

RAPORTTI

Lähettiläjä: Työryhmä 4 – Kansalliset parlamentit

Vastaanottaja: Valmistelukunnan jäsenet

Asia: **Kansallisten parlamenttien asemaa käsittelevän työryhmä 4:n loppuraportti**

I Johdanto

1. Työryhmä on tehtäväkuvauksensa mukaisesti (CONV 74/02) tarkastellut kansallisten parlamenttien asemaa Euroopan unionissa. Työskentelynsä aikana työryhmä on pitänyt mielessä sen, että on tärkeää ottaa kansalliset parlamentit paremmin mukaan Euroopan unionin toimintaan, kuten on ilmaistu Maastrichtin sopimukseen liitettyssä valtion- ja hallitusten päämiesten antamassa julistuksessa N:o 13 sekä Amsterdamin sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa kansallisten kansanedustuslaitosten asemasta Euroopan unionissa. Työryhmä on myös pitänyt mielessä Nizzan sopimukseen liitetyn julistuksen N:o 23, jossa kansallisia parlamentteja pyydettiin osallistumaan Euroopan unionin tulevaisuudesta käytävään keskusteluun, ja lopuksi Euroopan tulevaisuutta koskeneessa Laekenin Eurooppa-neuvoston julistuksessa esitetyt erityiset kysymykset kansallisten parlamenttien asemasta EU:n demokraattisen legitiimiyden lisäämisessä.
2. Työryhmä piti 9 kokousta, joista yksi pidettiin toissijaisuutta käsittelevän työryhmä 1:n kanssa. Jäsenet ovat osallistuneet aktiivisesti työryhmän työskentelyyn ja toimittaneet lukuisia kirjallisia esityksiä. Työryhmä on kuullut Andreas Maurerin (vanhempi tutkija, Stiftung

Wissenschaft und Politik, Berliini, ja Jean Monnet -lehtori, Osnabrückin yliopisto) puheenvuoron kansallisten parlamenttien asemasta eurooppalaisissa rakenteissa sekä komission jäsenen Michel Barnierin puheenvuoron, jossa hän käsitteli erityisesti Amsterdamin pöytäkirjan täytäntöönpanoa. Myös työryhmän muut jäsenet ovat pitäneet omia erityisalojaan koskevia puheenvuoroja. Puheenjohtaja vieraili Suomen eduskunnassa suuren valiokunnan puheenjohtajan kutsusta.

3. Työryhmässä käsitellyt aiheet voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- kansallisten parlamenttien asema hallitusten valvonnassa (kansalliset valvontajärjestelmät)
- kansallisten parlamenttien asema toissijaisuusperiaatteen soveltamisen valvonnassa
- sellaisten monenvälisten verkostojen tai mekanismien asema ja tehtävät, joihin kansalliset parlamentit osallistuvat Euroopan tasolla.

Tässä raportissa esitetään työryhmän käsittelyn tulokset näissä kolmessa pääkysymyksessä sekä tehdään useita täsmällisiä ehdotuksia. Siihen sisältyy myös joitain yleisluonteisempia suosituksia.

II Yleiset huomiot ja suositukset kansallisten parlamenttien asemasta EU:ssa

4. Työryhmän keskusteluissa esitettiin useita yleisiä huomautuksia. Jäsenet olivat yhtä mieltä siitä, että kansallisilla parlamenteilla on erityinen tehtävä EU:ssa ja että niiden osallistumisen lisääminen edistäisi unionin demokraattisen legitiimiyden vahvistamista ja toisi unionin lähemmäksi kansalaisia. EU:n "ankkuroimista" jäsenvaltioihin ja jäsenvaltioiden sitoutumista EU:hun pidettiin hyvin tärkeinä näiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Tässä yhteydessä työryhmä korosti sitä, ettei kyseessä ollut kilpailu kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välillä. Niillä kaikilla on erityinen tehtävänsä, mutta ne jakavat yhteisen tavoitteen, joka on EU:n tuominen lähemmäksi kansalaisia ja siten unionin demokraattisen legitiimiyden vahvistaminen.

