



EUROPEISKA KONVENTET
SEKRETARIATET

Bryssel den 13 december 2002 (8.1)

CONV 449/02

NOT

Ärende: Sammanfattande rapport från plenarmötet
– Bryssel den 5–6 december 2002¹

I. ÖPPNANDE AV MÖTET

1. Föredragning av Romano Prodi, kommissionens ordförande, av ett meddelande från kommissionen.

Ordföranden Valéry Giscard d'Estaing öppnade konventets plenarmöte och hälsade kommissionens ordförande Romano Prodi välkommen. Denne föredrog kommissionens meddelande av den 4 december 2002 om den institutionella strukturen (KOM(2002) 728 slutlig).

2. Förenkling av instrument och lagstiftningsförfaranden
– **debatt om rapporten från arbetsgrupp IX med Giuliano Amato som ordförande (dok. CONV 424/02)**

i. Föredragning av Giuliano Amato

Giuliano Amato betonade först att förenklingen av förfaranden och instrument inte är en rent teknisk verksamhet utan också har politiska förtecken. Beslutsförfarandena varierar nämligen beroende på om de innehåller viktiga politiska val eller inte.

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

Giuliano Amato sade att man i rapporten försöker att minska antalet instrument från 15 till 6 genom att skilja dem åt med hänsyn till deras verkan. Det rör sig om

- bindande rättsinstrument, lagar och ramlagar som avses ersätta de nuvarande förordningarna respektive direktiven; vissa nuvarande "beslut" som antagits inom ramen för de så kallade kompletterande befogenheterna skulle också utformas som "lagar",
- bindande instrument utan lagstiftningskaraktär, beslut och förordningar,
- icke bindande instrument, rekommendationer och yttranden.

Dessa instrument skulle också användas för de nuvarande avdelningarna V och VI i EU-fördraget. Följaktligen skulle det främsta instrumentet inom avdelning V bli "GUSP-beslut" (och "genomförandebeslut på GUSP-området"), medan lagar och ramlagar skulle användas på området rättsliga och inrikes frågor.

De så kallade atypiska rättsakterna (slutsatser, resolutioner, meddelanden, ...) behålls för flexibilitetens skull, men de bör bara användas när det inte föreskrivs att en formell rättsakt skall användas. Giuliano Amato påminde om att arbetsgruppen rekommenderar att den öppna samordningsmetodens existens bekräftas i det konstitutionella fördraget, samtidigt som det preciseras att denna typ av samordnade åtgärder mellan medlemsstaterna inte kan ersätta unionens verksamhet på områden där den har behörighet.

Som Giuliano Amato förklarade har arbetsgruppen bemödat sig om att fastställa att begreppet rättsakt gäller akter som innehåller vad som är väsentligt på ett visst område eller nya politiska val. Lagstiftaren skulle behålla ett visst utrymme för egna bedömningar när det gäller tolkningen av detta begrepp. Som en uppmaning till lagstiftaren att inte ägna sig åt att reglera tekniska och detaljerade aspekter av en rättsakt framfördes tanken på en ny typ av akt, "den delegerade akten", där man i detalj utvecklar eller ändrar vissa delar av en rättsakt inom ramen för ett bemyndigande som fastställs av lagstiftaren. I princip skulle kommissionen anta de delegerade akterna. Giuliano Amato uppgav dock att rådet också kan anta sådana delegerade akter i vissa fall, bland annat då de kan tänkas höra till eventuella verkställande rådskonstellationer (Ekofin, utrikesfrågor, polissamarbete). Valet att använda sig av delegerade akter ankommer på lagstiftaren själv. Delegeringen skall omfattas av kontrollmekanismer som lagstiftaren skall fastställa i rättsakten.

När det gäller genomförandeakter påminde Giuliano Amato om att dessa i princip skall antas av kommissionen eller i vissa fall av rådet (artikel 202 i EG-fördraget) när de måste antas på unionsnivå för att genomföra en "lag" (i stället för av medlemsstaterna, vilket är den allmänna regeln). Det bör föreskrivas att genomförandeakter också kan antas av regleringsmyndigheterna (organ). Slutligen har inte heller vissa akter som antas direkt på grundval av fördragen lagstiftningskaraktär (arbetsordningar för unionens institutioner och organ, utnämningar, kommissionens eller Europeiska centralbankens tekniska verksamhet, genomförande av viktiga politiska val som ingår i fördragen).

Giuliano Amato uppgav att det stora antalet förfaranden bara är skenbart och bland annat följer av de många varianterna av samråd med en del institutioner eller organ. I rapporten rekommenderas att medbeslutandeförfarandet skall tillämpas generellt för alla rättsakter och att det skall åtföljas av omröstning med kvalificerad majoritet i rådet, med förbehåll för undantag. Samarbetsförfarandet (som för närvarande omfattar fyra rättsliga grunder) skulle avskaffas och ersättas av medbeslutandeförfarandet eller enkelt yttrande, alltefter omständigheterna. Samtyckesförfarandet skulle förbehållas ingående av vissa internationella avtal. De rättsliga grunder som nu föreskriver enkelt yttrande från Europaparlamentet bör ses över med hänsyn till de principer som fastställs i rapporten.

