

CONV 353/02

WG IV 17

RAPPORT

fra: Arbejdsgruppe IV vedrørende Nationale Parlamentertil: medlemmerne af konventet

Vedr.: **Endelig rapport fra Arbejdsgruppe IV om de nationale parlameters rolle**

I. Indledning

1. Arbejdsgruppen har på grundlag af sit mandat (CONV 74/02) undersøgt de nationale parlameters rolle i EU. Under arbejdet har gruppen været opmærksom på stats- og regeringschefernes anerkendelse af betydningen af, at de nationale parlamenter i større udstrækning deltager i Den Europæiske Unions arbejde, jf. erklæring nr. 13 til Maastricht-traktaten og protokollen til Amsterdam-traktaten om de nationale parlameters rolle i Den Europæiske Union. Den har ligeledes været opmærksom på erklæring nr. 23 til Nice-traktaten, hvori de nationale parlamenter opfordres til at deltage i debatten om Unionens fremtid, og endelig på de specifikke spørgsmål, som Det Europæiske Råd i Laeken rejste i erklæringen om Europas fremtid i relation til de nationale parlameters rolle i bestræbelserne på at øge EU's demokratiske legitimitet.
2. Arbejdsgruppen har holdt 9 møder, hvoraf et blev afholdt sammen med Arbejdsgruppe I vedrørende Nærhedsprincippet. Medlemmerne har deltaget aktivt i gruppens arbejde og har forelagt et stort antal skriftlige bidrag. Gruppen har påhørt indlæg fra Andreas Maurer

(seniorforsker ved Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, og Jean Monnet (forelæser ved universitetet i Osnabrück) om de nationale parlamenters rolle i den europæiske arkitektur og fra kommissær Michel Barnier, der navnlig talte om gennemførelsen af protokollen til Amsterdam-traktaten. Andre medlemmer af gruppen har ligeledes holdt indlæg om de områder, hvor de selv har ekspertise. Formanden har besøgt det finske parlament efter indbydelse fra formanden for det finske Europaudvalg ("stora utskottet").

3. Gruppens drøftelser kan sammenfattes under tre forskellige overskrifter:

- de nationale parlamenters rolle i forbindelse med kontrol af regeringerne (de nationale kontrolsystemer)
- de nationale parlamenters rolle i forbindelse med overvågning af gennemførelsen af nærhedsprincippet
- den rolle og funktion, som multilaterale net eller mekanismer med deltagelse af nationale parlamenter har på europæisk plan.

I denne rapport redegøres der for resultaterne af arbejdsgruppens drøftelser af disse tre hovedspørgsmål, og der fremsættes en række specifikke forslag. Den indeholder også anbefalinger af mere generel karakter.

II. Generelle bemærkninger og anbefalinger for så vidt angår de nationale parlamenters rolle i EU

4. Gruppens drøftelser har resulteret i en række bemærkninger af generel karakter. Medlemmerne var enige om, at de nationale parlamenter spiller en særskilt rolle i EU, samt om, at en øget deltagelse fra parlamenternes side ville bidrage til at styrke EU's demokratiske legitimitet og bringe EU tættere på borgerne. En "forankring" af og ejerskab til EU i medlemsstaterne blev betragtet som et spørgsmål, der har afgørende betydning for at nå disse mål. I den sammenhæng understregede arbejdsgruppen, at det ikke drejer sig om konkurrence mellem hhv. de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet. Hver part spiller en særskilt rolle, men begge er enige om den fælles målsætning om at bringe EU tættere på borgerne og således bidrage til at øge Unionens demokratiske legitimitet.