5. Näiden yleisten huomioiden perusteella työryhmä suosittaa valmistelukunnalle, että tuleva perustuslain luonteinen sopimus sisältäisi kansallisten parlamenttien aseman selkeän tunnustamisen. Tekstin olisi Amsterdamin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan mukaisesti kuvastettava sitä, että Euroopan tason määräysten tarkoituksena on kansallisten parlamenttien osallistumisen edistäminen ilman, että sillä on vaikutuksia kansallisiin perustuslaillisiin järjestelyihin.
6. Työryhmä myönsi, että jo aikaisemmin on toteutettu toimia kansallisten parlamenttien EU:n toimintaan liittyvän osallistumisen ja tietoisuuden lisäämiseksi (etenkin Amsterdamin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan määräysten kautta), mutta katsoi, että kansallisten parlamenttien olisi käytettävä kaikkia mahdollisuuksiaan vaikuttaa neuvostoon omien hallitustensa välityksellä ja että tietyt toimenpiteet voisivat parantaa tilannetta entisestään.
7. Työryhmä olikin sitä mieltä, että neuvoston työskentelyssä avoimuuden lisääminen on olennaista kansallisten parlamenttien aktiivisen osallistumisen helpottamiseksi ja parantamiseksi EU:ssa. Jäsenten mielestä neuvoston lainsäädäntötyön olisi tapahduttava avoimin ovin. Poliitiikan koordinointi ja muu toiminta olisi myös suoritettava mahdollisimman pitkälle julkisesti. Jos suljetut istunnot katsotaan tarpeellisiksi, ne olisi perusteltava selkeästi. Työryhmä katsoi, että Sevillan Eurooppa-neuvostossa hyväksytyt toimenpiteet olivat tärkeä askel eteenpäin, toisin sanoen julkiset neuvoston istunnot silloin, kun neuvosto toimii yhteispäätösmenettelyn mukaisesti. Työryhmä piti kuitenkin tarpeellisina lisätoimia avoimuuden lisäämiseksi ja katsoi myös, että kokouspöytäkirjat olisi toimitettava kymmenen päivän kuluessa Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille samalla kun ne toimitetaan hallituksille.
8. Työryhmä suosittaa seuraavia toimenpiteitä:
 - *Tulevassa perustuslain luonteisessa sopimuksessa olisi selkeästi todettava, kuinka tärkeää on kansallisten parlamenttien aktiivinen osallistuminen Euroopan unionin toimintaan etenkin, kun ne valvovat hallitusten toimintaa neuvostossa, ja seuraavat tällöin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista.*

- *Neuvoston toiminnan olisi oltava julkista aina silloin, kun se harjoittaa lainsäädäntötehtäväänsä. Poliitiikan koordinointi ja muu toiminta olisi myös suoritettava mahdollisimman pitkälle avoimin ovin. Jos suljetut istunnot katsotaan tarpeellisiksi, ne olisi perusteltava selkeästi.*
- *Neuvoston istuntojen pöytäkirjat olisi toimitettava Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille 10 päivän kuluessa samalla kun ne toimitetaan hallituksille.*

