



Det Europæiske Konvent

FORMANDEN

MUNDTLIG RAPPORT
FORELAGT PÅ DET EUROPÆISKE RÅD I THESSALONIKI
AF
VALERY GISCARD D'ESTAING
FORMAND FOR DET EUROPÆISKE KONVENT

den 20. juni 2003 i Θεσσαλονίκη

*Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort*

Kyrie Proethre,

Ærede medlemmer af Det Europæiske Råd,

I overensstemmelse med bestemmelserne i Læken-erklæringen har jeg på hvert møde i Det Europæiske Råd siden Det Europæiske Råd i Sevilla for et år siden forelagt en mundtlig situationsrapport om arbejdet i Konventet om Den Europæiske Unions Fremtid.

I dag kan jeg forelægge det endelige resultat af vores arbejde.

Det glæder mig at kunne fremlægge et dokument uden valgmuligheder; der er tale om ét enkelt dokument, der indeholder udkastet til en forfatningstraktat for Europa, således som det har været konventsmedlemmernes ønske helt fra begyndelsen af drøftelserne.

På vores sidste plenarmøde den 13. juni blev dette dokument vedtaget med bred konsensus.

Fem konventsmedlemmer ville dog have foretrukket en euroskeptisk indfaldsvinkel. Konventet har ikke fulgt dette forslag. Jeg har givet Dem, hr. formand, deres rapport.

Konventets dokument repræsenterer i kraft af sit indhold et vigtigt fremskridt i opbygningen af Europa og åbner mulighed for, at det 21. århundredes udvidede Europa kan fungere på et solidt grundlag.

Helt fra indledningen af konventets arbejde den 27. februar 2002 har vi været bevidste om, at vore anbefalinger kun ville få vægt og skabe autoritet, hvis vi kunne opnå bred konsensus om et udkast, der forelægges i fællesskab.

Dette er lykkedes for konventet, og vore forslag baner således vejen for en forfatning for Europa.

*

* *

Konventet har gjort et stort arbejde for at nå dette resultat. Det gælder konventet som helhed, men også hvert enkelt medlem. Jeg vil gerne rette en varm tak til alle for dette engagement, uden hvilket vi ikke kunne have gjort de fornødne fremskridt.

Konventet har holdt plenarmøde i 48 dage i alt. 11 arbejdsgrupper har arbejdet i flere måneder hver og har forelagt deres resultater på plenarmøder. Præsidiet har bestræbt sig på at sikre et solidt og konstruktivt grundlag for drøftelserne på plenarmøderne.

Det har fået hjælp til sine opgaver af medarbejderne i sekretariatet, der har været usædvanligt dygtige, kompetente og loyale i deres europæiske overbevisning.

Tillad mig i dette forum i særlig grad at takke de to næstformænd, Giuliano Amato og Jean-Luc Dehaene. Deres personlige bidrag har været afgørende for arbejdets kvalitet og succes.

Endelig vil jeg gerne takke Europa-Parlamentets formand Pat Cox og tjenestegrenene i Europa-Parlamentet for den store gæstfrihed og venlighed, de har lagt for dagen som værter for konventets møder.

*

* *

Det udkast, som ligger foran Dem, erstatter i form af én enkelt ny forfatningstraktat de traktater, der har akkumuleret sig i løbet af 50 år. Jeg skal blot minde om, at ved begyndelsen af vores arbejde forekom vanskelighederne ved at gennemføre denne sammenskrivning af traktaterne uoverstigelige.

Dette udkast omfatter fire dele, der - som det hører sig til - indledes af en præambel:

- Del I er forfatningsdelen i egentlig forstand. Den definerer i 60 artikler Unionen, dens værdier, dens mål og kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Unionen;

den fastlægger institutionerne, instrumenterne, den finansielle ramme samt bestemmelserne om medlemskab af Unionen.