5. På baggrund af disse generelle bemærkninger anbefaler arbejdsgruppen konventet, at den fremtidige forfatningstraktat kommer til at indeholde en klar anerkendelse af de nationale parlamenters rolle. En formulering med henblik herpå bør ligesom i protokollen til Amsterdam-traktaten afspejle, at formålet med bestemmelserne på europæisk plan er at fremme de nationale parlamenters deltagelse uden at gribe ind i forfatningsmæssige ordninger på nationalt plan.
6. Arbejdsgruppen erkendte, at der tidligere er blevet truffet foranstaltninger for at tilskynde til, at de nationale parlamenter i øget udstrækning deltager i og er opmærksomme på EU's virke (ikke mindst i kraft af bestemmelserne i protokollen til Amsterdam-traktaten om de nationale parlamenters rolle), men mente, at de nationale parlamenter bør udnytte alle deres muligheder for at påvirke Rådet gennem deres regeringer, og at en række foranstaltninger vil kunne forbedre situationen yderligere.
7. I den henseende var gruppen enig om, at en højere grad af åbenhed og gennemskuelse i forbindelse med Rådets arbejde er af afgørende betydning for at fremme og forbedre de nationale parlamenters aktive deltagelse i EU. Nogle medlemmer var af den opfattelse, at Rådet skal lovgive i fuld åbenhed. Politikkoordinering bør ligesom andre aktiviteter så vidt muligt også finde sted i fuld åbenhed. Der skal gives klare begrundelser, når det skønnes nødvendigt med lukkede møder. Arbejdsgruppen mente, at de foranstaltninger, som blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i Sevilla, var et vigtigt fremskridt, dvs. åbne rådsmøder, når Rådet træffer afgørelse efter den fælles beslutningsprocedure. Arbejdsgruppen mente imidlertid, at der er behov for en yderligere indsats med henblik på større åbenhed og gennemsigtighed, og var desuden af den opfattelse, at protokoller bør sendes til Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter inden ti dage, parallelt med fremsendelsen til regeringerne.
8. Arbejdsgruppen anbefaler følgende foranstaltninger:
 - *Den fremtidige forfatningstraktat bør indeholde en specifik formulering, der anerkender betydningen af de nationale parlamenters aktive deltagelse i Den Europæiske Unions virke, især ved at sikre kontrol med, hvad regeringerne foretager sig i Rådet, herunder kontrol med, at nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet overholdes.*

- *Rådets drøftelser bør være offentlige i alle de tilfælde, hvor det udøver sine lovgivningsmæssige funktioner. Politikkoordinering bør ligesom andre aktiviteter i så vid udstrækning som muligt også finde sted i fuld åbenhed. Der skal gives klare begrundelser, når det skønnes nødvendigt med lukkede møder.*
- *Rådets protokoller bør sendes til Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter inden ti dage, parallelt med fremsendelsen til regeringerne.*

III. Nationale kontrolsystemer

9. Der var enighed i gruppen om, at de nationale parlameters vigtigste rolle i forbindelse med europæiske anliggender er effektiv kontrol med deres regerings handlinger på europæisk plan. Der var også i gruppen en erkendelse af, at de forskellige systemer for national parlamentarisk kontrol afspejler, at der er forskellige ordninger med hensyn til forbindelserne mellem regeringer og nationale parlamenter i overensstemmelse med forfatningsmæssige krav i de enkelte medlemsstater, og af, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at fastlægge regler på europæisk plan om, hvordan kontrollen skal tilrettelægges. Det blev i den forbindelse også bemærket, at mange af de foranstaltninger, der vedrører kontrol på nationalt plan, i den enkelte medlemsstat også vil kunne finde anvendelse på lavere plan med forbehold af de nationale forfatningsmæssige krav og ordninger.
10. Gruppen anså det dog for nyttigt at se på de forskellige nationale systemer for at prøve at indkredse den bedste praksis og fastlægge minimumsstandarder. I den sammenhæng påhørte gruppen redegørelser vedrørende de systemer, som bruges i Finland, Sverige, Danmark og Frankrig. Flere andre medlemmer af gruppen forelagde skriftlige redegørelser for de nationale kontrolsystemer, som findes i de lande, de kommer fra. På baggrund af denne udveksling af oplysninger blev det klart, at der er store forskelle mellem de eksisterende systemer med hensyn til intensitet og effektivitet. Gruppen indkredsede en række grundlæggende faktorer, der har indvirkning på kontrollens effektivitet, f.eks.:
 - spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne, som omfatter alle EU's aktiviteter, foreligger i tide, og om omfanget og kvaliteten heraf;
 - muligheden for, at et nationalt parlament kan give udtryk for sin holdning med hensyn til et forslag til en EU-lovgivningsforanstaltning eller -aktion;

- regelmæssige kontakter med og høringer af ministre før og efter samlinger i Rådet og møder i Det Europæiske Råd;
- aktiv deltagelse af fagudvalg/stående udvalg i kontrolprocessen;
- regelmæssige kontakter mellem nationale parlamentsmedlemmer og medlemmer af Europa-Parlamentet;
- mulighed for støttepersonale, herunder mulighed for et repræsentationskontor i Bruxelles.