Giuliano Amato påpekade också att man i arbetsgruppens rapport gör bedömningen att medbeslutandeförfarandet i stort sett fungerar bra. Förlikningskommitténs sammansättning kan göras mer flexibel med bibehållande av pariteten mellan Europaparlamentet och rådet. Kommissionens ensamma initiativrätt bör inte ifrågasättas men man bör förstärka de mekanismer som redan föreskrivs i artiklarna 192 och 108 i EG-fördraget, där det anges att parlamentet eller rådet kan anmoda kommissionen att lägga fram lagstiftningsförslag. Slutligen kan en del formuleringar ses över i språkligt hänseende.

Beträffande budgetförfarandet kan några principer med anknytning till budgeten (principerna om balans, sammanhållen budget, ettårighet, budgetdisciplin, osv.) införas i konstitutionen. I rapporten föreslås dessutom en förenkling av det årliga förfarandet såtillvida att utgiftsdisciplinen skall garanteras, bland annat genom att budgetplanen, där utgiftstaken fastställs allmänt och per rubrik, formaliseras i fördraget.

Giuliano Amato avslutade sin föredragning genom att påminna om det avsnitt i rapporten som ägnas åt öppenhet, där det bland annat rekommenderas att institutionerna håller offentliga sammanträden när de utövar lagstiftningsfunktioner, samt avsnittet om lagstiftnings kvaliteten.

ii. Plenardebatt

Det rådde stor enighet om det allmänna synsättet i rapporten.

Det stora flertalet talare var positiva till arbetsgruppens rapport när det gäller förenklingen av unionens rättsakter. Samtliga talare förordade sålunda en radikal nedskärning av antalet rättsinstrument inom unionen (från 15 till 6). Konventsledamöterna förordade också en ändrad benämning på de båda viktigaste rättsinstrumenten, från "förordning" och "direktiv" till "lag" respektive "ramlag". Dessa ord är med lättbegripliga för medborgarna och återspeglar lagstiftningskaraktären på ett bättre sätt. Begreppet "förordning" skulle förbehållas antagandet av genomförandeakter eller "delegerade akter" (om det senare begreppet godkänns av konventet). Alla talare var sålunda eniga om att unionens rättsinstrument skall begränsas till "EU-lagar", "EU-ramlagar", "beslut" (med större tillämpningsområde än för närvarande), "förordning", "rekommendation" och "yttrande". De var också överens om att tillämpa dessa instrument även på de områden som för närvarande omfattas av avdelningarna V och VI i EU-fördraget.

Några konventsledamöter framhöll att "ramlagarna" måste vara mindre detaljerade för att ge medlemsstaterna större frihet vid genomförandet.

En del konventsledamöter ville att en ny typ av akt skulle inrättas, nämligen "grundläggande lagar", som skulle ha mindre vikt än konstitutionen men större än lagarna.

Slutligen föranledde frågan om ett införlivande av den öppna samordningsmetoden i det konstitutionella fördraget betänkligheter.

I fråga om rangordningen mellan unionens akter välkomnade många konventsledamöter tanken på att införa en rangordning i fördraget mellan unionens rättsinstrument genom att fastställandet av viktiga faktorer eller politiska val på speciella områden förbehålls "lagarna" och "ramlagarna". Detta skulle medföra att lagstiftaren kan koncentrera sig på det som verkligen är väsentligt på ett område och om det är önskvärt avbörda sig antagandet av regler av mer teknisk karaktär. Det stora flertalet talare ansåg att medbeslutandeförfarandet bör gälla som allmän regel för antagandet av sådana akter, även om undantag bör medges.

Det rådde delade meningar om att införa en andra nivå av "delegerade" akter i fördraget, vilka i detalj utvecklar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av en rättsakt. En del av talarna stödde arbetsgruppens förslag, medan andra ville att begreppet och avgränsningen mellan sådana akter och genomförandeakterna skulle preciseras ytterligare innan de uttalar sig.

Några konventsledamöter framhöll vikten av att i det konstitutionella fördraget föreskriva en återkallandemekanism ("call-back") för lagstiftaren när denne använder sig av systemet med delegerad lagstiftning.

Man påpekade också att det är nödvändigt att ge medlemsstaterna större spelrum för tillämpningen av unionsakterna på nationell nivå.

Några konventsledamöter tog upp nödvändigheten att ändra artikel 202 i EG-fördraget så att det föreskrivs att genomförandebefogenheterna tilldelas av parlamentet och rådet när det gäller akter som antas genom medbeslutande. En del påpekade att det är nödvändigt att förenkla de befintliga kommittéerna om ett system med delegerade akter införs i det konstitutionella fördraget.

Beträffande förfarandena rådde stor enighet om att medbeslutandeförfarandet allmänt skall användas vid antagandet av rättsakter. Ett antal konventsledamöter framhöll dock att det är nödvändigt att föreskriva undantag för några medlemsstater på vissa särskilt känsliga områden. Man nämnde det sociala området samt beskattnings- eller jordbruksområdet. Andra konventsledamöter sade att undantag, om de skall göras, bör vara fåtaliga och väl definierade.

