

NOT

Ärende: Sammanfattande rapport från plenarmötet
– Bryssel den 20–21 januari 2003

I. ÖPPNANDE AV MÖTET

Ordförande Giscard d'Estaing öppnade konventets plenarmöte med en påminnelse om att presidiet håller på att arbeta med en första grupp artiklar till utkastet till konstitutionellt fördrag och hoppades att inom kort kunna lägga fram dem som ett förslag för konventet. Dessutom har man börjat göra en analys och en indelning i kategorier av de befintliga fördragsartiklarna, alltefter om och i vilken utsträckning de måste ändras. Utifrån detta bör presidiet kunna utarbeta ett mandat för den grupp med juridiska experter från de tre institutionerna som skall börja arbeta med de artiklar som endast kräver tekniska ändringar, så att utkast kan läggas fram för konventet.

- 1. Institutionernas sätt att fungera (dok. 477/03)**
2. Ordföranden öppnade debatten om institutionernas sätt att fungera med att påminna om de två skälen till att ta upp denna fråga: konsekvenserna av ökningen av antalet medlemsstater efter den förestående utvidgningen och kravet att anpassa institutionerna så att de på ett fullgott sätt kan möta utmaningarna i nya politiska mål, t.ex. utrikespolitik, försvar, inre säkerhet och rättvisa.

3. Hur man ställde sig till de institutionella frågorna berodde på Europeiska unionens framtida natur. Bör den gradvis utvecklas mot mer federala strukturer eller bör den även fortsättningsvis bygga på ett blandat system, med ett konfederalt inslag för de frågor där samarbete mellan medlemsstaterna fortfarande gäller och ett federalt system för de befogenheter som utövas på unionsnivå? Konventet måste överväga följande:

- Om institutionernas respektive roller har definierats på ett lämpligt sätt och om det finns en tydlig ansvarsfördelning.
- Om institutionerna fungerar tillfredsställande och om de kommer att göra det i framtiden. Fullgör de sina uppgifter i tid och på ett effektivt sätt?
- Bör deras strukturer och utnämningsmetod ändras? I så fall hur?

Skillnader i medlemsstaternas folkmängd gjorde det särskilt svårt att hitta rätt balans mellan de dubbla kraven på jämlikhet mellan medborgare och jämlikhet mellan stater.

4. Den efterföljande debatten ägnades särskilt åt Europeiska rådets och rådets sätt att fungera, men ett antal inlägg gällde också frågan om kommissionen och, i mindre utsträckning, parlamentet. Några få talare nämnde även domstolen.

5. Många talare inledde sina kommentarer om de enskilda institutionerna med att uttrycka sitt stöd för några grundläggande principer som de ansåg bör ge styrka åt debatten. Ett stort antal talare betonade behovet av att behålla en balans mellan de tre viktigaste institutionernas befogenheter. Många krävde att alla institutioner förstärks lika mycket, så att de kan verka mer effektivt och med större öppenhet och ansvarsskyldighet. Några underströk att det är viktigt att se till att alla nya institutionella arrangemang fullt ut följer principen om jämlikhet mellan medlemsstater. Några nämnde även jämlikhet mellan medborgare och att båda principerna även fortsättningsvis måste följas. Flera ansåg att institutionerna måste göras mer direkt relevanta för Europas medborgare. Det framkom även en önskan om att behålla "gemenskapsmetoden", som hade tjänat Europeiska unionen väl. Några konventsledamöter

ansåg inte att en institutionell reform kräver att nya institutioner inrättas. Flera talare efterlyste nya arrangemang genom vilka de nationella parlamentens roll vederbörligen erkänns. I synnerhet antyddes det att den föreslagna mekanismen för tidig varning avseende subsidiaritet bör förstärkas.

