

NOT

Ärende: Not angående plenarmötet
– Bryssel den 6–7 juni 2002¹

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.
2. Ordföranden erinrade om att presidiet för att strukturera debatten bättre har begränsat debattiden för varje punkt på dagordningen. Detta betyder att antalet talare begränsas. Ordföranden framhöll att det är nödvändigt att talarna strikt respekterar tidsbegränsningen på tre minuter, så att alla konventsledamöter som begärt ordet verkligen skall ges lika möjligheter att yttra sig.

II. Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa: unionens och medlemsstaternas roll (CONV 69/02 och CONV 70/02)

3. Ordföranden inledde debatten med att erinra om att frihet, säkerhet och rättvisa är områden där ett starkt krav från Europa kommer till uttryck, såväl via opinionsundersökningar

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

som i konventsledamöternas egna bidrag. Han erinrade vidare om att det på grund av de nuvarande förfarandenas och mekanismernas komplexitet är motiverat att snarast ta upp frågan. Slutligen presenterade han innehållet i dokument CONV 69/02, vilket ger en blandad bild av vad man kommit fram till när det gäller säkerhetsfrågor och rättsliga frågor samt anger ett antal frågor eller vägar som konventet bör utforska.

4. Mer än femtio konventsledamöter deltog i debatten¹. Konventet hade en givande och animerad diskussion om ett ämne som enligt flera talare ligger medborgarna varmt om hjärtat. Flera konventsledamöter erinrade för övrigt om att ämnet även kommer att ges särskild uppmärksamhet vid Europeiska rådet i Sevilla.

i) Den allmänna problematiken

5. Det stora flertalet konventsledamöter förespråkade ett starkare europeiskt inslag i säkerhetsfrågor och rättsliga frågor och hävdade särskilt att medlemsstaterna inte ensamma är i stånd att hantera den gränsöverskridande brottsligheten. Det påpekades att människohandeln, narkotikahandeln och den organiserade brottsligheten struntar i juridiska och administrativa gränser.
6. Flera konventsledamöter erinrade om den nödvändiga jämvikten mellan kravet på säkerhet och respekten för de grundläggande värderingarna. Ett antal talare nämnde i detta sammanhang stadgan om de grundläggande rättigheterna och önskade att den skall införlivas i fördraget. Många föreslog även att gemenskapen eller unionen skall ansluta sig till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Några talare nämnde dessutom anslutning till den sociala stadgan från Turin eller Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning.

ii) Diskussion av politiken

7. Flera talare ville ha en exaktare definition av vad som menas med gränsöverskridande brottslighet som kräver en europeiska reaktion. I sammanhanget föreslog ett antal talare att de nationella lagstiftningarna på det straffrättsliga området skall harmoniseras i större utsträckning, bl.a. vad avser definitioner av brott och minimi- och maximistraff,

¹ Talarlistan kommer ges ut att som ett addendum till denna not.

medan andra betonade principen om ömsesidigt erkännande. Flera konventsledamöter föreslog att de båda synsätten skall kombineras och menade att även om man i de flesta fall kan välja ömsesidigt erkännande, så är en harmonisering nödvändig i vissa fall. Många konventsledamöter yrkade på en politik i riktning mot en större harmonisering på asyl- och invandringsområdena, medan vissa gav uttryck för önskemål om att medlemsstaterna skall kunna behålla en nationell politik, särskilt i fråga om invandring och tillgång till arbetsmarknaden. Ett flertal konventsledamöter betonade vikten av att skilja mellan asylpolitik å ena sidan och invandringspolitik å andra sidan. I asylfrågor bör humanitära åtaganden och i synnerhet Genèvekonventionen respekteras, och bördorna bör fördelas inom Europa. Invandringspolitiken är föremål för andra hänsyn, t.ex. behoven på arbetsmarknaden och samhällets integrationskapacitet.

