

NOTE

Vedr.: **Note vedrørende plenarmødet**
– **den 23.-24. maj 2002 i Bruxelles¹**

I. Åbning af plenarmødet

1. Konventets formand Valéry Giscard d'Estaing åbnede mødet. Han blev bistået af de to næstformænd Giuliano Amato og Jean-Luc Dehaene.

Formanden understregede, at konventets første drøftelser har vist, at der er en vis forvirring med hensyn til beskrivelsen af EU's opgaver samt til, hvordan disse opgaver udføres. Det skyldes i vidt omfang det store antal tekster, hvori disse opgaver er beskrevet (traktater, bilag, andre tekster etc.), der udgør et komplekst og vanskeligt forståeligt tekstkorpus.

2. Formanden hilste derefter Kommissionens bidrag af 22. maj velkommen som en vigtig og positiv tilkendegivelse, som konventet vil gennemgå nøje sammen med de øvrige bidrag. Formanden meddelte senere (ved genoptagelsen af mødet om morgenen den 23. maj), at Kommissionens formand, Romano Prodi, havde meddelt ham, at Kommissionen på et senere tidspunkt - i slutningen af august eller i september - agter at forelægge et dokument om institutionerne, og at han havde erklæret sig villig til at komme til et plenarmøde for at udveksle synspunkter med konventsmedlemmerne.
3. Formanden hilste ligeledes Europa-Parlamentets vedtagelse af beslutningen om Lamassoure-rapporten om EU's kompetencer velkommen.

¹ Det ordrette protokollat fra plenarmødet findes på www.european-convention.eu.int.

4. Som svar på en række anmodninger om, at spørgsmålet om institutionerne behandles på et tidligere tidspunkt, meddelte formanden, at dette spørgsmål vil blive taget op, når lyttefasen og gennemgangen af EU's opgaver er afsluttet, for det er opgaverne, der bør være bestemmende for institutionerne, og ikke institutionerne, der skal være bestemmende for opgaverne.
5. For så vidt angår tilrettelæggelsen af arbejdet meddelte formanden, at konventets arbejde vil gå ind i en mere intensiv fase. Han gjorde opmærksom på tre nye forhold:
 - de første arbejdsgrupper er blevet nedsat (jf. punkt III nedenfor);
 - brugen af blå kort (indlæg af et minuts varighed som svar på hovedindlæg) vil blive suppleret med en ret for medlemmer, hvis indlæg er blevet kommenteret, til at give et svar af et minuts varighed (medlemmet skal række et grønt kort i vejret);
 - der vil blive indført en kort pause om eftermiddagen, som skal give medlemmerne af konventet mulighed for at tale med hinanden.

II. Løsning af EU's opgaver: effektivitet og legitimitet

6. Formanden indledte drøftelserne med at minde om, at de er en fortsættelse af det foregående møde. På dette foregående møde var konventet nået frem til en række principper og havde indkredset nogle prioriteter og retningslinjer med henblik på at definere de opgaver, som EU har eller bør have ansvaret for. På dagens møde drejede det sig om at uddybe disse principper og retningslinjer ved at undersøge, om den nuværende kompetenceafgrænsning svarer til EU's opgaver som identificeret af konventet, samt at se på, hvordan det kan sikres, at disse kompetencer iværksættes så legitimt og effektivt som muligt.

Formanden mindede om, at konventet har modtaget flere dokumenter som baggrund for drøftelserne: et arbejdsdokument (CONV 47/02) om problematikken vedrørende kompetenceafgrænsningen mellem EU og medlemsstaterne, et andet arbejdsdokument om (CONV 50/02) de instrumenter og beslutningsprocedurer, som EU råder over til udøvelse af sine kompetencer, og endelig en note (CONV 54/02), der indeholder en række spørgsmål, der skal strukturere drøftelserne.

Drøftelserne under dette punkt var koncentreret om tre hovedspørgsmål:

a) *Kompetenceafgrænsning*

7. Spørgsmålet er, om det nuværende system til kompetenceafgrænsning mellem EU og medlemsstaterne svarer til EU's opgaver som identificeret af konventet, om det skal præciseres yderligere, og hvordan man sikrer respekt for denne afgrænsning, og navnlig for nærhedsprincippet.