- Del II indeholder chartret om grundlæggende rettigheder, der er et uundværligt element i enhver tekst af forfatningsmæssig karakter, og som således får retskraft. Man kan hævde, at borgerne i Europa vil være omfattet af de mest vidtgående rettigheder i verden.
- Del III samler bestemmelserne om Unionens politikker. I denne del skal der endnu foretages nogle justeringer af begrænset omfang. Konventet vil afslutte sit arbejde inden den 10. juli.
- Del IV indeholder de sædvanlige afsluttende bestemmelser.

*

* *

Dette udkast imødekommer de to vigtige krav, som blev stillet til os i mandaterne fra Nice og Laeken: kravet om afklaring og forenkling af det europæiske system samt indførelsen af nye instrumenter med henblik på at opnå "mere Europa" ifølge devisen fra Det Europæiske Råd i Sevilla og tage hensyn til behovene vedrørende sikkerhed og retfærdighed samt en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der indtil nu har været udtrykt gennem de tre søjler fra Maastricht og Amsterdam.

For at imødekomme det første krav foreslår vi en mærkbar forbedring af det europæiske system:

- kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne fastlægges på en klar og stabil måde. Man vil fremover vide, hvem der gør hvad i Europa. Kompetencerne inddeles i Unionens enekompetencer, delt kompetencer mellem Unionen og medlemsstaterne og områder med understøttende tiltag, der giver mulighed for fælles eller koordinerende tiltag, men som ikke kan medføre foranstaltninger til harmonisering af medlemsstaternes lovgivning. Disse kompetencer kan kun ændres ved en revision af selve forfatningen, så der ikke er risiko for en skjult ukontrolleret udvikling;
- der oprettes en mekanisme til kontrol med anvendelsen af nærhedsprincippet, hvor de nationale parlamenter inddrages direkte for første gang. De vil offentligt kunne slå alarm ikke kun over for EU-institutionerne, men også over for deres egen regering, for så vidt angår ethvert forslag, som i deres øjne ikke overholder nærhedsprincippet. De vil få bemyndigelse til, når alle andre proceduremæssige muligheder er udtømt, at forelægge sagen for Domstolen;

- der sker en forenkling af Unionens instrumenter, idet antallet af instrumenter nedbringes fra 15 til 6, og der indføres en generel regel for vedtagelse af "europæiske love og europæiske rammelove" ved afstemning i både Europa-Parlamentet og Ministerrådet efter procedurer, der kan sammenlignes med procedurerne i medlemsstaterne;
- Unionen får status som én enkelt juridisk person;
- strukturen med de tre søjler falder væk; den har været kilde til forvirring og overlapning af kompetencer. EU-institutionernes struktur vil være én og samme, uanset hvilket aktionsområde der er tale om. Kun procedurerne vil - som det er naturligt - blive tilpasset efter de emner, der behandles;
- terminologien forenkles, f.eks. ved at betegnelsen for direktiver og forordninger ændres, så de i fremtiden kaldes europæiske love og europæiske rammelove. Disse tiltag skal sikre en

tydeliggørelse af det europæiske projekt og vi foreslår nye bestemmelser vedrørende åbenhed, partipatorisk demokrati og dialog med civilsamfundet.

- Med hensyn til det andet krav foreslår vi at gå i retning af mere Europa på de vigtige områder, hvor dette er et stærkt ønske hos vore medborgere, og der allerede er indskrevet principielle retningslinjer for dette i Maastricht- og Amsterdam-traktaten.
 - de foranstaltninger, der findes i forfatningsudkastet, vedrører først og fremmest definitionen af midler og metoder til etablering af et egentligt område med frihed, retfærdighed og sikkerhed i Den Europæiske Union. Det er en grundlæggende reform, som borgerne venter på. Den nøjagtige definition af "grov og grænseoverskridende kriminalitet" giver et retsgrundlag for en EU-indsats, og den suppleres af en samarbejdsordning baseret på gensidig anerkendelse af retsafgørelser og udvikling af Europol- og Eurojust-aktioner. Således får Europa set med borgernes øjne to af de elementer, som befolkningernes fælles tilværelse bygger på: den fælles mønt og retfærdighed,