8. Vissa föreslog att man skall gå längre än reglerna i gällande fördrag och lämna minimistandardtillvägagångssättet bakom sig och införa en verklig gemensam asylordning, varvid man bör se över uppräknningen av nuvarande rättsliga grunder i artikel 63 i EG-fördraget för att uppnå ett konsekventare system som återspeglar det politiska program som man kom överens om i Tammerfors, samt gå längre än Nicefördragets bestämmelser i fråga om övergången till omröstning med kvalificerad majoritet. De asylsökandes och de olagliga invandrarnas nuvarande situation och behandling i Europa har för övrigt ofta betraktats som en källa till oro.
9. Flera talare betonade den yttre dimensionen av unionens politik i rättsliga och inrikes frågor och manade till bättre samarbete i dessa frågor, i synnerhet med angränsande länder, en ökad medvetenhet om denna politiks aspekter i unionens yttre förbindelser samt en samordning av dessa aspekter med andra delar i de yttre förbindelserna, såsom handelspolitik eller utvecklingspolitik.
10. De civilrättsliga frågorna togs på det hela taget upp endast i ringa omfattning.

iii) Institutionella strukturer, legitimitet och effektivitet

11. Många talare tog upp frågan om uppdelningen i pelare. Det stora flertalet var tveksamma till det välgrundade i denna uppdelning och förespråkade en fullständig "överföring till gemenskapens behörighet" (dvs. tillämpning av sedvanliga gemenskapsförfaranden) i frågor som tillhör den nuvarande tredje pelaren (polissamarbete och straffrättsligt samarbete) eller i varje fall en vidare tillämpning av gemenskapens strukturer och mekanismer på dessa områden. De tog särskilt upp fördelarna med gemenskapsrättens rättsliga instrument, mekanismer för rättslig kontroll samt regler om öppenhet. Vissa hävdade däremot att gemenskapens beslutsförfaranden inte kan tillämpas i befintligt skick i alla de frågor som tillhör området för säkerhet och rättsliga frågor.
12. Flera konventsledamöter undrade om de som förespråkar en "överföring till gemenskapens behörighet" alltid avser samma aspekter i varje detalj och hävdade att det är nödvändigt med ett pragmatiskt synsätt som går ut på att man konkret och steg för steg undersöker vilka förbättringar som krävs i fråga om instrument och förfaranden. Det föreslogs i sammanhanget att man inom en och samma ram kan tänka sig olika beslutsförfaranden som anpassats till vissa frågors särart. Några talare ansåg avslutningsvis att en fullständig eller delvis överföring till gemenskapens behörighet av de områden som tillhör den tredje pelaren skulle medföra en maktförlust för de nationella regeringarna och parlamenten vilken skulle kunna utnyttjas av extremist- eller populistpartier.
13. Frågan om demokratisk legitimitet och kontroll togs upp vid ett flertal tillfällen. Många konventsledamöter gav uttryck för önskemål att Europaparlamentet skall bli medlagstiftare såväl på de områden som redan överförts till gemenskapens behörighet som i fråga om unionens lagstiftande verksamhet på det straffrättsliga området, under alla omständigheter när det gäller den del som hänför sig till straffrättsligt samarbete. Andra krävde att de nationella parlamentens roll skall stärkas, vilket emellertid inte skall tolkas som ett alternativ till föregående förslag. Ett antal talare kritiserade frånvaron av kontroll eller den bristfälliga kontrollen av unionens organ på den tredje pelarens område, t.ex. Europol (vissa nämnde även Eurojust), och krävde att det skall införas en kontroll på europeisk nivå. En konventsledamot ansåg att den kontroll som för närvarande utförs av de nationella parlamenten är tillfredsställande.