11. Gruppen erkendte, at selv når nationale parlamenter får beføjelse til at kontrollere deres regerings handlinger, bruger de dem ikke altid fuldt ud. Arbejdsgruppen var enig om, at en mere systematisk udveksling af synspunkter mellem nationale parlamenter om metoder og erfaringer kan spille en central rolle med hensyn til at øge kendskabet til og bevidstheden om europæiske anliggender og således yderligere øge effektiviteten af den nationale parlamentariske kontrol. Dette er COSACs¹ vigtigste rolle, og gruppen glædede sig over, at aktuelle forslag fra det danske formandskab for COSAC om en reform af COSAC skulle gøre det muligt for COSAC at varetage denne rolle mere effektivt end tidligere. COSAC kunne efter arbejdsgruppens opfattelse overveje at udarbejde retningslinjer eller en adfærdskodeks for nationale parlamenter med minimumsstandards for effektiv national parlamentarisk kontrol, og den opfordrede COSAC til at tage hensyn til arbejdsgruppens bemærkninger og anbefalinger.
12. Arbejdsgruppen drøftede også, hvilke gennemførelsesforanstaltninger der kan træffes på europæisk plan for at fremme og tilskynde til effektiv kontrol på nationalt plan. I denne sammenhæng modtog gruppen skriftlig dokumentation fra Rådssekretariatet vedrørende bl.a. Amsterdam-protokollen, forbindelserne med COSAC og åbenhed under Rådets samlinger. Gruppen påhørte også en redegørelse ved kommissær Michel Barnier vedrørende gennemførelsen af protokollen til Amsterdam-traktaten om de nationale parlaments rolle i Den Europæiske Union og drøftede mulige ændringer af den eksisterende protokol eller ændringer, der bør indgå i en eventuel ny protokol (under hensyntagen til bestemmelserne i den eksisterende protokol og med udgangspunkt heri).

¹ COSAC er en forkortelse af det franske navn: Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires.

13. Gruppen mente, at de bestemmelser i protokollen til Amsterdam-traktaten, der vedrører de nationale parlamenters adgang til oplysninger, med fordel kan styrkes. Selv om det fortsat skal være regeringerne, der har det primære ansvar for at fremsende høringsdokumenter og lovgivningsmæssige forslag, så gruppen fordele ved, at Kommissionen fremsender sådanne dokumenter samtidig og direkte til de nationale parlamenter for at sikre, at alle nationale parlamenter får adgang til dokumenterne så tidligt som muligt.
14. Kommissionen gennemfører allerede på nuværende tidspunkt en omfattende høringsproces om høringsdokumenter - grøn- og hvidbøger og meddelelser - ved at lægge sådanne dokumenter ud på internettet til orientering af den brede offentlighed. Gruppen anerkendte, at denne fremgangsmåde er vigtig, idet den bl.a. giver nationale parlamenter mulighed for at reagere på forslag på et tidligt tidspunkt i den lovforberedende fase, og at de måske ikke udnytter den fuldt ud. For at øge kendskabet til den åbne høring og for at give de nationale parlamenter lettere adgang til sådanne dokumenter samt for at tilskynde dem til at benytte denne mulighed for at tilkendegive deres synspunkter så arbejdsgruppen gerne, at sådanne høringsdokumenter fremsendes direkte til de nationale parlamenter. De relevante bestemmelser i protokollen (punkt I, nr. 1) bør derfor ændres i overensstemmelse hermed.
15. Protokollen til Amsterdam-traktaten om de nationale parlamenters rolle indeholder en bestemmelse (punkt I, nr. 2), hvori det hedder, at "Kommissionens forslag til lovgivning som defineret af Rådet i overensstemmelse med artikel 207, stk. 3, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab skal foreligge i god tid, således at hver enkelt medlemsstats regering kan sikre, at dens eget nationale parlament modtager dem, som det er hensigtsmæssigt." Gruppen finder, at der bør fastsættes en klarere definition af lovgivningsforslag, så det sikres, at alle forslag til lovgivning er omfattet. Som anført ovenfor mener arbejdsgruppen ligeledes, at alle Kommissionens forslag til lovgivning bør fremsendes direkte til de nationale parlamenter samtidig med, at de fremsendes til Rådet, og at de relevante bestemmelser i protokollen bør ændres i overensstemmelse hermed.