Några konventsledamöter ville att medbeslutandeförfarandet skall utsträckas till de fyra rättsliga grunder som nu omfattas av samarbetsförfarandet, medan andra föredrog förfarandet med enkelt yttrande. För att förstärka den demokratiska kontrollen över unionens internationella verksamhet (särskilt i fråga om handelspolitiken) begärde några att parlamentets samtycke skall krävas för ingående av samtliga internationella avtal.

När det gäller genomförandet av medbeslutandeförfarandet tog flera ledamöter upp frågan om rådets representation i förlikningskommittén och ansåg att denna fas är så viktig att det är nödvändigt att ministrarna är närvarande.

Flera talare nämnde också frågan om omröstning med enhällighet. En del rekommenderade att beslutsmetoden helt skall avskaffas, även i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Flera ansåg att omröstning med enhällighet bör behållas, men bara i rena undantagsfall. Det föreslogs också att enhälligheten i vissa fall skulle kunna ersättas genom omröstning med förstärkt kvalificerad majoritet (eller "superkvalificerad"). Några konventsledamöter ansåg dock att omröstning med enhällighet absolut bör behållas i vissa fall, även om medbeslutandeförfarandet tillämpas.

Beträffande budgetförfarandet rådde bred enighet om behovet att i en särskild artikel i det konstitutionella fördraget räkna upp de stora principerna för unionens budget. Däremot gick åsikterna isär om en förenkling av budgetförfarandet, om denna leder till att den aktuella balansen mellan institutionerna förändras, vilket ansågs oacceptabelt av flera talare. Särskilt påpekades det att ett avskaffande av åtskillnaden mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter skulle leda till att rådets rätt till sista ordet inte längre erkänns när det gäller jordbruksutgifterna, vilka betraktas som känsliga.

Andra konventsledamöter stödde förslagen i rapporten om det årliga förfarandet (förenklat medbeslutandeförfarande där Europaparlamentet har sista ordet) såvida garantier om granskning av utgifterna föreskrivs för detta. De åberopade härvid särskilt tilldelningen av rättsverkan till det system med budgetdisciplin som fastställs i budgetplanen och bibehållandet av rådets avgörande roll när det gäller unionens egna medel och antagandet av budgetplanen. Avslutningsvis önskade några talare att medbeslutandet skall vara det tillämpliga förfarandet vid antagandet av budgetplanen, den årliga budgeten och systemet med egna medel.

När det gäller öppenheten och lagstiftningens kvalitet tog flera konventsledamöter upp behovet av att se till att rådets överläggningar är offentliga när detta fungerar som lagstiftare. Andra framhöll också att det är nödvändigt att garantera den europeiska lagstiftningens kvalitet och särskilt samrådet med berörda kretsar, bland annat de regionala och lokala myndigheter som ofta har till uppgift att genomföra denna. Några konventsledamöter ansåg att användningen av upphävandeklausuler (sunset clauses) skulle kunna bidra till en förbättring av lagstiftningens kvalitet.

iii) Slutsatser

Efter debatten konstaterade ordföranden att man nått enighet om en radikal nedskärning av unionens rättsinstrument från de aktuella femton till sex instrument med benämningar som är bättre anpassade till medlemsstaternas traditioner vilket kommer att göra det möjligt för medborgarna att bättre förstå deras verkan och varifrån de fått sin legitimitet. Instrumenten skulle vara följande:

- Lagstiftaren skulle förfoga över två bindande instrument, "lagar" och "ramlagar", som skulle ersätta "förordningar" och "direktiv" och användas även på de områden som omfattas av avdelningarna V och VI i unionsfördraget, samtidigt som man värnar om den specifika karaktär som dessa områden har, om det skulle visa sig nödvändigt.
- Därefter skulle det finnas "förordningar" och "beslut" som skulle reserveras för de bindande akter som det verkställande organet antar som delegerade akter och genomförandakter.
- Slutligen skulle det finnas icke bindande instrument, "rekommendationer" och "yttranden", som skulle behålla sina nuvarande kännetecken.

Ordföranden konstaterade att tanken på ett normsystem på tre nivåer i samband med införandet av en normhierarki i fördraget i allmänhet mottogs positivt av konventsledamöterna, men underströk att vissa inslag i nämnda system bör preciseras närmare i ett senare skede. I detta sammanhang skulle begreppet rättsakt fastställas i det konstitutionella fördraget. Den kommer att vara en akt som antas direkt på grundval av fördraget och innehåller de väsentliga principerna och politiska valen på ett bestämt område. Det skulle ankomma på lagstiftaren att besluta om räckvidden av detta begrepp från fall till fall.