14. Man tog upp olika modeller för en sådan, mer långtgående kontroll av dessa gemensamma organ: att Europaparlamentet och närmare bestämt ett särskilt utskott i detta utför kontrollen, att de integreras i en gemenskapsordning, t.ex. att de underordnas kommissionen, eller att det inrättas en ny hög representant för unionen som agerar som förhandlingspartner för de nationella parlamenten på den tredje pelarens område och som är ansvarig för att dessa organ fungerar väl.
15. Ett antal talare kritiserade uppdelningen av initiativrätten mellan kommissionen och medlemsstaterna, och de flesta ansåg att kommissionen härnäst bör ha exklusiv initiativrätt. I detta sammanhang föreslogs det även att medlemsstaternas initiativ skall genomgå en föregående rättslig kontroll.
16. Det stora flertalet konventsledamöter ville överge enhällighetsregeln för asyl- och invandringsfrågor (första pelaren) samt på det straffrättsliga området (tredje pelaren).
17. När det gäller den nuvarande tredje pelarens områden, ansåg ett stort antal talare att det krävs bättre rättsliga instrument som är lättare att använda. Dessa konventsledamöter konstaterade bl.a. att konventionsformen har blivit föråldrad, eftersom ratificeringsförfarandena tar överdrivet lång tid. Flera betonade att det är nödvändigt med samma instrument som inom gemenskapsrätten och då särskilt instrument som har direkt effekt, dvs. är direkt tillämpliga i likhet med förordningen på gemenskapspolitikens område. Vid ett flertal tillfällen nämndes svårigheterna att avgränsa och tillämpa "rambeslut" och "beslut" enligt det gällande EU-fördraget.
18. Ett stort antal konventsledamöter begärde att domstolen skall ges större befogenheter och att den skall få fullständig befogenhet på de områden som tillhör den nuvarande tredje pelaren. Vissa nämnde uttryckligen att det bör införas ett rättsmedel för enskilda på dessa områden. Flera konventsledamöter underströk även att kommissionen bör kunna vända sig till domstolen inom ramen för förfaranden vid fördragsbrott mot medlemsstaterna.

19. Vissa begärde att de särskilda klausulerna om deltagande (möjlighet att delta) som vissa medlemsstater för närvarande utnyttjar skall ses över. Det har ibland föreslagits att de skall ersättas med möjligheten till konstruktiv röstnedläggning.

iv) Samarbetsinstrument

20. Flertalet beklagade att Europol inte har de rättsliga medel och den utrustning som krävs för att utföra sina uppdrag och önskade att Europol snabbt skall bli operationellt i praktiken. Europol bör i detta syfte få förstärkta operativa medel och befogenheter, varvid de senare, som vissa talare framhållit, bör omfatta dels befogenheten att be nationell polis inleda undersökningar, dels möjligheten att utföra konkreta undersökningsåtgärder tillsammans med de nationella myndigheterna. Denna förstärkning av Europol bör åtföljas av en mer långtgående parlamentarisk (se ovan!) och rättslig kontroll. Vissa krävde en rättslig kontroll i nivå med kontrollen över nationell polis och ställde sig tveksamma till Europoltjänstemännens immunitet. Man tog även upp behovet att förstärka OLAF (kommissionens byrå för bedrägeribekämpning) och att främja synergien mellan OLAF, Europol och Eurojust. Andra konventsledamöter önskade slutligen att man först fullt ut skall utnyttja möjligheten till ett effektivt samarbete mellan de nationella polisstyrkorna. Detta kan intensifieras ytterligare.
21. Många är av den uppfattningen att även Eurojust behöver utvecklas, och flera anser att den kan föregripa en europeisk åklagare. Enligt vissa bör en sådan åklagare kunna väcka talan vid en europeisk domstol för ett visst bestämt antal brott (vissa vill börja med bedrägerier som drabbar gemenskapens ekonomiska intressen) medan andra anser att åklagaren endast bör kunna väcka talan vid nationella domstolar.