6. När det gäller Europeiska rådet var man på det hela taget överens om att det bör behålla sin strategiska roll som den som ger impulser till Europeiska unionen, särskilt på området yttre åtgärder. Flera konventsledamöter ansåg att det konstitutionella fördraget bör innehålla en tydligare definition av Europeiska rådets roll och uppgifter. Några underströk att dess allmänna samordnande roll inte bör leda till att det tar över de uppgifter som egentligen hör hemma i rådskonstellationerna, och att man särskilt i möjligaste mån bör undvika att det utnyttjas som överklagandeinstans för frågor som inte har lösts på rådsnivå.
7. Flera konventsledamöter föreslog, med stöd av några andra, att Europeiska rådets roterande ordförandeskap bör ersättas med en mer permanent ordförande på heltid, vald (enligt vad några ansåg med kvalificerad majoritet) för en period antingen på fem år eller en period på två och ett halvt år som kan förnyas. Ordföranden skulle ha den dubbla uppgiften att förbereda, vara ordförande för och övervaka uppföljningen av Europeiska rådets möten och att företräda Europeiska unionen internationellt på högsta nivå, utan att detta påverkar kommissionens och dess ordförandes befogenheter. Ett stort antal talare antingen motsatte sig detta förslag eller menade att det gav upphov till en del allvarliga frågor som måste klargöras. Några ansåg att inrättandet av en permanent befattning skulle skapa förvirring beträffande Europeiska rådets och kommissionens respektive roller eller i sämsta fall institutionalisera rivaliteten mellan dem. Några ifrågasatte den demokratiska legitimiteten och ansvarsskyldigheten när det gäller en sådan potentiellt mäktig befattning; flera undrade vilken grad och typ av administrativt stöd som skulle behövas, och några såg ett tillfälle att inrätta en enda befattning som kombinerar Europeiska unionens och kommissionens ordförandeskap. Flera andra förkastade inte förslaget men efterlyste en definition av de uppgifter som en permanent ordförande för Europeiska rådet skulle utföra (en fråga som är nära kopplad till Europeiska rådets egen roll); skulle befattningen huvudsakligen motsvara en ledarfunktion, skulle den innebära dagligt politiskt ledarskap eller var syftet med den huvudsakligen att säkerställa kontinuitet i den strategiska ledningen?

8. När det gäller rådet förespråkade ett antal talare att man behåller systemet med halvårsvis roterande ordförandeskap. De framhöll att systemet var värdefullt eftersom det både ger alla medlemsstater, såväl stora som små, lika möjlighet att inneha ordförandeskapet och gör Europeiska unionen synlig på nationell nivå. Förslag lades fram om att det nuvarande systemet behålls, men att det kan kombineras med bättre flerårig programplanering för att ge ökad kontinuitet inom systemet. En talare menade att ordförandeskapets roll har blivit svår, eftersom det har tagit över uppgifter som egentligen faller under kommissionen.
9. Andra ansåg att det nuvarande roterande ordförandeskapet redan har visat sina begränsningar och inte kan fungera effektivt i en utvidgad union. Flera förslag framfördes om alternativa system. I dessa ingick att dela upp ordförandeskapets ansvar genom ett "team"-system på roterande basis, att behålla ett centralt roterande ordförandeskap för Europeiska rådet/rådet (allmänna frågor) och Coreper, att välja ordförande för enskilda rådskonstellationer, att förstärka den roll som rådets generalsekreterare och dennes personal har, att kommissionens ordförande skall vara ordförande i rådet (allmänna frågor) eller olika kombinationer av dessa olika förslag. En del av dem som stödde en förändring av det nuvarande roterande ordförandeskapet underströk att ett eventuellt nytt system bör bygga på principen om medlemsstaternas jämlikhet, medan andra angav att varje nytt system måste behålla ett roterande element.
10. Det fanns brett stöd för inrättandet av ett lagstiftande råd som skulle påta sig det övergripande ansvaret för behandlingen av lagstiftningsförslag och som skulle ha offentliga sammanträden. Det nämndes även att rådet (allmänna frågor) har en viktig roll när det gäller att förbereda Europeiska rådets arbete. Det fanns även brett stöd för inrättandet av ett råd för utrikes frågor med den person som är ansvarig för GUSP som ordförande. Ett antal talare ansåg att denna befattning skall bli befattningen som Europaminister för utrikes frågor; många kunde tänka sig att den tar över de funktioner som för närvarande innehas av den höge representanten och kommissionsledamoten med ansvar för yttre förbindelser, och några menade att de institutionella följderna av detta förslag bör diskuteras ytterligare.

