

Folketingets Europaudvalg

Christiansborg, den 7. marts 2003

EU-Konventssekretariatet

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

samt de danske repræsentanter i Konventet

Resumé af 16. samling i Konventet, den 27.–28. februar 2003

Kort resumé

Drøftelsen af Præsidiets udkast til forfatningstraktatens art. 1 – 16 udgjorde konventssamlingens overordnede tema. En meget livlig debat viste en bred tilslutning til formuleringen om, at Unionen opbygges efter føderal model, jf. art. 1. Modstanden kom især fra britisk hold, ligesom også Peter SKAARUP fandt det uklogt at benytte den føderale model som udgangspunkt.

Et flertal af indlæggene gik imod en særskilt reference til Unionens religiøse arv, mens et betydeligt mindretal bl.a. bestående af repræsentanter fra de kommende medlemslande støttede en reference til Unionens åndelige rødder. Kristendommen havde under den kolde krig været et afgørende bindeled til Vesteuropa, sagde SZÁJER fra Ungarn. Også Peter SKAARUP støttede en henvisning til Unionens kristne rødder. Konventsformanden åbnede mulighed for at indføje en henvisning i præamblen, men fandt i øvrigt, at Amsterdamtraktatens erklæring nr. 11 om kirkernes rolle var tilstrækkelig.

Et stort antal konventsmedlemmer ønskede listen over Unionens målsætninger udvidet til at omfatte bl.a. hensynet til miljø, naturbeskyttelse og dyrevelfærd. Andre pegede på målsætninger som åbenhed i forvaltningen og god regeringsførelse. Ombudsmand Jacob SÖDERMANN m.fl. ønskede en direkte indskrivning af charteret på et prominent sted i traktaten. Han støttede ligeledes, at Unionen fik status som en juridisk person, således at EU f.eks. kunne tilslutte sig den europæiske menneskerettighedskonvention. Vedrørende charteret blev han modsagt af den engelske regeringsrepræsentant.

Der blev udtrykt en vis støtte til, at Unionens koordination af den økonomiske politik skulle udvides til også at omfatte områder inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken. Det blev foreslået at integrere EURATOM i traktaten, hvilket konventsformanden lovede at se nærmere på. Endelig var der udbredt tilslutning til ønsket om at bevare den såkaldte "gummiparagraf" i art. 16.

Temaet for konventssamlingen

Det overordnede tema for den 16. konventssamling var Præsidiets udkast til de første 16 artikler til en ny forfatningstraktat, hvortil Præsidiets havde modtaget mere end 1.000 ændringsforslag. Torsdag den 27. februar var artikel 1 – 7 på dagsordenen, mens artikel 8 – 16 blev drøftet om fredagen.

Som indledning på konventssamlingens anden dag præsenterede konventsformand Valéry GISCARD D'ESTAING udkast til artiklerne 24 – 33 samt to protokoller om henholdsvis subsidiaritet og om de nationale parlamenters rolle i EU. Protokollerne var blevet udformet på baggrund af resultaterne fra arbejdsgruppe I og IV samt de efterfølgende diskussioner i Konventet, sagde konventsformanden. De nationale parlamenter måtte sikres bedre og hurtigere information om EU-initiativer, sagde Giscard d'Estaing, men understregede samtidig, at de nationale parlamenters vigtigste rolle fortsat ville være at kontrollere deres egne regeringer. Fristen for at komme med ændringsforslag til de udleverede udkast blev fastsat til lørdag den 8. marts 2003.

For at lade så mange konventsmedlemmer som muligt komme til orde var taletiden nedsat fra de normale 3 minutter til 2 minutter. Konventsformanden accepterede desuden flere såkaldte blå kort end sædvanligt for at få flere meningstilkendegivelser og færre overordnede taler.

Giscard d'Estaing sagde, at Præsidiets så vidt muligt ville fremskynde forelæggelsen af fremtidige reviderede artikeludkast for derved at kunne forlænge tidsfristen for ændringsforslag. Det var foreløbig planlagt, at en revideret udgave af forfatningstraktatens del I samt et udkast til del II (politikområder), ville foreligge i slutningen af april eller begyndelsen af maj. Den samlede tidsplan lå fast og var ikke til debat på nuværende tidspunkt, fastslog han.