16. I protokollen fastlægges det endvidere, at "der skal forløbe en **periode på seks uger** mellem det tidspunkt, hvor et lovgivningsforslag eller et forslag til en 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 i henhold til artikel 251 eller 252 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab; denne frist kan dog **fraviges på grund af en sags hastende karakter**, men dette skal begrundes i retsakten eller den fælles holdning."¹
17. Arbejdsgruppen bekræftede, at den periode på seks uger, der gælder på nuværende tidspunkt, som hovedregel er tilstrækkelig til, at parlamenterne kan at gøre regeringerne bekendt med deres synspunkter under forudsætning af, at de modtager oplysningerne hurtigt - tidsrammen inden vedtagelsen af de fleste af de lovgivningsmæssige foranstaltninger, der er omfattet² af perioden i henhold til protokollen, er i de fleste tilfælde længere end seks uger. Arbejdsgruppen har dog givet udtryk for betænkelighed med hensyn til muligheden for, at der indgås "foreløbige aftaler" i Rådets arbejdsgrupper inden for perioden på seks uger, før de nationale parlamenter har kunnet gøre deres regeringer bekendt med deres synspunkter. Arbejdsgruppen mener derfor, at ingen foreløbige aftaler bør anerkendes i Rådet, herunder i arbejdsgrupper og Coreper, i løbet af denne periode på seks uger. Med henblik på at undgå, at lovgivningsprocessen på nogen måde forsinkes, bør en sådan bestemmelse fortsat give Kommissionen mulighed for at forelægge forslaget og arbejdsgruppen mulighed for at foretage en indledende udveksling af synspunkter. Et forbehold, som en medlemsstat tager i Rådet, og som skyldes det berørte nationale parlaments holdning eller den holdning, der afventes, bør forhindre denne medlemsstat i at være part i en aftale om forslaget i Rådet. Dette forhindrer ikke, at der træffes afgørelse i Rådet, når afgørelserne træffes med kvalificeret flertal, hvis det opnås uden den pågældende medlemsstat. De relevante bestemmelser i protokollen bør ændres i overensstemmelse hermed.

¹ Punkt I, nr. 3, fremhævelserne er tilføjet.

² Definitionen henviser til de fællesskabsakter (forordninger, direktiver og beslutninger), der opregnes i artikel 249 i TEF, samt til de akter (rammeafgørelser og afgørelser), der opregnes i artikel 34, stk. 2, i TEU (Afsnit VI, RIA). Interne foranstaltninger, administrative, budgetmæssige eller interinstitutionelle akter eller akter vedrørende internationale forbindelser er ikke omfattet af den definition af retsakter, der henvises til i punkt I, nr. 2, i protokollen. Det er denne definition, der skal anvendes i forbindelse med punkt I, nr. 3, i protokollen med tilføjelse af RIA-konventionerne i henhold til artikel 34, stk. 2, litra d), i TEU, hvilket er underforstået i punkt I, nr. 3.

