

CONV 67/1/02
REV 1

FØLGESKRIVELSE

fra: præsidiets
til: konventet

Vedr.: De nationale parlamenters rolle i den europæiske arkitektur

Hermed følger til medlemmerne af konventet et arbejdsdokument vedrørende de nationale parlamenters rolle i den europæiske arkitektur.

Det drejer sig om et dokument, der beskriver den nuværende situation, og som skal bruges som grundlag for drøftelserne om de nationale parlamenters rolle på konventets plenarmøde den 6.-7. juni 2002.

ARBEJDSDOKUMENT

Vedr.: De nationale parlamenters rolle i den europæiske arkitektur

INDLEDNING

1. Der har allerede i nogen tid været især to spørgsmål fremme i drøftelserne om de nationale parlamenters rolle i EU: for det første hævder nogle, at de nationale parlamenter, da en stor del af den nationale lovgivning på det økonomiske og sociale område i realiteten er et resultat af gennemførelsen af fællesskabsdirektiver, blot fungerer som "registreringskontorer" på disse områder; for det andet mener nogle, at de nationale parlamentariske kontrolprocedurer ikke er hensigtsmæssige på visse nye områder som politikken vedrørende det politimæssige og retlige samarbejde, den økonomiske og monetære politik som led i ØMU'en og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.
2. Medlemsstaterne er klar over disse problemer, og de vedtog først erklæring nr. 13, der er knyttet til Maastricht-traktaten, og hvori det understreges, at det er nødvendigt med en øget udveksling af oplysninger mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet. I denne erklæring er det endvidere præciseret, at regeringerne bør sørge 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"*.

3. I forbindelse med vedtagelsen af Amsterdam-traktaten blev der vedtaget en protokol om de nationale parlamenters rolle i Den Europæiske Union, ifølge hvilken *"Kommissionens forslag til lovgivning (...) skal foreligge i god tid, således at hver enkelt medlemsstats regering kan sikre, at dens eget nationale parlament modtager dem, som det er hensigtsmæssigt. Der skal forløbe en periode på seks uger mellem det tidspunkt, hvor et lovgivningsforslag eller et forslag til foranstaltning, der skal vedtages i henhold til afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, stilles til rådighed af Kommissionen for Europa-Parlamentet og Rådet på alle sprog, og det tidspunkt, hvor det sættes på Rådets dagsorden med henblik på afgørelse, enten med henblik på vedtagelse af en retsakt eller med henblik på vedtagelse af en fælles holdning (...)"*¹. I samme protokol er den rolle, som spilles af Konferencen for Organer med Ansvar for EF-anliggender (COSAC), der blev oprettet den 16.-17. november 1989 i Paris, blevet stadfæstet og præciseret. COSAC kan bl.a. *"sende Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen sådanne bidrag til Unionens lovgivningsarbejde, som den finder hensigtsmæssige, især vedrørende anvendelsen af nærhedsprincippet, området frihed, sikkerhed og retfærdighed samt spørgsmål vedrørende grundlæggende rettigheder"*.
4. I erklæring nr. 23, der er knyttet som bilag til Nice-traktaten, nævnes det, at konferencen ønskede, at der skal finde en bredere og mere dybtgående debat sted om Den Europæiske Unions fremtidige udvikling, bl.a. med repræsentanter for de nationale parlamenter. Det anføres, at et af de spørgsmål, der skal tages op, bør vedrøre "de nationale parlamenters rolle i den europæiske arkitektur".
5. Endelig stilles der i Laeken-erklæringen i forbindelse med EU's demokratiske legitimitet følgende spørgsmål om de nationale parlamenters rolle:
- a) Skal de være repræsenteret i en ny institution ved siden af Rådet og Europa-Parlamentet?
 - b) Skal de have en rolle på de områder af det europæiske virkefelt, hvor Europa-Parlamentet ikke har nogen kompetence?

¹ Det skal bemærkes, at visse dokumenter ikke nævnes i protokollen, bl.a. dem, der henhører under anden søjle og områderne med forstærket samarbejde, samt dem, der af medlemsstaterne forelægges for Det Europæiske Råd.