III Kansalliset valvontajärjestelmät

9. Työryhmä oli yhtä mieltä siitä, että kansalliset parlamentit hoitavat keskeistä tehtäväänsä Euroopan asioissa valvomalla tehokkaasti hallitustensa toimia Euroopan tasolla. Todettiin myös, että erilaiset järjestelmät, joilla kansallinen parlamentaarinen valvonta on järjestetty, kuvastavat erilaisia tapoja järjestää hallitusten ja kansallisten parlamenttien väliset suhteet kunkin jäsenvaltion perustuslain määräysten mukaisesti eikä ole tarkoituksenmukaista määrätä Euroopan tasolla siitä, miten tämä valvonta on järjestettävä. Tässä yhteydessä todettiin lisäksi, että monia kansallisen tason valvontaan liittyviä toimenpiteitä voitaisiin kussakin jäsenvaltiossa soveltaa myös valtiota alemmalla tasolla, jollei kansallisista perustuslain määräyksistä ja järjestelmistä muuta johdu.
10. Pidettiin kuitenkin hyödyllisenä tarkastella erilaisia kansallisia järjestelmiä, jotta voitaisiin yrittää osoittaa parhaat käytännöt ja vähimmäisvaatimukset. Tässä yhteydessä työryhmälle esiteltiin Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Ranskassa käytössä olevat järjestelmät. Useat muut työryhmän jäsenet toimittivat kirjallisen esittelyn maassaan käytössä olevasta kansallisesta valvontajärjestelmästä. Tämän tiedonvaihdon perusteella tuli selväksi, että nykyisten järjestelmien tehokkuudessa ja toimivuudessa on suuria eroja. Työryhmä havaitsi joitain perustekijöitä, jotka vaikuttavat valvonnan tehokkuuteen, kuten:
 - unionin toiminnan kaikkia aloja koskevien tietojen saaminen ajallaan sekä tietojen laajuus ja laatu
 - kansallisten parlamenttien mahdollisuus antaa lausuntonsa ehdotuksesta Euroopan unionin lainsäädäntötoimeksi tai toiminnaksi

- säännölliset yhteydet ja kuulemistilaisuudet ministereiden kanssa ennen ja jälkeen neuvoston istuntojen ja Eurooppa-neuvoston kokousten
- alakohtaisten/pysyvien valiokuntien aktiivinen osallistuminen valvontaprosessiin
- säännölliset yhteydet kansallisten kansaedustajien ja Euroopan parlamentin jäsenten välillä
- avustavan henkilökunnan saatavuus, mukaan lukien mahdollisuus Brysselissä sijaitsevaan edustustoon.

11. Työryhmä totesi, että jopa silloin kun kansallisille parlamenteille annetaan valta valvoa hallitusten toimia, ne eivät aina käytä sitä täysin hyväkseen. Työryhmä oli yhtä mieltä siitä, että järjestelmällisempi tiedonvaihto kansallisten parlamenttien välillä menetelmistä ja kokemuksista voisi olla keskeistä pyrittäessä lisäämään tietoa ja tietoisuutta Euroopan asioista ja siten parantaa edelleen kansallisen parlamentaarisen valvonnan tehokkuutta. Tämä on Cosacin¹ pääasiallinen tehtävä, ja työryhmää rohkaistiin, että puheenjohtajavaltio Tanskan esittämät ehdotukset Cosacin uudistamiseksi mahdollistavat tämän tehtävän toteuttamisen aiempaa tehokkaammin. Työryhmän näkemyksen mukaan Cosac voisi laatia kansallisille parlamenteille ohjeet tai käytännesäännöt, joissa esitetään toivottavat vähimmäisvaatimukset tehokasta kansallista parlamentaarista valvontaa varten, ja se kehotti sitä ottamaan huomioon työryhmän huomiot ja suositukset.
12. Työryhmä tarkasteli myös, millaisiin toimiin voitaisiin ryhtyä Euroopan tasolla tehokkaan kansallisen valvonnan helpottamiseksi ja edistämiseksi. Tässä yhteydessä neuvoston pääsihteeristö toimitti työryhmälle Amsterdamin pöytäkirjaa, suhteita Cosaciin ja neuvoston istuntojen avoimuutta käsitteleviä asiakirjoja. Lisäksi komission jäsen Michel Barnier selosti työryhmälle Amsterdamin sopimukseen liitetyn, kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa Euroopan unionissa koskevan pöytäkirjan täytäntöönpanoa ja työryhmä keskusteli nykyiseen pöytäkirjaan mahdollisesti tehtävistä muutoksista tai niistä parannuksista, jotka olisi tehtävä mahdolliseen uuteen pöytäkirjaan (ottaen huomioon nykyisen pöytäkirjan määräykset ja käyttäen niitä perustana).

¹ Cosac on lyhenne ranskankielisestä nimestä Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires.

