

**NOT**

---

Ärende: Sammanfattande rapport från plenarmötet  
– Bryssel den 12–13 september 2002<sup>1</sup>

---

**I. Öppnande av mötet**

Konventets ordförande, Valéry Giscard d'Estaing, öppnade mötet. Ordföranden lämnade inledningsvis upplysningar om arbetsprogrammet under de närmaste månaderna.

Ordföranden började med att framhålla vikten av att systemet förenklas, så att det blir klarare, mer begripligt och därigenom även mer godtagbart. Den europeiska konstitutionen måste kunna presenteras på ett sätt som är begripligt för Europas gymnasister i samhällskunskapsundervisningen. Ordföranden erinrade om att denna förenkling i sig är mycket komplicerad och kräver att politiska val görs, men även att ett stort antal rättsliga frågor löses. Två olika typer av förenkling bör genomföras parallellt, nämligen

- förenklingen av instrument och förfaranden, dvs. den operativa och institutionella strukturen,
- förenklingen av själva texterna och fördragen, dvs. den konstitutionella strukturen.

---

<sup>1</sup> Ett fullständigt referat från plenarmötet finns på webbplatsen:  
<http://european-convention.eu.int>

Fyra nya arbetsgrupper, som skall rapportera till konventet mellan november och december, kommer att inleda sitt arbete de närmaste dagarna. Tre frågor har redan tagits upp under plenardebatterna (yttre åtgärder, försvar och området med säkerhet och rättvisa). Den fjärde (förenkling av förfaranden och instrument) kommer att diskuteras under detta plenarmöte. Arbetsgrupperna kan alltså behandla dessa frågor ingående utifrån de synpunkter som konventsledamöterna framfört.

Konventet kommer under tiden av få rapporter från arbetsgrupperna i första omgången, först om subsidiaritet och frågan om status som juridisk person, vilka kommer att vara de viktigaste punkterna på dagordningen vid det första oktobermötet. I slutet av december bör konventet ha fått och diskuterat rapporten från alla tio arbetsgrupperna och kommer då att förfoga över tio byggelement som är centrala för arbetets slutetapp. Ordföranden betonade att det är absolut nödvändigt att arbetsgrupperna under sina diskussioner vägleds av enkelhet.

Parallellt med arbetsgrupperna kommer konventet att fortsätta att diskutera slutproduktens form, dvs. utkastet till konstitutionellt fördrag för Europa. Presidiet har för avsikt att vid andra mötet i oktober för konventet lägga fram ett utkast till "struktur" till det nya fördraget. Mot bakgrund av detta har presidiet inlett, men inte avslutat, diskussionerna om den fördragsstruktur som det bör rekommendera konventet. Ordföranden nämnde ett "diskussionsunderlag" från sekretariatet om förenklingen av fördragen, som har skickats ut för att förklara problemen i denna ytterst komplicerade fråga: skall man konsolidera, kodifiera eller slå samman de nuvarande fördragen? Det finns kopplingar mellan denna fråga och frågan om juridisk person. Om den arbetsgrupp där vice ordförande Giuliano Amato är ordförande rekommenderar att man beviljar status som enda juridiska person och om konventet accepterar denna rekommendation, skulle man kunna tänka sig en sammanslagning av de två nuvarande fördragen, EG-fördraget och Fördraget om Europeiska unionen (en fråga som kommer att tas upp vid det första plenarmötet i oktober). Presidiet kommer i sitt dokument om "strukturen" i det nya fördraget att uttala sig om huruvida man efter sammanslagningen bör välja ett enda sammanslaget fördrag eller om man eventuellt bör göra en ny vertikal uppdelning i en konstitutionell del och en del som ägnas åt politikens innehåll (en fråga som kommer att tas upp vid det andra oktobermötet).

I början av nästa år kommer presidiet, utifrån den struktur som kommer att ha diskuterats under hösten och på grundval av olika byggelement som samlats mellan oktober och december tack vare debatten om arbetsgruppernas rapporter, att bygga upp ett fylligare förslag som det kommer att

lägga fram för konventet. Ordföranden betonade i samband med detta att ledamöternas bidrag är viktiga och betydelsefulla och nämnde särskilt utkastet från Andrew Duff.

## **II. Förenkling av instrument och förfaranden**

Vice ordföranden, Giuliano Amato, som är ordförande i arbetsgruppen för förenkling av lagstiftningsförfaranden och instrument inledde debatten. I sitt inlägg lade han tonvikten på det överdrivet stora antalet instrument och det komplicerade systemet för beslutsfattande.

Det rådde mycket bred enighet om att instrument och förfaranden snabbt måste förenklas (särskilt inför utvidgningen, vilket några erinrade om), men många talare framhöll att förenklingen inte är ett mål i sig utan ett instrument för demokrati och effektivitet.