22. Unionens yttre gränser nämndes vid ett flertal tillfällen. I stort sett samtliga talare förespråkade en förstärkt kontroll som utövas gemensamt. Enligt ett stort antal talare skulle detta ske genom att det inrättas en gemensam gränsvaktsskår. Andra förordade ett närmare samarbete mellan medlemsstaternas enheter samt samordnade utbildningsinsatser. Det har framförts diverse mellanliggande förslag för att förbättra den nuvarande situationen, t.ex. att ha en stegvis övergång till en gemensam ordning, varvid det första steget skulle bestå i en stödcell för de nationella myndigheterna. Vissa yrkade på ekonomisk solidaritet och önskade att bördorna skall fördelas på ett sätt som gynnar de medlemsstater som av olika skäl, i synnerhet geografiska, har ansvaret för en större del av de gemensamma yttre gränserna.
23. Ordföranden avslutade diskussionen med att betona dess höga kvalitet och att det varit möjligt att fördjupa sig i ett viktigt ämne. De förslag som konventsledamöterna lagt fram har varit nyanserade. Ordföranden önskade att den gränsöverskridande brottsligheten skall diskuteras ytterligare. När det gäller frågan om uppdelningen i pelare, föreslog han ett pragmatiskt tillvägagångssätt som innebär att man förutsättningslöst undersöker vilka åtgärder som bäst kan behandlas enligt det ena eller det andra förfarandet.
24. Ordföranden angav att presidiet inom kort kommer att föreslå att det inrättas en arbetsgrupp för dessa områden, så att man grundligt kan behandla vissa frågor.

III. De nationella parlamentens roll i den europeiska konstruktionen

25. Ordföranden fäste konventsledamöternas uppmärksamhet på de tre frågor om de nationella parlamentens roll som återfinns i Laekenförklaringen. Han meddelade att för att underlätta diskussionerna hade sekretariatet förelagt konventsledamöterna två dokument, varav det ena är ett beskrivande diskussionsunderlag (CONV 67/02) som i stora drag anger de nationella parlamentens nuvarande befogenheter inom ramen för fördragen samt räknar upp ett antal förslag om parlamentens framtida roll. Det andra dokumentet (CONV 68/02) innehåller frågor som konventsledamöterna kan hänvisa till under diskussionerna.

26. Eftersom en stor del av talarna faktiskt hänvisat till frågorna i ovannämnda dokument, kommer dessa även att utgöra grunden för föreliggande not.

i) Hur kan man bistå de nationella parlamenten i deras betydelsefulla roll för att garantera att unionens verksamhet har demokratisk legitimitet?

27. De flesta talarna ansåg att de nationella parlamenten bör vara mer involverade i unionens verksamhet. Detta kan ske bl.a. via en effektivare kontroll av de nationella regeringarna (de skandinaviska ländernas kontrollmekanismer framhölls). De nationella parlamenten bör involveras i lagstiftningsförfarandet i ett tidigare skede. Vissa föreslog därför att kommissionen skall översända alla lagstiftningsförslag direkt till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till Europaparlamentet och rådet samt att de nationella parlamenten dessutom skall kunna delta i den årliga diskussionen om kommissionens arbetsprogram.

ii) Förfarandena för de nationella parlamentens kontroll av de ståndpunkter som deras regeringar intar i rådet varierar från en medlemsstat till en annan. Vore det inte fördelaktigt att utvärdera vilka av dessa förfaranden som är mest effektiva samt utbyta bästa metoder, trots att dessa förfaranden naturligtvis faller under de nationella befogenheterna?

28. Konventsledamöterna framhöll att det givetvis åligger varje parlament att fastställa sina egna regler för den politiska kontrollen av respektiver regeringar. Det medgavs emellertid allmänt att det vore nyttigt med ett informationsutbyte om de mekanismer som fungerar bäst. Det påpekades att den politiska kontrollen bör ske på förhand om den skall vara effektiv, dvs. innan rådet har fattat beslut. Man nämnde i sammanhanget praxis att fastställa ett förhandlingsmandat och hänvisade till bidrag från finländska (CONV 82/02) och svenska (61/02) representanter. Vissa ansåg emellertid att den parlamentariska praxis att ge regeringsföreträdarna ett förhandlingsmandat inte får vara alltför rigid, då regeringarna bör förfoga över ett visst utrymme för egen bedömning, annars skulle blockeringarna i rådet hopa sig. Ett antal talare menade att när rådet uppträder lagstiftare, bör dess överläggningar

vara offentliga för att underlätta att de nationella parlamenten på ett effektivt sätt kan kontrollera sina respektive regeringar. Vissa tillade att om rådets överläggningar var bättre organiserade, skulle också det bidra till att man uppnår detta mål. Flera konventsledamöter föreslog vidare att medlemsstaternas delegationer vid rådet skulle kunna innehålla en företrädare för de nationella parlamenten, men andra konventsledamöter var tveksamma till idén.

iii) Bör de befintliga mekanismerna för samarbete mellan de nationella parlamenten förstärkas? Och med Europaparlamentet?