Størstedelen af indlægsholderne mente, at EU's kompetencer principielt svarer til EU's opgaver, selv om kompetenceafgrænsningssystemet bør præciseres yderligere og kompetencerne styrkes på visse områder.

8. For så vidt angår de områder, hvor EU's kompetencer bør styrkes, nævnte en stor del af konventsmedlemmerne den fælles udenrigspolitik og navnlig nødvendigheden af, at Europa taler med én stemme, samt politikken vedrørende et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, navnlig for så vidt angår de aspekter, der kræver en grænseoverskridende indsats. Det blev også nævnt, at det er nødvendigt at give Europol operationelle beføjelser ved indføjelser af en bestemmelse herom i traktaten, samt at det er vigtigt, at der er parlamentarisk og judiciel kontrol med Europol.

Flere nævnte, at der er behov for en større samordning af de økonomiske politikker som en logisk følge af den monetære union. Andre argumenterede for, at man ikke bør adskille arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikken herfra.

9. For så vidt angår behovet for at præcisere kompetenceafgrænsningssystemet understregede størstedelen af indlægsholderne nødvendigheden af, at borgerne ved, "hvem der er ansvarlig for hvad" i EU, og gik ind for en klarere og mere operationel kompetencebeskrivelse. De understregede dog, at en sådan præcisering ikke bør føre til en ændring af systemet eller til udarbejdelse af en positivliste eller en negativliste over kompetencer.

Der blev nævnt flere muligheder for at opnå en sådan præcisering:

- indføjeelse af en bestemmelse i traktaten, der præciserer, at kompetencen ligger hos medlemsstaterne, medmindre den er tillagt EU,
- indførelse i traktaten af en klarere sondring mellem de forskellige kategorier af kompetencer,
- nyaffattelse af de artikler i traktaten, der vedrører EU's mål, med henblik på en præcisering heraf,
- præcisering af EU's lovgivende og udøvende beføjelser,
- en påmindelse i artikel 94, 95 og 308 i TEF om de grænser, som Domstolen har fastlagt for anvendelsen af disse bestemmelser.

10. Konventsmedlemmerne understregede nødvendigheden af at styrke den politiske kontrol med overholdelsen af princippet om kompetenceafgrænsning og nærhedsprincippet. Flere mente, at en sådan kontrol først og fremmest bør være af parlamentarisk karakter. I den forbindelse blev der nævnt en række idéer:

- nødvendigheden af at styrke de nationale parlamenters kontrol med deres regering, når denne fastlægger sin holdning vedrørende fællesskabsanliggender,
- etablering af en mekanisme til styrkelse af de nationale parlamenters kontrol med overholdelsen af princippet om kompetenceafgrænsning og nærhedsprincippet i forbindelse med Fællesskabets beslutningsproces. Det blev drøftet, om en sådan mekanisme kun bør omfatte de nationale parlamenter, eller om den bør have en bredere sammensætning. Nogle kom ind på den rolle, som COSAC kunne spille i den sammenhæng. Spørgsmålet om, hvilke beføjelser en sådan mekanisme skulle have, blev også nævnt.

- nødvendigheden af, at institutionerne udøver "selvdisciplin" under hele lovgivningsproceduren. Den vigtige rolle, Kommissionen kan spille i den henseende i forbindelse med sin initiativret, blev understreget.
 - for så vidt angår judiciel kontrol argumenterede en del af konventsmedlemmerne for en styrkelse af Domstolens kontrol. Nogle nævnte behovet for at oprette en afdeling i Domstolen, der specifikt får ansvar for spørgsmål vedrørende overholdelse af princippet om kompetenceafgrænsning og nærhedsprincippet. Det blev også drøftet, om retten til at indbringe klager for Domstolen over overtrædelse af princippet om kompetenceafgrænsning og nærhedsprincippet bør udvides. Visse konventsmedlemmer gik ind for at give de nationale parlamenter denne ret. Nogle nævnte regioner med lovgivningsmæssige kompetencer eller Regionsudvalget.
11. Endelig understregede nogle indlægsholdere som svar til andre, der havde argumenteret for indførelse af en forudgående judiciel kontrol, at den forudgående kontrol af princippet om kompetenceafgrænsning og nærhedsprincippet grundlæggende bør være af politisk karakter, og at den judicielle fremgangsmåde i tilfælde af konflikt bør være den sidste udvej.
12. Nogle indlægsholdere mente, at der - eftersom nærhedsprincippet både rummer politiske og retlige aspekter - bør etableres en mæglingsinstans af blandet karakter (politisk og judiciel), der kunne høres vedrørende spørgsmål om kompetenceafgrænsning eller subsidiaritet inden vedtagelsen af en retsakt.