Ordföranden konstaterade därefter att det för närvarande inte finns enighet om att införa en ny kategori akter – delegerade akter – i syfte att frigöra lagstiftaren från alltför tekniska eller detaljerade inslag i rättsakterna så att han kan koncentrera sig på de väsentliga frågorna. Det skulle röra sig om akter som i regel antas av kommissionen genom bemyndigande av lagstiftaren och där vissa icke väsentliga delar av en rättsakt utvecklas i detalj eller ändras. Delegeringen bör åtföljas av en möjlighet för lagstiftaren att återkalla förfarandet. Ordföranden meddelade att mer detaljerade förslag angående begreppet delegerade akter och deras avgränsning gentemot genomförandeakter kommer att läggas fram senare så att konventet kan uttala sig.

Ordföranden hänvisade därefter till tredje nivån i den normhierarki som arbetsgruppen har föreslagit, vilken skulle utgöras av genomförandeakter. Dessa skulle omfattas av medlemsstaternas behörighet och kan bara undantagsvis antas av unionens institutioner, i regel av kommissionen enligt bestämmelser som fastställs på grundval av artikel 202 i EG-fördraget (kommittéförfarande). Eftersom en del av konventsledamöterna insåg att den nya normhierarki som föreslås torde få konsekvenser för kommissionens kontrollmekanismer, ansåg ordföranden att frågan om förenkling av kommittéerna bör behandlas ytterligare. Han ansåg också att formuleringen av artikel 202 bör ses över så att Europaparlamentets lagstiftande befogenhet inom ramen för medbeslutandeförfarandet beaktas

Ordföranden konstaterade att många konventsledamöter stödde arbetsgruppens förslag att rättsakter generellt skall antas genom medbeslutande, även om det av olika skäl fortfarande skulle finnas undantag. Ordföranden tillade att det inte bör finnas alltför många undantag och att dessa måste vara väldefinierade.

Han drog dessutom slutsatsen att samarbetsförfarandet bör avskaffas och alltefter omständigheterna ersättas av enkelt yttrande från Europaparlamentet eller av medbeslutandeförfarandet och att samtyckesförfarandet endast bör användas för godkännande av vissa internationella avtal.

Ordföranden konstaterade dessutom att det förelåg enighet om arbetsgruppens förslag att i en enda artikel i konstitutionen fastställa de viktigaste budgetprinciperna, dvs. principerna om ettårighet, enhetlighet, balans mellan inkomster och utgifter, budgetdisciplin, tillräckliga medel, antagande i förväg av en rättsakt med en motivering av utgifterna och principen om att budgeten skall finansieras helt och hållet genom egna medel. Den sistnämnda principen väcker frågan om hur sådana medel skall skapas.

Ordföranden noterade däremot att det finns reservationer mot förslagen beträffande budgetförfarandet, som måste diskuteras ytterligare längre fram, särskilt när det gäller planeringen av utgifterna.

Ordföranden meddelade slutligen att presidiet kommer att lägga fram förslag i dessa frågor, med beaktande av de synpunkter som framförts under debatten, och börja utarbeta texterna.

3. Jean-Luc Dehaenes föredragning av lägesrapporten från arbetsgrupp VII för yttre åtgärder

Jean-Luc Dehaene redogjorde kortfattat för en lägesrapport från arbetet i den arbetsgrupp där han är ordförande, och en kort diskussion ägde rum. Arbetsgruppens slutrapport kommer att behandlas vid konventets nästa plenarmöte.

4. Michel Barniers föredragning av lägesrapporten från arbetsgrupp VIII för försvarsfrågor

Michel Barnier tog också upp de huvudfrågor som behandlats av hans arbetsgrupp som kommer att anta sin slutrapport den 10 december 2002. Denna rapport kommer också att finnas på dagordningen för nästa plenarmöte. En kort diskussion ägde rum.

5. Upprättande av arbetsgrupp XI för ett socialt Europa

Ordföranden meddelade att denna arbetsgrupp har upprättats med Georges Katiforis, företrädare för den grekiska regeringen, som ordförande. Arbetsgruppen uppmanas att lägga fram sin slutrapport i slutet av januari 2003 så att den kan diskuteras vid plenarmötet den 6–7 februari.

6. Säkerhet och rättvisa

- **Debatt om rapporten från arbetsgrupp X med John Bruton som ordförande (dok. CONV 426/02)**

i. John Brutons föredragning av rapporten

John Bruton, ordförande i arbetsgrupp X för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, lade fram sin rapport (CONV 462/02). Han betonade särskilt medborgarnas förväntningar på detta område och behovet av att på europeisk nivå uppfylla dessa genom kraftiga politiska åtgärder. Han beskrev därefter i korthet de viktigaste förslagen i rapporten och nämnde särskilt följande:

- Rekommendationen att avskaffa pelarstrukturen och införliva bestämmelserna om området med frihet, säkerhet och rättvisa i ett enda kapitel i fördraget.
- Ersättandet av de "konventioner", "rambeslut" och "beslut" som avses i artikel 34 i EU-fördraget med "lagar" och "ramlagar".
- Arbetsgruppens önskan att utvidga medbeslutandeförfarandet och omröstningen med kvalificerad majoritet till så många sektorer som möjligt, eftersom enhällighet, särskilt efter utvidgningen, säkert skulle leda till blockeringar och en utarmning av rättsakternas innehåll.
- Tillnärmningen av brottsrekvisit och påföljder inom vissa sektorer av den materiella straffrätten och straffprocessrätten.
- Nödvändigheten att i konstitutionen fastställa principen om ömsesidigt erkännande av (straffrättsliga och civilrättsliga) domar.

