

OMTRYK

(Trykfejl i overskriften)

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

De nationale parlamenters rolle i fremtidens Europa

Folketingets formand deltager i Madrid den 7.-9. juni 2002 i et møde arrangeret af **Konferencen af parlamentsformænd for de nationale parlamenter**. En stor del af dagsordenen drejer sig om de nationale parlamenters rolle i fremtidens Europa.

I den forbindelse er Folketingets formand blevet bedt om at fremlægge en rapport til dagsordenspunktet "**De nationale parlamenters rolle i den europæiske institutionelle ramme**".

./ Formandens rapport vedlægges til orientering. Det kan tilføjes, at rapporten er oversat til engelsk og fransk.

Med venlig hilsen

Niels Hoffmeyer/Morten Knudsen

Konferencen af parlamentsformænd for de nationale parlamenter

Madrid 7-9 juni 2002

De nationale parlamenters rolle i den europæiske institutionelle ramme

Rapport af Ivar Hansen, Formand for Folketinget



Indholdsfortegnelse side

I. Indledning [*](#)

II. Baggrund [*](#)

Maastricht-traktaten (1992) [*](#)

Amsterdamtraktaten (1997) [*](#)

III. Sådan involveres de nationale parlamenter i europapolitikken [*](#)

a. Traktatbestemmelser [*](#)

b. På den nationale scene [*](#)

Europaudvalgenes kontrolfunktioner [*](#)

De stående udvalg [*](#)

Information til de nationale parlamenter [*](#)

Dialog med befolkningen i Danmark [*](#)

De nationale parlamenter og EU-formandskabet [*](#)

c. På den europæiske scene [*](#)

COSAC [*](#)

Konferencen for parlamentsformænd [*](#)

Andre møder og konferencer [*](#)

Fælles udvalgsmøder for medlemmer fra Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter [*](#)

IV. Hvordan kan de nationale parlamenters rolle styrkes i fremtidens EU? [*](#)

a. Et andetkammer af nationale parlamentarikere [*](#)

Et lovgivende andetkammer af nationale parlamentarikere [*](#)

Overvågning af subsidiaritetsprincippet [*](#)

b. Styrkelse af COSAC [*](#)

V. Afsluttende bemærkninger [*](#)

I. Indledning

Et af de store spørgsmål, som regeringskonferencen i 2004 skal tage stilling til i forbindelse med debatten om EU's fremtid, er hvordan vi kan styrke de nationale parlamenters rolle i fremtidens europæiske arkitektur. Det har stor betydning for tilførslen af fornyet demokratisk legitimitet til Den Europæiske Union. EU skal til stadighed øge sin demokratiske berettigelse hos borgerne.

Spørgsmålet har været drøftet ved flere tidligere regeringskonferencer, men blev på Det Europæiske Råds møde i Nice i december 2000, sat øverst på den europæiske politiske dagsorden af de 15 EU-landes stats- og regeringschefer. Formålet med endnu en runde af traktatændringer er at forbedre den europæiske unions og EU-institutionernes demokratiske legitimitet med henblik på at bringe dem nærmere på borgerne.

Nice-erklæringen om Unionens fremtid:

I erklæring nr. 23 til Nicetraktaten fra december 2001, opregner stats- og regeringscheferne fire hovedspørgsmål, som regeringskonferencen i 2004 bør tage op. Et af spørgsmålene er "de nationale parlamenters rolle i den europæiske arkitektur".

Resultaterne fra folkeafstemningerne i Irland og Danmark samt den stadig faldende valgdeltagelse til europaparlamentsvalgene er krisetegn for det europæiske samarbejde, som både EU og de nationale parlamenter bliver nødt til at tage alvorligt. Diagnosen i Laeken-erklæringen fra topmødet i december 2001 er klar: "borgerne finder, at alt for mange beslutninger træffes hen over hovedet på dem og ønsker en bedre demokratisk kontrol".

Der påhviler her de nationale parlamenter et særligt ansvar, idet vi nok er de nærmeste til at stimulere den offentlige debat i vore medlemsstater om Unionens fremtid og dens demokratiske legitimitet eller berettigelse i forhold til borgerne.

LAEKEN-erklæringen:

I Laeken erklæringen fra topmødet i december 2001 hedder det om de nationale parlamenters rolle:

"Det andet spørgsmål, der også er relateret til den demokratiske legitimitet, vedrører de nationale parlamenters rolle. Skal de være repræsenteret i en ny institution ved siden af Rådet og Europa-Parlamentet? Skal de have en rolle på de områder af det europæiske virkefelt, hvor Europa-Parlamentet ikke har nogen kompetence? Skal de koncentrere sig om kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne, f.eks. ved forudgående kontrol af, om nærhedsprincippet overholdes?"