- c) Skal de koncentrere sig om kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne, f.eks. ved forudgående kontrol af, om nærhedsprincippet overholdes?

- 6. Denne note indeholder en analyse af den måde, hvorpå de nationale parlamenter i øjeblikket deltager i EU's aktiviteter (del I), samt en gennemgang af nogle forslag, der for nylig er blevet fremsat om de nationale parlamenters fremtidige rolle i EU (del II).

I. DE NATIONALE PARLAMENTERES DELTAGELSE I EU'S AKTIVITETER

- 7. De nationale parlamenter deltager i EU's aktiviteter på tre forskellige måder: for det første i udarbejdelsen og iværksættelsen af EU-retten (A), for det andet, når de udøver politisk kontrol med de holdninger, deres respektive regeringer indtager i Rådet (B), og for det tredje, når de etablerer samarbejdsforbindelser med de andre parlamenter i EU (C).

A. DE NATIONALE PARLAMENTERES DELTAGELSE I UDARBEJDELSEN OG IVÆRKSÆTTELSEN AF EU-RETEN

- 8. På nuværende tidspunkt deltager de nationale parlamenter i udarbejdelsen af EU-retten på to forskellige niveauer: den primære ret (traktater og andre tekster på samme trin) og den afledte ret (institutionernes ensidige retsakter med hjemmel i traktaterne)².
- 9. Med hensyn til de nationale parlamenters deltagelse i udarbejdelsen af den primære ret bør bl.a. følgende retsakter nævnes:
 - a) Ændringer af traktaterne (artikel 48 i TEU)
 - b) Tiltrædelsesaftaler (artikel 49 i TEU)

² I denne note henvises der udelukkende til EU- og EF-traktaten.

10. For så vidt angår de afledte retsakter er det fastsat, at de nationale parlamenter skal deltage i forbindelse med bl.a. følgende retsakter:
- a) Det Europæiske Råds afgørelse om gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik (artikel 17, stk. 1, første afsnit, i TEU)
 - b) Det Europæiske Råds afgørelse om WEU's integration i Unionen (artikel 17, stk. 1, andet afsnit, i TEU)
 - c) Konventioner som led i politisamarbejdet og det retlige samarbejde i kriminalsager (artikel 34, stk. 2, litra b), i TEU)
 - d) Rådets beslutninger om overførsel til første søjle af handlinger, der er omfattet af tredje søjle (artikel 42 i TEU)
 - e) Rådets afgørelse om vedtagelse af bestemmelser med henblik på at styrke eller udbygge de rettigheder, der er fastsat i traktaten om unionsborgerskab (artikel 22, stk. 2, i TEF)
 - f) Rådets retsakt om afholdelse af almindelige direkte valg til Europa-Parlamentet ifølge en ensartet fremgangsmåde (artikel 190, stk. 4, i TEF)
 - g) Rådets afgørelse om fastsættelse af bestemmelserne vedrørende Fællesskabets ordning med egne indtægter (artikel 269 i TEF)
 - h) Konventioner mellem medlemsstaterne inden for forskellige områder, der hovedsagelig henhører under den internationale privatret, med henblik på at virkeliggøre Fællesskabets mål ved hjælp af ensartede retsregler (artikel 293 i TEF)³.
11. Iværksættelsen af fællesskabsretten henhører under staternes kompetence, idet de træffer alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af Fællesskabets institutioner (artikel 10 i TEF). I forbindelse hermed overholder staterne de regler, der følger af deres interne ret og navnlig af deres forfatningsret for så vidt angår fastlæggelsen af, hvilke organer der er kompetente, og hvilke nationale procedurer der finder anvendelse (princippet om institutionel autonomi). Heraf følger, at det kan variere fra stat til stat, hvilke nationale myndigheder der har kompetence til at sørge for, at EU-retten gennemføres. Selv om det i denne forbindelse er den gældende

³ Eksempler: Bruxelles-konventionen af 29. februar 1968 om gensidig anerkendelse af selskaber og juridiske personer, hvis anvendelsesområde senere er blevet udvidet ved konventionen af 28. maj 1998, der har hjemmel i artikel 31 i TEU; Bruxelles-konventionen af 1. februar 1973 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager.

medlemsstat, der har eneansvaret, er der i visse tilfælde en fordeling af kompetencen mellem de nationale parlamenter og regeringerne. I visse medlemsstater med en føderal eller regionaliseret struktur giver de nationale forfatninger på visse områder således de føderale eller regionale enheder kompetence til at udstede forskrifter (konkurrerende kompetence eller enekompetence).