11. Många ansåg att rådet kan fungera effektivt i en utvidgad union endast om tillämpningen av omröstning med kvalificerad majoritet blir regel. Några menade att detta innefattar GUSP-området. En del ansåg att överenskommelsen i Nicefördraget om röstviktning var svårhanterlig och bör ersättas med ett system med dubbel majoritet (majoritet bland medlemsstaterna och majoritet bland medborgarna). Detta skulle vara både enkelt och hållbart. Det antyddes även att det i en utvidgad union kommer att krävas att man i större utsträckning tillämpar ökat samarbete och konstruktiv röstnedläggning.
12. När det gäller kommissionen fanns bred enighet om att inom den institutionella triangeln behålla en stark kommission, med dess unika kollegiesystem, som agerar helt oberoende av nationellt inflytande för att främja unionens allmänintresse.
13. Det erkändes allmänt att kommissionen måste ha stark demokratisk legitimitet, och man inriktade sig särskilt på förfarandet för att utse kommissionens ordförande. Många talare medgav att både stats/regeringscheferna och Europaparlamentet bör delta i förfarandet, precis som fallet är nu. En del förordade dock dessutom att en koppling görs till resultatet av valen till Europaparlamentet; detta ansåg de skulle öka intresset för valen och samtidigt stärka kommissionens makt.
14. Några av de talare som förespråkade ett sådant tillvägagångssätt ansåg det tillräckligt att kräva att rådet inväntar resultatet av valen och tar hänsyn till detta när det utser en kandidat. Många andra ville gå ännu längre genom att föreslå att de två institutionerna ingriper i omvänd ordning: dvs. först skall det ske en omröstning i parlamentet (uttrycket "parlamentet väljer ordförande" användes) och därefter följer rådets bekräftelse av den person som har utsetts. Några konventsledamöter ville ha en 3/5 eller 2/3 majoritet i parlamentet för en sådan omröstning för att hålla kommissionen och dess ordförande utanför den rivalitet som kan finnas mellan olika parter. Andra stödde en absolut majoritet och hävdade att kravet på högre trösklar skulle leda till en sluten urvalsprocess och försätta parlamentet i en svårare situation än den som nu råder. I flera inlägg ingick förslaget att parlamentet skall rösta om ett begränsat antal kandidater som föreslagits av rådet.

15. Några talare hävdade att ordföranden bör väljas av ett elektorskollegium som är sammansatt av ledamöter i Europaparlamentet och de nationella parlamenten eller genom allmänna direkta val i hela unionen. Andra rekommenderade att man behåller det nuvarande utnämningsförfarandet och varnade för en "politisering" av kommissionen. Som svar på detta antydde att kommissionen redan var en politisk institution och att det inte nödvändigtvis skulle leda till att man fick ett kollegium som är partipolitiskt påverkat, om kommissionens ordförande valdes av en parlamentarisk majoritet.
16. Flera talare hävdade även att kommissionens legitimitetsbas skulle stärkas om rådet förutom Europaparlamentet hade rätt att rikta kritik mot kommissionen som därigenom skulle bli ansvarig både inför stater och folk.
17. Beträffande kommissionens sammansättning ansåg många talare att nästa kollegium, så som anges i Nicefördraget, bör bestå av en kommissionsledamot från varje medlemsstat. Kollegiet skulle bistå kommissionen med att sköta integreringen av de nya medlemsstaterna och hjälpa dem att bli förtrogna med unionsprocesserna. Vissa talare ville behålla systemet med en kommissionsledamot per medlemsstat på lång sikt, men andra ansåg att ett mindre kollegium kanske skulle vara att föredra så småningom för effektivitetens och oavhängighetens skull. Ett stort kollegium med exakt samma sammansättning som rådet riskerar att domineras av nationella intressen, och om det uppfattas som om kommissionen "på nytt" har "nationaliserats" kan detta påverka om man i medlemsstaterna godtar oavhängigheten och auktoriteten i kommissionens beslut och förslag. Alternativa förslag om en mindre kommission inriktades antingen på att rätten att utse en kommissionsledamot skall rotera lika mellan medlemsstaterna eller på att ge kommissionens utsedde ordförande rätt att välja sitt lag – med förbehåll för rådets bekräftelse – på grundval av meriter, med vederbörlig hänsyn till grundläggande geografisk och politisk jämvikt. Mer generellt argumenterades för att den utsedde ordföranden bör ha större inflytande vid valet av kommissionsledamöter.
18. När det gäller kommissionens sätt att fungera internt menade ett antal talare att kommissionens ordförande måste ha vidsträckta befogenheter. Man nämnde bl.a. befogenhet att dra upp politiska riktlinjer ("*Richtlinienkompetenz*"), rätt att entlediga en kommissionsledamot som inte längre åtnjuter ordförandens förtroende samt befogenhet att (om)fördela portföljer för enskilda kommissionsledamöter och organisera kollegiet genom att