b) Instrumenter til udøvelse af kompetencerne:

13. Langt størstedelen af indlægsholderne kritiserede den manglende overskuelighed og de mange forskellige typer instrumenter, som EU råder over til at udøve sine kompetencer. De lagde derfor vægt på, at der er behov for at rationalisere disse instrumenter ved at omdefinere og forenkle dem samt reducere deres antal. Nogle gik ind for et klart regelhierarki.

14. Nogle kritiserede endvidere den overdrevne detaljeringsgrad, der undertiden præger den nuværende lovgivning, og argumenterede for hyppigere brug af rammelovgivning. Nogle mente, at man i højere grad bør erkende, at den måde, EU's indsats foregår på, kan variere alt efter dens intensitet (regulering med ensartet anvendelse, fuldstændig harmonisering eller minimumsharmonisering, gensidig anerkendelse, bindende eller "åben" koordinering).
15. For så vidt angår forslaget om at etablere en sammenhæng mellem de forskellige kompetencekategorier og de forskellige typer retlige instrumenter (forordning, direktiv, afgørelse ...) mente visse konventsmedlemmer, at det er umuligt at etablere en sådan sammenhæng. Andre indlægsholdere foreslog derimod, at man ændrer instrumenternes betegnelse, således at deres beskaffenhed bedre kommer til udtryk (betegnelserne "lov" og "rammelov" blev nævnt som eksempel).

Endvidere erkendte en række indlægsholdere, der kritiserede de nuværende traktaters søjlestruktur, at det er nødvendigt at bringe instrumenterne i de tre søjler på linje med hinanden, eller i det mindste instrumenterne i første (Fællesskabet) og tredje (det straf-retlige samarbejde).

16. Endelig blev følgende nævnt:

- nødvendigheden af bevare de særlige karakteristika, der gælder for fællesskabsretten og dens instrumenter, herunder navnlig forrang og direkte virkning.
- tanken om at anerkende "organiske love" som et nyt instrument i regelhierarkiet, der skal være forbeholdt bestemmelser af kvasi-forfatningsmæssig karakter.

c) Effektivitet og legitimitet i beslutningsprocessen:

17. Mange indlægsholdere understregede, at der er en tæt sammenhæng mellem legitimitet og effektivitet, og svarede således samtidig på fjerde og femte spørgsmål. De erkendte, at der er behov for forbedringer både for så vidt angår effektiviteten og legitimiteten af beslutningsprocedurerne i EU. I den sammenhæng understregede flere nødvendigheden af at forenkle disse procedurer, især på grund af lovgivningsprocedurens langsommelighed på nuværende tidspunkt, og at reducere deres antal.

Andre bemærkede imidlertid, at målet om forenkling nødvendigvis vil møde begrænsninger i en union præget af mangfoldighed, og at man bør bevare beslutningsprocessens særlige karakteristika, idet det vigtigste mål snarere bør være at gøre procedurerne mere gennemsigtige og forståelige for borgerne.