Præsidiets udkast til artikel 1 – 16 i forfatningstraktaten

Præsentation ved konventsformand Giscard d'Estaing

Vi er ved at forberede en traktat, der indfører en forfatning, indledte Valéry GISCARD D'ESTAING og refererede til art. 1, som skabte forfatningen. De kontraherende parter – medlemsstaterne – vil være nævnt i Præamblen. Forvaltningstypen er føderal, uden at Unionen er en fuldgyldig føderation, sagde han. Unionens kompetence kan udelukkende udledes fra medlemsstaterne, og de forskellige nationale identiteter skal respekteres, hvilket fastslås allerede i art. 1 og præciseres i art. 9, stk. 6, sagde konventsformanden.

Opregningen af Unionens værdier i art. 2 havde man søgt at gøre forholdsvis kort, idet en lang liste reelt vil kunne føre til en udvanding af værdierne. Giscard d'Estaing nævnte, at flere konventsmedlemmer havde foreslået, at princippet om ligestilling blev medtaget som en af Unionens værdier. Der var ligeledes indkommet forslag om at indskrive en reference til Unionens religiøse arv. Præsidiets indstilling var, at man ikke ville indskrive en reference til den religiøse arv i art. 2, men at det kunne overvejes at indføre en sådan reference i en ny præambel. Han henviste i øvrigt til Amsterdamtraktatens erklæring nr. 11 om respekten for kirker og konfessionsløses samfund.

Art. 3 om Unionens mål skulle give svaret på spørgsmålene: "Hvorfor Europa?" og "Hvad er formålet med Europa?", sagde Giscard d'Estaing. Han undrede sig i øvrigt over, at flere konventsmedlemmer havde foreslået, at referencen til Unionen som et område med fred, sikkerhed og retfærdighed skulle fjernes. Et spørgsmål, der måtte afklares nærmere, var håndteringen af Unionens sproglige mangfoldighed, sluttede konventsformanden sin præsentation.

Debat om art. 1 – 3

Blandt de emner, der var genstand for størst debat, var

- spørgsmålet om forståelsen af og holdningen til begrebet føderalisme,
- spørgsmålet om en reference til Unionens religiøse arv samt
- diskussionen om hvilke emner der skulle indgå som henholdsvis Unionens værdier eller mål.

Føderal model

Der var overvejende tilslutning til formuleringen i art. 1 om, at Unionen forvalter sine kompetencer efter føderal model. Støtterne af dette synspunkt talte blandt andre den franske regeringsrepræsentant Dominique de VILLEPIN, kommissær Michel BARNIER samt europaparlamentarikerne Elmar BROK og Andrew DUFF. De var enige om, at Unionen allerede i dag udøvede sine kompetencer efter føderal model.

Elmar BROK fandt det fejlagtigt at sidestille føderalisme og centralisme. Tværtimod var føderalisme et begreb, der skulle ses i sammenhæng med subsidiaritetsprincippet, sagde han. De VILLEPIN opfordrede til at bevare målet om "en stadig snævrere union mellem de europæiske folk" og beskrev Unionen som en føderation af nationalstater. Kommissær Antonio VITORINO foreslog, at Unionens dobbelte legitimitet, der bestod i støtte fra såvel EU's medlemsstater som fra dets borgere, blev tydeliggjort i art. 1.

Blandt modstanderne af begrebet føderalisme fandtes blandt andre den engelske regeringsrepræsentant Baroness SCOTLAND of Asthal, der opfattede føderalisme som et belastet ord, der gav konnotationer til eksisterende føderationer. Heri blev hun støttet af sine landsmænd Lord MACLENNAN of Rogart og David HEATHCOAT-AMORY. Sidstnævnte vendte sig endvidere imod begrebet "føderation af nationalstater". Det var et selvmodsigende udtryk, sagde han. Videre foreslog Baroness SCOTLAND of Asthal, at man i art. 1 i stedet skrev, at medlemsstaterne var blevet enige om at koordinere visse politikker på europæisk niveau, hvor ingen medlemsstat alene vil kunne opnå samme resultater

Peter SKAARUP refererede til de nationale befolkningers sunde skepsis mod unionsudviklingen og fandt det derfor uklogt at anvende ordene i art. 1 om, at EU skulle have et føderalt grundlag. De enkelte nationalstater skal hver især kunne bestemme i eget hus, sagde han.