inrätta grupper av kommissionsledamöter som leds av en vice ordförande (utnämnd av ordföranden) och som har ansvar för omfattande politikområden och fattar beslut på kollegiets vägnar. Flera talare hävdade att sådana åtgärder skulle bidra till att göra ett stort kollegium effektivt. Andra betonade emellertid vikten av att värna om principen om kommissionsledamöternas kollegiala ansvar.

19. Många talare underströk att kommissionens grundläggande funktioner och befogenheter bör stärkas, utan att man för den skull undergräver de båda övriga institutionernas roller. Det nämndes särskilt att kommissionen bör ha en fullt utbyggd roll när det gäller politiken på området med frihet, säkerhet och rättvisa, att kommissionens funktion att upprätthålla respekten för unionslagstiftningen samt genomföra lagstiftning bör stärkas (ett antal talare nämnde möjligheten till förenkling av kommittéförfarandena samt införande av delegerade akter) och att kommissionen även i fortsättningen bör ha exklusiv initiativrätt i fråga om lagstiftning. Flera talare betonade att kommissionen bör förbli den enda operativa administrativa enheten på unionsnivå.
20. Det fanns ett brett stöd för att göra Europaparlamentet till fullvärdig medlagstiftare genom att användningen av medbeslutandeförfarandet i lagstiftningsärenden utvidgas eller görs allmän. Ett antal medlemmar ville även att Europaparlamentet skall ges fullständiga befogenheter i budgetfrågor genom att man avskaffar skillnaden mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter.
21. Flera talare föreslog att parlamentets valförfarande skall ändras, så att parlamentsledamöterna kommer i närmare kontakt med medborgarna; i sammanhanget nämndes behovet av mindre valkretsar, regionala listor samt strängare oavhängighetsregler. Ett fåtal talare tog upp parlamentets sammansättning och efterlyste exempelvis att parlamentets storlek skall minskas.
22. Flera ledamöter tog upp frågan om huruvida det skall vara möjligt att upplösa parlamentet och i så fall under vilka omständigheter.

23. Ett antal talare betonade vikten av att, i en union som bygger på rättsstatsprincipen, stärka EG-domstolen för att hjälpa denna att upprätthålla kvaliteten i sin rättspraxis samt hantera den ökande arbetsbelastning som blir resultatet av såväl utvidgningen som rekommendationer från konventet. Ett fåtal talare lade fram detaljerade förslag om hur domstolen kan stärkas, även om vissa föreslog att man skall reformera förfarandet för utnämning av domare, förstärka domstolens (och förstainstansrättens) personalresurser och övriga resurser samt förenkla och påskynda de förfaranden som domstolen kan använda sig av för att ålägga medlemsstaterna böter i åsidosättandemål.
24. Ordföranden sammanfattade diskussionen och menade att det är viktigt att inte ta för lätt på problemen. Konventet har inrättats därför att det finns riktiga problem, bl.a. med den allmänna opinionen, vilket har visat sig i det låga deltagandet i valen till Europaparlamentet. Om konventet föredrar *status quo* framför lösningar på problemen, kommer det att ha misslyckats med sin uppgift. Vad som behövs är mod och fantasi.
25. Ett antal principer utkristalliserade sig under diskussionen. Konventet förordade ett blandat system som kombinerar såväl federala som konfederala element. Det rådde enighet om att samtliga institutionerna bör stärkas och effektiviseras men även om att detta bör genomföras på ett sätt som bevarar den institutionella jämvikten. Många talare betonade vikten av ökad öppenhet och demokratisk ansvarighet. Det fanns vidare ett starkt stöd för att säkerställa likställdhet mellan medlemsstaterna.
26. I vissa specifika frågor krävs det ytterligare arbete. I synnerhet är det nödvändigt att ta upp alternativen till det nuvarande systemet med roterande ordförandeskap för rådet, men det finns de som är tveksamma till förslaget att Europeiska rådet skall övergå till ett mer permanent ordförandeskap på heltid. Med avseende på såväl dess roll som urvalsförfarandet har man tagit upp olika frågor. Det stod klart att dessa måste övervägas och att Europeiska rådets roll måste klart definieras. Det finns ett mycket brett stöd för idén att skapa ett lagstiftningsråd som sammanträder offentligt. Följderna av detta, liksom allmänna rådets framtida roll, behöver utredas. Frågan om omröstning med kvalificerad majoritet behöver tas upp ytterligare – i synnerhet bör man ställa sig frågan vad grunden bör vara för ett eventuellt nytt system.

