materiële strafrecht en de strafvordering op bepaalde gebieden noodzakelijk zijn. Verscheidene Conventieleden benadrukten voorts het belang van gemeenschappelijke normen voor de rechten van individuen bij de strafvordering, naast de rechten die door het Europese Mensenrechtenverdrag worden gegarandeerd en in het Handvest zijn weerspiegeld.

Bepaalde Conventieleden zijn van oordeel dat de onderlinge aanpassing van het materiële strafrecht op een ruimer gebied dan in het verslag van de groep wordt voorgesteld, mogelijk moet worden gemaakt; zij plaatsten kanttekeningen bij een streng criterium als "grensoverschrijdende dimensie" of bij het feit dat de "lijst van misdrijven" alleen met eenparigheid van stemmen kan worden gewijzigd. Andere Conventieleden wezen er evenwel op dat huns inziens op de betrokken gebieden alleen met gekwalificeerde meerderheid kan worden besloten indien de bevoegdheden nauwkeurig zijn afgebakend - zoals aangegeven in het verslag, met name door een lijst van misdrijven in het verdrag op te nemen.

Een grote meerderheid van sprekers erkende dat het stemmen met gekwalificeerde meerderheid en de medebeslissingsprocedure de algemene regel moeten worden in de sectoren van de huidige derde pijler en dat eenparigheid van stemmen alleen voor uitzonderlijke gevallen moet worden toegestaan. De door de groep opgestelde gedetailleerde lijst van sectoren waarin voortaan met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten, respectievelijk de eenparigheidsregel van toepassing blijft, werd door vele sprekers als een geslaagd compromis of een goed uitgangspunt voor verdere besprekingen beschouwd, ondanks de bedenkingen bij bepaalde sectoren of de behoefte aan nadere bestudering die door sommige sprekers werden geuit. Eén Conventielid verklaarde zich bereid stemming met gekwalificeerde meerderheid te overwegen maar had bedenkingen bij de medebeslissingsprocedure. Een ander Conventielid pleitte voor een overgangsperiode voor de overgang naar de gekwalificeerde meerderheid en was van mening dat over de uitbreiding van de bevoegdheden van Europol met eenparigheid van stemmen moet worden besloten. Bepaalde Conventieleden onderstreepten het gevaar van een totale impasse en dus afwezigheid van iedere wetgevingsactiviteit na de uitbreiding op gebieden waarop mogelijk de eenparigheidsregel van toepassing blijft, en stelden voor die regel te versoepelen door een versterkte gekwalificeerde meerderheid voor te schrijven.

Wat het initiatiefrecht ten aanzien van onderdelen van de derde pijler betreft, reageerde een reeks sprekers positief op het voorstel van de groep om initiatieven toe te laten die door een groep lidstaten van een bepaalde minimumomvang worden voorgelegd. Sommige Conventieleden uitten evenwel hun twijfels over de wenselijkheid van een initiatiefrecht van de lidstaten op wetgevingsgebieden die onder de medebeslissingsprocedure vallen. Zij spraken hun voorkeur uit voor een bepaling die de Commissie verplicht tot het motiveren van elke weigering om gevolg te geven aan een verzoek van de Raad of het Parlement om een wetgevingsvoorstel op te stellen.

Het voorstel van de groep om de Commissie, als hoedster van het Verdrag, het recht te verlenen op alle gebieden inbreukprocedures in te stellen is algemeen goedgekeurd, evenals het voorstel om vaker gebruik te maken van toetsing door vakgenoten (peer review), een mechanisme dat volgens sommigen met name bijzonder belangrijk is voor het consolideren van de toepassing van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken.

Bepaalde Conventieleden beklemtoonden het belang van de externe betrekkingen in het beleid betreffende justitie en binnenlandse zaken. Eén Conventielid vroeg of de Werkgroep extern optreden zou kunnen nadenken over de vraag hoe ervoor kan worden gezorgd dat de lidstaten ook in die sectoren een passende vrijheid van handelen in hun externe betrekkingen behouden.

Een grote meerderheid van de Conventieleden was er voorstander van de algemene regels inzake het Hof van Justitie ook te laten gelden voor de verschillende aspecten van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Een aantal Conventieleden was het daarmee in beginsel eens, maar verzocht niettemin om de grenzen van de jurisdictie van het Hof, ondanks de afschaffing van de pijlers, te handhaven voor de maatregelen die de nationale autoriteiten nemen op het gebied van politie en openbare orde/interne veiligheid (zie artikel 35, lid 5 VEU). Anderen aanvaardden weliswaar de voorstellen van de groep, maar vestigden de aandacht op de werklust die daaruit voor het Hof op bepaalde gebieden zoals asiel zou kunnen voortvloeien; deze leden verzochten daarom de hervorming van het Hof als gespreksthema in het debat van de Conventie over de Instellingen op te nemen.