- for så vidt angår udenrigspolitikken foreslår vi, at der oprettes en post som Den Europæiske Unions udenrigsminister, der udnævnes af Det Europæiske Råd og er ansvarlig over for det, og som på én gang er formand for Udenrigsrådet og næstformand i Kommissionen for at sikre samordningen mellem den diplomatiske indsats og udviklingspolitikken,

- for så vidt angår det europæiske forsvar skal der i henhold til forfatningen oprettes et europæisk agentur for våben, strategisk forskning og militær kapacitet samt specifikke muligheder for samarbejde mellem de medlemsstater, der ønsker at gå videre på dette område,

- med hensyn til det vigtige spørgsmål om økonomisk governance skal der i henhold til forfatningen ske en forbedring af samordningsprocedurerne mellem medlemsstaterne og anerkendelse af Kommissionens specifikke rolle i forbindelse med varsling af afvigelser i de økonomiske politikker og underskud i forhold til normer, som fastlægges i fællesskab. Den giver de medlemsstater, der er medlemmer af Eurogruppen, en særlig rolle ved at give dem mulighed for indbyrdes at vedtage supplerende foranstaltninger for at samordne deres økonomiske politikker og deres budgetpolitikker bedre.

*

* *

Samtidig har vi haft lange overvejelser for at finde frem til en organisationsform, der er bedre tilpasset behovene i en Union, der er udvidet fra femten til femogtyve medlemsstater.

I løbet af drøftelserne er de ekstreme løsninger lidt efter lidt blevet sorteret fra. Tanken om oprettelsen af en føderal europæisk enhedsstat, der på lang sigt ville udviske medlemsstaternes identitet, og som havde visse fortalere i begyndelsen af vore drøftelser, blev lidt efter lidt opgivet, fordi den ikke passede til strukturen i det nye Europa. På samme måde blev opløsningen af Europa i en konføderation, som kun omfatter individuelle - og ikke fælles - interesser, ved at fratage det de instrumenter, det har behov for, forkastet næsten med enstemmighed.

Til sidst anerkendte vi det europæiske systems tvedelte karakter. Vores definition af Den Europæiske Union i artikel 1 i forfatningen er et udtryk for denne tvedelte karakter :

"Ved denne forfatning, der afspejler de europæiske borgeres og stateres vilje til at skabe en fælles fremtid, oprettes Den Europæiske Union, som medlemsstaterne tildeler kompetencer for at nå deres fælles mål. Unionen samordner de politikker, medlemsstaterne fører for at nå disse mål, og udøver på fællesskabsgrundlag de kompetencer, medlemsstaterne tildeler den.

Det specifikke udtryk for denne tvedelte karakter er den institutionelle trekant, som traktatens fædre skabte i halvtredserne. Under alle vore drøftelser har vi ønsket at bevare og opretholde den grundlæggende balance mellem dens tre bestanddele og har afvist forslag, der tog sigte på at bringe den i ubalance på den ene eller den anden måde. Vores forslag går ud på at forny og styrke hver side i trekanten uden at forstyrre deres balance.

Den Europæiske Unions institutionelle system er således helt nyt, der er ingen begrænsende forenklinger, og det udtrykker dens tvedelte karakter: befolkningernes Union og staternes Union.

*
* *

Jeg vil knytte nogle kommentarer til præsentationen af de løsninger, vi foreslår, for at forklare rationale.

For Europa-Parlamentet, der er den store vinder i vores forfatning, bliver den nye lovgivningsprocedure, hvor Europa-Parlamentet deltager i lovgivningen, den generelle regel. I dag vedrører den fælles beslutningstagning med Europa-Parlamentets 37 områder. Dette tal bliver forhøjet til omkring 80. Fremover bliver alle de områder, der dækker Unionens vigtigste politikker, styret af vores lovgivningsprocedure med anvendelse af kvalificeret flertal i Rådet.

Listen over undtagelser fra denne regel begrænser sig til omkring tolv områder, hvoraf nogle har følger for medlemsstaternes forfatningsorden (som unionsborgerskabet), og andre er meget følsomme for flere medlemsstater, der anser dem for at udgøre en del af "den nationale pagt" om byrdefordeling eller solidaritet (som f.eks. beskatning, visse aspekter af social- og arbejdsmarkedspolitikken eller miljøpolitikken). I budgetproceduren bliver Europa-Parlamentets rettigheder også mærkbart udvidet.