Spørgsmålet om en stærkere placering til de nationale parlamenter i EU drøftes også i det 105 mand store konvent om Europas fremtid, der i de kommende måneder under ledelse af den tidligere franske præsident Giscard d'Estaing, skal forberede regeringskonferencen i 2004. I flere medlemsstater afholdes offentlige høringer ligesom der foregår vigtige debatter i de nationale parlamenter om Europas fremtid og da den for den kommende regeringskonference. De nationale debatter vil være et vigtigt udgangspunkt for drøftelserne på regeringskonferencen i 2004.

I det danske Folketing afholdes der i alt fire såkaldte konventshøringer med inddragelse af interesserede borgere og organisationer.

II. Baggrund

Debatten om en stærkere inddragelse af de nationale parlamenter er ikke ny. De sidste 10-15 år har der ikke været afholdt en regeringskonference uden, at de nationale parlamenter har været til diskussion.

Hvor spørgsmålet om inddragelse af de nationale parlamenter var fraværende fra den europæiske dagsorden de første 30 år, skete der et skift i den sidste halvdel af firserne efter Den Europæiske Fællesakts ikrafttræden, der igangsatte skabelsen af det indre marked. I 1989 dannedes i Paris det såkaldte COSAC, som skulle være et samarbejde mellem de daværende 12 EU-landes nationale parlamenter om EU-spørgsmål. På det nationale plan opbyggede de nationale parlamenter særlige "europaudvalg" til at tage sig af behandlingen af EU-spørgsmål.

COSAC:

COSAC er en fransk forkortelse, der står for "Conférence des Organes Spécialisées dans les Affaires Communautaires". Det betyder samarbejde mellem de organer, der er specialiserede i EF-sager.

Maastricht-traktaten (1992)

Specielt vedtagelsen af Maastricht-traktaten i 1992 gjorde dog spørgsmålet om EU's demokratiske legitimitet relevant, idet traktaten vel udgjorde den mest omfattende revision af EU's traktatgrundlag nogensinde. Store nye emner såsom Den Økonomiske og Monetære Union, Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, retlige og indre anliggender samt en række andre nye emner såsom uddannelse, folkesundhed, industri og kultur, transeuropæiske netværk, mv. blev nu en del af det europæiske samarbejde.

Man styrkede igen Europa-Parlamentets beføjelser markant ved bl.a. at indføre den fælles beslutningstagning, men denne gang var der også krav fra nogle lande om en forstærket rolle til de nationale parlamenter. Ønsket om at bibeholde de nationale parlamenter som en vigtig lovgivningsinstitution blev bl.a. sikret ved en indskrivning af subsidiaritets- eller nærhedsprincippet i den nye EU-traktat samt ved, at man udtrykkeligt fastlagde, at det er medlemsstaterne og de nationale parlamenter, som er hovedlovgivere indenfor nogle af de nye samarbejdsområder, der blev introduceret med Maastricht-traktaten såsom: *uddannelse, kultur, folkesundhed og industripolitik m.v.*

Endeligt enedes stats- og regeringscheferne på konferencen om to erklæringer vedrørende de nationale parlamenter. Den ene erklæring (nr. 13) "om de nationale parlamenters rolle i den europæiske Union" tilskyndede først og fremmest til, "at de nationale parlamenter i større udstrækning deltog i den Europæiske Unions aktiviteter". Dette skulle bl.a. gøres ved at øge udvekslingen af oplysninger og kontakter mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet. Medlemsstaternes regeringer blev i den forbindelse bedt om at sørge for at sende nye forslag til EU-retsakter fra Europa-Kommissionen til de nationale parlamenter.

ERKLÆRING nr. 13 om de nationale parlamenters rolle i Den Europæiske Union (Maastrichttraktaten):

Konferencen mener, at det er vigtigt at tilskynde til, at de nationale parlamenter i større udstrækning deltager i Den Europæiske Unions aktiviteter.

Med henblik herpå bør der være en øget udveksling af oplysninger mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet. I den forbindelse sørger Medlemsstaternes regeringer bl.a. for, at de nationale parlamenter får stillet kommissionsforslag til retsakter til rådighed i tide til orientering eller tidsnok til at kunne foretage en eventuel gennemgang.

På samme måde mener konferencen, at det er vigtigt, at kontakterne mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet øges, bl.a. ved, at de stiller passende faciliteter til hinandens rådighed, og ved regelmæssige møder mellem parlamentarikere, der beskæftiger sig med samme spørgsmål".

Den anden erklæring (nr. 14) opfordrede repræsentanter fra de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet til at mødes efter behov som en "parlamentskonference" for at drøfte de overordnede retningslinjer for den europæiske union. Inspirationen var her hentet fra en "parlamentskonference", som blev afholdt forud for Maastricht-forhandlingerne i Rom i november 1990, hvor Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter drøftede "fremtidens EF".

Parlamentskonferencen:

Forslaget om en sådan parlamentskonference af nationale og europæiske parlamentarikere blev lanceret af den franske præsident Francois Mitterand i en tale i Europa-Parlamentet i oktober 1989. Frankrig forsøgte også på regeringskonferencen at få institutionaliseret en sådan parlamentskonference. Der var imidlertid ikke støtte til ideen blandt de øvrige EU-lande.