18. Arbejdsgruppen anerkender, at der er behov for at bibeholde en bestemmelse vedrørende fravigelser i sager af hastende karakter, men den understreger, at der er behov for, at fravigelser klart begrundes i retsakten eller i den fælles holdning - i overensstemmelse med bestemmelserne i den eksisterende protokol.
19. Som endnu et element i forbindelse med processen med øget inddragelse af de nationale parlamenter i EU's arbejde og så tidlig orientering af parlamenterne som muligt fandt arbejdsgruppen også, at det ville være hensigtsmæssigt, hvis Kommissionen sender sin årlige politikstrategi og sit årlige lovgivnings- og arbejdsprogram og Revisionsretten sin årsberetning til de nationale parlamenter. Dette bør ske samtidig med, at der sendes dokumenter til Europa-Parlamentet og Rådet - tidsplanen vil skulle overvejes i forbindelse med eventuelle ændringer af tidsplanen for den nuværende programmeringscyklus, der eventuelt foretages som følge af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Sevilla om tilrettelæggelsen af Rådets arbejde. Der bør indføres en bestemmelse herom i en ændret udgave af protokollen om de nationale parlaments rolle.
20. Arbejdsgruppen anbefaler følgende foranstaltninger:
- *Af hensyn til den nationale kontrols effektivitet er det vigtigt, at de nationale parlamenter har mulighed for at formulere deres egen holdning vedrørende alle forslag til lovgivningsmæssige foranstaltninger og aktioner på EU-plan.*
 - *En ændret udgave af protokollen til Amsterdam-traktaten om de nationale parlaments rolle i Den Europæiske Union bør indeholde bestemmelse om følgende:*
 - *Protokollen til Amsterdam-traktaten om de nationale parlaments rolle bør overholdes nøje, herunder seksugersperioden; denne frist kan dog som fastsat i protokollen fraviges på grund af en sags hastende karakter.*
 - *Rådets arbejdsgrupper og Coreper bør ikke anerkende foreløbige aftaler om forslag, der er omfattet af den seksugers periode, der er nævnt i protokollen til Amsterdam-traktaten om de nationale parlaments rolle, før udløbet af denne periode; denne frist kan dog som fastsat i protokollen fraviges på grund af en sags hastende karakter.*

- *Parlamentariske undersøgelsesforbehold bør have en klarere status i Rådets forretningsorden. Der bør endvidere være fastsat en tidsbegrænsning for sådanne forbehold, så de ikke unødvendigt blokerer beslutningsproceduren.*
 - *Det fastsættes i Rådets forretningsorden, at der skal forløbe en hel uge mellem behandlingen af et lovgivningsmæssigt punkt i Coreper og behandlingen i Rådet. Rådssekretariatet bør fremover udarbejde og offentliggøre en oversigt om overholdelsen af dette princip.*
 - *Kommissionen bør fremsende alle lovgivningsforslag og høringsdokumenter samtidig til de nationale parlamenter, Europa-Parlamentet og Rådet.*
 - *Kommissionen bør fremsende sin årlige politikstrategi og sit årlige lovgivnings- og arbejdsprogram samtidig til de nationale parlamenter, Europa-Parlamentet og Rådet*
 - *Revisionsretten bør fremsende sine årsberetninger samtidig til de nationale parlamenter, Europa-Parlamentet og Rådet.*
- *COSAC kunne overveje at udarbejde retningslinjer og/eller en adfærdskodeks for nationale parlamenter med minimumsstandards for en effektiv national parlamentarisk kontrol, der udgør en platform for regelmæssig udveksling af oplysninger, den bedste praksis og benchmarking af nationale kontrolmekanismer.*

IV. Nærhed

21. Gruppen drøftede indgående spørgsmålet om de nationale parlameters rolle i forbindelse med kontrollen med anvendelsen af nærhedsprincippet på EU-plan. Gruppen overvejede især følgende spørgsmål:

- Har de nationale parlamenter en rolle at spille i kontrollen med anvendelsen af nærhedsprincippet?
- Bør de handle alene eller sammen med andre?
- På hvilket eller hvilke trin i lovgivningsprocessen bør de inddrages?
- Hvilken mekanisme vil være mest hensigtsmæssig?