Wat de operationele aspecten betreft achtten de meeste sprekers de huidige situatie niet bevredigend en waren zij voldaan over de voorstellen in het verslag van de groep.

Ondanks twijfels van deze of gene waren veel leden van de Conventie voorstander van de aanneming van een meerjarenactieprogramma door de Raad of de Europese Raad.

Het voorstel om op basis van artikel 36 VEU binnen de Raad een versterkte coördinatiestructuur op te zetten voor de coördinatie van alle operationele activiteiten op het gebied van politie en veiligheid (politiële samenwerking, vergemakkelijking van de samenwerking tussen Europol en Eurojust, toetsing door vakgenoten, civiele bescherming) is positief onthaald. Eén lid van de Conventie oordeelde dat daarmee slechts één stap in de goede richting wordt gezet en vond dat een verantwoordelijke of een hoge vertegenwoordiger voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid moet worden ingesteld.

Wat Europol betreft gingen veel Conventieleden ermee akkoord dat de bevoegdheden ervan in het Verdrag met behulp van een nieuwe rechtsgrondslag passender worden omschreven. Sommigen wensten dat Europol onder bepaalde omstandigheden toegerust wordt met werkelijke onderzoeks- en actiebevoegdheden op het hele grondgebied van de lidstaten en dat aanpassingen van het statuut en de wijze van functioneren van Europol met gekwalificeerde meerderheid kunnen worden aangenomen; anderen uitten bedenkingen. De kwestie van de democratische controle op Europol is veelvuldig besproken; verscheidene sprekers verheugden zich over het vooruitzicht van een betere controle door het Europees Parlement. Anderen deelden deze zienswijze, maar verzochten om de democratische controle uit te breiden tot de nationale parlementen en achtten het voorstel van de groep om de nationale parlementen te betrekken bij het bestuderen van de jaarverslagen van Europol te mager.

Wat het beheer van de buitengrenzen betreft achtten tal van sprekers het wenselijk geleidelijk te komen tot een werkelijk geïntegreerd gemeenschappelijk beheerssysteem. Eén Conventie lid meende overigens dat daarmee al een begin is gemaakt door middel van modelprojecten in bepaalde kandidaat-lidstaten. Verscheidene sprekers vestigden de aandacht op de behoefte aan - ook financiële - solidariteit tussen lidstaten.

Veel Conventieleden spraken hun steun uit voor de voorstellen van de groep betreffende Eurojust, met name het voorstel betreffende de aanneming van een nieuwe rechtsgrondslag. Zij wensen dat Eurojust beschikt over de middelen voor zijn toekomstige ontwikkeling.

Over het vraagstuk van de Europese openbare aanklager of het Europees openbaar ministerie is door de leden van de Conventie vaak op basis van de analyse van Eurojust uitvoerig gedebatteerd. Sommigen toonden zich principieel afwijzend tegenover de instelling van een dergelijk instituut. Zij betoogden met name dat de verschillen tussen de rechtssystemen van bepaalde lidstaten het moeilijk maakt een Europese openbare aanklager of een Europees openbaar ministerie te overwegen. Anderen onderstreepten dat Eurojust de voorloper zou moeten zijn van een Europese openbare aanklager. Volgens sommigen moet een rechtsgrondslag worden gecreëerd die voorziet in een dergelijke ontwikkeling of daartoe de mogelijkheid biedt. Sommige Conventieleden waren van oordeel dat de beslissingen terzake met gekwalificeerde meerderheid moeten worden aangenomen. Zij achtten de conclusies terzake in het verslag van de groep te voorzichtig. Verscheidene sprekers hebben tevens aangegeven dat een eventuele Europese openbare aanklager alleen verantwoordelijk zou moeten zijn voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie, maar anderen zouden hem liever toerusten met een ruimere bevoegdheid, die zich ook uitstrekt tot andere ernstige misdrijven.

Van de horizontale vraagstukken in het verslag heeft het vraagstuk van de rol van de nationale parlementen de meeste aandacht gekregen. Alle sprekers die zich terzake hebben uitgesproken onderstreepten de bijzondere verantwoordelijkheid van de nationale parlementen ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Sommige Conventieleden achtten de suggesties in het verslag adequaat, terwijl anderen vonden dat die tekort schieten.

Over het vraagstuk van de mechanismen voor toetreden (opting-in) of uittreden (opting-out) is weinig gesproken, afgezien van de constatering dat dit vraagstuk, zoals ook in het verslag wordt aangegeven, in een ruimere context dient te worden bestudeerd.