Med hensyn til sammensætningen af Europa-Parlamentet vil den ved næste valg i 2004 være i overensstemmelse med den nøgle, der er fastlagt i Nice-traktaten, med enkelte ændringer for om nødvendigt at tage hensyn til følgerne af Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af Unionen. Det synes faktisk udelukket, at forfatningstraktaten kan træde i kraft inden datoen for valget til Europa-Parlamentet.

Herefter skal Europa-Parlamentets sammensætning ifølge forfatningen fastlægges efter en degressivt proportionel regel med en mindstetærskel på fire medlemmer pr. medlemsstat. Dette tal svarer til det, som Europa-Parlamentet allerede har vedtaget to gange, og som foreslås af Kommissionen. Det er Det Europæiske Råd, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Europa-Parlamentet, der inden valget i 2009 skal fastsætte de nærmere bestemmelser for anvendelsen af disse regler og det endelige antal medlemmer. Nogle konventsmedlemmer har ønsket, at dette antal

sættes ned, for at det kan tilnærme sig de eksisterende normer på området og for at lette udøvelsen af den lovgivende funktion. Det er et spørgsmål, som Det Europæiske Råd skal afgøre senere.

Med hensyn til de nationale parlamenter vil jeg gerne understrege deres repræsentanters fremragende bidrag til udarbejdelsen af den europæiske forfatning. I to protokoller fastslås det, at de skal deltage mere aktivt i Unionens liv, og jeg er overbevist om at dette samarbejde mellem nationale parlamentsmedlemmer og europæiske parlamentsmedlemmer med tiden skal tilrettelægges på et regelmæssigt grundlag, hvis man en dag vil opleve en "*European political constituency*", der vil være første skridt mod en egentlig europæisk "demos".

For så vidt angår Det Europæiske Råd fastsættes dets sammensætning og dets rolle ligesom i traktaten om Den Europæiske Union. Og for mig, der fire gange har haft fornøjelsen af at deltage i Deres arbejde, ville det være urealistisk at fornægte dets eksistens og rolle. Lad mig sige det lige ud: hvis ikke Det Europæiske Råd fungerer tilfredsstillende, kan der ikke gøres fremskridt med mekanismen for den udvidede Union.

For at sikre kontinuiteten og effektiviteten i Rådets arbejde foreslås det i forfatningen, at det vælger sin formand for en periode på to et halvt år med mulighed for genvalg en gang. Funktionerne bliver ikke forskellige fra de nuværende, bortset fra at de strækker sig over længere tid og fastlægges i forfatningen. Formanden leder Det Europæiske Råds arbejde og giver det impulser, sådan som

José Maria Aznar, Anders Fogh Rasmussen og Costas Simitis har gjort det så glimrende, og som Silvio Berlusconi forbereder sig på at gøre det, men dertil kommer forberedelsen af og kontinuiteten i de kommende møder, som han varetager i samarbejde med Kommissionen og Det Generelle Råd. Han skal endelig bestræbe sig på at sikre sammenhold og konsensus i Det Europæiske Råd med femogtyve medlemsstater.

For så vidt angår Ministerrådet foreslår forfatningen at koncentrere det om to store sammensætninger, nemlig Udenrigsrådet og Det Generelle og Lovgivende Råd.

Sidstnævnte Råd bliver hjørnestenen i Ministerrådets mekanisme, idet det skal sikre sammenhold og syntese i arbejdet, der i dag er spredt ud på for mange fagministerråd, hvis antal De selv har taget fat på at reducere.

Udenrigsrådet, der skal udforme Unionens udenrigspolitik efter de strategiske retningslinjer, som Det Europæiske Råd fastlægger, har Unionens udenrigsminister som formand.

