

CONV 738/03

NOTE

fra: sekretariatet

til: konventet

Vedr.: **De nationale parlamenters rolle i henhold til forfatningsudkastet**

Efter sekretariatets opfattelse vil det være hensigtsmæssigt at give medlemmerne af konventet mulighed for at notere sig de svar vedrørende de nationale parlamenter, som konventet nu efter al sandsynlighed vil give på spørgsmålene i Laeken-mandatet.

I Laeken-erklæringen om Den Europæiske Unions fremtid rejses en række spørgsmål om de nationale parlamenters rolle i afsnittet om demokrati, åbenhed og effektivitet. Der blev her spurgt om:

- hvorvidt de nationale parlamenter skal være repræsenteret i en ny institution ved siden af Rådet og Europa-Parlamentet;
- hvorvidt de bør have en rolle på de områder af det europæiske virkefelt, hvor Europa-Parlamentet ikke har nogen kompetence;
- hvorvidt de bør koncentrere sig om kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne, f.eks. ved forudgående kontrol af, om nærhedsprincippet overholdes.

Konventet er tydeligvis af den opfattelse, at der ikke bør oprettes nogen ny institution. Imidlertid er der en udbredt erkendelse af de nationale parlamenters specifikke rolle for så vidt angår Unionens demokratiske legitimitet og af behovet for at sikre en høj grad af inddragelse i EU-anliggender og for at skabe et grundlag for et effektivt interparlamentarisk samarbejde, og herunder et velfungerende samspil med Europa-Parlamentet.

Der er stærk støtte til foranstaltninger, der sikrer, at de nationale parlamenter effektivt kan varetage deres primære opgave, der består i at kontrollere regeringernes handlinger i EU-anliggender og stille dem til regnskab herfor, uden at foregribe den måde, hvorpå den parlamentariske kontrol udøves i medlemsstaterne. De foranstaltninger, som konventet har anbefalet (på grundlag af anbefalingerne fra Arbejdsgruppen vedrørende Nationale parlamenter) har til formål at sikre, at såvel lovgivningsforslag som høringsdokumenter sendes hurtigt og direkte til de nationale parlamenter i stedet for at overlade dette til de nationale regeringer. Disse ændringer er af væsentlig betydning, da de vil sikre, at hvert enkelt nationalt parlament og - når der er tale om et parlamentet med to kamre - hvert kammer får adgang til relevante tekster samtidigt med deres regeringer, og at de alle får samme mulighed for at deltage i processen på et så tidligt tidspunkt som muligt.

For så vidt angår spørgsmålet i Laeken-erklæringen om de nationale parlameters rolle på områder, der ligger uden for Europa-Parlamentets aktionsområde, har det fra starten været opfattelsen i konventet, at de to roller ikke bør betragtes som alternativer, men derimod som komplementære. Det skal bemærkes, at betydningen af de nationale parlameters rolle er blevet understreget i forbindelse med området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og at der er taget hensyn hertil ved udarbejdelsen af de nye artikler.

På den anden side har konventet meget klart svaret bekræftende på det tredje spørgsmål, og der er konsensus om at give de nationale parlamenter en direkte rolle med hensyn til kontrol af overholdelsen af nærhedsprincippet via en mekanisme for hurtig varsling, hvilket er en vigtig nydannelse, der styrker den direkte inddragelse af de nationale parlamenter.

En oversigt over de foranstaltninger, der foreslås i udkastet til forfatning, findes i bilaget¹.

¹ Dette dokument omhandler ikke spørgsmålet om Unionens optræden udadtil, da konventet endnu ikke har drøftet præsidiets tekstudkast herom. Endvidere kan det blive nødvendigt at foretage visse ændringer af oversigten, alt afhængigt af resultatet af drøftelsen om de institutionelle spørgsmål.

Oversigt vedrørende de nationale parlamenters rolle i henhold til udkastet til forfatning på baggrund af det hidtidige arbejde

