

NOT

Ärende: Not om plenarmötet
– i Bryssel¹ den 23–24 maj 2002

I. Plenarmötets öppnande

1. Konventets ordförande, Valéry Giscard d'Estaing, öppnade mötet. Han biträdades av de båda vice ordförandena, Giuliano Amato och Jean-Luc Dehaene.

Ordföranden underströk att konventets första debatter gav intryck av att det härskar oordning när det gäller beskrivningen av unionens uppgifter och det sätt på vilket dessa uppgifter utförs. Detta skulle till stor del bero på det stora antal texter i vilka dessa uppgifter beskrivs (fördrag, bilagor, andra texter, osv) som utgör en komplex och svårbegriplig enhet.

2. Ordföranden välkomnade därefter kommissionens bidrag av den 22 maj som ett viktigt och positivt dokument som tillsammans med de andra bidragen kommer att studeras noggrant av konventet. Ordföranden meddelade senare (när mötet återupptogs på förmiddagen den 23 maj) att kommissionens ordförande, Romani Prodi, hade informerat honom om att kommissionen avser att lägga fram ett dokument om institutionerna senare, i slutet av augusti eller i september och att denne var beredd att komma till ett plenarmöte för att diskutera med konventsledamöterna.
3. Ordföranden välkomnade även att Europaparlamentet antagit sin resolution om Lamassourerapporten om unionens befogenheter.

¹ Ett fullständigt referat från plenarmötet finns på webbplatsen www.european-convention.eu.int.

4. Som svar på vissa önskemål om att frågan om institutionerna skall tas upp tidigare, meddelade ordföranden att denna fråga kommer att diskuteras när "lyssnarfasen" är över och granskningen av unionens uppdrag har avslutats, eftersom det är uppdragen som bör definiera institutionerna och inte institutionerna som bestämmer uppdragen.
5. När det gäller organisationen av arbetet meddelade ordföranden att konventets arbetstakt kommer att intensifieras. Han aviserade följande tre innovationer:
 - Upprättandet av de första arbetsgrupperna (se punkt III nedan).
 - Användningen av blå kort (inlägg på en minut för att besvara viktiga inlägg) kommer att kompletteras med att en rätt till genmäle under en minut införs (ett grönt kort visas upp) för dem som man har ställt frågor till .
 - Införandet av en kort paus mitt på eftermiddagen för att konventsledamöterna skall kunna samtala personligen med varandra.

II. Att lyckas med unionens uppdrag: effektivitet och legitimitet

6. Ordföranden inledde debatten med att erinra om att den var en fortsättning på det föregående mötet. Under det mötet kom konventet fram till ett antal principer och bestämde en del prioriteringar och riktlinjer inför fastställandet av de uppdrag som unionen åtar sig eller bör åta sig. Vid det här mötet gällde det att fördjupa dessa principer och riktlinjer och undersöka om den nuvarande avgränsningen av befogenheterna motsvarar unionens uppdrag enligt konventet samt att se hur man skall kunna säkerställa att dessa befogenheter utövas på ett så legitimt och effektivt sätt som möjligt.

Ordföranden erinrade om att konventet har mottagit flera dokument som bakgrundsmaterial till diskussionen: ett diskussionsunderlag (CONV 47/02) om problemen med avgränsningen av befogenheterna mellan unionen och medlemsstaterna, ett andra diskussionsunderlag (CONV 50/02) om de instrument och beslutsförfaranden som unionen förfogar över för att utöva sina befogenheter och till sist en not (CONV 54/02) med ett frågeformulär som skall ge struktur åt debatten.

Diskussionen om denna punkt inriktades på följande tre viktiga frågor:

a) *Avgränsningen av befogenheter*

7. Frågan är om det nuvarande systemet för avgränsning av befogenheterna mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna motsvarar unionens uppdrag enligt konventet, om det måste klargöras ytterligare och hur det skall säkerställas att en sådan avgränsning och i synnerhet subsidiaritetsprincipen respekteras.