- Önskan hos en del av arbetsgruppen att medbeslutandeförfarandet och omröstningen med kvalificerad majoritet skall tillämpas även på civilrättsligt samarbete för den del av familjerätten som gäller föräldraansvar.
- Vissa åtgärder som syftar till att engagera de nationella parlamenten på detta område.

ii. Plenardebatt

Nästan fyrtio konventsledamöter (se bifogade förteckning) deltog i den debatt som följde på föredragningen. Flertalet talare stödde på det hela taget analyserna och förslagen i arbetsgruppens rapport. Många konventsledamöter meddelade i början av sina inlägg att de var nöjda med de resultat som uppnåts och med arbetsgruppens förslag.

De två "gyllene regler" eller grundläggande principer som arbetsgruppen föreslagit i sin rapport välkomnades. Ett mycket bred majoritet i arbetsgruppen stödde att bestämmelserna inom tredje pelaren införlivas i en gemensam allmän ram. Några konventsledamöter begärde att samtliga bestämmelser om området med frihet, säkerhet och rättvisa tas upp i ett enda kapitel i fördraget. Det föreligger dessutom bred enighet om fördelen av att dra en tydligare skiljelinje mellan den lagstiftande verksamheten och det operativa samarbetet på detta område.

Rapportens rekommendationer om asyl-, invandrings-, gränskontroll- och viseringspolitiken, i vilka man särskilt stödjer utarbetandet av mer allmänna rättsliga grunder, tillämpningen av omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutandet samt fastställandet av en allmän princip om solidaritet mellan medlemsstaterna, godkändes av en bred majoritet av talarna. En del konventsledamöter efterfrågade även en uttrycklig rättslig grund som gör det möjligt att ge medborgare i tredje land som är varaktigt bosatta i unionen rättslig ställning. En konventsledamot underströk att unionens behörighet när det gäller invandring inte bör omfatta tillträde till arbetsmarknaden.

Beträffande det civilrättsliga samarbetet betonade en rad talare att det är nödvändigt att gå vidare när det gäller tillämpningen av omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutandeförfarande vid samarbetet om familjerätt eller åtminstone vissa aspekter av denna rätt, t.ex. föräldraansvar. Några intog härvid en försiktig hållning. En konventsledamot föreslog att rådet enhälligt skall kunna besluta i vilka frågor detta förfarande skall tillämpas. En del konventsledamöter begärde även att räckvidden för den rättsliga grunden i civilrättsliga frågor skall utvidgas genom att kopplingen till att den inre marknaden skall fungera väl och/eller kravet på gränsöverskridande följder tas bort.

I stort sett samtliga konventsledamöter stödde reformen av de rättsliga instrumenten och att de instrument som avses i artikel 34 i EU-fördraget ersätts med "lagar" och "ramlagar". Ett mycket begränsat antal ledamöter ställde sig dock tveksamma till om dessa instrument kan användas som de är på alla områden som för närvarande omfattas av denna pelare, eller föreslog att direktiven (eller ramlagarna) inte skall ha direkt verkan.

De rekommendationer från arbetsgruppen som syftar till en bättre definition av fördragets rättsliga grunder för straffrättsligt samarbete godkändes i mycket stor utsträckning. Man accepterade på det hela taget att principen om ömsesidigt godkännande av (straffrättsliga och civilrättsliga) domar fastställs i fördraget. Samtidigt betonade många talare att gemensamma miniminormer (eller, enligt vissa, snarare en "gemensam grund") för en tillnärmning av materiell straffrätt och straffprocessrätt behövs på vissa områden. Flera konventsledamöter underströk för övrigt vikten av gemensamma normer för enskilda personers rättigheter vid straffrättsliga förfaranden utöver de rättigheter som garanteras av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och som återspeglas i stadgan.

En del konventsledamöter ansåg att man bör tillåta en tillnärmning av den materiella straffrätten på ett vidare område än det som föreslås i arbetsgruppens rapport. Dessa ledamöter reserverade sig mot ett strikt kriterium att det skall finnas "gränsöverskridande inslag" eller mot att "förteckningen över brott" endast får ändras genom enhälligt beslut. Andra konventsledamöter ansåg dock för sin del att endast en exakt avgränsning av befogenheterna – såsom beskrivs i rapporten, bl.a. med hjälp av en "förteckning över brott" i fördraget – skulle göra det möjligt att tillämpa omröstning med kvalificerad majoritet på dessa områden.