12. Selv om den parlamentariske fremgangsmåde anvendes meget hyppigt i samtlige medlemsstater, har regeringerne i visse tilfælde af deres parlamenter modtaget en delegering med henblik på vedtagelse af foranstaltninger, der normalt hører ind under lovområdet, og som er nødvendige for at gennemføre EU-retten.

B. DE NATIONALE PARLAMENTERES KONTROL MED DERES REGERINGER

13. Kontrolprocedurerne henhører under hver medlemsstats egen forfatningsmæssige organisation og praksis. Det kan derfor konstateres, at denne kontrol er mere eller mindre effektivt alt efter de parlamentariske procedurer, der findes i hver medlemsstat.
14. De nationale parlamenter i visse medlemsstater giver repræsentanten for deres regering et forhandlingsmandat, før vedkommende skal deltage i Rådets drøftelser (for eksempel Danmark, Nederlandene for aktiviteterne under tredje søjle, Østrig - Bundesrat - og Finland). I andre tilfælde er der mere eller mindre effektive systemer, inden for hvilke de nationale parlamenter kan give udtryk for deres synspunkter med hensyn til et lovgivningsforslag, men det står deres respektive regeringer frit for, om de vil tage hensyn til dem (for eksempel Belgien, Spanien, Frankrig, Luxembourg og Det Forenede Kongerige). Visse nationale parlamenter har for at styrke deres politiske kontrol⁴ forlangt, at repræsentanterne for deres regeringer i visse tilfælde gør brug af det "parlamentariske forbehold" i Rådet, hvilket har som konsekvens, at

⁴ Se Andreas Maurer, *National Parliaments in the European Architecture: from latecomers' adaptation towards permanent institutional change ?*, s. 78.

Rådet ikke kan træffe endelig afgørelse, så længe det parlamentariske forbehold ikke er hævet⁵.

C. SAMARBEJDET MELLEM PARLAMENTERNE I EU

1. Samarbejdsformerne mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet

15. Der er meget forskellig praksis hvad angår samarbejdet mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet. Generelt deltager medlemmerne af Europa-Parlamentet ikke i de nationale parlamenters arbejde. Der er dog en tendens til, at der etableres snævrere samarbejds-metoder: især i to stater (Belgien og Grækenland) findes der fælles udvalg, der er sammensat af medlemmer af det nationale parlament og af Europa-Parlamentet, og hvori de sidstnævnte har samme rettigheder som de førstnævnte⁶. I andre tilfælde kan medlemmerne af Europa-Parlamentet deltage i møderne i deres nationale parlamenters Europaudvalg med taleret (Chambre des députés L, Bundesrat D, Senado E, Camera dei Deputati I, Senato I, Eerste Kamer NL, Tweede Kamer NL, National Rat A, Bundesrat A). I visse medlemsstater kan medlemmerne af Europa-Parlamentet kun deltage i arbejdet i deres nationale parlament, hvis