Det stora flertalet talare ansåg att unionens befogenheter i princip motsvarar dess uppdrag, även om systemet för avgränsning av befogenheterna måste klargöras ytterligare och de senare måste förstärkas på vissa områden.

8. Beträffande de områden där unionens befogenheter bör förstärkas nämnde många konventsledamöter den gemensamma utrikespolitiken, och särskilt nödvändigheten av att Europa talar med en enda röst, liksom politiken avseende ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, i synnerhet för de aspekter som kräver gränsöverskridande åtgärder. Man tog också upp att det är nödvändigt att ge Europol operativa befogenheter genom att en sådan bestämmelse införs i fördraget, och att det är viktigt med en parlamentarisk och rättslig kontroll av Europol.

Åtskilliga hänvisade till att det behövs en större samordning av den ekonomiska politiken som en följd av den monetära unionen. Andra hävdade att social- och sysselsättningspolitiken inte bör avskiljas från denna.

9. När det gäller behovet att klargöra systemet för avgränsning av befogenheterna underströk det stora flertalet konventsledamöter att medborgarna måste få veta "vem som är ansvarig för vad" inom Europeiska unionen, och de önskade en klarare och mer användbar beskrivning av befogenheterna. De framhöll dock att ett sådant klagörande inte bör leda till att systemet ändras eller till att det upprättas en positiv eller negativ förteckning över befogenheterna.

Flera förslag framfördes om hur man skall åstadkomma ett sådant klagörande, t.ex. genom att

- införa en bestämmelse i fördraget där det preciseras att befogenheterna tillkommer medlemsstaterna, utom i de fall då dessa tillerkänns unionen,
- göra en tydligare åtskillnad i fördraget mellan de olika befogenhetskategorierna,
- formulera om de artiklar i fördraget som gäller unionens mål, för att de skall bli tydligare,
- klagöra unionens lagstiftande och verkställande befogenheter,
- i artiklarna 94, 95 och 308 i EG-fördraget erinra om de gränser som fastställts av EG-domstolen för tillämpningen av dessa bestämmelser.

10. Konventsledamöterna underströk att det är nödvändigt att förstärka den politiska kontrollen av att principen om avgränsning av befogenheterna och subsidiaritetsprincipen följs. En del ansåg att kontrollen huvudsakligen bör vara av parlamentarisk art. Följande idéer framfördes när det gällde detta:

- Nödvändigheten av att förstärka de nationella parlamentens kontroll över sin regering när denna fastställer sin ståndpunkt i frågor som rör gemenskapen.
- Inrättandet av en mekanism för att förstärka de nationella parlamentens kontroll av att principen om avgränsning av befogenheterna och subsidiaritetsprincipen följs under gemenskapens beslutsprocess. Det diskuterades om en sådan mekanism bör omfatta endast de nationella parlamenten eller om den bör ha en bredare sammansättning. Några hänvisade till den roll som COSAC kan spela i detta sammanhang. Man diskuterade även vilka befogenheter en sådan mekanism skulle ha.

- Nödvändigheten av "självdisciplin" bland institutionerna under hela lagstiftningsförfarandet. Den viktiga roll som kommissionen kan spela i samband med detta inom ramen för sin initiativrätt underströks.
- När det gäller domstolskontrollen talade en del av konventsledamöterna för att domstolens kontroll skall förstärkas. Några tog upp att det är nödvändigt att inrätta en avdelning inom domstolen som särskilt skall ha ansvaret för frågor som gäller respekten för principen om avgränsning av befogenheterna och subsidiaritetsprincipen. Det diskuterades även om rätten att väcka talan vid domstolen vid överträdelse av principen om avgränsning av befogenheterna och subsidiaritetsprincipen skall utvidgas eller inte. En del konventsledamöter ställde sig positiva till att denna rättighet skall tillerkännas de nationella parlamenten. Några hänvisade till regioner med lagstiftningsbefogenheter eller till Regionkommittén.