Kristendom

Et flertal af konventsmedlemmerne vendte sig imod, at der blev indskrevet en reference til Unionens religiøse arv i art. 2. Europaparlamentarikerne Pervenche BERÈS og Andrew DUFF, Casper EINEM fra det østrigske parlament, Jürgen MEYER fra den tyske Bundestag, den svenske regeringsrepræsentant Lena HJELM-WALLÉN samt de franske konventsmedlemmer Dominique de VILLEPIN og Hubert HAENEL var blandt dem der mente, at kirker og andre trossamfund skulle sikres et vist minimum af rettigheder, men at dette skulle ske uden en reference til den religiøse arv i selve forfatningstraktaten. HAENEL sagde blandt andet, at man ikke skulle nævne kristendommen fremfor jødedommen eller islam, og DUFF bemærkede, at Gud ikke skulle gøres ansvarlig for Unionens liberale markedsøkonomi.

Fortalerne for at medtage en reference til den religiøse arv, herunder særlig kristendommens betydning, omfattede Folketingets repræsentant Peter SKAARUP, den italienske regeringsrepræsentant Gianfranco DINI, Elmar BROK fra Europa-Parlamentet (EPP) samt flere af konventsmedlemmerne fra de kommende EU-medlemslande.

Peter SKAARUP fandt det af afgørende betydning, at kristendommens betydning blev indskrevet i forfatningen. Faktum er, at alle de nuværende medlemslandes befolkninger for størstepartens vedkommende er kristne, sagde SKAARUP. Han tilføjede, at han på den baggrund var modstander af, at Tyrkiet nogen sinde blev optaget i EU.

Józseph SZÁJER fra det ungarske parlament sagde, at en henvisning til Unionens åndelige rødder ville have stor betydning for mange af de nye medlemslande, idet kristendommen under det kommunistiske styre havde været et vigtigt bindeled til Europa.

Konventsformanden fastslog, at Præsidiets indstilling var, at hensynet til kirker og andre trossamfund på passende vis allerede var beskrevet i Amsterdamtraktatens erklæring nr. 11.

Han stillede sig imidlertid åben over for at medtage en formulering vedrørende religion og kristendom i en ny præambel.

Styrkelse af sociale målsætninger

Der var på flere enkeltområder en vis uenighed om, visse begreber hørte mest naturligt hjemme i art. 2 om Unionens værdier eller i art. 3 om Unionens mål. En betydelig del af konventsmedlemmerne gik ind for, at princippet om ligestilling ikke blot skulle være en målsætning, men at det også burde indskrives som et af de bærende principper i art. 2. Dette støttes i øvrigt af et skriftligt ændringsforslag indleveret af Lone Dybkjær, jf. Info-note I 152.

Helle THORNING-SCHMIDT støttede, at beskyttelse af børns rettigheder indgik som en af Unionens målsætninger. Dette vil have positiv betydning for 90 mio. af Unionens indbyggere, sagde Thorning-Schmidt. Hun fandt det surrealistisk, at Konventet havde brugt så lang tid på at tale om allerede opnåede mål. Man burde tænke mere fremadrettet, sagde hun og foreslog en styrkelse af forbrugernes rettigheder, og at ligestillingsprincippet blev gjort til et horisontalt mål.

Peter SKAARUP sagde endvidere, at hensynet til miljø, natur og dyrebeskyttelse burde nævnes. Derudover vendte han sig imod, at der indføjes en ikke-diskriminationsklausul i forfatningen. Det er fuldstændig absurd, at man skal nyde en særlig beskyttelse, blot fordi man er af anden etnisk oprindelse end flertallet af befolkningen i det land, man opholder sig i, sagde Skaarup.

Denne holdning deltes ikke af Henrik Dam Kristensen, som har indleveret et skriftligt ændringsforslag, hvorefter man skal udbygge bestemmelsen om ikke-forskelsbehandling, jf. Info-note I 152.