⁵ I Tyskland har en ændring af forfatningen samt de gennemførelsesbestemmelser, der er trådt i kraft som følge af Maastricht-traktaten, i betydelig grad styrket Forbundsdagens og Forbundsrådets stilling (når det drejer sig om delstaternes kompetencesektorer eller interesser) i forbindelse med udformningen af forbundsregeringens holdning i Rådet. Således er der i Forbundsdagen blevet oprettet et Europaudvalg med særlige beføjelser, og forbundsregeringen skal under forhandlingerne i Rådet basere sig på den holdning, Forbundsdagen har vedtaget (se artikel 23, stk. 3, i grundloven og §2 og §5 i loven om samarbejde mellem forbundsregeringen og Forbundsdagen om spørgsmål vedrørende Den Europæiske Union) (for en nærmere redegørelse, se Peter M. Huber, *National Parliaments and the Lawmaking Process of the European Union - On the consolidation and expansion of the participation rights of the German Bundestag*). Forbundsrådet deltager for sit vedkommende i Fællesskabets beslutningsproces, når delstaternes kompetencesektorer eller interesser berøres, idet det afgiver udtalelse om forslag til fællesskabsafgørelser. Forbundsregeringen skal under forhandlingerne i Fællesskabet tage hensyn til dets holdninger eller endog - når delstaternes enekompetence berøres - tage hensyn til dem "på afgørende vis" (massgeblich) ved at finde frem til en fælles aftale med delstaterne (det skal desuden bemærkes, at en repræsentant for delstaterne i dette tilfælde deltager i den tyske delegation på rådssamlingerne). Også i Det Forenede Kongerige forpligter regeringen sig til, når den har sendt teksterne vedrørende EU til parlamentets to kamre, ikke at acceptere noget forslag i Rådet, før behandlingen i de to kamres Select Committees er afsluttet.

For Frankrigs vedkommende er det i artikel 88-4 i forfatningen fastsat, at resolutioner kan vedtages af hver af parlamentets kamre, når de får forelagt forslag til EU-retsakter, der omfatter lovgivningsmæssige bestemmelser. Disse resolutioner er ikke bindende for regeringen. (Se Sabine Delmas - Darroze "Le Traité Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne", *Revue marché unique européen*, 4/1999, s. 161 ff.).

⁶ I Tyskland består Forbundsdagens Europa-udvalg af 36 nationale parlamentsmedlemmer og 14 medlemmer af Europa-Parlamentet, men sidstnævnte har ikke stemmeret.

de har et dobbeltmandat (Folketinget DK, Dail Eireann IR, Seannad Eireann IR, House of Commons UK og House of Lords UK). Endelig er der for tre nationale parlamentsmedlemmer af Europa-Parlamentet (Eduskunta SF, Riksdagen S, Assembleia da República P). Dette forhindrer ikke, at der i for eksempel Finlands, Nederlandenes og Sveriges parlamenter finder møder sted mellem medlemmer af de nationale parlamenter og af Europa-Parlamentet⁷.

16. Omvendt deltager de nationale parlamentsmedlemmer mere eller mindre regelmæssigt i udvalgsmøder i Europa-Parlamentet med taleret, men uden stemmeret⁸.
17. I denne forbindelse præciseres følgende i artikel 55 i Europa-Parlamentets forretningsorden:
"1. Parlamentet holder medlemsstaternes nationale parlamenter løbende orienteret om sin virksomhed. 2. Formandskonferencen kan give formanden mandat til at forhandle om faciliteter til medlemsstaternes nationale parlamenter på et gensidigt grundlag og til at foreslå enhver anden foranstaltning til fremme af kontakterne med de nationale parlamenter."

2. De multilaterale samarbejdsformer

a. Konferencen i Rom

18. I november 1990 fandt der en konference sted i Rom for parlamenterne i EF⁹. Den vedtog en slutresolution, hvori regeringskonferencen (Maastricht) anmodes om at tage hensyn til parlamenternes forslag vedrørende ØMU'en og Den Politiske Union. Den erklærede sig desuden

⁷ Som eksempel henvises til den praksis, der er etableret i Tweede Kamer NL vedrørende "Europa-overleg". Disse møder, hvori deltager medlemmer af regeringen, det nationale parlament og Europa-Parlamentet, har til formål at forberede samlinger i Rådet og evaluere de afgørelser, det har truffet. Med henblik herpå finder følgende procedure anvendelse: medlemmerne af Europa-Parlamentet modtager den halvårige kalender for møder vedrørende "Europa-overleg"; hvis de ønsker at deltage i disse møder, skal de tilmelde sig hos Europaudvalget; når de er tilmeldt, modtager de mødedokumenterne; under mødet sidder medlemmerne af Europa-Parlamentet ved siden af de nationale parlamentsmedlemmer; medlemmerne af Europa-Parlamentet tager først ordet (indlæggene er begrænset til 5 minutter); repræsentanterne for regeringen er ikke forpligtet til at besvare spørgsmål fra medlemmer af Europa-Parlamentet (men det ser ud til, at disse spørgsmål i praksis overtages af de nationale parlamentsmedlemmer).