11. Som svar till vissa talare som förespråkade att det införs en domstolskontroll i förväg underströk andra talare att en kontroll i förväg av principen om avgränsning av befogenheterna och subsidiaritetsprincipen huvudsakligen bör vara av politisk art, och att ett domstolsförfarande bör vara sista utvägen om det uppstår konflikter.
12. En del talare ansåg att subsidiaritetsprincipen är både politisk och rättslig, och att det därför är nödvändigt att inrätta en kombinerad skiljedomsmekanism (politisk/rättslig) dit en fråga som gäller avgränsningen av befogenheterna eller subsidiariteten kan hänskjutas innan en rättsakt antas.

b) Instrumenten för att utöva befogenheterna

13. Det stora flertalet talare kritiserade att de instrument som unionen förfogar över för att utföra sina befogenheter har ökat så mycket i antal och är så oklara. De underströk därför att dessa instrument måste rationaliseras genom en omdefiniering, en förenkling och en minskning av antalet. Några förespråkade en tydlig rangordning mellan reglerna.

14. En del kritiserade för övrigt de alltför många detaljer som ibland utmärker den nuvarande lagstiftningen och förespråkade att man oftare tillämpar ramlagstiftningen. Några ansåg att man i större utsträckning bör erkänna att unionens verksamhetsformer kan variera allt efter sin intensitet (bestämmelser med enhetlig tillämpning, fullständig eller minimal harmonisering, ömsesidigt erkännande, bindande eller "öppen" samordning).
15. Beträffande förslaget att upprätta ett samband mellan befogenhetskategorierna och typerna av rättsliga instrument (förordning, direktiv, beslut ...) ansåg en del konventsledamöter att ett sådant samband inte kan fastställas. En del konventsledamöter föreslog däremot att instrumentens benämning ändras så att deras karaktär kommer bättre till uttryck (man tog exempelvis upp benämningarna "lag" och "ramlag").

Flera talare kritiserade för övrigt pelarstrukturen i de nuvarande fördragen men erkände samtidigt att det är nödvändigt att anpassa instrumenten i de tre pelarna, eller under alla omständigheter mellan första pelaren (gemenskapspelaren) och tredje pelaren (straffrättsligt samarbete).

16. Slutligen tog man även upp
- nödvändigheten av att bevara de drag som är unika för gemenskapsrätten och dess instrument, särskilt företrädet och den direkta effekten,
 - idén om att erkänna "de organiska lagarna" som ett nytt instrument i rangordningen av reglerna, förbehållna bestämmelser av halvkonstitutionell art.

c) **Effektiviteten och legitimiteten i beslutsprocessen**

17. Många talare pekade på det nära sambandet mellan legitimitet och effektivitet och besvarade sålunda samtidigt både den fjärde och den femte frågan. De erkände att förbättringar är önskvärda både när det gäller effektiviteten och legitimiteten i beslutsförfarandena inom unionen. Flera underströk därför att dessa förfaranden bör förenklas, särskilt med tanke på att lagstiftningsförfarandet för närvarande är så långsamt, och att deras antal bör minskas.

Andra noterade emellertid att förenklingsmålet med nödvändighet kommer att ha vissa gränser i en union som kännetecknas av mångfald och att beslutsprocessens egenart bör bibehållas, varvid huvudsyftet snarare bör vara att göra förfarandena öppnare och mer lättförståeliga för medborgarna.