22. Der var enighed i arbejdsgruppen om, at det er et delt ansvar at sikre overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, og at Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og de nationale parlamenter alle skal sørge for, at nærhedsprincippet er overholdt, når de foreslår og overvejer udkast til lovgivning. Der var også enighed om, at de nationale parlamenter skal spille en væsentlig rolle ved at bidrage til EU-lovgiverens arbejde ved i praksis at anvende nærhedsprincippet. De nationale parlamenter har navnlig et vigtigt ansvar med hensyn til at rådgive, kontrollere og drage ministrene fra deres egen regering til ansvar for så vidt angår de resultater, som de opnår i Rådet, navnlig når det skal overvejes, om der bedst vedtages lovgivning på nationalt eller europæisk plan. Det blev også påpeget, at der er en nøje sammenhæng mellem nærhed og proportionalitet. Gruppen drøftede desuden anvendelsen af artikel 308¹, og de fleste af medlemmerne var af den opfattelse, at enstemmighed i Rådet med hensyn til anvendelsen af denne artikel er et afgørende element i forbindelse med overholdelsen af nærhedsprincippet.²
23. Gruppen var enig om, at de nationale parlamenter bør inddrages så tidligt som muligt i lovgivningsprocessen. Der var desuden enighed om, at en forudgående kontrol af overholdelsen af nærhedsprincippet primært bør være af politisk karakter. Forelæggelse af Kommissionens strategiske programmeringsdokumenter direkte for de nationale parlamenter som omtalt i det foregående afsnit vil give de nationale parlamenter mulighed for tidligt at få indsigt i planlagte lovgivningsforslag og eventuelt at anmode om flere oplysninger fra deres regeringer om specifikke spørgsmål. Gruppen noterede sig forklaringen fra kommissær Michel Barnier om, at konsekvenserne af forslag for så vidt angår nærhed og proportionalitet først vil fremgå helt klart, når Kommissionen har vedtaget dem.

¹ Artikel 308 i TEF:

"Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom."

² Kommissionen har givet gruppen en liste over 73 retsakter, der er vedtaget på grundlag af artikel 308 siden 1. maj 1999.

24. De fleste af gruppens medlemmer anbefalede en "procesbaseret tilgang" i forbindelse med de nationale parlamenters kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet og afviste tanken om at oprette nye stående eller ad hoc organer eller institutioner til dette formål. Medlemmerne understregede desuden, at det må sikres, at en ny mekanisme bliver enkel og ikke forsinker beslutningsprocessen unødigt. De var enige om, at dette bedst vil kunne opnås ved en tilgang i to faser, hvor de nationale parlamenter ser på nærhedsprincipaspektet i forbindelse med et udkast til lovgivning allerede på det tidspunkt, hvor lovgivningsprocessen indledes, men også under hele lovgivningsprocessen i de tilfælde, hvor teksten er blevet ændret betydeligt i forhold til det oprindelige forslag. Varslingen rettes til den institution, som ændringen kommer fra. Nogle medlemmer understregede, at de nationale parlamenter bør have mulighed for at gribe ind i alle faser af lovgivningsprocessen gennem de nationale regeringer i overensstemmelse med de nationale forfatningsmæssige krav og aftalte ordninger mellem regeringen og det nationale parlament.
25. Gruppen havde et møde sammen med Arbejdsgruppe I (nærhedsprincippet) og holdt tæt kontakt under processen. De fleste af gruppens medlemmer udtrykte generelt tilfredshed med de endelige anbefalinger fra WG I og mente, at der var taget hensyn til dens synspunkter. Visse af gruppens medlemmer fandt imidlertid, at nogle af forslagene fra WG I kunne ekspliciteres på følgende punkter:
- Sammenhængen mellem nærhed og proportionalitet bør yderligere understreges.
 - De nationale parlamenter bør have mulighed for at give udtryk for betænkeligheder med hensyn til nærhedsprincippet under hele lovgivningsprocessen i de tilfælde, hvor et forslag er blevet ændret betydeligt.
 - Hvis man beslutter at have en mekanisme for at indbringe en klage for Domstolen, bør retten til at indbringe en klage ikke begrænses til de nationale parlamenter, der på et tidligt tidspunkt har afgivet en begrundet udtalelse.