⁸ Som eksempel henvises til det møde, der blev organiseret den 16. april 2002 af Udvalget om Økonomi under Europa-Parlamentet med de nationale parlamentsmedlemmers tilsvarende udvalg for bl.a. at drøfte iværksættelsen af stabilitets- og konvergensprogrammerne. Formålet med dette møde var i højere grad at inddrage de nationale parlamenter i processen med forberedelse af de vigtigste instrumenter for EU's økonomiske politik, idet disse bør få en stigende indflydelse på forberedelsen af ikke kun EU's, men også de nationale budgetter.

⁹ Bedre kendt under navnet "Assises"; det var François Mitterands idé - han var på det tidspunkt formand for Rådet - og formålet var at få en drøftelse om Fællesskabets fremtid, følgerne for EF og medlemsstaterne, forslag vedrørende ØMU'en og navnlig de nationale parlamentsmedlemmers rolle. Dette initiativ blev videreført af Europa-Parlamentet i to beslutninger, der blev vedtaget i november 1989 og marts 1990. Det italienske deputeretkammer vedtog derefter en resolution og indbød til afholdelse af konferencen i Rom. Den samlede omtrent 300 parlamentsmedlemmer, hvoraf de 2/3 kom fra medlemsstaternes parlamenter og 1/3 fra Europa-Parlamentet.

positivt indstillet over for et udvidet samarbejde mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet ved hjælp af regelmæssige møder i specialudvalgene, udveksling af oplysninger og tilrettelæggelse af konferencer for parlamenterne i Det Europæiske Fællesskab, når drøftelsen af væsentlige retningslinjer for Fællesskabet gør det berettiget, navnlig i forbindelse med regeringskonferencer. Der har ikke været afholdt "assises" siden.

b. COSAC

19. På samme tidspunkt blev Konferencen for Organer med Ansvar for EF-anliggender (COSAC)¹⁰ oprettet på initiativ af Laurent Fabius, den daværende formand for den franske nationalforsamling. Den indkalder hvert halvår efter indbydelse fra parlamentet i den stat, der varetager formandskabet for Den Europæiske Union, repræsentanter (seks pr. land) for Europaudvalgene i de femten medlemsstaters parlamenter, seks repræsentanter for Europa-Parlamentet samt tre observatører fra hvert kandidatland. Dens væsentligste opgave består i at forbedre orienteringen af parlamenterne gennem en systematisk udveksling af de tekster, de vedtager, videregivelse af alle relevante oplysninger om deres virksomhed og udvikling af deres indbyrdes forbindelser.
20. Som anført ovenfor (punkt 2) er COSAC's rolle blevet anerkendt i Amsterdam-traktaten; i den protokol, der er knyttet som bilag til denne traktat, er det ligeledes fastsat, at COSAC kan *"behandle lovforslag eller initiativer vedrørende indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der vil kunne have indflydelse på den enkeltes rettigheder og frihedsrettigheder"*; den kan sende Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen sådanne bidrag til Unionens lovgivningsarbejde, som den finder hensigtsmæssige, især vedrørende nærhedsprincippet. Selv om COSAC kun mødes en gang hvert halvår, har den allerede vedtaget nogle bidrag: i oktober 2000 (Versailles) (med forslag til ændringer af ovennævnte protokol med henblik på Nice-traktaten), i maj 2001 (Stockholm) (om den fremtidige udvikling af EU og de nationale parlamenteres rolle) og i oktober 2001 (Bruxelles) (om Europas fremtid).

¹⁰ Det første møde fandt sted den 16.-17. november 1989 i Paris.