Debatten kretsade kring följande fyra frågor:

- i) Hur skall man minska antalet instrument som unionen förfogar över för att utöva sina befogenheter och hur skall man klargöra deras rättsverkan?*

Man är överens om behovet att minska antalet instrument. En mycket stor del av talarna förespråkade också att benämningen på gemenskapens rättsliga instrument ändras så att den ligger närmare medlemsstaternas traditioner. "Man måste kalla kända företeelser vid kända namn." Gemenskapens bindande rättsliga instrument med allmän räckvidd kan kallas "europeiska lagar" i stället för förordningar och "europeiska ramlagar" i stället för direktiv. Beteckningen förordning bör förbehållas genomförandenormerna (tredje nivån).

Likriktningen av instrumenten i de tre pelarna togs upp av några konventsledamöter, särskilt mellan den första (gemenskapen) och den tredje (straffrättsligt samarbete).

Visa talare lade tonvikten på minskningen av antalet icke bindande instrument, vilket i stor utsträckning orsakar förvirring bland allmänheten. Andra försvarade flexibilitet i förteckningen över instrument och några vidhöll att det är omöjligt att upprätta ett samband mellan de olika typerna av

rättsliga instrument och behörighetskategorierna. Några konventsledamöter begärde att den öppna samordningsmetoden införs i fördragen.

- ii) *Är det nödvändigt att göra en tydlig klassificering av de rättsliga instrumenten efter deras rang (normhierarki)?*

Frågan om en begripligare benämning av gemenskapens rättsakter som är mer anpassad till deras rättsverkan har satts i samband med inrättandet av en tydligare normhierarki, som begärts av många konventsledamöter. Ganska många konventsledamöter anser att en sådan hierarki i första hand bör bidra till att göra större åtskillnad mellan de normer (andra nivån) som omfattas av den lagstiftande funktion som utövas av rådet och Europaparlamentet och de normer (tredje nivån) som omfattas av den verkställande funktionen. Vissa anser att denna funktion uteslutande bör tilldelas kommissionen under kontroll av rådet och parlamentet. Det skulle alltså finnas tre normnivåer, dvs.

konstitutionella normer, lagar och förordningar. En konventsledamot förespråkade en ännu mer djupgående förenkling: man borde bara ha lagar och rekommendationer. Vissa ansåg att kommissionens oavhängighet och ansvar vid antagandet av genomförandenormer bör förstärkas. Andra ansåg att det inte är möjligt att i unionen extrapolera den klassiska principen om maktfördelning.

Normerna på andra nivån kan anta formen av lagar eller ramlagar. En tredje kategori har föreslagits av ganska många talare: "grundläggande lagar", som skall förbehållas frågor av konstitutionell natur. Några konventsledamöter anser att en koppling skall göras mellan de olika kategorierna instrument eller rättsakter och respektive antagningsförfaranden. Vissa föreslog till och med att omröstning med enhällighet i rådet skall tillämpas endast när det gäller grundläggande lagar.

Enligt några ledamöter skulle en tydligare normhierarki kunna bidra till att ansvaret gentemot medborgarna definieras bättre, såväl inom unionen, bland institutionerna, som mellan unionen och medlemsstaterna. Några konventsledamöter höll däremot fast vid tvådelningen av den verkställande funktionen eller också framhöll de farorna med en alltför enkel hierarki. Andra underströk att det viktigaste var kvaliteten på de lagar som skall tillgodose medborgarnas behov och inte deras klassificering i sig: för medborgarna är det inte särskilt viktigt vad lagarna kallas eller hur många de är, det är deras kvalitet som räknas.

Frågan om kommittéförfarandet togs upp av några konventsledamöter. De skulle alla vilja förbättra öppenheten och göra kommittéförfarandena mindre komplicerade. Vissa ville begränsa deras uppgifter till enbart rådgivande funktioner. Andra försvarade deras roll hos kommissionen som en mycket användbar källa till sakkunskap för tillämpningen av gemenskapsreglerna. En konventsledamot begärde att kommittéerna skall avskaffas och flera begärde att deras antal skall minskas.

*iii) Hur rationaliserar man på bästa sätt samtliga nuvarande lagstiftningsförfaranden? Hur minskar man antalet?*

Många konventsledamöter begärde att medbeslutandeförfarandet med omröstning med kvalificerad majoritet i rådet skall tillämpas allmänt. Det skulle vara den allmänna regeln för beslutsfattandet på lagstiftningsnivå. Många förespråkade att samarbetsförfarande skall avskaffas. Många talare ansåg att samtyckesförfarandet endast bör tillämpas vid ratificeringen av internationella avtal.