En stor majoritet bland talarna erkände att omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutande behöver fastställas som allmän regel på de områden som omfattas av den nuvarande tredje pelaren och enhällighet medges endast i undantagsfall. Många talare betraktade det som en lyckad kompromiss eller en bra grund för arbetet att arbetsgruppen i detalj fastställt på vilka områden man bör övergå till kvalificerad majoritet eller där enhällighet även fortsättningsvis skall tillämpas, även om en del reserverade sig när det gäller vissa områden eller ansåg att det behövs en mer ingående granskning. En konventsledamot kunde tänka sig omröstning med kvalificerad majoritet men reserverade sig mot medbeslutandet. En annan konventsledamot förespråkade en övergångsperiod för övergången till kvalificerad majoritet och ansåg att enhällighet bör gälla för utvidgningen av Europols befogenheter. Några konventsledamöter betonade risken för total blockering och alltså för att all lagstiftande verksamhet upphör efter utvidgningen på de områden där regeln om enhällighet förmodligen kommer att fortsätta att gälla och föreslog att denna regel mjukas upp genom att man tillämpar en förstärkt kvalificerad majoritet.

När det gäller initiativrätten på de områden som omfattas av tredje pelaren välkomnade en rad talare arbetsgruppens förslag att acceptera de initiativ som läggs fram av en grupp medlemsstater som överskrider en viss tröskel. Några konventsledamöter ställde sig dock skeptiska till om det är lämpligt att medlemsstaterna får initiativrätt på de lagstiftningsområden där medbeslutande gäller. De skulle föredra en bestämmelse som skulle tvinga kommissionen att lämna en motivering till varje vägran att efterkomma en uppmaning från rådet eller parlamentet att utarbeta ett lagstiftningsförslag.

Arbetsgruppens förslag att ge kommissionen rätt att som "fördragets väktare" inleda överträdelseförfaranden på alla områden godkändes generellt liksom förslaget att i större utsträckning använda mekanismer för "inbördes utvärdering" (som, enligt en del, har en särskild betydelse i synnerhet för att konsolidera tillämpningen av ömsesidigt erkännande av domar på straffrättens område).

Några konventsledamöter underströk de yttre förbindelsernas betydelse för politikområdena rättsliga och inrikes frågor. En konventsledamot uppmanade arbetsgruppen för "yttre åtgärder" att fundera över om det är möjligt att se till att medlemsstaterna kan få behålla lämplig handlingsfrihet när det gäller att vidta yttre åtgärder på dessa områden.

En bred majoritet bland konventsledamöterna ansåg att de allmänna reglerna för domstolen bör göras tillämpliga i frågor som gäller området för frihet, säkerhet och rättvisa. Vissa konventsledamöter godkände i princip denna punkt men begärde att man trots avskaffandet av pelarna behåller gränserna för domstolens behörighet när det gäller de polisiära åtgärder för allmän ordning och inre säkerhetsåtgärder som vidtas av de nationella myndigheterna (jfr artikel 35.5 i EU-fördraget). Andra godtog arbetsgruppens förslag men pekade på den arbetsbörda som detta kan medföra för domstolen på vissa områden, t.ex. asyl. Dessa ledamöter begärde därför att frågan om reformen av domstolen tas med i konventets diskussion om institutionerna.

Beträffande de operativa aspekterna ansåg flertalet talare att den nuvarande situationen inte var tillfredsställande och välkomnade de förslag som arbetsgruppen lämnat i sin rapport.

Många konventsledamöter stödde tanken på att rådet eller Europeiska rådet skall anta ett flerårigt handlingsprogram, men vissa var tveksamma till detta.

Förslaget om att i rådet inrätta en struktur för förstärkt samarbete som bygger på artikel 36 i EU-fördraget och omfattar samordningen av alla operativa verksamheter när det gäller polis och säkerhet (polissamarbete, underlättande av samarbetet mellan Europol och Eurojust, inbördes utvärdering, räddningstjänst) välkomnades. En konventsledamot ansåg att förslaget bara var ett steg i rätt riktning och att en ansvarig eller hög representant för området för frihet, säkerhet och rättvisa bör inrättas.

Många konventsledamöter samtyckte till en mer anpassad definition i fördraget av Europols befogenheter genom att en ny rättslig grund införs. En del ville att Europol på vissa villkor skall ges verkliga befogenheter att utreda och verka på medlemsstaternas hela territorium och att förändringarna i dess stadga och dess arbetssätt skall kunna antas med kvalificerad majoritet. Andra reserverade sig. Frågan om den demokratiska kontrollen av Europol togs upp vid flera tillfällen och flera talare välkomnade utsikterna till en bättre kontroll genom Europaparlamentet. Andra delade denna uppfattning men begärde att den demokratiska kontrollen utsträcks till de nationella parlamenten och ansåg att arbetsgruppens förslag om att låta de nationella parlamenten delta i granskningen av Europols årliga rapporter var alltför begränsat.

Beträffande förvaltningen av de yttre gränserna ansåg många talare det önskvärt att man så småningom kommer fram till ett verkligt gemensamt integrerat förvaltningssystem. En konventsledamot ansåg för övrigt att processen redan inletts med pilotförsök i vissa kandidatländer. Flera talare erinrade om behovet av solidaritet, även finansiell sådan, mellan medlemsstaterna.