Hvad angår spørgsmålet om fagministerrådene, afgøres dette af Det Europæiske Råd, når der ses bort fra Rådet i sammensætningen "Eurogruppen", der er omfattet af en særlig protokol til forfatningen. Formandskabet for disse sammensætninger af fagministre varetages for en periode på mindst et år på grundlag af en ordning med ligelig rotation; reglerne for ordningen skal fastlægges af Det Europæiske Råd. Jeg skal om lidt vende tilbage til det vigtige spørgsmål om ligelig rotation.

Konventet har længe beskæftiget sig med definitionen af kvalificeret flertal i forbindelse med afstemningerne i Det Europæiske Råd eller i Ministerrådet. Konventet har ønsket, at der i forfatningen fastlægges en regel, der er enkel, demokratisk og let forståelig for offentligheden: flertallet defineres som et flertal af medlemsstaterne, der repræsenterer tre femtedele af Unionens befolkning.

Dette flertal er ikke det samme som det, der følger af nøglen i Nice-traktaten. Men konventet mener ikke, at en nøgle, der vil skulle tages op til revision ved hver udvidelse, kan danne grundlag for en permanent bestemmelse i forfatningen. Det har derfor lagt sig fast på det dobbelte flertal, nemlig et flertal af stater og et flertal af borgere.

Denne bestemmelse vil finde anvendelse fra og med 1. november 2009, dvs. efter valget til Europa-Parlamentet i foråret 2009 og indsættelsen af den nye Kommission, for at sikre, at de tre begivenheder indtræffer samtidigt.

Jeg kommer nu til Europa-Kommissionen.

Konventet har ønsket at vende tilbage til, hvad der oprindeligt var tanken med Europa-Kommissionen: at det skulle være et begrænset kollegium på højt plan med ansvar for at definere og udarbejde forslag til det fælles bedste for Europa. Dens funktioner er udstrakte i spørgsmål om retlige og indre anliggender, og de udvides for så vidt angår den økonomiske samordning. Dens eneret til at tage lovgivningsmæssige initiativer bliver bekræftet. Dens rolle som initiativtager i forbindelse med de årlige og flerårige programmer anerkendes.

Kommissionens formand opnår større autoritet og legitimitet, da han vælges af Europa-Parlamentet - og selv udvælger Europa-kommissærerne blandt de 75 kandidater - kvinder og mænd - som medlemsstaterne indstiller.

Hvad kollegiet af Europa-kommissærer angår, har konventet lagt sig fast på det højeste antal, som de tidligere formænd for Kommissionen har anbefalet, for at respektere dets kollegiale karakter og sætte det i stand til at udøve de tolv funktioner, man har tildelt Kommissionen, dvs. i alt 15 medlemmer, som inkluderer Kommissionens formand og udenrigsministeren, der er næstformand for Kommissionen.

Konventionen har skullet imødekomme to ønsker: dels at alle medlemsstater skal være repræsenteret i Kommissionen, dels princippet om ligelig rotation mellem Europa-kommissærerne.

Hvad det første punkt angår, har konventet taget hensyn til de nye medlemsstaters legitime ønske om, at de bestemmelser, der er fastlagt i tiltrædelsestraktaterne, ikke ændres straks fra starten. De nye bestemmelser om Kommissionen som kollegium vil derfor først finde anvendelse fra og med indsættelsen af den nye Kommission i 2009.

Derefter vil Europa-Kommissionen blive suppleret gennem udnævnelse af kommissærer uden stemmeret, der vælges efter samme kriterier som medlemmerne af kollegiet, og som kommer fra alle de medlemsstater, der ikke har sæde i kollegiet.

Det er her, at problemet med rotationen mellem Europa-kommissærer, der er medlemmer af kollegiet, opstår. Siden Rom-traktaten har det været kollegiets opgave at forsvare den fælles europæiske interesse og ikke medlemsstaternes interesser. Det egentlige udvælgelseskriterium burde være medlemmernes duelighed og europæiske engagement, uden at der tages nogen form for etniske hensyn. Men den tradition, der har udviklet sig i de senere år, taler for, at alle medlemsstater skal have lige adgang til Kommissionen. Det er for at imødekomme dette ønske, at vi i forfatningen har indført princippet om "ligelig rotation" mellem Europa-kommissærerne, så meget mere som det i

Nice-traktaten udtrykkeligt er fastsat, at dette bør være reglen i fremtiden.