18. Flera konventsledamöter förespråkade en utvidgning av tillämpningen av omröstning med kvalificerad majoritet samt att befintliga veton skall slopas, vilket enligt vissa även kan ta sig uttryck i användning av omröstning med utvidgad kvalificerad majoritet. Vissa talare hävdade att rådets möten bör vara offentliga när rådet agerar i egenskap av lagstiftare.
19. Det stora flertalet konventsledamöter förespråkade att det parlamentariska elementet i unionens beslutsprocess skall stärkas. Många tog i detta sammanhang upp såväl behovet av en större roll för de nationella parlamenten i detta förfarande som det nödvändiga i att stärka Europaparlamentets befogenheter, varvid vissa betonade den förra aspekten och andra den senare. När det gäller de nationella parlamenten, visade några talare intresse för idén att inrätta en ny struktur eller instans som gör det möjligt för dessa att delta direkt i processen på unionsnivå, medan andra skulle föredra att förbättra parlamentens kontroll över de nationella regeringarnas agerande i rådet, samtidigt som den nuvarande institutionella triangeln bibehålls på unionsnivå. I fråga om Europaparlamentet var det många som krävde att dess roll som medlagstiftare skall utvidgas och t.o.m. göras allmän. Vissa föreslog även att förbindelserna mellan Europaparlamentet och de nationella regeringarna och deras utskott för Europafrågor skall intensifieras, t.ex. genom att vidareutveckla COSAC-modellen.
20. Ett antal talare tog upp frågan om huruvida kommissionen skall behålla sin exklusiva initiativrätt när det gäller lagstiftning. Vissa av dessa hävdade att också Europaparlamentet bör ges initiativrätt, medan andra även nämnde antingen de nationella parlamenten eller rådet. Åtskilliga förkastade dessa förslag och talade för att kommissionens exklusiva initiativrätt skall bibehållas.
21. Flera ledamöter begärde att förfarandet för antagande av genomförandenormer på gemenskapsnivå skall förbättras och kritiserade det nuvarande kommittéförfarandesystemets komplexitet och brist på öppenhet.

Vissa förespråkade i detta avseende att antalet befintliga kommittéer skall minskas betydligt och att det skall vara större insyn i deras arbete. Man begärde även att det skall inrättas ett system enligt vilket kommissionen antar genomförandenormer under lagstiftarens kontroll.

22. Flera konventsledamöter betonade vikten av målet med ett regelsystem av bättre kvalitet.

I detta sammanhang togs följande punkter upp:

- Berörda miljöer bör i större utsträckning höras under hela lagstiftningsförfarandet, dvs. från kommissionens utarbetande av förslaget till dess antagande av lagstiftaren.
- Vikten av icke-statliga organisationers och föreningars roll som kontaktyta mellan medborgarna och de politiska aktörerna.
- Idén att rådet och Europaparlamentet bör följa kommissionens exempel och införa ett system för att förbättra regelsystemets kvalitet.
- Betydelsen av att de berörda sektorerna själva i större utsträckning fastställer standarder ("självreglering") eller att dessa sektorer och de offentliga myndigheterna samarbetar ("medreglering"), i syfte att underlätta beslutsprocessen på vissa områden.

23. Under debatten om effektivitet och legitimitet nämndes även följande punkter:

- En begäran att det skall införas en veritabel maktfördelning, något som det nuvarande systemet påstås sakna. Det betonades i detta avseende att det är nödvändigt att i större utsträckning skilja mellan lagstiftningsnormerna och övriga genomförandeakter.
- Nödvändigheten att åstadkomma en bättre politisk samordning mellan de olika sektorerna av unionens verksamhet.
- En begäran att medlemsstaternas likställdhet i beslutsprocessen skall garanteras.
- En begäran att rådets beslut i egenskap av lagstiftare skall antas med dubbel majoritet (majoritet av medlemsstater och befolkningsmajoritet), varvid vissa konventsledamöter kritiserade komplexiteten i det system som föreskrivs i Nicefördraget.
- En begäran att den öppna samordningsmetoden skall förankras i fördragen.
- Betydelsen av att Europaparlamentet till sin sammansättning är representativt samtidigt som man bibehåller en minimirepresentation för de stater med minst folkmängd.

24. Vissa konventsledamöter betonade slutligen att unionens legitimitet även grundar sig på erkännande och skydd av gemensamma värden. I detta sammanhang nämndes
- vikten av att enskilda personer får bättre tillgång till domstolen,
 - Europarådets viktiga roll samt vikten av unionens samarbete med detta,
 - en begäran att garantin för det lokala självstyret uttryckligen skall erkännas i fördragen.
25. Ordföranden gjorde avslutningsvis en kort sammanfattning av debatten. Han tog upp tendenserna till samförstånd och huvudlinjerna men påpekade att det kvarstår skiljaktiga – t.o.m. motsatta – meningar där man behöver närma sig varandra samt angav ett antal ämnesområden som bör behandlas på ett mer djuplodande sätt. Detta kan bl.a. ske i arbetsgrupperna.