Många konventsledamöter stödde arbetsgruppens förslag i fråga om Eurojust, särskilt förslaget om antagandet av en ny rättslig grund. De ville att Eurojust skall förfoga över medel för sin framtida utveckling.

Utifrån analysen av Eurojust har frågan om en europeisk allmän åklagare eller åklagarmyndighet ofta diskuterats ingående av konventets ledamöter. Några var i princip klart fientligt inställda till alla tankar i denna riktning. De gjorde särskilt gällande att skillnaden mellan vissa medlemsstaters rättsliga system gjorde det svårt att tänka sig en europeisk allmän åklagare eller åklagarmyndighet. Andra betonade att Eurojust bör vara en föregångare till en europeisk allmän åklagare. En del ansåg att en rättslig grund bör inrättas där en sådan utveckling förutses eller möjliggörs. Några menade att beslut i denna fråga bör fattas med kvalificerad majoritet. De ansåg att slutsatserna i arbetsgruppens rapport på denna punkt är alltför försiktiga. Flera talare påpekade att om en sådan allmän åklagare inrättas bör denne endast vara ansvarig för att skydda unionens finansiella intressen, medan andra ansåg att han bör ha vidare befogenheter som även omfattar andra grova brott.

Bland de övergripande frågorna i rapporten är frågan om de nationella parlamentens roll den som oftast tagits upp. Alla talare som uttalat sig i ärendet har understrukt de nationella parlamentens särskilda ansvar när det gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa. Några konventsledamöter ansåg att förslagen i rapporten är adekvata medan andra ansåg dem otillräckliga.

Frågan om mekanismerna för opting-in eller opting-out har inte diskuterats särskilt mycket. Man har endast diskuterat om huruvida dessa arrangemang bör tas upp i ett vidare sammanhang, vilket för övrigt föreslås i rapporten.

Efter talarnas inlägg besvarade John Bruton ett antal frågor eller förtydligade vissa punkter och därefter föll det på konventets ordförande att dra lärdomar av debatten.

iii. Slutsatser

Ordföranden glädde sig åt att man på det hela taget ställt sig positiv till arbetsgruppens resultat. Han underströk vikten av det ämne som diskuterats och av förslagen för framtiden. Han konstaterade att det råder bred enighet om följande:

- De bestämmelser som för närvarande finns i avdelning VI i EU-fördraget slås samman med bestämmelserna i EG-fördraget. På så sätt kan tredje pelaren försvinna.
- "Konventioner", "rambeslut" och "beslut" ersätts med "lagar" och "ramlagar".
- När det gäller lagstiftning kommer medbeslutandeförfarandet att vara det gängse lagstiftningsförfarandet och rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. Uppräkningen av rättsakter i rapporten är resultatet av en kompromiss i arbetsgruppen och utgör en bra grund för det kommande arbetet.
- Principen om ömsesidigt erkännande av (civilrättsliga och straffrättsliga) domar skrivs in i konstitutionen.
- I fråga om viseringar, asyl och invandring kommer unionen att handla enligt medbeslutandeförfarandet med kvalificerad majoritet och solidaritetsprincipen kommer att erkännas i fördraget.
- Konstitutionen bör innehålla lämpliga rättsliga grunder som är mer exakta än de nuvarande för att möjliggöra en viss tillnärmning av den materiella straffrätten och straffprocessrätten. En förteckning över brott, som kan bli föremål för en tillnärmning av den nationella lagstiftningen, bör upprättas varvid hänsyn tas både till om de är särskilt allvarliga och om de har gränsöverskridande följder.
- Kommissionens roll kommer att stärkas, särskilt genom möjligheten att väcka talan inför domstolen om en stat underlåter att uppfylla sina skyldigheter.
- Framsteg måste göras inom civilrätten i frågor som har gränsöverskridande följder.
- På det operativa området måste arbetet inom rådet samordnas bättre. Europol och Eurojust bör förstärkas i den riktning som arbetsgruppen rekommenderat.

När det gäller att eventuellt inrätta en europeisk allmän åklagare eller åklagarmyndighet noterade ordföranden till sist de olika uppfattningar som föreligger och ville att denna punkt diskuteras mer ingående.

Ordföranden avslutade sedan med att säga att konventet kommer att ta upp frågan om området med frihet, säkerhet och rättvisa igen på grundval av förslag till artiklar som presidiet kommer att lägga fram för konventet.

II. NÄSTA MÖTE I KONVENTET

Ordföranden meddelade att nästa möte i konventet äger rum fredagen den 20 december med början kl. 9.30. Det kommer att ägnas åt en diskussion om rapporterna från arbetsgrupp VII för yttre åtgärder och arbetsgrupp VIII för försvarsfrågor.