26. De fleste af arbejdsgruppens medlemmer anbefaler følgende foranstaltninger:

- *Der bør oprettes en mekanisme, som kan give de nationale parlamenter mulighed for på et tidligt tidspunkt i lovgivningsprocessen at give deres synspunkter med hensyn til et lovgivningsforslags overholdelse af nærhedsprincippet til kende. En sådan mekanisme bør være procesbaseret og ikke hindre eller forsinke lovgivningsprocessen.*

V. Multilaterale netværk eller mekanismer, der inddrager de nationale parlamenter på europæisk plan

27. Der var i gruppen en generel erkendelse af betydningen og nytten af netværk og regelmæssige kontakter mellem de nationale parlamenter og mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet. Dette vil bidrage til udvekslingen af oplysninger og erfaringer og til at skabe større forståelse hos og inddragelse af de nationale parlamenter i Den Europæiske Unions virke. Med hensyn til placeringen og formatet af disse netværk i den europæiske arkitektur var der i arbejdsgruppen enighed om at tage udgangspunkt i eventuelle mekanismers formål og funktion. Medlemmerne mindede hinanden om deres forpligtelse til at forenkle EU's beslutningsproces og fandt det i den forbindelse vanskeligt at se, hvordan oprettelse af nye institutioner vil kunne fremme forenklingsprocessen.
28. Arbejdsgruppen udtrykte tilfredshed med de betydelige fordele, der har kunnet høstes af inddragelsen af de nationale parlamenter, Europa-Parlamentet og regeringerne i den tidligere forsamling og det nuværende konvent, og mente, at metoden med et konvent bør formaliseres i en forfatningstraktat med henblik på forberedelsen af fremtidige traktatændringer.

29. Arbejdsgruppen var enig om, at udveksling af oplysninger mellem parlamenterne, herunder om bedste praksis og benchmarking med hensyn til national kontrol, er et middel til forbedring af de nationale parlamenters kapacitet til at behandle EU-spørgsmål og styrke forholdet til borgerne. Der var generel enighed blandt arbejdsgruppens medlemmer om, at de eksisterende mekanismer til udveksling ikke udnyttes fuldt ud. I den forbindelse blev det også bemærket, at nogle foranstaltninger til fremme af udveksling mellem parlamenter også kunne være relevante på lavere plan, og at tilrettelæggelsen heraf bør være en opgave for de enkelte medlemsstater i overensstemmelse med nationale forfatningsmæssige krav og ordninger.
30. Medlemmerne mente, at det vil være hensigtsmæssigt at få mandatet for COSAC (Konference for Organer med Ansvar for EU-anliggender i Unionens Parlamenter) præciseret og få dens rolle som en interparlamentarisk høringsmekanisme styrket og gjort mere effektiv og målrettet. En fuld udnyttelse af denne mekanisme vil efter gruppens opfattelse kunne bidrage til at give EU-spørgsmål en mere fremtrædende placering i de nationale parlamenter.
31. Ud over rollen som forum for udveksling af bedste praksis og oplysninger (jf. også den del, der omhandler nationale kontrolordninger) mente gruppen, at COSAC også vil kunne være en platform for kontakter mellem stående fagudvalg i de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet som supplement til kontakterne mellem organerne med ansvar for EU-anliggender. COSAC vil kunne bruges som et forum, der først og fremmest bringer de nationale parlamentarikere sammen. Dette bør imidlertid ikke hindre dem i at invitere medlemmer af Europa-Parlamentet til at deltage i møder, når som helst det skønnes særlig hensigtsmæssigt. Gruppen mente, at det vil kunne være hensigtsmæssigt at ændre benævnelsen COSAC, så det kommer til at fremgå, at den har fået en udvidet rolle. Nogle medlemmer var desuden af den opfattelse, at COSAC vil kunne være et forum for debat på et overordnet plan om kontrollen med overholdelsen af nærhedsprincippet, da den direkte inddragelse af de nationale parlamenter i forhold til de enkelte lovgivningsforslag efter deres mening bør gå via deres kontrol med regeringerne og den nye mekanisme for hurtig varsling, som WG I har foreslået.