29. Det vore positivt med ett bättre övergripande samarbete mellan de nationella parlamenten om unionens verksamhet. Ett visst antal konventsledamöter förordade att COSAC skall stärkas (fler möten, ständigt sekretariat och omröstning med kvalificerad majoritet snarare än enhällighet). Andra konventsledamöter var emellertid kritiska till hur COSAC fungerar och tveksamma till dess roll. Det föreslogs att samarbetet mellan de nationella parlamentens specialiserade utskott och motsvarande utskott i Europaparlamentet skall utökas. Vissa föreslog dessutom att de nationella parlamenten skall kunna fråga ut kommissionen och i det syftet komma till Europaparlamentet och inrätta kontor i Bryssel för att följa Europaparlamentets arbete.

iv) Bör de nationella parlamenten vara kollektivt representerade i en ny institution? Om svaret är ja, vilken sammansättning och vilka befogenheter bör denna institution ha?

30. Det stora flertalet konventsledamöter var tveksamma till nyttan med att inrätta en ny institution som endast skulle representera de nationella parlamenten. Det finns en risk att inrättandet av en ny institution skulle leda till att medborgarna uppfattar unionens institutionella konstruktion som mer komplex och mindre lättöverskådlig. Vissa betonade även att en sådan institution, oavsett om den skulle utgöra Europaparlamentets andra kammare eller en oberoende kammare, skulle försvaga Europaparlamentet politiskt, även om detta som regel bör bli medlagstiftare. Samma reservationer förekom mot förslaget att Europaparlamentarikerna även skall vara ledamöter av respektive nationella parlament.

31. Vissa konventsledamöter föreslog emellertid att en kongress, som består av företrädare för de nationella parlamenten och Europaparlamentet, kan sammanträda bl.a. för att välja kommissionens ordförande.
32. Vissa ansåg att kontrollen av subsidiaritetsprincipen bör vara av politisk natur, såvida subsidiaritetsprincipen och avgränsningen av befogenheterna mellan unionen och medlemsstaterna skulle leda till sådana problem samt underströk att de nationella parlamenten bör involveras i denna kontroll (vissa nämnde att man med fördel kan undersöka idén med en ad hoc-kommitté). Andra konventsledamöter, som grundar sin ståndpunkt på uppfattningen att unionen är en rättslig gemenskap, anser att denna kontroll bör vara av rättsligt slag, och frågan ställdes om denna kontroll bör utövas på förhand eller i efterhand, liksom även frågan om huruvida de nationella parlamenten kan få rätt att vända sig till domstolen i detta avseende.
- v) Bör det vara obligatoriskt att höra de nationella parlamenten för den händelse att det planeras en utvidgning av befogenheterna? Om svaret är ja, i vilken form?
33. Vissa inlägg gick ut på att de nationella parlamentens skall höras i synnerhet på de områden där Europaparlamentets medverkan inte är särskilt betydande (t.ex. utrikes- och säkerhetspolitiken, politiken för rättsliga och inrikes frågor). Vissa konventsledamöter föreslog dessutom att de nationella parlamenten kan höras inom ramen för en klausul i stil med artikel 308 i EG-fördraget, vilken medger att unionen i exceptionella fall vidtar åtgärder även då det inte finns något uttryckligt överlämnande av befogenheter. Vissa föreslog att en instans av konventsmodell bör konsulteras vid översyn av fördragen eller ändring av unionens befogenheter.
34. Ordföranden avslutade denna punkt på dagordningen med att säga att konventsledamöterna snarast verkade böjda att förbättra det nuvarande systemet. Han undrade emellertid om inte medborgarna kanske väntar sig mer av konventets arbete och uppmanade för sin del ordföranden för arbetsgruppen för de nationella parlamenten att inte utesluta ett nyskapande initiativ.