13. Työryhmä katsoi, että voisi olla hyödyllistä vahvistaa niitä Amsterdamin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan määräyksiä, jotka koskevat kansallisten parlamenttien tiedonsaantia. Vaikka ensisijaisen vastuun tausta-asiakirjojen ja säädösehdotusten toimittamisesta pitäisi jatkossakin kuulua hallituksille, työryhmä piti hyödyllisenä sitä, että komissio toimittaisi nämä asiakirjat samanaikaisesti ja suoraan kansallisille parlamenteille varmistaakseen sen, että asiakirjat ovat kaikkien kansallisten parlamenttien saatavilla mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.
14. Komissiolla on jo nykyään tausta-asiakirjojen – vihreät kirjat, valkoiset kirjat ja tiedonannot – osalta käytössä laaja kuulemismenettely, sillä se toimittaa nämä asiakirjat yleisön tiedoksi Internetin välityksellä. Työryhmä totesi, että tämän tyyppinen menettely tarjoaa mm. kansallisille parlamenteille tärkeän tilaisuuden reagoida ehdotuksiin lainsäädäntöprosessin varhaisessa vaiheessa ja että ne eivät ehkä käytä sitä täysin hyväkseen. Jotta tästä avoimesta kuulemisesta tiedettäisiin paremmin, jotta asiakirjat olisivat helpommin kansallisten parlamenttien saatavilla ja jotta kansallisia parlamenteja kannustettaisiin käyttämään tätä mahdollisuutta näkemystensä esille tuomiseen, työryhmä pitäisi hyvänä, että tällaiset tausta-asiakirjat lähetettäisiin suoraan kansallisille parlamenteille. Pöytäkirjan asiaa koskevia määräyksiä (I artiklan 1 kohta) olisi näin ollen muutettava vastaavasti.
15. Amsterdamin sopimukseen liitetty pöytäkirja kansallisten kansanedustuslaitosten asemasta sisältää määräyksen (I artiklan 2 kohta), jonka mukaan "neuvoston Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 207 artiklan 3 kohdan mukaisesti määrittelemät komission säädösehdotukset on toimitettava riittävän ajoissa, jotta kunkin jäsenvaltion hallitus voi varmistaa, että sen oma kansallinen kansanedustuslaitos saa ne asianmukaisesti". Työryhmä katsoo, että säädösehdotusten määritelmä olisi esitettävä selkeämmin, jotta varmistetaan, että se kattaa kaikki lainsäädäntöehdotukset. Kuten edellä todettiin, työryhmä katsoo myös, että kaikki komission säädösehdotukset olisi toimitettava suoraan kansallisille parlamenteille samaan aikaan kuin ne toimitetaan neuvostolle ja että pöytäkirjan asiaa koskevia määräyksiä olisi muutettava sen mukaisesti.

16. Pöytäkirja kansallisten kansanedustuslaitosten asemasta sisältää myös määräyksen, jonka mukaan "säädösehdotus voidaan ottaa neuvoston esityslistalle päätöksen tekemiseksi joko säädöksen antamisesta tai yhteisen kannan vahvistamisesta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 tai 252 artiklan mukaisesti aikaisintaan **kuuden viikon kuluttua** siitä, kun komissio on antanut säädösehdotuksen tai ehdotuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston mukaisesti hyväksyttäväksi toimenpiteeksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle kaikilla yhteisön kielillä, **jollei asian kiireellisyydestä muuta johdu**, jolloin sen perustelut on esitettävä säädöksessä tai yhteisessä kannassa"².
17. Työryhmä vahvisti, että tällä hetkellä sovellettava kuuden viikon jakso on pääsääntöisesti riittävä, jotta parlamentit voivat esittää kantansa hallituksille edellyttäen, että ne saavat tiedot nopeasti (pöytäkirjassa määrätyn ajanjakson kattamien lainsäädäntötoimien³ antamista edeltävä ajanjakso on useissa tapauksissa enemmän kuin kuusi viikkoa). Työryhmä on kuitenkin ilmaissut olevansa huolestunut siitä, että neuvoston työryhmissä voidaan näiden kuuden viikon aikana sopia "alustavasta yhteisymmärryksestä" ennen kuin kansalliset parlamentit ovat voineet ilmaista kantansa hallituksille. Työryhmä katsoo näin ollen, ettei neuvostossa, työryhmät ja pysyvien edustajien komitea mukaan lukien, pitäisi näiden kuuden viikon aikana todeta mitään alustavaa yhteisymmärrystä ehdotuksista. Jotta tämä ei viivästyttäisi lainsäädäntöprosessia, määräyksen olisi sallittava edelleen, että komissio esittelee ehdotuksen ja työryhmä käy siitä alustavan keskustelun. Jäsenvaltion neuvostossa tekemän varauman, joka perustuu asianomaisen kansallisen parlamentin kantaan tai odotettavissa olevaan kantaan, olisi estettävä kyseistä jäsenvaltiota ottamasta osaa ehdotusta koskevaan yhteisymmärrykseen neuvostossa. Pöytäkirjan asiaa koskevia määräyksiä olisi muutettava vastaavasti.