Amsterdamtraktaten (1997)

I løbet af perioden 1996 til 1997, da de 15 EU-landes regeringer forhandlede om Amsterdamtraktaten, var spørgsmålet om de nationale parlameters rolle atter et centralt emne. På regeringskonferencen blev stats- og regeringscheferne enige om at vedtage en juridisk bindende protokol om "de nationale parlameters rolle i den europæiske Union". I indledningen til protokollen siges det, at man tilskynder, at de nationale parlamenter i højere grad inddrages i Den Europæiske Unions aktiviteter, og at parlamenterne øger deres muligheder for at udtrykke deres synspunkter i spørgsmål, som kan være af særlig interesse for dem. Blandt andet traktatfæstede man samarbejdet mellem de nationale parlamenter i COSAC og gjorde det muligt for COSAC at vedtage såkaldte "bidrag", hvor de nationale parlamenter kan udtale sig om EU-lovforslag eller initiativer vedrørende indførelsen af "*området for frihed sikkerhed og retfærdighed*", "*grundlæggende rettigheder*" eller anvendelsen af *subsidiaritetsprincippet*.

Endeligt pålagde protokollen også Kommissionen at sende alle grønbøger, hvidbøger og ikke mindst meddelelser direkte til de nationale parlamenter. Det blev desuden bestemt, at EU-institutionerne skulle sikre, at der gik mindst seks uger fra Kommissionens lovforslag er modtaget i Rådet og Parlamentet til det sættes på dagsorden i Rådet med henblik på afgørelse. Denne tidsfrist er nu også nævnt i Rådets forretningsorden.

III. Sådan involveres de nationale parlamenter i europapolitikken

a. Traktatbestemmelser

I medfør af EU-traktaterne involveres de nationale parlamenter i dag direkte i EU-anliggender i en række sammenhænge. Det gælder f.eks. i forbindelse med ratifikationen af nye EU-traktater eller ændringer af traktaterne, optagelsen af nye medlemslande, indgåelsen af associeringsaftaler med tredjelande, fastsættelsen af EU's indtægter, udformningen af en fælles forsvarspolitik i EU, osv.

På alle disse områder kræves en godkendelse af de nationale parlamenter i overensstemmelse med de forfatningsmæssige bestemmelser, der gælder i hver enkelt medlemsstat.

Områder, hvor de nationale parlamenter i medfør af EU-traktaten deltager i EU-lovgivningen

Primær lovgivning

- **Traktatændringer** (artikel 48 TEU).
- **Aftale om optagelse af nye medlemslande** (artikel 49 TEU)

Sekundær lovgivning

- Afgørelser truffet af Det Europæiske Råd vedrørende en gradvis udformning af en **fælles forsvarspolitik** (artikel 17, stk. 1, TEU)

- Afgørelser truffet af Det Europæiske Råd vedrørende **integration af Den Vesteuropæiske Union (WEU)** i Unionen (artikel 17, stk. 1, TEU). Udgår med Nicetraktaten.

- Konventioner vedrørende bestemmelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om **politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager** (artikel 34, stk. 2, TEU)

- Rådets beslutning om at **overføre** handlinger, der henhører under **tredje søjle** til **første søjle** (artikel 42 TEU)

- Rådets beslutning om at styrke eller udbygge de rettigheder, der er fastsat vedrørende **unionsborgerskab** (artikel 22, TEF)

- Fastsættelse af forskriften for almindelige **direkte valg** til Europa-Parlamentet (artikel 190, stk. 4, TEF)

- Rådets beslutning om fastsættelse af bestemmelserne vedrørende Fællesskabets **egne indtægter** (artikel 269 TEF)

- Indgåelse af **internationale aftaler** med tredjelande, der omhandler emner, hvor der er blandet kompetence mellem EF og medlemsstaterne – Tjenesteydelser, intellektuel ejendomsret m.v. (TEF artikel 300)

Ti steder i EU-traktaten er der således henvisning til de nationale forfatningsmæssige bestemmelser, der typisk medfører, at de nationale parlamenter i større eller mindre omfang skal direkte involveres i forbindelse med godkendelse af EU-lovgivning.

b. På den nationale scene

Derimod deltager de nationale parlamenter ikke direkte i den egentlige lovgivningsproces på EU-plan, men kun indirekte via deres regeringer, som de kan påvirke forud for regeringens deltagelse i forhandlingerne i Ministerrådet. Endeligt spiller de nationale parlamenter en vigtig men begrænset rolle i forbindelse med gennemførelsen af EU-direktiver, som kræver national implementering. Denne opgave varetages af de nationale regeringer og parlamenter i forening efter de nationale regler, som nu måtte gælde for hver enkelt medlemsstat. Nogle direktiver kan dog i realiteten være så detaljerede, at der ikke overlades meget spillerum til de nationale parlamenter eller regeringer, som mere eller mindre er tvunget til at skrive direktiverne ordret af.