Frågan om lagstiftningsinitiativet diskuterades ingående. Inför majoritetsuppfattningen att kommissionens nästan helt exklusiva initiativrätt skall bevaras, krävde några att rådet och /eller Europaparlamentet skall få rätt att lägga fram förslag till lagstiftning. I samband med detta erinrades om att kommissionen bara handlar på eget initiativ i ungefär 10 % av fallen, för övrigt uppfyller den önskemål från rådet eller parlamentet eller t.o.m. arbetsmarknadens parter.

*iv) Kan man förenkla vissa förfaranden? Medbeslutandeförfarandet? Budgetförfarandet?*

Vissa konventsledamöter anser inte att förenklingen av förfarandena är ett mål i sig. Det som är viktigt är att garantera den demokratiska kontrollen. Några föreslog dock, inom ramen för medbeslutandet och i en önskan att påskynda förfarandet, en formalisering av de interinstitutionella mekanismer för dialog (informella trepartsmöten) som dikterats av praxis.

När det gäller förfarandet för antagandet av budgeten tycks det råda bred enighet om att avskaffa klassificeringen av utgifter i obligatoriska och icke obligatoriska utgifter. Ganska många konventsledamöter begärde att budgetförfarandet skall ersättas av medbeslutandeförfarandet. Vissa begärde att man i fördragen för in mekanismen för interinstitutionella avtal om budgetplanen. Vissa talare tog upp frågorna om unionens finansiering.

### **III. Redogörelse för hur långt arbetet har kommit i arbetsgrupp I – subsidiaritetsprincipen** **– av dess ordförande Iñigo Mendez de Vigo**

Enligt Iñigo Mendez de Vigo är subsidiaritetsprincipen en aktiv princip som kontrolleras av institutionerna. Utifrån detta konstaterande har arbetsgrupperna inriktat sig på att förbättra systemet. Följande två idéer har varit utgångspunkten:

- Inga nya institutioner eller organ får inrättas.
- Lagstiftningsförfaranden får inte blockeras, hindras eller göras ännu mer komplicerade.

Arbetsgruppen följer följande riktlinjer:

- Under den fas som föregår lagstiftningen bör kommissionen i ännu högre grad klargöra följderna av sitt förslag för budgeten och lagstiftningen.
- Under lagstiftningsförfarandet håller arbetsgruppen på att diskutera en mekanism för tidig varning, där de nationella parlamenten skall vara huvudaktörerna. Om denna mekanism utlöses av ett betydande antal parlament skall lagstiftaren motivera rättsakten i fråga ännu mer med avseende på subsidiaritetsprincipen. Om ett betydande antal (som skall fastställas) parlament ingriper måste kommissionen granska sitt förslag på nytt. Det föreslås även en liknande kontroll från de nationella parlamentens sida, när det gäller texter som föreläggs förlikningskommittén. Det är inte fråga om en vetomekanism, utan snarare om en politisk kontroll.
- När lagstiftningsförfarandet har avslutats kan de nationella parlamenten överklaga vid domstolen om de tidigare har använt sig av mekanismen för tidig varning.

Efter Iñigo Mendez de Vigos redogörelse, som var mycket efterlängtd, gav vissa talare uttryck för sina farhågor i samband med att de nationella parlamenten skulle få rätt att överklaga inför domstolen: en del av dem ansåg att kopplingen till mekanismen för tidig varning skulle få

parlamenten att skaffa sig rätt att överklaga genom att systematiskt utnyttja mekanismen för tidig varning, andra ansåg att det skulle finnas en risk för att medlemsstaternas institutionella enhet vis à vis unionen bryts. Man diskuterade även om regioner med lagstiftningsbefogenheter skall kunna delta i kontrollen av subsidiariteten. Flera konventsledamöter uttryckte sin tillfredsställelse över den goda samordningen med arbetsgruppen för de nationella parlamenten.

#### **IV. Redogörelse för hur långt arbetet har kommit i arbetsgrupp III – status som juridisk person – av dess ordförande Giuliano Amato**

Vice ordförande Giuliano Amato redogjorde sedan för framstegen i arbetsgruppen för status som juridisk person (WG III), där han är ordförande.

Det rådde enhällighet om att uttryckligen tillerkänna unionen status som juridisk person och därigenom göra slut på den osäkerhet som omger denna fråga. Detta är viktigt för att bekräfta unionens internationella identitet. Det råder också mycket bred enighet om att EU:s juridiska person skall slås samman med gemenskapernas juridiska personer, vilket stöds av utfrågningen av institutionernas juridiska avdelningarna. Det är en viktig förenkling av det nuvarande systemet gentemot omvärlden.