² I artiklan 3 kohta, lihavointi lisätty.

³ Määritelmässä viitataan EY:n perustamissopimuksen 249 artiklassa lueteltuihin yhteisön säädöksiin (asetukset, direktiivit ja päätökset) sekä SEU:n (VI osasto, YOS) 34 artiklan 2 kohdassa lueteltuihin säädöksiin (puitepäätökset ja päätökset). Pöytäkirjan I artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen säädösten määritelmä ei kata sisäisiä toimenpiteitä, hallinnollisia, talousarvioon liittyviä tai toimielinten välisiä säädöksiä taikka kansainvälisiin suhteisiin liittyviä säädöksiä. Tätä määritelmää on käytettävä pöytäkirjan I artiklan 3 kohdan yhteydessä sekä, kuten itse I artiklan 3 kohdassa on lisätty, SEU:n 34 artiklan 2 kohdan d alakohdan nojalla tehtävien YOS:n yleissopimusten yhteydessä.

18. Työryhmä toteaa, että olisi syytä säilyttää määräys, joka sallii asian kiireellisyydestä johtuvat poikkeukset, mutta korostaa sitä, että olisi varmistettava, että perustelut poikkeuksille esitetään selkeästi säädöksessä tai yhteisessä kannassa nykyisen pöytäkirjan määräysten mukaisesti.
19. Työryhmä katsoi myös, että lisänä siihen prosessiin, jossa kansalliset parlamentit otetaan tiiviimmin mukaan Euroopan unionin työskentelyyn ja niille annetaan tietoja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, olisi hyödyllistä, että komissio toimittaisi vuosittaisen toimintastrategiansa sekä vuosittaisen lainsäädäntö- ja toimintaohjelmansa ja tilintarkastustuomioistuin toimittaisi vuosikertomuksensa kansallisille parlamenteille. Tämän olisi tapahduttava samaan aikaan kun asiakirjat toimitetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle – ajoitusta on tarkasteltava suhteessa niihin muutoksiin, joita neuvoston toimintaohjelman laatimisesta annettujen Sevillan Eurooppa-neuvoston päätelmien johdosta voidaan joutua tekemään nykyisen ohjelmointijakson aikatauluun. Kansallisten kansanedustuslaitosten asemasta tehdyn pöytäkirjan muutettuun toisintoon olisi lisättävä tätä koskeva määräys.
20. Työryhmä suosittaa seuraavia toimenpiteitä:
- *Kansallisen valvonnan tehokkuuden takia on tärkeää, että kansallisilla parlamenteilla on mahdollisuus antaa lausuntonsa kaikista ehdotuksista Euroopan unionin lainsäädäntötoimeksi ja toiminnaksi.*
 - *Amsterdamin sopimukseen liitetyn kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa Euroopan unionissa koskevan pöytäkirjan muutetun toisinnon olisi sisällettävä määräykset, joiden mukaan:*
 - *Amsterdamin sopimukseen liitetyn kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa koskevaa pöytäkirjaa olisi noudatettava tarkoin, paitsi jos on kyse pöytäkirjassa tarkoitettusta kiireellisestä asiasta.*
 - *Neuvoston työryhmien ja pysyvien edustajien komitean ei pitäisi todeta alustavaa yhteisymmärrystä ehdotuksista, joita koskee Amsterdamin sopimukseen liitetyssä kansallisia kansanedustuslaitoksia koskevassa pöytäkirjassa tarkoitettu kuuden viikon ajanjakso, ennen kyseisen ajanjakson päättymistä, paitsi jos on kyse pöytäkirjassa tarkoitettusta kiireellisestä asiasta.*