Europaudvalgenes kontrolfunktioner

De nationale parlamenters mulighed for at påvirke eller kontrollere deres regeringers deltagelse i EU's lovgivningsproces, sker som hovedregel gennem særlige "europaudvalg", som er specielt nedsat til formålet. Alle 15 EU-landes parlamenter har i dag oprettet sådanne specialiserede udvalg. I nogle parlamenter spiller de *stående udvalg* dog også en vigtig rolle. Det gælder f.eks. i Finland.

Der er dog betydelig forskel på hvordan europaudvalgene i de enkelte landes parlamenter udøver deres kontrolbeføjelser. Det gælder f.eks. når det handler om parlamenternes mulighed for at *øve indflydelse* på regeringernes positioner *forud for* forhandlingerne i EU's Ministerråd. Hvor europaudvalgene i Danmark, Finland, Sverige her har stærke beføjelser, idet de kan give deres regeringer et mandat med til for ngerne i Bruxelles, er mulighederne for at påvirke regeringernes EU-politik nok noget mindre i f.eks. Luxembourg, Belgien, Italien, Portugal og Grækenland, der ikke har denne mulighed for at give mandat.

I Tyskland og Østrig har parlamenterne også stærke formelle beføjelser i EU-spørgsmål, idet de kan vedtage bindende udtalelser overfor deres regeringer. Beføjelserne er dog hidtil kun anvendt i ganske få tilfælde i de to landes parlamenter.

En anden model for kontrol af regeringernes europapolitik er den, som fx findes i det britiske system, som foregår i "*the European Scrutiny Committee*" i Underhuset og i the "*Select Committee on the European Union*" i Overhuset. Kontrollen er her baseret på en granskning af de konkrete forslag til EU-lovgivning eller andre EU-dokumenter fra regeringen - og ikke som i de nordiske parlamenter på forudgående godkendelse af forhandling soplæg fra regeringen.

Så længe et EU-lovforslag er under granskning i the European Scrutiny Committee kan den britiske regering normalt ikke tilslutte sig forslag til fællesskabslovgivning i Ministerrådet. The European Scrutiny Committee kan ligeledes bede ministre om fremmøde i udvalget for at uddybe den britiske forhandlingsposition i forhold til konkrete lovforslag til behandling i Ministerrådet.

Høringer

I nogle få nationale parlamenter kan man desuden behandle hvidbøger og grønbøger i den tidlige fase af beslutningsprocessen. I det danske Folketing har man siden 1999 afholdt offentlige høringer om hvidbøger og grønbøger helt systematisk. Høringerne organiseres af Europaudvalget i samarbejde med ét eller flere stående udvalg. Man udarbejder endeligt et høringssvar, som sendes til Europa-K ommissionen.

Netop høringer vedrørende Kommissionens grøn- og hvidbøger er et eksempel på, hvor de nationale parlamenter kan få direkte indflydelse på lovgivningen på et tidligt tidspunkt.

Offentlige høringer i det danske Folketing af Kommissionens Hvidbøger og Grønbøger:

- Grønbog om radiofrekvens (marts 1999)
- Grønbog om information i den offentlige sektor (maj 1999)
- Grønbog om produktansvar (november 1999)
 - Hvidbog om fødevarer sikkerhed (april 2000)
 - Hvidbog om erstatningsansvar for miljøskader (juni 2000)
- Grønbog om handle med emissioner (oktober 2000)
- Grønbog om PVC (november 2000)
- Grønbog om integreret produktpolitik (maj 2001)
- Hvidbog om strategi for en ny kemikaliepolitik (maj 2001)
- Grønbog om den fælles fiskeripolitik's fremtid (juni 2001)
- Grønbog: På vej mod en europæisk strategi for energiforsyningssikkerhed (januar 2002)
- Grønbog om forbrugerbeskyttelse (januar 2002)
- Grønbog om erstatning til ofre for forbrydelser (januar 2002)
- Grønbog om fremme af en europæisk ramme for virksomhedernes sociale ansvar (januar 2002)
- Hvidbog: Den europæiske transportpolitik frem til 2010 – De svære valg (februar 2002)
- Hvidbog: Nye styre reformer i EU (maj 2002)

Alt i alt har der været afholdt 16 høringer af grøn- og hvidbøger i det danske Folketing inden for de sidste tre år. I næsten alle tilfælde er der sendt et høringssvar til Kommissionen. Høringssvaret dækker som regel alle partiers holdninger.

De stående udvalg

I nogle landes stående udvalg er der en stigende interesse for EU-spørgsmål. Specielt bør her nævnes det finske eksempel. De stående udvalg i Finland er forpligtede til at udarbejde udtalelser om kommissionsforslag, som de sender

videre til det finske europaudvalg ("det Store Udvalg"). Det store udvalg formulerer på den baggrund sin position overfor den finske regering i en skrivelse fra udvalgets formand. Dette sker i den tidlige fase af EU's lovgivningsproces, så de stående udvalgs udtalelser på den måde kan vejlede de finske forhandlere allerede på arbejdsgruppeniveau i Rådet og i COREPER. Også i Sverige og Danmark lægges der stor vægt på en større inddragelse af de to parlamenters stående udvalg. I Danmark møder ministrene således også op i de stående udvalg før forhandlingerne i Ministerrådet og efter Rådets dagsorden med medlemmerne. Alt i alt bliver det til ca. 50 møder om året mellem regering og de stående udvalg i Folketinget.