II. VISSE FORSLAG VEDRØRENDE DE NATIONALE PARLAMENTERS FREMTIDIGE ROLLE I EU

21. I ovennævnte protokol om de nationale parlamenters rolle er det anført, at det er ønskeligt at *"tilskynde til, at de nationale parlamenter i højere grad inddrages i Unionens aktiviteter"*. Siden da er der blevet fremsat nogle forslag, som har taget sigte på at opnå en større deltagelse. Efter nogles opfattelse bør denne styrkelse gå via en mere effektiv politisk kontrol af de nationale regeringer, navnlig når de deltager i initiativer inden for Rådet, der ikke henhører under første søjle (forsvar og udenrigsanliggender, retlige og indre anliggender); andre mener, at der skal gælde obligatorisk høring af de nationale parlamenter hvad angår visse af EU's aktiviteter; endelig er der andre, der går ind for ændringer af den eksisterende institutionelle ramme enten ved at ændre sammensætningen af institutionerne eller ved at oprette nye institutioner, hvori de nationale parlamenter skal være repræsenteret kollektivt.

A. De nationale parlamenters politiske kontrol med deres respektive regeringer

22. I visse tilfælde er det de nationale parlamenters opfattelse, at de ikke er i stand til at udøve en effektiv politisk kontrol med deres respektive regeringer, når disse deltager i EU's arbejde. Nogle hævder i denne forbindelse, at det skyldes, at Rådet holder møde for lukkede døre, og at de ikke har tilstrækkelig tid til at gennemgå EU's tekster.

23. Løsningen på dette problem kunne imidlertid, i det mindste i et vist omfang, findes inden for staternes egne rammer, da kompetencen til at tilrettelægge og iværksætte den parlamentariske kontrol af de nationale regeringers holdninger til EU's aktiviteter henhører under staternes enekompetence¹¹. Heraf følger, at en styrkelse af den nationale parlamentariske kontrol ikke nødvendigvis indebærer en ændring af traktaterne. Det er i denne forbindelse allerede blevet foreslået at undersøge muligheden for at integrere repræsentanter for de nationale parlamenter i medlemsstaternes delegationer, når Rådet optræder som lovgivende myndighed¹². Disse parlamentsrepræsentanters mandat, proceduren for udpegelsen af dem og deres rolle vil kunne tages op til grundig drøftelse på et senere tidspunkt.
24. Det kunne også være hensigtsmæssigt for de nationale parlamenter at sammenligne og i givet fald foretage en udveksling af god praksis¹³. Drøftelserne inden for COSAC ville være særdeles egnede til dette. Det ville i øvrigt i denne forbindelse være nyttigt at vide, hvorledes de nationale parlamenter bruger den frist på seks uger, der er fastsat i ovennævnte protokol til gennemgang af EU's lovgivningsforslag. Det ville også være af stor betydning at vide, om institutionerne strengt overholder denne frist, som skal styrke de nationale parlaments deltagelse i EU's aktiviteter.
25. Det fremføres endelig, at der i højere grad bør tages hensyn til de nationale parlaments rolle i gennemførelsen af EU-retten ved, at Fællesskaberne vedtager rammeretsakter, der giver de nationale lovgivende myndigheder en større skønsmargen, når de gennemfører disse retsakter.

¹¹ Jf. i denne forbindelse Europa-Parlamentets beslutning af 7. februar 2002 om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter i den europæiske integrationsproces, der udgør en opfølgning af Giorgio Napolitanos udkast til betænkning fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender (dok. A5-0023/2002); jf. også forslagene fra John Bruton i hans bidrag til konventet (dok. CONV 27/02, s. 33-36).

¹² Se Michel Barnier, *L'urgence européenne*, *Note personnelle de Michel Barnier*, 17. oktober 2001.

¹³ Jf. i den forbindelse forslagene fra Lena Hjelm-Wallén, Sören Lekberg, Göran Lennmarker, Lena Hallengren, Kenneth Kvist og Ingvar Svensson i deres bidrag til konventet (dok. CONV 61/02).