Genom sammanslagningen av de juridiska personerna uppkommer frågan om det fortfarande skall finnas två huvudfördrag (FEU och FEG). Om fördragen slås samman skulle tanken på en verklig enda institutionell ram stärkas, dock utan att det påverkar de särdrag som är utmärkande för unionens olika pelare, särskilt när det gäller beslutsförfarandena och åtgärdsinstrumenten.

#### **V. Arbetsgruppernas sammansättning (andra omgången)**

Sammansättningen av den andra omgången arbetsgrupper har överlämnats till konventet.

#### **VI. Frågestunden**

Inga frågor.

## **VII. Tidsplan för mötena 2003**

Tidsplanen för mötena 2003 har överlämnats till konventet.

## **VII. Konventets nästa möte**

Mötets ordförande, Giuliano Amato, meddelade att konventets nästa möte den 3–4 oktober kommer att ägnas åt att diskutera rapporterna från arbetsgruppen för status som juridisk person och arbetsgruppen för subsidiaritetsprincipen. Konventet kommer även att ta del av Antonio Vitorinos och Gisela Stuarts redogörelser för hur långt arbetet kommit i deras respektive arbetsgrupper: "Stadgan om de grundläggande rättigheterna" och "De internationella parlamentens roll".

---



**Talarlista i turordning  
Plenarmötet den 12–13 september 2002**

**Torsdagen den 12 september**

Allmän debatt (förenkling av instrumenten) – Frågorna i och ii

Ordförande Valéry GISCARD d'ESTAING

Giuliano AMATO, vice ordförande

Peter GLOTZ

Jozef OLEKSY

Timothy KIRKHOPE

Mesut YILMAZ

Michael FRENDÓ

Pierre LEQUILLER

Lamberto DINI

Peter HAIN

Michel BARNIER

*(Blå kort: Rack, Voggenhuber)*

Klaus HÄNSCH

Ayfer YILMAZ

Peter SERRACINO-INGLOTT

Peter SKAARUP

Andrew DUFF

Maria BERGER

Josep BORRELL FONTELLES

Ernani LOPES

Anne VAN LANCKER

Ali TEKIN

Antonio TAJANI

*(Blå kort: McCormick)*

Matjaz NAHTIGAL

Reinhard Eugen BÖSCH

Alfonso DASTIS

Elio DI RUPO

David HEATHCOAT-AMORY

Hannes FARNLEITNER

Matti VANHANEN

Gianfranco FINI

William ABITBOL

Jürgen MEYER

Pierre MOSCOVICI

*(Blå kort: Duff, Barnier, Heathcoat Amory, Abitbol)*

Cristiana MUSCARDINI

Pervenche BERES

Alberto COSTA

2. Lägerapport om arbetet i arbetsgrupp I – subsidiaritetsprincipen

Ordförande Valéry GISCARD d'ESTAING

Iñigo MENDEZ de VIGO, ordförande i arbetsgruppen

*(Blå kort: Stuart, Lamassoure, Barnier, Katiforis, McAvan, Van der Linden, Lennmarker,*

*Haenel, Farnleitner, McCormick, Duff, Christophersen, Dastis)*

3. Lägerapport om arbetet i arbetsgrupp III – status som juridisk person

Ordförande Valéry GISCARD d'ESTAING

Giuliano AMATO, ordförande i arbetsgruppen

*(Blå kort: Carnero Gonzalez, Barnier)*

**Fredagen den 13 september**

5. Allmän debatt (förenkling av förfarandena) – Frågorna iii och iv

Ordförande Giuliano AMATO

Edmund WITTBRODT

Gundars KRASTIS

Marietta GIANNAKOU

Henning CHRISTOPHERSEN

Carlos CARNERO

Meglana KUNEVA

Elmar BROK

Maria Eduarda AZEVEDO

*(Blå kort: Hanni, Paciotti, Tomlinson, Lennmarker)*

William ABITBOL

Paolo PONZANO

Hans van MIERLO

Diego LOPEZ GARRIDO

Bobby McDONAGH

Gisela STUART

Adrian SEVERIN

Jan KOHOUT

Sylvia-Yvonne KAUFMANN

*(Blå kort: Duff, Würmeling, De Rossa, Barnier, Speroni, Haenel, Maij-Weggen, Bruton, Barnier)*

Péter ECKSTEIN-KOVACS

Juraj MIGAS

Hanja MAIJ-WEGGEN

Neil MacCORMICK

Vytenis ANDRIUKAITIS

Henrik HOLOLEI

Alfonso DASTIS

Joachim WUERMEILING

*(Blå kort: Mac Lennan of Rogart)*

Teija TIILIKAINEN

*(Blå kort: Barnier, De Rossa, Lopez Garrido)*