Også i andre landes parlamenter kan Europaudvalgene indhente udtalelser fra andre parlamentsudvalg. Det gælder fx i the European Scrutiny Committee i det britiske Underhus og Europaudvalget i den tyske Forbundsdag.

Information til de nationale parlamenter

En væsentlig forudsætning for, at de nationale parlamenter kan påvirke og kontrollere de nationale regerings EU-politik er, at de modtager de nødvendige informationer om vigtige EU-beslutninger og initiativer såsom nye lovforslag fra Kommissionen samt hvordan disse bliver behandlet i Ministerrådet og Europa-Parlamentet. De nationale parlamenter skal ifølge protokol nr. 9 til Amsterdamtraktaten modtage alle nye kommissionensforslag fra deres regeringer i god tid, ligesom Kommissionen er forpligtet til at sende dem alle vigtige høringsdokumenter såsom grønbøger, hvidbøger og meddelelser.

I de seneste år er der sket en vigtig udvikling i informationsudvekslingen til medlemsstaterne. Alle lovforslag og relevante EU-dokumenter findes nu på Kommissionens, Ministerrådets eller Europa-Parlamentets hjemmesider. *I dag kan parlamenterne således på egen hånd skaffe alle dokumenter både hurtigt og effektivt.*

Liste med relevante web-adresser:

Eur-lex (forslag til EU-lovgivning): <http://europa.eu.int/eur-lex/da>

Europa-Parlamentet: http://www.europarl.eu.int/home/default_da.htm

Ministerrådet: <http://ue.eu.int/da/summ.htm>

Europa-Kommissionen: http://www.europa.eu.int/comm/index_da.htm

Flere parlamenter har desuden opnået en udvidet adgang til informationer om EU-spørgsmål i form af faktuelle notater (explanatory memoranda) fra deres regeringer. Parlamenterne i Storbritannien, Danmark, Sverige, Finland, Tyskland, Østrig og Holland modtager således supplerende uddybende oplysninger fra deres regeringer om hver enkelt lovforslag fra Kommissionen. Disse notater kan indeholde oplysninger om de samfundsøkonomiske konsekvenser af vedtagelsen af et forslag eller om interesseorganisationers synspunkter. Notaterne udgør derfor et vigtigt informations supplement for parlamentsmedlemmer.

Endeligt har parlamenterne i Finland, Storbritannien, Frankrig, Italien og Danmark sendt deres egne faste repræsentanter til Bruxelles. Herfra rapporteres direkte til deres parlamenter om væsentlige initiativer eller lovgivningsforslag fra den Europæiske Union.

Det danske eksempel

I Danmark er regeringen forpligtet til at sende faktuelle grundnotater til Europaudvalget og de relevante stående udvalg så vidt muligt senest 4 uger efter modtagelsen af et lovforslag fra Kommissionen. Denne forpligtelse gælder for samtlige forslag til direktiver og andre retsakter, som regeringen skønner er væsentlige. Grundnotaterne beskriver forslaget og skal derudover indeholde oplysninger om hvordan forslaget vil påvirke de gældende danske regler, de offentlige finanser og samfundsøkonomien samt eventuelle konsekvenser for beskæftigelsen, arbejdsmarkedet, ligestilling, miljøet, sundheden samt små og mellemstore virksomheder. Desuden skal notaterne om muligt også indeholde en fyldestgørende redegørelse for høringssvar fra relevante interesseorganisationer.

Endeligt er ministeren forpligtet til møde op i både Europaudvalget og det relevante stående udvalg forud for ministerrådsmøderne eller når udvalget beder ministeren om det, for at redegøre for forslaget og forhandlingssituationen i Ministerrådet og eventuelt søge et forhandlingsmandat i Europaudvalget. Ministeren vil på disse møder også skulle besvare udvalgsmedlemmernes spørgsmål. I forbindelse med møderne i både de stående udvalg og Europaudvalget forelægger regeringen et omfattende notatmateriale, der beskriver de lovforslag m.v. der behandles på ministerrådets dagsorden.

Dialog med befolkningen i Danmark

Endelig kan der være grund til kort at omtale nogle nyskabelser i f.eks. Europaudvalgets arbejde i Danmark. Europaudvalget vil engagere sig i en debat og dialog med befolkningen om europapolitikken. Udvalget vil i samarbejde med de stående udvalg arrangere offentlige temahøringer om den langsigtede udvikling inden for EU og øvrige større EU-spørgsmål.