B. Ændringer af traktaterne, som indebærer obligatorisk høring af de nationale parlamenter

26. Nogle går ind for ændringer af traktaterne, så det bliver fastlagt, at de enkelte nationale parlamenter skal høres i bl.a. følgende tilfælde:
- i. i forbindelse med vedtagelse af retsakter af overordnet karakter (hvilket forudsætter fastsættelse af et regelhierarki i traktaterne) og/eller
 - ii. i forbindelse med den nuværende anden og tredje søjle og/eller
 - iii. i forbindelse med visse procedurer for udpegelse, der er fastsat i EF-traktaten, og/eller
 - iv. i forbindelse med kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet, navnlig når EU ønsker at vedtage en retsakt, uden at den dog råder over en udtrykkeligt tildelt kompetence i henhold til traktaterne (spørgsmål om eventuel revision af artikel 308 i TEF med henblik på obligatorisk høring af de nationale parlamenter)¹⁴.

C. Forslag, der indebærer ændringer af den institutionelle arkitektur, der er fastsat i traktaterne

27. Visse forslag tager sigte på direkte og kollektivt at inddrage de nationale parlamenter i den europæiske beslutningsproces enten ved at oprette en autonom institution med egne kompetencer eller ved at lade de nationale parlamenter være repræsenteret i et nyt europæisk "kammer"¹⁵. De vigtigste forslag, der omtales nedenfor, vedrører forskellige strukturer. I visse tilfælde er fire komponenter knyttet sammen (eksempel: konventet, hvori de nationale parlamenter, Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen er repræsenteret), i andre tilfælde er en enkelt komponent (en kollektiv repræsentation for de nationale parlamenter) på tale (eksempel: et autonomt kammer).

¹⁴ Visse af disse punkter blev fremført på konventets møde den 15.-16. april 2002; se også bidraget fra Lamberto Dini til støtte for en ændring af artikel 308 i TEF ved indsættelse af en bestemmelse om høring af de nationale parlamenter (dok. CONV 32/02, s. 4).

¹⁵ Spørgsmålet om en eventuel oprettelse af en kontrolmekanisme vedrørende overholdelse af nærhedsprincippet blev rejst af en række medlemmer af konventet på mødet den 15.-16. april 2002.

i. Vedtagelse af konventmodellen

28. Dette forslag tager sigte på anvendelse af en anden procedure ved revisionen af traktaterne og er udarbejdet på baggrund af de positive erfaringer i forbindelse med den forsamling, der udarbejdede chartret om grundlæggende rettigheder. Fordelen ved det er, at det inddrager de nationale parlamenter, Europa-Parlamentet, regeringerne og Kommissionen i de indgående drøftelser om ændringerne af traktaterne. På denne måde lettes de nationale parlamenters senere ratifikation af disse ændringer.

ii. Idéen om at oprette en kongres

29. Der lægges op til en stående konference for parlamenterne (Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter), som skal mødes regelmæssigt bl.a. for at kontrollere overholdelsen af nærhedsprincippet, for hvert år at undersøge "Unionens tilstand" samt for at evaluere ændringer af traktaterne. Denne idé¹⁶ synes at bygge på konferencen i Rom i 1990, idet det i slutresolutionen blev anbefalet at indkalde andre konferencer, hver gang det er nødvendigt med en debat for at undersøge spørgsmål, der er væsentlige for de nationale parlamenter.

iii. Styrkelse af COSAC's rolle

30. Som præciseret ovenfor (punkt 19-20) har COSAC ingen formel kompetence, men kan forelægge "bidrag" for EU's institutioner. Der er nogle, der sætter spørgsmålstegn ved effektiviteten af dens arbejde (synspunkter vedtages med enstemmighed og er ikke bindende for de nationale parlamenter), og de foreslår, at den kan mødes oftere, og at den styrkes ved at få et permanent sekretariat, således at kontinuiteten i dens arbejde sikres bedre, og der udvikles regelmæssige kontakter mellem repræsentanterne for de nationale parlamentariske specialudvalg og Europa-Parlamentets specialudvalg. COSAC (i styrket form) kunne også foretage politisk kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet i Kommissionens lovgivningsmæssige initiativer. Den kunne blive hørt og afgive udtalelse herom. Denne politiske kontrol kunne ske forudgående (præventivt) eller efterfølgende, dvs. efter vedtagelsen af en retsakt, men inden denne træder i kraft.