27. Man behöver även undersöka mer i detalj vad den europeiska utrikesministern skall ha för framtida roll och uppgifter. När det gäller kommissionen har många ledamöter förordat att man skall behålla en kommissionsledamot för varje medlemsstat. Vissa ansåg detta nödvändigt på kort sikt men menade att man på längre sikt måste hitta ett effektivare alternativ. De olika möjligheterna behöver utredas ytterligare, liksom frågan om vilka förfaranden som skall användas för att utse kommissionens ordförande.
28. Vid mötet framkom tydligt att det finns behov av ytterligare överväganden och diskussioner – mötet är en inledning och inte en avslutning på debatten – och presidiet kommer att ta upp dessa frågor till övervägande. Konventets ledamöter kan under tiden skicka in skriftliga bidrag, särskilt i de frågor som de inte berört i sina inlägg. En sådan fråga som inte belysts i tillräcklig utsträckning är hur EG-domstolen skall stärkas, vilket är en avgörande fråga för hur unionen skall fungera i framtiden. Ordföranden föreslog därför att man skall inrätta en liten "*cercle de réflexion*", en diskussionscirkel där man tar upp frågor som rör domstolens funktion i samband med utvidgningen. Denna cirkel kan ha en ledamot av presidiet som ordförande och skall rapportera till konventet. Till sin sammansättning bör den vara så representativ som möjligt för konventet i dess helhet.

2. Frågestund

29. Det ställdes inga frågor.

II. KONVENTETS NÄSTA MÖTE

30. Ordföranden meddelade att konventets nästa möte äger rum på eftermiddagen torsdagen den 6 februari samt förmiddagen fredagen den 7 februari. Vid mötet kommer man att diskutera en rapport från arbetsgruppen för ett socialt Europa samt ta upp regionala frågor.



Plenarmötet den 20–21 januari 2003

TALARLISTA

i turordning

1. Institutionernas sätt att fungera (dok. CONV 477/03)

Valéry GISCARD d'ESTAING – Ordförande
Gijs DE VRIES – Nederländerna (regeringen)
Andrew DUFF – Europaparlamentet
Hubert HAENEL – Frankrike (parlamentet)
Sandra KALNIETE – Lettland (regeringen)
Lamberto DINI – Italien (parlamentet)
Antonio VITORINO – kommissionen
Giuliano AMATO – vice ordförande
Peter HAIN – Förenade kungariket (regeringen)
Alain LAMASSOURE – Europaparlamentet
Dimitrij RUPEL – Slovenien (regeringen)
Elmar BROK – Europaparlamentet
Louis MICHEL – Belgien (regeringen)
Jozef OLEKSY – Polen (parlamentet)
Timothy KIRKHOPE – Europaparlamentet
Karel DE GUCHT – Belgien (parlamentet)
Tunne KELAM – Estland (parlamentet)
René van der LINDEN – Nederländerna (parlamentet)
(blå kort: Einem, Heathcoat-Amory, MacLennan, Costa, Bösch)
Georges KATIFORIS – Grekland (regeringen)
Kimmo KILJUNEN – Finland (parlamentet)
Peter ECKSTEIN– KOVACS – Rumänien (parlamentet)
John BRUTON – Irland (parlamentet)
Peter BALÁZS – Ungern (regeringen)
Proisias DE ROSSA – Irland (parlamentet)
Teija TIILIKAINEN – Finland (regeringen)
Aloiz PETERLE – Slovenien (parlamentet)
Marco FOLLINI – Italien (parlamentet)
Danuta HÜBNER – Polen (regeringen)
Peter SKAARUP – Danmark (parlamentet)
Maria Eduarda AZEVEDO – Portugal (parlamentet)
Erwin TEUFEL – Tyskland (parlamentet)
Michael ATTALIDES – Cypern (regeringen)
Henrik HOLOLEI – Estland (regeringen)
Hanja MAIJ-WEGGEN – Europaparlamentet
Henrik DAM KRISTENSEN – Danmark (parlamentet)
Dick ROCHE – Irland (regeringen)
Johannes VOGGENHUBER – Europaparlamentet
Peter SERRACINO– INGLOTT – Malta (regeringen)
Reinhard RACK – Europaparlamentet