Herudover vil Europaudvalget en gang om året rejse ud i Danmark for at drøfte EU-spørgsmål af betydning for lokale borgere, offentlige myndigheder og organisationer.

De nationale parlamenter og EU-formandskabet

Selvom det er regeringerne, der har hovedansvaret for EU-formandskabet kan det nationale parlament også spille en vigtig rolle under formandskabet. I stigende grad tager de nationale parlamenter således initiativer, der understøtter de opgaver regeringerne har under formandskabet.

I det danske Folketing vil man udover COSAC-mødet således afholde en særlig konference den 15.-16. oktober 2002 for *ansøgerlandenes* europaudvalg og drøfte de spørgsmål der er i forbindelse med optagelsesforhandlingerne. Udenrigspolitisk Nævn i Folketinget vil ligeledes være vært for et møde mellem *ansøgerlandenes* udenrigspolitiske udvalg.

Ligeledes afholder Folketingets Miljøudvalg, Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Udenrigsudvalget (u-landsbistand) samt Arbejdsmarkedsudvalget (ligestilling) møder inden for deres fagområde med de tilsvarende udvalg fra de andre nationale parlamenter.

Endelig vil Folketinget midt i november arrangere en konference om mindretal i fremtidens udvidede EU.

c. På den europæiske scene

COSAC

På den europæiske scene er COSAC de nationale parlaments vigtigste samarbejdsforum. COSAC blev stiftet i maj 1989 da *Konferencen af parlamentsformænd* på et møde i Madrid blev enige om at styrke samarbejdet mellem Europaudvalgene i de nationale parlamenter. I november 1989 mødtes så repræsentanter fra de nationale parlaments europaudvalg og repræsentanter fra Europa-Parlamentet for første gang i Paris.

COSAC er sammensat af seks repræsentanter fra hver af de 15 medlemsstater samt seks repræsentanter fra Europa-Parlamentet. De nationale parlaments repræsentanter er normalt formændene samt andre fremtrædende medlemmer fra Europaudvalgene. Europa-Parlamentet sender som hovedregel to næstformænd, som har ansvar for relationerne til de nationale parlamenter samt forfatningsudvalgets formand. De øvrige tre udpeges ad-hoc – afhæng hvad COSAC har på dagsordenen. I de seneste år har repræsentanter fra ansøgerlandene også deltaget i møderne.

COSAC mødes to gange årligt. Det sker i det land, som har EU-formandsskabet og mødet foregår normalt umiddelbart inden det halvårlige ordinære topmøde mellem stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd.

COSAC blev styrket i 1999

Hvor COSAC i 1989 var tænkt alene som et forum, der skulle fremme udvekslingen af oplysninger, satsede stats- og regeringscheferne på at styrke de nationale parlaments rolle med Amsterdamtraktaten, da man gjorde samarbejdet til en mere formaliseret del af EU-samarbejdet ved at indskrive COSAC i en juridisk bindende protokol (nr. 9) til EU-traktaterne. COSAC fik endvidere sin nuværende forretningsorden i Helsinki i december 1999.

COSAC blev her udstyret med retten til at behandle EU-lovforslag eller initiativer vedrørende indførelsen af *området for frihed, sikkerhed og retfærdighed*, der kan have direkte indflydelse på den enkeltes rettigheder og frihedsrettigheder. COSAC fik ligeledes mulighed for at vedtage udtalelser eller såkaldte "bidrag" vedrørende anvendelsen af *subsidiaritetsprincippet, grundlæggende rettigheder* eller indførelsen af *området for frihed, sikkerhed og retfærdighed*, samt øvrige emner man måtte finde hensigtsmæssige. Bidragene fra COSAC sendes til EU's institutioner dvs. Ministerrådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen.

Europa-Parlamentets erklæring:

Europa-Parlamentet har afgivet en erklæring til COSAC's forretningsordenens artikel 10, stk. 5, hvor man tilkendegiver, at man vil undlade at stemme i forbindelse med enhver afstemning om "bidrag", som er adresseret til Europa-Parlamentet.

COSAC har endnu ikke benyttet muligheden for at behandle lovforslag fra Kommissionen, men til gengæld har man vedtaget 5 udtalelser – senest på COSAC-mødet i Madrid i maj 2002. Udtalelserne har omhandlet mere generelle spørgsmål vedrørende EU's udvikling, såsom debatten om Unionens fremtid, optagelsen af nye medlemslande i EU, den fælles asylpolitik, mv. I udtalelsen fra Madrid taler man dog også om, et oplæg til et mere effektivt COSAC, specielt i relation til de nationale parlamenters rolle.

Konferencen for parlamentsformænd

Et andet europæisk forum for de nationale parlamenter, er konferencen af parlamentsformænd, som mødes en gang hvert år. Parlamentsformændene har holdt møder regelmæssigt siden 1975.