- *Parlamentaarille tarkasteluvarauksille tulisi antaa selkeämpi asema neuvoston työjärjestyksessä. Näille varauksille olisi myös asetettava määräaika, jotta päätöksentekomenettely ei lukkiutuisi tarpeettomasti.*
- *Lainsäädäntöasian Coreperissa tapahtuvan tarkastelun ja neuvostossa tapahtuvan tarkastelun välille on neuvoston työjärjestyksen mukaan varattava kokonainen viikko. Neuvoston pääsihteeristön tulisi vastedes pitää tästä kirjaa ja julkistaa tiedot tämän säännön noudattamisesta.*
- *Komission olisi toimitettava kaikki lainsäädäntöehdotukset ja tausta-asiakirjat samanaikaisesti kansallisille parlamenteille, Euroopan parlamentille ja neuvostolle.*
- *Komission olisi toimitettava vuosittainen toimintastrategiansa sekä vuosittainen lainsäädäntö- ja toimintaohjelmansa samanaikaisesti kansallisille parlamenteille, Euroopan parlamentille ja neuvostolle.*
- *Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimen olisi toimitettava vuosikertomuksensa samanaikaisesti kansallisille parlamenteille, Euroopan parlamentille ja neuvostolle.*
- *Cosac voisi harkita ohjeiden ja/tai käytännesääntöjen laatimista kansallisille parlamenteille. Niissä esitettäisiin toivottavat vähimmäisvaatimukset tehokasta kansallista parlamentaarista valvontaa varten. Cosac voisi toimia foorumina kansallisia valvontajärjestelmiä koskevien tietojen, parhaiden toimintatapojen ja vertaisarvioiden säännölliselle vaihdolle.*

IV Toissijaisuus

21. Työryhmä tarkasteli perusteellisesti kysymystä kansallisten parlamenttien asemasta toissijaisuusperiaatteen soveltamisen valvonnassa Euroopan tasolla. Työryhmä käsitteli erityisesti seuraavia kysymyksiä:

- Onko kansallisilla parlamenteilla tehtävää toissijaisuusperiaatteen valvonnassa?
- Olisiko niiden toimittava yksin vai muiden kanssa?
- Missä lainsäädäntöprosessin vaiheessa tai vaiheissa kansallisten parlamenttien tulisi olla mukana?
- Mikä menettely olisi sopivin?

22. Työryhmä oli yhtä mieltä siitä, että toissijaisuuden ja suhteellisuuden noudattamisen varmistaminen kuuluu jaetun vastuun piiriin ja että komission, Euroopan parlamentin, neuvoston ja kansallisten parlamenttien on kaikkien varmistettava toissijaisuusperiaatteen noudattaminen, kun säädösehdotusta ehdotetaan ja tarkastellaan. Työryhmä oli yhtä mieltä myös siitä, että kansallisilla parlamenteilla pitää olla keskeinen asema EU:n lainsäätäjän työn edistämisessä, kun toissijaisuusperiaatetta sovelletaan käytännössä. Kansallisilla parlamenteilla on keskeinen vastuu neuvoa, valvoa ja vaatia tilille oman hallituksensa ministereitä näiden toiminnasta neuvostossa, erityisesti tarkasteltaessa sitä, pitääkö lainsäädäntöä antaa kansallisella vai Euroopan tasolla. Todettiin myös toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen välinen tiivis yhteys. Työryhmä keskusteli myös 308 artiklan⁴ käytöstä. Useimmat jäsenet katsoivat, että tätä artiklaa käytettäessä neuvoston yksimielisyys on eräs toissijaisuusperiaatteen keskeisistä tekijöistä.⁵
23. Työryhmä oli yhtä mieltä siitä, että kansalliset parlamentit olisi otettava mukaan lainsäädäntöprosessin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Lisäksi oltiin yhtä mieltä siitä, että toissijaisuuden ennakoivalvonnan olisi oltava pääasiassa poliittista. Komission strategisten suunnitteluasiakirjojen esitleminen suoraan kansallisille parlamenteille kuten edellisessä jaksossa on esitetty antaisi näille mahdollisuuden muodostaa varhaisessa vaiheessa käsitys säädösehdotuksesta ja pyytää tarvittaessa tietyistä kohdista lisätietoja hallitukselta. Työryhmä pani merkille komission jäsenen Barnierin selvityksen, jonka mukaan ehdotusten vaikutukset toissijaisuuteen ja suhteellisuuteen käyvät täysin selville vasta, kun komissio on antanut ehdotukset.