Åbenhed og "good governance"

I indlæg af bl.a. afgående ombudsmand Jacob SÖDERMANN, Andrew DUFF og Jens-Peter BONDE blev det foreslået at indføje principperne om åbenhed og "good governance" i art. 2. Kimmo KILJUNEN fra Finlands parlament foreslog, at også minoritetsrettigheder blev indskrevet som en af Unionens værdier i art. 2.

Debat om artikel 4 – 7

Charteret

Præsidiets havde valgt at følge indstillingerne fra arbejdsgruppe II om charteret sagde mødeleder og næstformand i Præsidiets Jean-Luc DEHAENE. Art. 4 vil således give mulighed for, at EU kan tilslutte sig den europæiske menneskerettighedskonvention. Det stod klart, at charteret skulle med i forfatningstraktaten, spørgsmålet gik udelukkende på placeringen, sagde Dehaene.

Blandt dem, der omtalte charterets placering, var der udbredt støtte til at indskrive dette direkte i forfatningstraktaten, f.eks. i traktatens del II som foreslået af Præsidiets. Ombudsmand Jacob SÖDERMANN støttede, at charteret blev gjort retligt bindende, og mente, at man burde finde en mere prominent placering af charteret end som foreslået af Præsidiets. Han støttede endvidere, at Unionen skulle tilslutte sig den europæiske menneskerettighedskonvention. Han var også tilfreds med, at borgernes rettigheder blev tydeliggjort i art. 7.

Den tyske udenrigsminister Joschka FISCHER sagde, at Præsidiets udkast lagde op til en moderne forfatning, men at unionsudviklingen ikke hermed var en afsluttet proces. Der var stadig behov for at fastholde vendingen "mod et stadigt snævrere samarbejde", sagde han, og foreslog at charteret blev indskrevet direkte i forfatningstraktatens del I.

Den engelske regeringsrepræsentant Baroness SCOTLAND of Asthal vendte sig imod en indskrivning af charteret og gjorde opmærksom på, at den engelske holdning var, at charteret i sin nuværende udformning var en god politisk erklæring, men at den ikke egnede sig til en direkte indskrivning.

Debat om art. 8 – 16

Kompetencedeling

I sin indledning fastslog næstformand Giuliano AMATO, at Præsidiets havde søgt at skabe klarhed over, hvor de politiske beslutninger træffes. Han beskrev, hvorledes art. 8 og 9 fastlagde de grundlæggende principper for kompetencefordelingen og dens anvendelse. I art. 8 blev det endvidere fastslået, at Unionen handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tillagt den ved forfatningen. Det, der ikke udtrykkeligt er unionskompetence, henhører under medlemsstaternes kompetence, sagde Amato.

Præsidiets havde angivet en række politikområder under de tre artikler om henholdsvis enekompetence, delt kompetence og områder med understøttende handling. Disse lister var langt fra udtømmende, sagde AMATO og påpegede, at det ikke havde været Præsidiets hensigt at skabe et egentligt kompetencekatalog, men derimod kategorier af kompetence. Dette blev kritiseret af bl.a. de tyske konventsmedlemmer Elmar BROK, Klaus HÄNSCH og Erwin TEUFEL, der gerne havde set en mere klar fordeling af kompetencer på de enkelte politikområder. Andre konventsmedlemmer, herunder Andrew DUFF, advarede mod en for stiv og ufleksibel kompetencefordeling. Maltas regeringsrepræsentant Peter SERRACINO-INGLOTT advokerede for en smidig anvendelse af subsidiaritetsprincippet fremfor ufleksible lister.

Göran LENNMARKER fra Riksdagen roste artiklerne om kompetencedeling for at skabe klarhed, hvilket kunne gøre det af med en del af den udbredte EU-skepsis. I dag beskyldes Unionen uretmæssigt for en masse ting, der ikke falder ind under Unionens kompetence, sagde han. HEATHCOAT-AMORY erklærede sig uenig og fandt, at udmøntning af kompetencefordelingen favoriserede Unionen på bekostning af medlemsstaterne.