Konferencen er først og fremmest et nyttigt redskab i forbindelse med udveksling af informationer mellem formændene for de nationale parlamenter. Forsamlingen kan desuden vedtage resolutioner med konsensus. Det er en vanskelighed, at flere af parlamentsformændene ikke kan udtale sig på vegne af deres parlamenter. Hyppigst foregår drøftelserne på baggrund af en rapport vedrørende de nationale parlamenters rolle i EU og udviklingen heri. D et er klart, at des større rolle de nationale parlamenter får, des større betydning får konferencen for parlamentsformænd.

Andre møder og konferencer

Af andre vigtige mødeaktiviteter blandt medlemmer af de nationale parlamenter kan nævnes, at formændene for parlamenternes *udenrigspolitiske udvalg* mødes to gange årligt primært for at drøfte spørgsmål vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Endvidere mødes repræsentanterne for *udenrigsudvalgene* (ulandsbistand) også to gange årligt for at drøfte bistandsspørgsmål. Hertil kommer, at parlamenternes *forsvarsudvalg* også er begyndt at mødes for at drøfte forsvarspolitiske spørgsmål af fælles interesse for EU.

På dansk initiativ er der endvidere etableret et såkaldt fag-COSAC på miljøområdet, idet parlamenternes *miljøudvalg* nu mødes regelmæssigt og drøfter EU's miljøpolitik.

Fælles udvalgmøder for medlemmer fra Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter

Et andet vigtigt mødeforum er de efterhånden mange ad-hoc arrangerede fælles udvalgmøder, der afholdes mellem repræsentanter fra Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter. Det er her først og fremmest Europa-Parlamentets mange stående udvalg, som er initiativtagere til afholdelsen af disse fælles udvalgmøder. Møderne drejer sig derfor som regel om nye lovgivningsinitiativer fra Kommissionen. Europa-Parlamentets stående udvalg er her interesserede i at høre de nationale parlamenters synspunkter før Parlamentet gennemfører sin førstebehandling af EU-lovforslagene i den tidlige fase af EU's lovgivningsproces. Samtidig kan de nationale parlamentarikere få nyttig viden om Europa-Parlamentets synspunkter vedrørende EU-lovgivningen.

IV. Hvordan kan de nationale parlamenters rolle styrkes i fremtidens EU?

Hvordan kan de nationale parlamenters rolle styrkes i den fremtidige europæiske arkitektur og dermed bidrage til at bringe de europæiske spørgsmål nærmere på borgerne? Dette er et hovedspørgsmål for det igangværende konvent og for regeringskonferencen, der skal finde sted i 2004. EU-landenes stats- og regeringschefer opregnede det som et af fire hovedspørgsmål for debatten om Unionens fremtid. Der er grundlæggende blevet givet to forskellige svar på dette spørgsmål.

Specielt franske, britiske og tyske politikere har gjort sig til talsmænd for, at man opretter en kollektiv repræsentation for de nationale parlamenter på europæisk plan – enten i form af et andetkammer til Europa-Parlamentet eller som et selvstændigt organ. Der har været flere forslag fremme om hvad dette nye organ skal bruges til. Stats- og regeringscheferne opfordrede i Laeken-erkæringen til, at man undersøger både mulighederne for oprettelsen af et organ, der kan overvåge overholdelsen af subsidiaritetsprincippet og et organ der kan holde et vågent øje med EU-politikken på

områder, hvor Europa-Parlamentet ikke har nogen kompetence. Her tænkes specielt på EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik eller samarbejdet om retlige og indre anliggender i den 3. søjle.

Andre har afvist idéen om at der oprettes nye institutioner på europæisk plan, idet det kun vil besværliggøre EU's i øvrigt allerede komplicerede beslutningsproces. I stedet bør man koncentrere sig om at styrke de nationale parlamenters muligheder for at kontrollere deres regeringers EU-politik i hovedstæderne. Blandt andet Europa-Parlamentet gør sig til fortaler for dette synspunkt i Napolitano-betænkningen fra januar. Men også en række medlemsstater har hidtil været afvisende overfor andetkammer-idéen.

a. Et andetkammer af nationale parlamentarikere

Der er flere forskellige prominente politikere, der har udtalt sig om, hvad et andetkammer af nationale parlamentarikere kan bruges til og hvordan det skal sammensættes.

Et lovgivende andetkammer af nationale parlamentarikere

Den tyske forbundsrepublikks udenrigsminister Joschka Fischer var den første til at tage hul på denne idé i sin velkendte tale på Humboldt Universitet i Berlin den 12. maj 2000. Fischer foreslog, at man involverede repræsentanter fra de nationale parlamenter direkte i EU's lovgivningsproces via *et lovgivende tokammersystem*. Dette skulle gøres ved, at man etablerede et førstekammer bestående af medlemme de nationale parlamenter, mens andetkammeret skulle sammensættes som en slags Senat bestående enten af direkte valgte senatorer eller som i det tyske Forbundsråd af regeringsrepræsentanter. Den tyske forbundspræsident Johannes Rau gav dog et år senere et andet bud på et lovgivende tokammersystem, hvor Europa-Parlamentet udgjorde førstekammeret og et reformeret eller ændret ministerråd blev gjort til andetkammer.