Ordföranden tog särskilt upp följande punkter:

- En dominerande tendens enligt vilken det nuvarande systemet för befogenhetsfördelning bekräftas i allmänhet, samtidigt som man är medveten om att befogenheterna när det gäller säkerhetspolitik, rättsliga frågor och yttre politik behöver såväl klargöras som stärkas.
- Det finns en viss motsättning mellan önskan att behålla ett flexibelt system och önskan att tydliggöra systemet ytterligare.
- Idén att ändra förteckningen över målen med unionens verksamhet så som de för närvarande definieras i fördragen.
- Betydelsen av kontroll av subsidiaritetsprincipen och befogenhetsgränserna samt nödvändigheten i att undersöka de olika modeller som föreslagits.
- En allmän begäran att klargöra instrumenten, minska deras antal och förebygga byråkratiska tendenser till detaljstyrning samt på nytt ta ställning till deras nuvarande benämning.
- Frågan om pelarnas struktur, som många har begärt skall slopas, vilken kräver en fördjupad behandling.
- Den demokratiska legitimiteten; ehuru unionens verksamhet inte saknar legitimitet i formell juridisk mening – vilket i alla händelser skulle kritiseras av domstolen – är den verkliga frågan huruvida unionens verksamhet motsvarar medborgarnas behov och i tillräcklig grad klargjorts för dem, och om unionens verksamhet följaktligen är tillräckligt accepterad bland dem.

III. Arbetsgrupper

26. Ordföranden informerade konventet om att presidiet, till följd av vad som sagts vid tidigare möten, hade beslutat att inrätta en första serie arbetsgrupper (CONV 52/02) i vilka alla konventsledamöter, såväl ordinarie ledamöter som suppleanter och observatörer, kan delta. Varje konventsledamot bör före den 30 maj anmäla sitt intresse för att delta i dessa grupper och i vilken rangordning.

27. En nationell parlamentsledamot framförde på de nationella parlamentsledamöternas vägnar att, samtidigt som de välkomnade möjligheten att arbeta i arbetsgrupper anmodade presidiet att lägga fram en fullständig förteckning över de arbetsgrupper som skall finnas under hela konventets arbetstid tillsammans med respektive mandat, så att man kan diskutera denna förteckning, eventuellt komplettera den och godkänna mandatet för varje grupp.

Andra talare föreslog teman för arbetsgrupper som kan komma att inrättas i framtiden: demokrati, institutioner, majoritetsomröstning, unionens sociala dimension, regioner, säkerhet, osv.

28. Ordföranden påpekade att det huvudsakliga arbetet bör utföras av konventet och att man måste undvika att detta styckas upp genom inrättandet av arbetsgrupper. Konventet bör förbli enhetligt och utarbeta förslag efterhand. Han tillade att konventet i denna mening frångår det parlamentariska arbetssättet, där man specialiserar sig i utskott. Ordföranden sade också att syftet med arbetsgrupperna är att behandla särskilda frågor som i förväg har fastställts vid konventets debatter, för att förse konventet med förslag till svar, och att övergripande frågor, t.ex. utrikespolitiken, bör behandlas av konventet självt. När det gäller önskemålet från de nationella parlamentsledamöterna, ansåg ordföranden att det ännu är för tidigt att upprätta en uttömmande förteckning över arbetsgrupper, eftersom de konkreta teman som skall behandlas av dessa grupper kommer att fastställas med hänsyn till konventets diskussion om övergripande frågor.