⁴ EY-sopimuksen 308 artikla: "Jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhtenäismarkkinoiden toiminnassa eikä tässä sopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan."

⁵ Komissio on toimittanut työryhmälle luettelon 73 säädöksestä, jotka on annettu 308 artiklan nojalla 1.5.1995 jälkeen.

24. Työryhmän jäsenten enemmistö suositteli "prosessiin perustuvaa lähestymistapaa" kansallisten parlamenttien harjoittamaa toissijaisuuden ja suhteellisuuden valvontaa varten ja hylkäsi ajatuksen uusien pysyvien tai tilapäisten elinten tai toimielinten perustamisesta tätä varten. Jäsenet korostivat lisäksi sen varmistamista, että uusi mekanismi on yksinkertainen ja ettei se tarpeettomasti viivästytä päätöksentekoprosessia. He olivat yhtä mieltä siitä, että tämä olisi toteutettavissa parhaiten kaksivaiheisella tavalla, jossa kansalliset parlamentit tarkastelisivat säädösehdotuksen osaa toissijaisuusperiaatteen kannalta lainsäädäntöprosessin hyvin varhaisessa vaiheessa, mutta myös koko prosessin ajan, jos teksti on muuttunut huomattavasti verrattuna alkuperäiseen ehdotukseen. Varoitus osoitettaisiin muutoksen tehneelle toimielimelle. Jotkut jäsenet korostivat sitä, että kansallisilla parlamenteilla olisi oltava mahdollisuus puuttua lainsäädäntöprosessiin missä vaiheessa tahansa kansallisten hallitusten kautta noudattaen kansallisen perustuslain vaatimuksia sekä hallituksen ja parlamentin välillä sovittuja järjestelyjä.
25. Työryhmä piti yhteisen kokouksen työryhmä 1:n (toissijaisuus) kanssa ja oli tiiviisti yhteydessä siihen koko prosessin ajan. Työryhmän useimmat jäsenet pitivät yleisesti ottaen työryhmä 1:n loppusuosituksia hyvinä ja katsoi, että sen näkemys oli otettu huomioon. Eräät työryhmän jäsenet katsovat kuitenkin, että joitakin työryhmä 1:n ehdotuksia voitaisiin vielä hioa:
- Toissijaisuuden ja suhteellisuuden välistä yhteyttä tulisi painottaa vielä enemmän.
 - Jos ehdotusta on muutettu huomattavasti, kansallisten parlamenttien olisi voitava esittää toissijaisuutta koskevia epäilyjään koko lainsäädäntömenettelyn ajan.
 - Jos päätetään ottaa käyttöön oikeudellinen valitusmenettely, valitusoikeus olisi rajoitettava koskemaan vain niitä kansallisia parlamenteja, jotka ovat esittäneet perustellun lausunnon varhaisessa vaiheessa.