18. Flere konventsmedlemmer gik ind for udvidet brug af afstemninger med kvalificeret flertal samt afskaffelse af de eksisterende vetomuligheder, hvilket efter nogles opfattelse ligeledes kunne udmøntes ved brug af superkvalificeret flertal. En række indlægsholdere gik ind for, at Rådets samlinger er offentlige, når Rådet udøver lovgivende funktioner.
19. Et stort flertal af konventsmedlemmerne gik ind for en styrkelse af det parlamentariske element i EU's beslutningsprocedure. I den sammenhæng nævnte mange dels behovet for, at de nationale parlamenter får en øget rolle i denne procedure, dels nødvendigheden af at styrke Europa-Parlamentets beføjelser, idet nogle lagde hovedvægten på det første aspekt, mens andre snarere lagde vægt på det andet. For så vidt angår de nationale parlamenter viste nogle indlægsholdere interesse for tanken om at skabe en ny struktur eller en ny instans, der giver dem mulighed for at deltage direkte i processen på EU-niveau, mens en række andre lagde hovedvægten på en forbedring af den kontrol, parlamenterne udøver for så vidt angår deres regerings beslutninger i Rådet, med bevarelse af den nuværende institutionelle trekant på EU-niveau. For så vidt angår Europa-Parlamentet var der mange, der krævede en udvidelse eller endog en generalisering af dets rolle som medlovgiver. Nogle foreslog ligeledes en intensivering af forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter samt deres Europa-udvalg, f.eks. ved at udvikle COSAC-modellen.
20. En række indlægsholdere kom ind på spørgsmålet om bevarelse af Kommissionens monopol på at tage lovgivningsmæssige initiativer. Mens nogle gik ind for, at Europa-Parlamentet også får initiativret, nævnte andre ligeledes de nationale parlamenter eller Rådet. En række andre forkastede disse forslag og var fortalere for, at Kommissionen fortsat skal være ene om initiativretten.
21. Flere anmodede om forbedringer for så vidt angår proceduren til vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser på fællesskabsniveau og kritiserede det nuværende "komitologisystem" for at være komplekst og uigennemsigtigt.

I den forbindelse gik nogle ind for en betydelig reduktion af antallet af udvalg og en højere grad af åbenhed i de eksisterende udvalgs arbejde; der blev også udtrykt ønske om udarbejdelse af et system, hvori Kommissionen vedtager gennemførelsesforanstaltninger under lovgiverens kontrol.

22. Flere konventsmedlemmer understregede betydningen af målet om bedre lovgivningskvalitet. I den sammenhæng blev navnlig følgende spørgsmål nævnt:

- intensiveret høring af de berørte miljøer under hele lovgivningsprocessen, nemlig fra Kommissionens udarbejdelse af forslaget frem til lovgiverens vedtagelse heraf;
- sammenslutningers og ngo'ers vigtige rolle som "interface" mellem borgerne og de politiske aktører;
- tanken om, at Rådet og Europa-Parlamentet bør følge eksemplet fra Kommissionen, der har iværksat et system, der tager sigte på at forbedre lovgivningens kvalitet;
- øget brug af standarder fastlagt af de berørte sektorer selv ("selvregulering") eller en proces med samarbejde mellem disse sektorer og de offentlige myndigheder ("samregulering") med henblik på at gøre beslutningsprocessen mindre tung på en række områder.

23. Andre punkter, der blev nævnt under drøftelserne om effektivitet og legitimitet, omfatter følgende:

- ønske om indførelse af en egentlig magtadskillelse, hvilket efter nogles opfattelse ikke findes i det nuværende system; i den sammenhæng blev det understreget, at det er nødvendigt i højere grad at skelne mellem lovgivning og andre akter vedrørende gennemførelse;
- nødvendigheden af at sørge for en bedre politisk koordinering mellem de forskellige områder for EU's indsats;
- ønske om at sikre lighed mellem medlemsstaterne i beslutningsprocessen;
- ønske om, at Rådets afgørelser, når det fungerer som lovgiver, træffes med dobbelt flertal (medlemsstater og befolkning), idet visse konventsmedlemmer kritiserede det komplekse system i Nice-traktaten;
- ønske om, at den åbne koordinationsmetode traktatfæstes;
- betydningen af, at Europa-Parlamentet er repræsentativt i sin sammensætning og samtidig bevarer en minimumsrepræsentation for de mindst folkerige stater.

24. Endelig understregede visse konventsmedlemmer, at Unionens legitimitet ligeledes bygger på anerkendelse og beskyttelse af dens fælles værdier. I den sammenhæng blev følgende nævnt:
- betydningen af, at privatpersoner får bedre adgang til Domstolen,
 - Europarådets vigtige rolle og betydningen af, at EU samarbejder med det,
 - et ønske om eksplicit anerkendelse af en garanti for lokal autonomi i traktaterne.
25. Ved afslutningen af drøftelserne gav formanden et kort resumé. Han fremhævede de tendenser, der var enighed om, eller som var fremherskende, men gjorde også opmærksom på, at der fortsat var visse divergerende - eller ligefrem modstridende - synspunkter at forlige, og at der også er en række emner, der bør undersøges grundigere. Det kan blandt andet finde sted i arbejdsgrupperne.