Ordföranden försäkrade dock att presidiet kommer att beakta de frågor som tagits upp, inbegripet önskemålet om en fullständig kartläggning av arbetsgrupperna. Han meddelade också att arbetsgrupperna kommer att sättas samman enligt konventsledamöternas önskemål och sakkunskap, samtidigt som man försöker bevara balansen mellan de olika delarna, mellan olika politiska inriktningar samt mellan kvinnor och män. Allmänhetens insyn kommer att avgöras av gruppernas ordförande, och tidsfristen för att lägga fram resultat kommer att variera beroende på grupp.

IV. Forum och förberedelserna inför konventets möte om det civila samhället

29. Vice ordförande Jean-Luc Dehaene presenterade presidiets not om konventet och det civila samhället (dokument CONV 48/02) och nämnde särskilt följande punkter:

- Plenarmötet den 24–25 juni kommer nästan helt att ägnas åt det civila samhället. Debatten i konventet kommer att inledas med ett anförande av vice ordförande Jean-Luc Dehaene. Därefter kommer observatörerna från Ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén och arbetsmarknadens parter att uppmanas att redogöra för sina kontakter. En konventsledamot från varje land kommer dessutom att inbjudas att rapportera, antingen muntligen vid mötet eller skriftligen, om läget i respektive nationella debatt eller forum.
- Före mötet den 24–25 juni kommer offentliga möten med deltagande av presidiets ledamöter att äga rum inom ramen för de tematiska kontaktgrupperna med organisationer som företräder det civila samhället. Alla kontaktgrupperna bör utse en eller två språkrör som skall yttra sig vid plenarmötet.
- Konventets sekretariat kommer att utarbeta en sammanfattande not för att informera konventsledamöterna om de olika skriftliga bidrag som inkommit till forumets webbplats. Det kommer också att sammanställa översikter över de nationella debatterna som kommer att vidarebefordras till mötet den 24–25 juni.
- Mötet den 24–25 juni ingår i den fortlöpande diskussionen med det civila samhället, såväl på europeisk som på nationell nivå. Samtliga konventsledamöter uppmanas att delta i denna.

30. Följande punkter togs upp under diskussionen:

- Flera konventsledamöter hävdade att det är viktigt att till mötet den 24–25 juni inbjuda icke-statliga organisationer på nationell nivå samt de organisationer som ansvarar för skötseln av de nationella forumen.
- En konventsledamot tog upp att det är viktigt att kyrkorna ingår i utfrågningarna och undrade vilken plats de skall ha inom ramen för de sju kontaktgrupper som planeras. En annan konventsledamot gjorde en liknande kommentar i fråga om de organisationer som företräder småföretagen.
- Ekonomiska och sociala kommitténs ordförande, som är observatör i konventet, fäste uppmärksamheten på ett möte i kommittén den 27 maj med närvaro av Jean-Luc Dehaene och Michel Barnier, där man samlar mer än 125 organisationer som företräder det civila samhället på både europeisk och nationell nivå, däribland religiösa samfund. Han utsträckte denna inbjudan till samtliga konventsledamöter.

31. Avslutningsvis betonade vice ordförande Jean-Luc Dehaene att det finns praktiska problem med att ta med de nationella icke-statliga organisationerna vid utfrågningen den 24–25 juni – en fråga som presidiet kommer att återkomma till – men att dessa har fler möjligheter att delta i debatten, bland annat genom

- skriftliga bidrag till Forum,
- nationella diskussioner och forum, vars betydelse betonades av Jean-Luc Dehaene,
- deltagande i de möten som regelbundet hålls i Ekonomiska och sociala kommittén,
- möjlighet att delta i kontaktgruppernas offentliga möten före mötet den 24–25 juni.

V. Nästa möte i konventet

32. Vice ordförande Giuliano Amato avslutade mötet med att meddela att nästa möte i konventet den 5–6 juni huvudsakligen kommer att ägnas åt politiken i rättsliga och inrikes frågor, varvid den andra delen av mötet kommer att ägnas åt en diskussion om de nationella parlamentens roll i unionens struktur. Ett diskussionsunderlag och ett kort frågeformulär om båda dessa frågor kommer att föreläggas konventet för att underlätta diskussionen.