Flere konventsmedlemmer, herunder den spanske parlamentariker Josep BORRELL og europaparlamentarikerne Alain LAMASSOURE, mente, at udtrykket enekompetence burde erstattes af egenkompetence. Borrell ønskede det tydeliggjort, at subsidiaritetsprincippet ikke betød, at beslutninger nødvendigvis skulle træffes på det laveste niveau, men derimod skulle træffes på det mest velegnede niveau. På dette punkt blev han imødegået af europaparlamentarikerne Neil MACCORMICK, der ønskede, at subsidiaritetsprincippets anvendelse blev udvidet til også at omfatte områder med enekompetence.

Økonomisk koordination

Kommissær Michel BARNIER sagde, at flere af ændringsforslagene gik i retning af en svækkelse af Unionens økonomiske politik, hvilket han gik stærkt imod. Der var derimod behov for en styrket økonomisk samordning, sagde han og støttede dermed formuleringen af art. 13. stk. 1.

Joseph BORRELL mente, at Unionens sociale dimension skulle styrkes, ligesom der også skulle ske en stærkere samordning af økonomiske, sociale og beskæftigelsesmæssige politikker. Han blev bl.a. støttet af Jürgen MEYER, mens Andrew DUFF modsat mente, at art. 13. stk. 1 om styrket økonomisk koordination helt burde udgå.

Lena HJELM-WALLÉN fandt det problematisk, at det indre marked både var en del af art. 11 (enekompetence) og art. 12 (delt kompetence). Hun anbefalede, at det indre marked skulle være omfattet af art. 12, således at nærhedsprincippet kunne blive afprøvet. Elmar BROK sagde, at det indre marked med de tilhørende fire frihedsrettigheder var et kerneområde for EU. Her måtte EU have enekompetence, fastslog han.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Den tyske udenrigsminister Joschka FISCHER sagde, at den internationale situation måtte anspreke Konventet yderligere i forhold til at styrke Unionens udenrigs- og sikkerhedspolitik. Kun ved at stå sammen har vi en rolle at spille i det 21. århundrede, sagde han. Han gik ind for skabelsen af en

supranational ramme med en stærkere inddragelse af Kommissionen. Hans tale blev modtaget med stort bifald.

Valdo SPINI fra det italienske parlament tilsluttede sig ønsket om en stærkere institutionel ramme for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Den spanske parlamentariker Diego Lopez GARRIDO opfordrede til, at Unionen skulle fraskrive sig retten til at anvende krigsførsel som løsningsinstrument for internationale konflikter. Unionen skulle begrænse sig til at anvende væbnet magt i henhold til FN-pagten, sagde han.

EURATOM og energipolitik

Den østrigske parlamentariker Casper EINEM sagde, at EURATOM burde indarbejdes i traktaten. Det ville være konkurrencemæssigt forvridende, hvis energipolitikken holdes uden for, sagde han og støttede, at energipolitikken

var medtaget på listen over områder med delt kompetence.

Konventsformand Valéry GISCARD D'ESTAING sagde, at Præsidiets ville komme med et udspil til, hvordan EURATOM kunne indgå i traktaten, eventuelt i form af en protokol. MACCORMICK foreslog, at der blev nedsat en ekspertgruppe til at behandle EURATOM samt problemerne vedrørende atom- og energipolitikken og dens konkurrenceforvridende aspekter.

Fleksibilitetsklausulen

Næstformand Giuliano AMATO sagde, at de indkomne ændringsforslag viste bred enighed om at bevare en fleksibilitetsklausul som formuleret i art. 16. Den ville erstatte art. 308 i den nuværende traktat. Dette blev bekræftet under debatten. Der var en vis uenighed om proceduren i forbindelse med anvendelsen af artiklen. Nogle konventsmedlemmer, herunder den italienske parlamentariker Valdo SPINI, mente, at enstemmighedsprincippet skulle erstattes af kvalificeret flertal. Det blev desuden diskuteret, i hvilken udstrækning Europa-Parlamentet skulle inddrages, og om Regionsudvalget og ØSU eventuelt også skulle høres.

Ekstra konventssamlinger

På grund af den store talelyst og de mange ændringsforslag besluttede Præsidiets, at der skulle holdes ekstra konventssamlinger den 5. marts og den 26. marts, hvor man kunne fortsætte drøftelserne om henholdsvis art. 8-16 og artikel 1-7.

Med venlig hilsen

Peter Riis