Formanden nævnte navnlig følgende punkter:

- en fremherskende holdning, hvorefter det eksisterende kompetencefordelingssystem generelt overvejende bekræftes, idet det dog erkendes, at der er behov for en præcisering og en styrkelse af kompetencerne på det sikkerhedspolitiske og det retlige område samt på det udenrigspolitiske område;
- en vis modsigelse mellem ønsket om at bevare et fleksibelt system og ønsket om yderligere præcision;
- tanker om at ændre listen over målene for EU's indsats, som de på nuværende tidspunkt er fastlagt i traktaterne;
- betydningen af kontrol af subsidiaritet og kompetenceafgrænsning og nødvendigheden af at undersøge de forskellige løsninger, der foreslås;
- et generelt ønske om at præcisere instrumenterne, at reducere deres antal og at forebygge en uheldig bureaukratisk udvikling i retning af detailstyring samt at tage deres nuværende betegnelser op til fornyet overvejelse;
- spørgsmålet om søjlestrukturen, som mange ønsker fjernet, hvilket kræver indgående drøftelser;
- den demokratiske legitimitet: mens der ikke er tale om manglende legitimitet i forbindelse med EU's foranstaltninger i formel juridisk forstand - det ville Domstolen under alle omstændigheder påtale - er det centrale spørgsmål, om EU's foranstaltninger svarer til borgernes forventninger og forklares tilstrækkeligt, og om de i tilstrækkelig grad accepteres af borgerne.

III. Arbejdsgrupper

26. Formanden underrettede konventet om, at præsidiets på baggrund af de tanker, der er blevet fremsat under drøftelserne på de seneste møder, har vedtaget, at der skal nedsættes en første række af arbejdsgrupper (CONV 52/02), som alle konventsmedlemmer, såvel medlemmer som suppleanter og observatører, vil kunne deltage i. Hvert enkelt konventsmedlem skal inden den 30. maj meddele, om han/hun ønsker at deltage i disse grupper og i givet fald i prioriteret rækkefølge.
27. Et medlem af et nationalt parlament udtalte på vegne af medlemmerne fra de nationale parlamenter, at disse konventsmedlemmer var tilfredse med, at man nu går i gang med at arbejde i arbejdsgrupper, og at de gerne så, at præsidiets fremlægger en fuldstændig liste over de arbejdsgrupper, der skal fungere under konventets arbejde, sammen med deres mandater; man vil så kunne drøfte denne liste og eventuelt supplere den og godkende mandaterne for de enkelte grupper.

Andre indlægsholdere foreslog emner for arbejdsgrupper, som vil kunne nedsættes på et senere tidspunkt: demokrati, institutioner, flertalsafstemning, EU's sociale dimension, regioner, sikkerhed osv.

28. Formanden understregede, at det er konventet, der skal tage sig af det egentlige substansarbejde, og at det må undgås, at der sker en opsplitning på grund af nedsættelsen af arbejdsgrupper. Konventet skal forblive en enhed og udarbejde forslag hen ad vejen. Han tilføjede, at arbejdet i konventet i den forstand adskiller sig fra arbejdet i parlamenterne, hvor der sker en specialisering af arbejdet i udvalg. Formanden udtalte desuden, at arbejdsgruppernes opgave skal være at undersøge specifikke spørgsmål, der fastlægges forud under konventets debatter, med henblik på at forelægge konventet løsningsforslag, og at de horisontale emner, f.eks. udenrigspolitik, skal drøftes af konventet selv. For så vidt angår anmodningen fra medlemmerne fra de nationale parlamenter mente formanden, at det er for tidligt allerede nu at opstille en udtømmende liste over grupper, fordi de konkrete emner, der skal behandles i disse grupper, vil blive fastlagt på grundlag af konventets drøftelser om de horisontale spørgsmål.