Na de opmerkingen van de sprekers gaf de heer Bruton een aantal antwoorden en toelichtingen; vervolgens maakte de voorzitter van de Conventie de balans op van het debat.

### **iii. Conclusies**

De voorzitter was verheugd over het positieve onthaal dat de resultaten van de werkgroep over het algemeen hadden gevonden. Hij onderstreepte het belang van de behandelde thematiek en de voorgestelde hervormingen. Hij stelde vast dat over het volgende een ruime consensus bestaat:

- Samenvoeging van de huidige bepalingen in titel VI VEU met die van het EG-Verdrag. Door deze samenvoeging zal de derde pijler kunnen verdwijnen.
- Vervanging van de "overeenkomsten", "kaderbesluiten" en "besluiten" door "wetten" en "kaderwetten".
- Op wetgevend gebied wordt de medebeslissingsprocedure de gemeenrechtelijke procedure, waarbij de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit. De opsomming van rechtsinstrumenten in het verslag is het resultaat van een compromis binnen de groep en vormt een goed uitgangspunt voor de toekomstige besprekingen.
- Opneming in de constitutie van het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken en civiele zaken.
- Op het gebied van visa, asiel en immigratie zal de Unie de medebeslissingsprocedure volgen en besluiten met gekwalificeerde meerderheid en het beginsel van solidariteit zal in het Verdrag worden opgenomen.
- De constitutie dient passende rechtsgrondslagen te bevatten die nauwkeuriger zijn dan de bestaande rechtsgrondslagen en een zekere onderlinge aanpassing van het materiële strafrecht en de strafvordering mogelijk maken. Er moet een lijst van misdrijven - ten aanzien waarvan de nationale wetgevingen onderling zouden kunnen worden aangepast - worden opgesteld waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere ernst van die misdrijven en hun grensoverschrijdende implicaties.
- De Commissie krijgt een versterkte rol, met name dankzij de mogelijkheid bij het Hof van Justitie in beroep te gaan wanneer een staat niet voldoet aan zijn verplichtingen.
- In verband met het burgerlijke recht moeten vorderingen worden gemaakt ten aanzien van kwesties met grensoverschrijdende implicaties.
- In operationeel opzicht moeten de besprekingen binnen de Raad beter worden gecoördineerd. Europol en Eurojust moeten worden versterkt in de door de werkgroep aanbevolen zin.



Wat tenslotte de eventuele invoering van een Europese openbare aanklager of een Europees openbaar ministerie betreft nam de voorzitter nota van de uiteenlopende opvattingen en zou hij graag zien dat dit punt nader wordt bestudeerd.

De voorzitter sloot af met de mededeling dat de Conventie terug zal komen op het vraagstuk van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid op basis van voorstellen voor artikelen die door het Praesidium aan de Conventie zullen worden voorgelegd.

## **II. VOLGENDE ZITTING VAN DE CONVENTIE**

De voorzitter kondigde aan dat de volgende bijeenkomst van de Conventie op vrijdag 20 december vanaf 9.30 uur zal plaatsvinden. Tijdens die bijeenkomst zullen de verslagen van de werkgroepen VII "extern optreden" en VIII "defensie" worden besproken.

---

Plenaire zitting 5 - 6 december 2002

**LIJST VAN SPREKERS**

op basis van de volgorde waarin zij het woord hebben gevoerd

2. **Vereenvoudiging van de instrumenten en procedures**  
 - **debat over het verslag van Groep IX onder voorzitterschap van de heer AMATO (doc. CONV 424/02)**