Puiu HASOTTI – Rumänien (parlamentet)
(*blå kort: Muscardini, Speroni*)
Jens-Peter BONDE – Europaparlamentet
Jacques SANTER – Luxemburg (regeringen)
Hannes FARNLEITNER – Österrike (regeringen)
Lena Hjelm-WALLÉN – Sverige (regeringen)
Guntars KRASTS – Lettland – parlamentet
Manfred DAMMEYER – (Regionkommittén)
George JACOBS – arbetsmarknadens parter i Europa
Maria BERGER – Europaparlamentet
Algirdas GRICIUS – Litauen (parlamentet)
Rytis MARTIKONIS – Litauen (regeringen)
Ernâni LOPES – Portugal (regeringen)
Ben FAYOT – Luxemburg (parlamentet)
Göran LENNMARKER – Sverige (parlamentet)
Zekeriya AKCAM – Turkiet (parlamentet)
(*blå kort: Carnero, Maij-Weggen*)

Tisdagen den 21 januari 2003

2. Fortsatt debatt om institutionernas sätt att fungera (dok. CONV 477/03)

Klaus HÄNSCH – Europaparlamentet
Josep BORRELL FONTELLES – Spanien (parlamentet)
Gisela STUART – Förenade kungariket (parlamentet)
Henning CHRISTOPHERSEN – Danmark (regeringen)
Anne VAN LANCKER – Europaparlamentet
Jürgen MEYER – Tyskland (parlamentet)
Michel BARNIER – kommissionen
Gianfranco FINI – Italien (regeringen)
Pierre LEQUILLIER – Frankrike (parlamentet)
Luis MARINHO – Europaparlamentet
Olivier DUHAMEL – Europaparlamentet
Ana PALACIO – Spanien (regeringen)
Sören LEKBERG – Sverige (parlamentet)
Joschka FISCHER – Tyskland (regeringen)
Dominique de VILLEPIN – Frankrike (regeringen)
Edmund WITTBRODT – Polen (parlamentet)
Jan KOHOUT – Tjeckien (regeringen)
(*blå kort: Karins, Hjelm-Wallén, Hain, d'Oliveira Martins, Demetriou*)
Michael FRENDÓ – Malta (parlamentet)
David HEATHCOAT-AMORY – Förenade kungariket (parlamentet)
Kemal DERVIS – Turkiet (parlamentet)
Gabriel CISNEROS – Spanien (parlamentet)
Ivan KORCOK – Slovakien (regeringen)
Antonio TAJANI – Europaparlamentet
William ABITBOL – Europaparlamentet
(*blå kort: Tiilikainen, Tomlinson, Speroni, Rack*)
Marietta GIANNAKOU – Grekland (parlamentet)
Pat CAREY – Irland (parlamentet)
Esko SEPPÄNEN – Europaparlamentet

Oguz DEMIRALP – Turkiet (regeringen)
Matti VANHANEN – Finland (parlamentet)
John GORMLEY – Irland (parlamentet)
(blå kort: Brok, Duff, Lamassoure, Paciotti)
Cristiana MUSCARDINI – Europaparlamentet
Vytenis ANDRIUKAITIS – Litauen (parlamentet)
Reinhard BÖSCH – Österrike (parlamentet)
Alberto COSTA – Portugal (parlamentet)
(blå kort: Maij-Weggen, Lennmarker, Peterle, Voggenhuber, Palacio, Kiljunen)