Formanden forsikrede dog, at præsidiets vil overveje de rejste spørgsmål, herunder også ønsket om, at der udarbejdes en mere fuldstændig oversigt over arbejdsgrupperne. Formanden gjorde desuden opmærksom på, at arbejdsgrupperne vil blive sammensat på grundlag af konventsmedlemmernes ønsker og ekspertise, samtidig med at der vil blive søgt opretholdt en balance mellem de forskellige grupperinger, mellem de forskellige politiske tendenser og mellem mænd og kvinder. Det er gruppeformændene, der træffer afgørelse om eventuel åbning for offentligheden, og den frist, der skal gælde for fremlæggelsen af deres resultater, er forskellig for grupperne.

IV. Forummet og forberedelsen af konventets møde om civilsamfundet

29. Næstformand Jean-Luc Dehaene fremlagde præsidiets note om konventet og det civile samfund (dok. CONV 48/02) og nævnte i den sammenhæng især følgende punkter:
- plenarmødet den 24.-25. juni vil stort set kun komme til at dreje sig om civilsamfundet. Konventets debat vil blive indledt med en tale af næstformand Jean-Luc Dehaene. Derefter vil observatørerne fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og arbejdsmarkedets parter blive opfordret til at redegøre for deres kontakter. Herudover vil et konventsmedlem for hvert land blive opfordret til enten mundtligt på mødet eller skriftligt at gøre status over den nationale debat eller det nationale forum
 - der vil inden mødet den 24.-25. juni blive afholdt offentlige møder i tematiske kontaktgrupper, hvori deltager organisationer, der repræsenterer civilsamfundet; medlemmerne af præsidiets vil deltage aktivt i disse møder. Kontaktgrupperne skal udpege en eller to ordførere, som redegør for arbejdet i de respektive grupper på plenarmødet
 - konventets sekretariat vil udarbejde en sammenfattende note, der skal orientere konventsmedlemmerne om de forskellige skriftlige bidrag, der er indkommet på forummets internetsted. Det vil også samle de resuméer af de nationale debatter, der bliver fremsendt, med henblik på mødet den 24.-25. juni
 - mødet den 24.-25. juni indgår som led i den fortsatte udveksling af synspunkter med civilsamfundet både på europæisk og nationalt plan; alle konventsmedlemmerne opfordres til at deltage i denne udveksling.

30. Følgende punkter blev nævnt under drøftelserne:

- flere konventsmedlemmer understregede, at det er vigtigt at få inddraget ikke-statslige organisationer på nationalt plan og de organisationer, der har ansvaret for tilrettelæggelsen af de nationale forummer, i mødet den 24.-25. juni
- et konventsmedlem mente, at det er vigtigt, at de forskellige trossamfund inddrages i forbindelse med høringer, og rejste spørgsmålet om, hvor de vil kunne indplaceres i forhold til de syv planlagte kontaktgrupper. Et andet konventsmedlem kom med en tilsvarende bemærkning om de organisationer, der repræsenterer små virksomheder
- formanden for Det Økonomiske og Sociale Udvalg, som er observatør i konventet, gjorde opmærksom på et møde indkaldt til den 27. maj i udvalget, hvori der under Jean-Luc Dehaenes og Michel Barniers tilstedeværelse skal deltage over 125 organisationer, som repræsenterer civilsamfundet såvel på europæisk som på nationalt plan, herunder religiøse samfund; han indbød alle konventsmedlemmerne til at deltage i mødet

31. Som afslutning på dette punkt understregede næstformand Jean-Luc Dehaene, at der vil være nogle praktiske organisatoriske begrænsninger for de nationale ngo'ers deltagelse i høringen den 24.-25. juni - præsidiets skal drøfte dette spørgsmål - men at de vil have flere muligheder for at deltage i debatten:

- skriftlige bidrag til forummet
- nationale debatter og forummer, hvis betydning Jean-Luc Dehaene understregede
- deltagelse i de møder, der regelmæssigt holdes i det Økonomiske og Sociale Udvalg
- mulighed for at overvære de offentlige møder, der holdes i kontaktgrupperne inden mødet den 24.-25. juni.

V. **Konventets næste møde**

32. Næstformand Giuliano Amato sluttede mødet med at oplyse, at konventets næste møde den 5.-6. juni især vil blive koncentreret om politikken på området retlige og indre anliggender og i den resterende tid om debatten om de nationale parlamenters rolle i EU's arkitektur. Konventet vil få forelagt et arbejdsdokument og et kort spørgeskema om hvert af disse to emner for at lette debatten.