Valéry GISCARD d'ESTAING, voorzitter  
 de heer Giuliano AMATO, vice-voorzitter  
 de heer Gijs de VRIES - Nederland (regering)  
 de heer Klaus HÄNSCH - Europees Parlement  
 de heer Louis MICHEL - België (regering)  
 de heer Alain LAMASSOURE - Europees Parlement  
 de heer Panayotis IOAKIMIDIS - Griekenland (regering)  
 de heer Lamberto DINI - Italië (parlement)  
 de heer Dominique de VILLEPIN - Frankrijk (regering)  
 de heer Elmar BROK - Europees Parlement  
 de heer Alfonso DASTIS - Spanje (regering)  
 de heer Ivan KORCOK - Slowaakse Republiek (regering)  
*(Blauwe kaarten: Stuart, Rack, Kauppi, Tomlinson)*  
 de heer Paolo PONZANO - Commissie  
 de heer Joschka FISCHER - Duitsland (regering)  
 de heer Carlos CARNERO - Europees Parlement  
 de heer Pierre LEQUILLER - Frankrijk (parlement)  
 de heer Joachim WUERMELING - Europees Parlement  
 de heer Michael ATTALIDES - Cyprus (regering)  
 de heer Diego LOPEZ GARRIDO - Spanje (parlement)  
 de heer Wolfgang SENFF - Duitsland (parlement)  
 de heer Henning CHRISTOPHERSEN - Denemarken (regering)  
*(Blauwe kaarten: Heathcoat Amory, Einem, Speroni)*  
 de heer Andrew DUFF - Europees Parlement  
 de heer Henrik HOLOLEI - Estland (regering)  
 de heer Valdo SPINI - Italië (parlement)  
 de heer Hannes FARNLEITNER - Oostenrijk (regering)  
 de heer Dick ROCHE - Ierland (regering)  
 Mme Maria BERGER - Europees Parlement  
 de heer Peter HAIN - Verenigd Koninkrijk (regering)  
 de heer Jens-Peter BONDE - Europees Parlement  
 de heer Göran LENNMARKER - Zweden (parlement)  
 de heer Jürgen MEYER - Duitsland (parlement)  
 de heer Guilherme d'OLIVEIRA MARTINS - Portugal (parlement)  
 de heer Johannes VOGGENHUBER - Europees Parlement  
 de heer Matti VANHANEN - Finland (parlement)  
 de heer Ernâni LOPES - Portugal (regering)  
 Jozef OLEKSY - Polen (parlement)  
 de heer Jan KOUHOUT - Tsjechische Republiek (regering)  
 mevrouw Hanja MAIJ-WEGGEN - Europees Parlement  
 mevrouw Lena HJELM-WALLÉN - Zweden (regering)

de heer Jan FIGEL - Slowaakse Republiek (parlement)  
mevrouw Liia HÄNNI - Estland (parlement)  
mevrouw Teija TIILIKAINEN - Finland (regering)  
de heer Michael FRENDÓ - Malta (parlement)  
de heer Aloiz PETERLE - Slovenië (parlement)  
mevrouw Danuta HÜBNER - Polen (regering)  
mevrouw Claude DU GRANDRUT - waarnemer

6. **Veiligheid en rechtvaardigheid**

- **debat over het verslag van Groep X onder voorzitterschap van de heer Bruton (doc. CONV 426/02)**

Valéry GISCARD d'ESTAING, voorzitter  
de heer John BRUTON, voorzitter van Werkgroep X  
de heer Paraskevas AVGERINOS - Griekenland (parlement)  
de heer Alfonso DASTIS - Spanje (regering)  
de heer Antonio TAJANI - Europees Parlement  
de heer Alberto COSTA - Portugal (parlement)  
mevrouw Pascale ANDREANI - Frankrijk (regering)  
de heer Antonio VITORINO - Commissie  
mevrouw Marietta GIANNAKOU - Griekenland (parlement)  
de heer Diego LOPEZ GARRIDO - Spanje (parlement)  
de heer Gijs de VRIES - Nederland (regering)  
de heer Hubert HAENEL - Frankrijk (parlement)  
de heer Joschka FISCHER - Duitsland (regering)  
(*Blauwe kaarten: Speroni, McCormick, Spini*)  
de heer William ABITBOL - Europees Parlement  
de heer Erwin TEUFEL - Duitsland (parlement)  
de heer Jan KOUHOUT - Tsjechische Republiek (regering)  
de heer Valdo SPINI - Italië (parlement)  
de heer David HEATHCOAT-AMORY - Verenigd Koninkrijk (parlement)  
de heer Ben FAYOT - Luxemburg (parlement)  
de heer Andrew DUFF - Europees Parlement  
de heer Sören LEKBERG - Zweden (parlement)  
mevrouw Anne VAN LANCKER - Europees Parlement  
Barones SCOTLAND of ASTHAL - Verenigd Koninkrijk (regering)  
de heer Filadelfio BASILE - Italië (parlement)  
de heer Yasar YAKIS - Turkije (regering)  
de heer Jürgen MEYER - Duitsland (parlement)  
de heer Dick ROCHE - Ierland (regering)  
mevrouw Pervenche BERÈS - Europees Parlement  
de heer Hannes FARNLEITNER - Oostenrijk (regering)  
de heer Jacques FLOCH - Frankrijk (parlement)  
mevrouw Androula VASSILIOU - Cyprus (parlement)  
(*Blauwe kaarten: Duff, Stuart*)  
mevrouw Elena PACIOTTI - Europees Parlement  
mevrouw Genowefa GRABOWSKA - Polen (parlement)  
de heer Ernâni LOPES - Portugal (regering)  
de heer Antti PELTOMÄKI - Finland (regering)  
de heer Mihael BREJC - Slovenië (parlement)