	Foreslåede foranstaltninger	Ændringer i forhold til den nuværende situation
Rolle i lovgivningsprocessen	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Ny protokol om de nationale parlamenters rolle</u>: Kommissionen sender alle sine lovgivningsforslag direkte til de nationale parlamenter samtidig med fremsendelsen til Europa-Parlamentet og Rådet. I artikel 8, i afsnittet om området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i anden del, er det fastsat, at Rådet sender lovgivningsmæssige initiativer direkte til de nationale parlamenter. 2. <u>Ny protokol om de nationale parlamenters rolle</u>: Perioden på seks uger mellem det tidspunkt, hvor et lovgivningsforslag stilles til rådighed for Europa-Parlamentet og Rådet, og det tidspunkt hvor det sættes på dagsordenen med henblik på vedtagelse (eller vedtagelse af en fælles holdning) gælder alle lovgivningsforslag. 3. <u>Ny protokol om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet</u>: Mekanisme for hurtig varsling, hvorigennem de nationale parlamenter senest seks uger efter fremsendelsen kan forelægge en begrundet udtalelse direkte for formændene for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, hvis de mener, at forslaget ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Hvis en tredjedel af de nationale parlamenter finder, at der er problemer, skal Kommissionen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. En nyskabelse er den direkte fremsendelse af alle lovgivningsforslag <u>samtidig med</u> fremsendelsen til Europa-Parlamentet og Rådet, der står i modsætning til teksten til <u>Amsterdam-protokollen om de nationale parlamenter</u>: Kommissionens forslag til lovgivning <i>som defineret af Rådet i overensstemmelse med artikel 207, stk. 3, i TEF, skal foreligge i god tid, således at hver enkelt medlemsstats regering kan sikre, at dens egen nationale parlament modtager dem, som det er hensigtsmæssigt</i>. Den direkte fremsendelse af lovgivningsmæssige initiativer på RIA-området, som omhandlet i artikel 8 i RIA-afsnittet i anden del, er ligeledes en nyskabelse. 2. Ændringen i forhold til <u>Amsterdam-protokollen</u> er i overensstemmelse med beslutningen om at ophæve søjlestrukturen (der henvises ikke længere specifikt til foranstaltninger i medfør af afsnit VI i TEU). 3. Mekanismen vedrørende nærhedsprincippet er en <u>nyskabelse</u>, der sikrer en større inddragelse af de nationale parlamenter i kraft af de nye muligheder for at yde et direkte bidrag til lovgivningsprocessen, som denne mekanisme indebærer. 4. <u>Hensigten med denne nye direkte adgang til</u>

	<p>genbehandle sit forslag. Der er fastsat en lavere tærskel for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (25%). Medlemsstaterne kan indbringe klager for Domstolen under påberåbelse af krænkelse af nærhedsprincippet, eventuelt på anmodning af de nationale parlamenter.</p> <p>4. <u>Ny protokol om de nationale parlamenters rolle</u>: Alle årlige lovgivningsprogrammer og andre instrumenter vedrørende programmering af lovgivningen og politikstrategien fremsendes direkte.</p> <p>5. <u>Artikel 25 og 36 i første del og artikel 43 i afsnittet om institutionelle bestemmelser i anden del (III)</u>: Europa-Parlamentets og Rådets samlinger er offentlige, når de forhandler om et lovgivningsforslag; de hertil knyttede dokumenter (resultater, protokoller m.v.) offentliggøres.</p> <p>6. <u>Ny protokol om nærheds- og proportionalitetsprincippet</u>: Kommissionen forelægger hvert år Det Europæiske Råd, Europa-Parlamentet, Rådet og <u>de nationale parlamenter</u> en rapport om anvendelsen af nærhedsprincippet.</p>	<p><u>disse programmeringsinstrumenter</u> er at give de nationale parlamenter mulighed for på et tidligt tidspunkt at få adgang til oplysninger om planlagte lovgivningsforslag og om den overordnede strategiske planlægning og dermed for at tilrettelægge deres arbejde og deltagelse i processen i overensstemmelse hermed (og eventuelt også deres udveksling af synspunkter med andre nationale parlamenter og Europa-Parlamentet om spørgsmålet).</p> <p>5. Selv om bestemmelserne om offentlige samlinger i Rådet er af generel karakter og ikke som sådan tager sigte på de nationale parlamenter, vil denne ændring formentlig også medvirke til at sikre, at de nationale parlamenter orienteres hurtigere og mere direkte om Unionens arbejde, og dermed sætte dem bedre i stand til at føre kontrol med deres regerings handlinger i Rådet.</p> <p>6. Indføjjelsen af de nationale parlamenter i denne bestemmelse er ligeledes ny.</p>
Adgang til (andre) oplysninger (end lovgivningsforslag og hertil knyttede dokumenter)	<p>1. <u>Ny protokol om de nationale parlamenters rolle</u>: Kommissionen sender direkte alle sine høringsdokumenter (foruden det årlige lovgivningsprogram og andre instrumenter vedrørende programmering af lovgivningen og politikstrategien) til de nationale parlamenter.</p> <p>2. <u>Ny protokol om de nationale parlamenters rolle</u>: Rådets dagsorden og protokoller, her-</p>	<p>1. Kommissionens direkte fremsendelse af høringsdokumenter udgør en præcisering i forhold til Amsterdam-protokollen, hvorefter sådanne dokumenter bør "<i>sendes straks</i>". Tilføjelsen vedrørende det årlige lovgivningsprogram og andre programmeringsinstrumenter er ny.</p> <p>2. Omtalen af disse dokumenter samt den direkte fremsendelse heraf til de nationale</p>