Den tjekkiske præsident ønsker et andetkammer:

Allerede i marts 1999 talte den tjekkiske præsident Vaclav Havel dog for dannelsen af et andetkammer af nationale parlamentarikere til Europa-Parlamentet baseret på ligelig repræsentation mellem store og små medlemsstater.

Overvågning af subsidiaritetsprincippet

En anden model, som flere efter hånden har talt for, er idéen om at overlade det til et andetkammer bestående af nationale parlamentarikere at stå for *overvågningen af overholdelsen af subsidiaritetsprincippet og kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne*. Blandt andre den britiske premierminister Tony Blair gjorde i sin tale i Warszawa fra den 6. oktober 2000 sig til talsmand for dette synspunkt. Ifølge Blair skulle denne kontrol udføres på baggrund af en politisk erklæring om kompetencefordelingen i EU. Også Hubert Haenel, som er det franske senats repræsentant i konventet, har talt for en sådan model, hvor andetkammeret erstatter COSAC og overtager dette organs funktion.

Både Blair og Haenel har også foreslået, at dette andetkammer kunne have til opgave at overvåge EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – for at tilføre denne del af EU-samarbejdet øget demokratisk legitimitet.

Europa-Parlamentet bestod af nationale parlamentarikere til 1979

Fra EKSF-traktatens ikrafttræden i 1952 og frem til de første direkte valg til Europa-Parlamentet i 1979, bestod Europa-Parlamentet – eller Forsamlingen som det dengang hed – af repræsentanter for de nationale parlamenter. Traktaten fra 1958 lyder således:

Artikel 137

Forsamlingen, der består af repræsentanter for folkene i de i Fællesskabets sammensluttede Stater, udøver de beføjelser til at rådslå og beslutte samt kontrollere, som er tillagt den i denne Traktat.

Artikel 138

1. Forsamlingen består af delegerede, der af Parlaterne udpeges blandt deres medlemmer i overensstemmelse med den af hver Medlemsstat fastsatte fremgangs måde.

2. De delegeredes antal fastsættes således:

Belgien 14

Danmark 10

Tyskland 36

Frankrig 36

Irland 10

Italien 36

Luxembourg 6

Nederlandene 14

Det forenede Kongerige 36

b. Styrkelse af COSAC

Endeligt har nogle talt for at styrke det eksisterende samarbejde i COSAC med henblik på at give COSAC en øget rolle i forbindelse med overvågningen af overholdelsen af subsidiaritetsprincippet. Et sådant forslag er bl.a. kommet fra den tidligere danske statsminister Poul Nyrup Rasmussen i en tale i Prag i sommeren 2001.

Andre har forslået, at man styrkede COSAC ved at opbygge et permanent COSAC-sekretariat til at forberede COSAC-møderne.

Endeligt har bl.a. det danske Europaudvalg foreslået, at man styrker samarbejdet mellem de nationale parlamenter i europæiske spørgsmål ved at etablere COSAC-møder for de nationale parlamenters stående udvalg i spørgsmål vedrørende deres sagsområder, de såkaldte "fag-COSAC".

V. Afsluttende bemærkninger

De nationale parlamenter har i dag en relativ veldefineret rolle i forhold til EU. I henhold til EU-traktaten er der defineret en række præcise opgaver med hensyn til ratifikation af traktatændringer og godkendelse af særlige retsakter - herunder fastsættelsen af EU's egne indtægter m.v. Herudover skal

parlamenterne implementere visse dele af EU-lovgivningen såsom direktiver. Endelig er det blevet traktatfæstet, at parlamenterne skal have information om EU's forslag til retsakter i god tid, så parlamenterne kan nå at behandle sagerne.

Blandt de 15 medlemslande har der i overensstemmelse med egne forfatningsmæssige regler herudover dannet sig en varierende praksis med hensyn til kontrol af og indflydelse over de nationale regerings EU-politik. Denne praksis udspiller sig i parlamenternes europaudvalg og stående udvalg, der i øvrigt også udgør rammen for samarbejdet med regeringerne om EU-spørgsmål. COSAC spiller en væsentlig rolle som europæisk samarbejdsorgan i denne forbindelse.

Information til parlamenterne om EU's forslag til retsakter og andre EU-dokumenter bør ikke være noget problem længere. Alle nødvendige dokumenter findes – hurtigt – på EU-institutionernes hjemmesider.

Uanset hvilken model man i praksis bliver enige om for de nationale parlamenters rolle i fremtidens Europa, er der én ting, der ligger nogenlunde fast: De nationale parlamenter og deres medlemmer vil blive mere aktive i EU-spørgsmål. Det gælder både inden for parlamenterne og i relation til deres regeringer og EU-institutionerne. Og ikke mindst i relation til borgerne. Det er en simpel nødvendighed, hvis vi skal leve op til målsætningen om, "at bringe Unionen nærmere til borgerne".