IV. Arbetsgruppernas sammansättning

35. Ordföranden hänvisade till dokument CONV 77/02 som innehåller den av presidiet fastställda sammansättningen av arbetsgrupperna och angav att konventsledamöternas förstahandsval i de flesta fall kunnat tillgodoses. Det är endast i några få fall som andrahandsvalet har kommit i fråga på grund av det mycket stora intresset för vissa arbetsgrupper. Ingen konventsledamot har fått plats i en arbetsgrupp som han angivit som tredjehandsval.
36. När det gäller inrättandet av arbetsgrupper i framtiden – en fråga om togs upp vid förra plenarmötet samt däremellan i skriftlig form – erinrade ordföranden om det tillvägagångssätt som bekräftades vid förra debatten om rättsliga och inrikes frågor och som går ut på att konventet bör utföra det huvudsakliga arbetet och att man bör undvika att detta styckas upp genom inrättandet av arbetsgrupper. Arbetsgruppernas uppgift är att närmare undersöka specifika frågor vilka fastställts i samband med plenarmötesdiskussioner och i förhållande till dessa, i syfte att rapportera tillbaka till konventet om möjliga alternativ för dessa specifika frågor. Politiska frågor av allmän karaktär kommer även i fortsättningen att diskuteras vid plenarmötena.
37. Ordföranden uppmanade arbetsgruppernas ordförande att söka efterkomma begäran om att de första sex arbetsgrupperna skall rapportera till konventet tidigare än vad som först avsetts, så att samtliga arbetsgrupper i möjligaste mån kan avsluta sitt arbete redan i september eller oktober.
- Ordföranden kunde därefter konstatera att det vid den föregående debatten om området med frihet, säkerhet och rättvisa framkommit att det finns ett behov att inrätta en arbetsgrupp som kan fördjupa sig i ett antal specifika frågor och vars mandat presidiet inom kort kommer att fastställa. Som exempel på frågor som bör tas upp angav ordförande bl.a. frågan om en bättre definition av befintliga uppgifter mellan medlemsstaterna och unionen samt frågan om villkoren för unionens agerande på dessa områden, inbegripet frågan om dessa kan överföras till gemenskapsordningen.

38. Ordföranden tillade att man vid nästa plenarmötesdebatt om unionens yttre verksamhet troligen kommer att kunna identifiera vissa tekniska frågor för en arbetsgrupp att fördjupa sig i och att det kommer att framgå av kommande diskussioner huruvida det är lämpligt att inrätta arbetsgrupper.
39. På begäran av en konventsledamot angav de sex första arbetsgruppernas ordförande datum för arbetsgruppernas första möten.

V. Övriga frågor

– Mötet den 24–25 juni om det civila samhället

40. Ordföranden erinrade om syftet med och det speciella formatet för nästa möte, vilket kommer att hållas i parlamentets stora plenisal, så att man bland konventsledamöterna kan välkomna företrädarna för det civila samhällets organisationer och föra en dialog med dem, bl.a. tack vare systemet med blå kort. Det är vidare bestämt att en konventsledamot per land skall rapportera om de nationella diskussionerna med det civila samhället. Ordföranden hänvisade dessutom till dokument CONV 79/02 om de åtta kontaktgruppernas möten med det civila samhällets organisationer och uttryckte sin förhoppning att många konventsledamöter kommer delta i dessa åtta möten.

– Ungdomskonventet

41. Ordföranden nämnde förberedelserna inför ungdomskonventet i Bryssel den 9–12 juli och tackade konventsledamöterna för deras ansträngningar att välja ut representativa och motiverade ungdomar. Han meddelade att mer omfattande information om detta viktiga möte kommer att ges vid nästa konventsmöte.
42. Ordföranden avslutade mötet med att erinra om att nästa möte den 24 juni från kl. 14.30 och tisdagen den 25 juni från kl. 9.30 i huvudsak kommer att ägnas åt dialogen med det civila samhället. Vid mötet kommer ordföranden även att rapportera till konventet om Europeiska rådets möte i Sevilla, där han i enlighet med Laekenförklaringen kommer att avlägga en muntlig rapport om hur konventets arbete fortskrider.