	<p>under protokollerne fra dets offentlige samlinger, sendes direkte til de nationale parlamenter.</p> <p>3. <u>Ny protokol om de nationale parlamenters rolle</u>: Revisionsrettens årsberetning sendes direkte til de nationale parlamenter.</p>	<p>parlamenter udgør nye elementer i protokollen.</p> <p>3. Omtalen af rapporten samt den direkte fremsendelse heraf til de nationale parlamenter udgør nye elementer i protokollen.</p>
Området med frihed, sikkerhed og retfærdighed	<p>I artiklerne vedrørende området med <u>frihed, sikkerhed og retfærdighed</u> tilkendes de nationale parlamenter en rolle på flere områder:</p> <p>1. <u>Artikel 31 i første del</u>: fastsætter, at de nationale parlamenter kan deltage i evalueringsmekanismerne i artikel 4 i RIA-afsnittet i anden del.</p> <p>2. <u>Artikel 3 i RIA-afsnittet i anden del</u>, de nationale parlamenters rolle: fastsætter, at de nationale parlamenter kan deltage i evalueringsmekanismerne i forfatningens artikel 4, og skal knyttes til den politiske kontrol med Europols aktiviteter i overensstemmelse med forfatningens artikel 22.</p> <p>3. <u>Artikel 4 i RIA-afsnittet i anden del</u>: henviser til evalueringsmekanismerne og fastsætter, at de nationale parlamenter (i lighed med EP) underrettes om indholdet og resultatet af evalueringen.</p> <p>4. <u>Artikel 16 and 17 i RIA-afsnittet i anden del</u>: indebærer kun vedtagelse af rammelove og ikke af love på områderne straffetspleje og materiel strafferet, hvilket betyder, at de nationale parlamenter bevarer kontrollen med gennemførelsen i national ret.</p>	<p>Bestemmelserne vedrørende de nationale parlamenters rolle er udtryk for en erkendelse af den specifikke rolle, de indtager for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, da dette vedrører grundlæggende frihedsrettigheder, der står helt centralt i forhold til nærhedsprincippet.</p> <p>I det nuværende system deltager de nationale parlamenter i vedtagelsen af de regler, der finder anvendelse, bl.a. i forbindelse med ratifikationen af konventionerne på nationalt plan. Da dette juridiske instrument ikke længere vil forekomme i forfatningen, har den arbejdsgruppe, der behandlede dette spørgsmål, fundet, at de nationale parlamenter fortsat bør spille en vigtig rolle. De forskellige foreslåede foranstaltninger gør det muligt at tage hensyn til den særlige karakter af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.</p> <p>De nationale parlamenters deltagelse i evalueringsmekanismerne og den nye form for tilknytning af disse og af Europa-Parlamentet til den politiske kontrol med Europols aktiviteter er nyskabelser.</p> <p>Det skal endvidere bemærkes, at der er fastsat en</p>

	<p>5. <u>Artikel 19 i RIA-afsnittet i anden del</u>, Eurojust: Den her omtalte lov vil ligeledes fastlægge, hvorledes de nationale parlamenter tilknyttes evalueringen af Eurojusts virke.</p> <p><u>Artikel 22 i RIA-afsnittet i anden del</u>, Europol: Den her omtalte lov vil ligeledes fastlægge, hvorledes de nationale parlamenter tilknyttes evalueringen af Europol's aktiviteter.</p>	lavere tærskel (25%) i forbindelse med mekanismen for hurtig varslings vedrørende nærhedsprincippet, når der er tale om forslag vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.
Udvidelse af Unionen	<u>Artikel 44 i første del</u> , procedure for tiltrædelse af Unionen: De nationale parlamenter vil straks blive underrettet om enhver ansøgning om tiltrædelse.	Dette er nyt.
Interparlamentarisk samarbejde	<p>1. <u>Ny protokol om de nationale parlamenters rolle</u>: Der er tilføjet et nyt punkt, hvorefter Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter i fællesskab skal fastlægge, hvordan man bør tilrettelægge og fremme et effektivt og regelmæssigt interparlamentarisk samarbejde.</p> <p>2. <u>Ny protokol om de nationale parlamenters rolle</u>: bestemmelser om COSAC's rolle.</p>	<p>1. Dette nye punkt afspejler opfattelsen i Arbejdsgruppen vedrørende Nationale parlamenter for så vidt angår vigtigheden af velfungerende og regelmæssige kontakter og udvekslinger af synspunkter mellem parlamenterne.</p> <p>2. Bestemmelserne om COSAC's rolle er blevet ajourført i forhold til Amsterdam-protokol-len. Andre centrale opgaver for COSAC er nu omtalt, såsom fremme af udveksling af oplysninger, herunder oplysninger om bedste praksis (hvis betydning blev fremhævet af arbejdsgruppen), samt muligheden af at afholde interparlamentariske konferencer om bestemte emner (bl.a. spørgsmål vedr. FUSP og EFSP).</p>