¹⁶ Fremført af Lionel Jospin i en tale den 28. maj 2001.

iv. Oprettelse af et uafhængigt kammer

31. Der er tale om et forslag om endnu en forsamling på europæisk plan ud over Europa-Parlamentet. Dette nye kammer skal bestå af repræsentanter for de nationale parlamenter (hver stat repræsenteres af samme antal nationale parlamentsmedlemmer eller af et antal, der afhænger af staternes befolkningstal). Nogle mener, at det ikke bør deltage i Fællesskabets normale lovgivningsprocedure, men kunne have kompetence med hensyn til spørgsmål, der henhører under den nuværende anden og tredje søjle¹⁷. Det skal også udøve forudgående kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet ved med henblik på at gennemgå Kommissionens forslag til lovgivning¹⁸.
32. Efter nogles opfattelse kan der også være tale om et udvalg, der er sammensat af to eller tre medlemmer af hvert nationalt parlament, og som skal afgive udtalelse om overholdelsen af nærhedsprincippet og om EU's kompetence til at handle (forudgående kontrol). Disse udtalelser afgives efter anmodning (fra en medlemsstat eller fra EU-institutioner) eller på initiativ af udvalgets formand og vil ikke anfægte Domstolens kompetence på området¹⁹. En efterfølgende kontrol (efter vedtagelsen af retsakten) kunne også overvejes.

v. Oprettelse af et andetkammer i Europa-Parlamentet

33. Nogle mener, at et andetkammer, der repræsenterer de nationale parlamenter, snarere bør være en del af Europa-Parlamentet²⁰. Der ville således blive tale om et tokammer-parlament²¹,

¹⁷ Dette forslag blev for nylig igen fremsat af det franske senat: se det skriftlige bidrag til konventet fra Hubert Haenel (CONV 12/02); ifølge dette bidrag er begrundelsen for forslaget, at det skal:

- forankre Europa bedre i hvert enkelt land
- inddrage "små" og "store" stater i opbygningen af Europa på mere harmonisk vis
- sikre en bedre balance i institutionerne og mellem EU og medlemsstaterne, ved at man er mere opmærksom på at anvende nærhedsprincippet.

¹⁸ Se bidraget fra Erwin Teufel, hvori han foreslår nedsættelse af et blandet politisk udvalg (dok. CONV 24/02, s. 4).

¹⁹ Se Ingolf Pernice, *The role of National Parliaments in the European Union*, Walter Hallstein-Institut, juli 2001.

²⁰ Dette forslag blev fremført af Joschka Fischer under en tale på Humboldt-universitetet i Berlin den 12. maj 2000; tale holdt af Tony Blair den 6. oktober 2000 i Polen.

²¹ I Europa forekommer tokammersystemet i en række varianter hvad angår såvel sammensætningen af andetkammeret (medlemmer valgt ved direkte valg/indirekte valg/medlemmer, der er udpeget/en blanding af forskellige systemer) som antallet af medlemmer og fordelingen af disse (samme antal medlemmer for hver delstat - f.eks. det amerikanske senat - eller et antal, der er proportionelt med befolkningen - f.eks. det tyske Bundesrat). Ved indirekte valg er der også mulighed for varianter: valg foretaget af medlemsstaternes lovgivende forsamlinger (f.eks. det østrigske Bundesrat), udpegelse foretaget af delstatsregeringerne (det tyske Bundesrat) eller valg foretaget af de regionale og lokale administrative enheder (f.eks. Frankrig).

der ville få et førstekammer (sammensat af repræsentanter for de nationale parlamenter, enten med det samme antal repræsentanter pr. stat²² eller med et antal repræsentanter, der afhænger af staternes befolkningstal) og et andetkammer (det nuværende Europa-Parlament). De således udpegede repræsentanter for de nationale parlamenter ville få et dobbeltmandat, dvs. både et nationalt og et europæisk mandat.

34. Konventet vil nu kunne drøfte disse forslag og analysere deres fordele og deres ulemper; nogle udelukker dog hinanden indbyrdes.

²² Jf. Jorge Sampaio's tale den 14. februar 2002 i det skotske parlament.