32. Ifølge protokollen til Amsterdam-traktaten om de nationale parlamenters rolle i EU kan COSAC forelægge sådanne bidrag for EU-institutionerne, som den finder hensigtsmæssige (punkt II, nr. 4). Arbejdsgruppen mente, at EU-institutionerne for at skabe en virkelig dialog mellem disse institutioner og de nationale parlamenter også bør reagere på sådanne bidrag. Svar vil kunne gives i forskellig form. COSAC vil f.eks. kunne indbyde et medlem af Europa-Kommissionen eller en repræsentant for en af de andre institutioner til en høring, eller institutionen vil kunne svare skriftligt.
33. Arbejdsgruppen mente, at konventet må undersøge, hvordan de nationale parlamenter i højere grad vil kunne inddrages i udformningen af EU's politiske dagsorden og strategi. Gruppen fandt, at en mekanisme for en europæisk debat, der inddrager både de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet, der alle repræsenterer borgernes stemme i Europa, kunne være det mest egnede format. Nogle mente, at et sådant forum ikke bør blive en ny institution, men skal være en debatkommunikation. Der var enighed om, at der fortsat er behov for at definere funktionerne mere præcist. Alle var af den opfattelse, at et sådant forum ikke bør have nogen lovgivende rolle og ej heller nogen kompetence med hensyn til afgrænsning af kompetencer mellem Unionen og medlemsstaterne, og det bør ikke gribe ind i den nuværende institutionelle balance. Det blev også anerkendt, at forholdet mellem COSAC og eventuelle nye fora bør undersøges nærmere for at sikre komplementaritet og undgå overlapning. Arbejdsgruppen drøftede, om nationale parlamenter og Europa-Parlamentet bør inddrages i et nyt forum, eventuelt benævnt en kongres. Gruppen var delt med hensyn til dette spørgsmål.
34. Arbejdsgruppen erkendte også, at der vil kunne være behov for andre kontakter mellem de nationale parlamentarikere og medlemmer af Europa-Parlamentet om specifikke spørgsmål på ad hoc-basis som supplement til de regelmæssige kontakter, herunder en mere systematisk tilgang til samarbejde mellem nationale parlamentsudvalg og Europa-Parlamentets udvalg. Gruppen så i den forbindelse gerne, at det bliver muligt at indkalde interparlamentariske ad hoc-konferencer om sektorspørgsmål, eventuelt i COSAC-regi, når forskellen mellem de nationale holdninger blokerer for en aftale på europæisk plan. Sådanne mekanismer, der bringer specialister på specifikke politikområder sammen, vil kunne bidrage til at bygge bro og bane vej for løsninger - et eksempel på et spørgsmål, hvor dette kunne være en nyttig mekanisme, er reformen af den fælles landbrugspolitik.

35. Som led i processen med at bringe EU tættere på debatten i medlemsstaterne anbefaler gruppen desuden, at der en gang om året arrangeres en europæisk uge i hele EU, der falder sammen med forelæggelsen af Kommissionens årlige politikstrategi. En sådan uge vil kunne være et fælles vindue for debatterne i de nationale parlamenter, der inddrager medlemmer af Europa-Parlamentet og eventuelt også medlemmer af Europa-Kommissionen og repræsentanter for de nationale regeringer og dermed bevidstgør borgerne om Den Europæiske Unions virke. Disse europæiske uger vil kræve en vis koordinering af planlægningen for Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter for at sikre, at medlemmer af Europa-Parlamentet får mulighed for at deltage aktivt i den nationale debat.
36. Arbejdsgruppen anbefaler følgende foranstaltninger:
- *Metoden med et konvent bør formaliseres i en fremtidig forfatningstraktat som en mekanisme til forberedelse af fremtidige traktatændringer.*
 - *COSACs mandat bør tydeliggøres for at styrke dens rolle som en interparlamentarisk mekanisme. Den vil med fordel kunne fungere som en platform for regelmæssig udveksling af oplysninger og bedste praksis ikke kun mellem udvalg med ansvar for EU-anliggender, men også mellem stående fagudvalg. Den bør blive et stærkere netværk til udveksling mellem parlamenter.*
 - *Konventet bør undersøge nærmere, om der er grundlag for at oprette et forum til debatter om EU's overordnede politiske retningslinjer og strategi, der inddrager både de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet. I den forbindelse noterede gruppen sig idéen om en kongres og fandt, at dette spørgsmål bør drøftes yderligere i konventet.*
 - *Der bør indkaldes interparlamentariske konferencer om specifikke spørgsmål efter behov.*
 - *Der bør arrangeres en europæisk uge hvert år for på EU-plan at skabe et fælles vindue for debatter om EU-spørgsmål i alle medlemsstaterne.*