Plenarmöte den 5 – 6 december 2002

TALARLISTA

i turordning

2. **Förenkling av instrument och förfaranden**
– debatt om rapporten från arbetsgrupp IX med Giuliano Amato som ordförande
(dok. Conv 424/02)

Valéry GISCARD d'ESTAING, ordförande
 Giuliano AMATO, vice ordförande
 Gijs de VRIES – Nederländerna (Regeringen)
 Klaus HÄNSCH – Europaparlamentet
 Louis MICHEL – Belgien (Regeringen)
 Alain LAMASSOURE – Europaparlamentet
 Panayotis IOAKIMIDIS – Grekland (Regeringen)
 Lamberto DINI – Italien (Parlamentet)
 Dominique de VILLEPIN – Frankrike (Regeringen)
 Elmar BROK – Europaparlamentet
 Alfonso DASTIS – Spanien (Regeringen)
 Ivan KORCOK – Slovakien (Regeringen)
(Blå kort: Stuart, Rack, Kauppi, Tomlinson)
 Paolo PONZANO – Kommissionen
 Joschka FISCHER – Tyskland (Regeringen)
 Carlos CARNERO – Europaparlamentet
 Pierre LEQUILLER – Frankrike (Parlamentet)
 Joachim WUERMEILING – Europaparlamentet
 Michael ATTALIDES – Cypern (Regeringen)
 Diego LOPEZ GARRIDO – Spanien (Parlamentet)
 Wolfgang SENFF – Tyskland (Parlamentet)
 Henning CHRISTOPHERSEN – Danmark (Regeringen)
(Blå kort: Heathcoat Amory, Einem, Speroni)
 Andrew DUFF – Europaparlamentet
 Henrik HOLOLEI – Estland (Regeringen)
 Valdo SPINI – Italien (Parlamentet)
 Hannes FARNLEITNER – Österrike (Regeringen)
 Dick ROCHE – Irland (Regeringen)
 Maria BERGER – Europaparlamentet
 Peter HAIN – Förenade kungariket (Regeringen)
 Jens-Peter BONDE – Europaparlamentet
 Göran LENNMARKER – Sverige (Riksdagen)
 Jürgen MEYER – Tyskland (Parlamentet)
 Guilherme d'OLIVEIRA MARTINS – Portugal (Parlamentet)
 Johannes VOGGENHUBER – Europaparlamentet
 Matti VANHANEN – Finland (Riksdagen)
 Ernâni LOPES – Portugal (Regeringen)
 Jozef OLEKSY – Polen (Parlamentet)
 Jan KOUHOUT – Tjeckien (Regeringen)
 Hanja MAIJ-WEGGEN – Europaparlamentet
 Lena HJELM-WALLÉN – Sverige (Regeringen)

Jan FIGEL – Slovakien – Parlamentet
Liia HÄNNI – Estland (Parlamentet)
Teija TIILIKAINEN – Finland (Regeringen)
Michael FRENDÓ – Malta (Parlamentet)
Aloiz PETERLE – Slovenien (Parlamentet)
Danuta HÜBNER – Polen (Regeringen)
Claude DU GRANDRUT – Observatör

6. **Säkerhet och rättvisa**

– **debatt om rapporten från arbetsgrupp X med John Bruton som ordförande**
(dok. CONV 426/02)

Valéry GISCARD d'ESTAING, ordförande
John BRUTON, ordförande i arbetsgrupp X
Paraskevas AVGERINOS – Grekland (Parlamentet)
Alfonso DASTIS – Spanien (Regeringen)
Antonio TAJANI – Europaparlamentet
Alberto COSTA – Portugal (Parlamentet)
Pascale ANDREANI – Frankrike (Regeringen)
Antonio VITORINO – Kommissionen
Marietta GIANNAKOU – Grekland (Parlamentet)
Diego LOPEZ GARRIDO – Spanien (Parlamentet)
Gijs de VRIES – Nederländerna (Regeringen)
Hubert HAENEL – Frankrike (Parlamentet)
Joschka FISCHER – Tyskland (Regeringen)
(Blå kort: Speroni, McCormick, Spini)
William ABITBOL – Europaparlamentet
Erwin TEUFEL – Tyskland (Parlamentet)
Jan KOUHOUT – Tjeckien (Regeringen)
Valdo SPINI – Italien (Parlamentet)
David HEATHCOAT-AMORY – Förenade kungariket (Parlamentet)
Ben FAYOT – Luxemburg (Parlamentet)
Andrew DUFF – Europaparlamentet
Sören LEKBERG – Sverige (Riksdagen)
Anne VAN LANCKER – Europaparlamentet
Baroness SCOTLAND of ASTHAL – Förenade kungariket (Regeringen)
Filadelfio BASILE – Italien (Parlamentet)
Yasar YAKIS – Turkiet (Regeringen)
Jürgen MEYER – Tyskland (Parlamentet)
Dick ROCHE – Irland (Regeringen)
Pervenche BERÈS – Europaparlamentet
Hannes FARNLEITNER – Österrike (Regeringen)
Jacques FLOCH – Frankrike (Parlamentet)
Androula VASSILIOU – Cypern (Parlamentet)
(Blå kort: Duff, Stuart)
Elena PACIOTTI – Europaparlamentet
Genowefa GRABOWSKA – Polen (Parlamentet)
Ernâni LOPES – Portugal (Regeringen)
Antti PELTOMÄKI – Finland (Regeringen)
Mihael BREJC – Slovenien (Parlamentet)