Dette valg til fordel for ligelig rotation giver anledning til problemer, da det ikke tager hensyn til forskellene mellem medlemsstaternes ressourcer og befolkninger og derfor indebærer en risiko for, at kollegiet af Europa-kommissærer får en sådan sammensætning, at dets legitimitet bliver anfægtet, og Kommissionens moralske autoritet dermed bliver svækket.

Af denne grund har vi indsat en bestemmelse i forfatningen, som også findes i Nice-traktaten, om, at Det Europæiske Råd kan træffe afgørelsen, der sikrer, at hvert af de på hinanden følgende kollegier afspejler den demografiske og geografiske spredning i samtlige Unionens medlemsstater på tilfredsstillende måde.

Dette bliver således en af Det Europæiske Råds kommende opgaver i perioden efter 2010. Det vil gøre det lettere at løse denne opgave, at samtlige medlemsstater inden da vil have oplevet, hvor vanskeligt det er at sikre, at en Kommission med 25 medlemmer fungerer effektivt.

*
* *

Hr. formand,

mine damer og herrer,

Den tekst, som jeg nu vil forelægge Dem, er resultatet af en seksten måneders kollektiv arbejdsindsats.

Der er tale om én enkelt tekst, der udgør et sammenhængende hele uden valgmuligheder.

Der er mange, der har ment, at det ville være umuligt at nå frem til dette resultat. Når det alligevel er lykkedes, skyldes det, at vi hver især har været villige til at erkende, at vor egen foretrukne løsning ikke nødvendigvis var acceptabel for andre.

Vort forslag er ambitiøst i den forstand, at det er mere vidtgående, end vi hver især havde anset for muligt.

Med dette udkast til forfatningstraktat er der skabt et bygningsværk i balance.

Der er tale om et bygningsværk, i og med at det udgør et sammenhængende hele, hvis enkelte dele er blevet anbragt efter forelæggelsen af vort udkast til arkitektur den 28. oktober 2002.

Der er tale om en balance, fordi vi omhyggeligt har søgt at finde frem til det bedste balancepunkt mellem henholdsvis Unionens rolle og medlemsstaternes rolle, samtidig med at vi har bevaret muligheden for en fremtidig udvikling baseret på en vedvarende balance uden voldsomme eller tilfældige ændringer.

Det er nu Deres opgave at sikre vores udkasts fremtid. Jeg vil gerne understrege, at dette udkast nu er betroet Dem på Deres niveau, dvs. niveauet for Europas stats- og regeringschefer, for der er ikke længere tale om en teknisk diskussion, men om en forfatnings skæbne.

Endvidere vil jeg gerne anmode Dem om at sikre, at en forstyrrelse af denne balance - ved at bestemmelserne i udkastet anfægtes - ikke får lov til at bringe bygningsværkets soliditet i fare!

Endelig vil jeg gerne anmode Dem om, at De gennem de drøftelser, De nu skal påbegynde, forlænger det følelsesmæssigt stærke øjeblik, vi som medlemmer af konventet oplevede fredag den 13. juni, da vi mente at kunne ane muligheden for, at et forenet Europa måske - måske! - er inden for rækkevidde.

Jeg tror, at jeg bedst kan slutte med, hvad jeg burde have sagt til indledning:

Χρώμεθα γάρ πολιτεία ... καί όνομα μέν διά τό μή ές ολίγους άλλ' ές πλείονας οικεϊν δημοκρατία κέκληται ...

(Den statsform, vi har, kaldes demokrati, fordi styret ikke er samlet hos nogle få, men hos flertallet. Thukydid II, 37)

Hr. formand, tiden er nu inde til på vegne af medlemmerne af Det Europæiske Konvent at forelægge Dem resultatet af vore overvejelser og vore drøftelser.

Det er vort ønske, at denne tekst skal danne grundlag for den kommende traktat om indførelse af en forfatning for Europa.

Jeg takker Dem for Deres opmærksomhed.