26. Työryhmän jäsenten enemmistö suosittaa seuraavia toimenpiteitä:

- *Olisi luotava mekanismi, jonka avulla kansalliset parlamentit voisivat lainsäädäntöprosessin varhaisessa vaiheessa esittää näkemyksensä siitä, onko säädösehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen. Tämän mekanismin olisi oltava prosessilähtöinen eikä se saisi estää tai viivästyttää lainsäädäntöprosessia.*

V Euroopan tason monenväliset verkostot tai mekanismit, joissa kansalliset parlamentit ovat mukana

27. Verkottumista ja kansallisten parlamenttien välisiä säännöllisiä yhteyksiä pidettiin työryhmässä yleisesti tärkeinä ja hyödyllisinä, kuten myös kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välisiä yhteyksiä. Mainituilla tavoilla voitaisiin parantaa tietojen ja kokemusten vaihtoa sekä lisätä kansallisten parlamenttien tietämystä Euroopan unionin toiminnasta ja niiden osallistumista tähän toimintaan. Keskusteltaessa siitä, miten nämä verkostot sijoittuisivat Euroopan rakenteisiin ja minkälaisia ne olisivat, työryhmä päätti tarkastella kysymystä siltä kannalta, mikä olisi mahdollisten mekanismien tarkoitus ja tehtävä. Työryhmän jäsenet muistuttivat itseään siitä, että niiden tehtävänä on yksinkertaistaa Euroopan päätöksentekoprosessia, ja totesivat, että on vaikea nähdä, miten uusien toimielinten luominen edistäisi yksinkertaistamista.
28. Työryhmä piti erittäin huomattavina niitä hyötyjä, joita on saatu kansallisten parlamenttien, Euroopan parlamentin ja hallitusten osallistumisesta aiemman ja nykyisen valmistelukunnan työhön, ja katsoi, että valmistelukuntamenettely olisi virallistettava perustuslain luonteisessa sopimuksessa perussopimuksen tulevien muutosten valmistelua varten.

29. Työryhmä oli yhtä mieltä siitä, että parlamenttien välinen tietojen ja hyvien toimintatapojen vaihto ja kansallisen valvonnan vertaileva arviointi edistävät merkittävästi kansallisten parlamenttien mahdollisuuksia käsitellä EU-kysymyksiä ja lujittaa yhteyksiä kansalaisiin. Työryhmän jäsenet olivat yleisesti sitä mieltä, että nykyisiä tiedonvaihtomekanismeja ei hyödynnetä riittävästi. Tässä yhteydessä todettiin myös, että eräillä parlamenttien välistä vaihtoa edistävillä toimenpiteillä voisi olla merkitystä myös valtiota alemmalla tasolla, ja kunkin jäsenvaltion olisi huolehdittava niiden järjestämisestä kansallisten perustuslain määräysten ja järjestelmien mukaisesti.
30. Jäsenet pitivät hyvänä sitä, että Cosacin tehtävää selvennetään lujittamalla sen asemaa parlamenttien välisenä neuvottelumekanismina ja tehostamalla ja kohdentamalla sen toimintaa. Työryhmä katsoi, että tämän mekanismin täysipainoinen käyttäminen voisi auttaa tuomaan Eurooppa-asiat enemmän esille kansallisissa parlamenteissa.
31. Parhaiden toimintatapojen ja tietojen vaihdon tehostamisen lisäksi (ks. myös kansallisia valvontajärjestelmiä koskeva kohta) Cosac voisi työryhmän mielestä toimia kansallisten parlamenttien pysyvien alakohtaisten valiokuntien ja Euroopan parlamentin yhteysfoorumina Eurooppa-asioiden valiokuntien yhteyksien täydentämiseksi. Cosac voisi toimia ennen kaikkea kansallisten parlamenttien jäsenten kokoontumisfoorumina. Tämä ei kuitenkaan saisi estää niitä kutsumasta Euroopan parlamentin jäseniä kokouksiin aina kun se katsotaan erityisen hyödylliseksi. Työryhmän mielestä voisi olla syytä muuttaa Cosacin nimi vastaamaan sen uutta tehtävää. Lisäksi eräät jäsenet ehdottivat, että Cosacissa voitaisiin keskustella toissijaisuuden valvonnasta yleisellä tasolla. Jotta kansalliset parlamentit voisivat osallistua suoraan yksittäisten lainsäädäntöesitysten käsittelyyn, niiden tulisi voida valvoa hallituksia, ja olisi myös noudatettava työryhmä 1:n ehdottamaa uutta ennakkoarvointijärjestelmää.

32. Amsterdamin sopimukseen liitetyn kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa koskevan pöytäkirjan mukaisesti Cosac voi saattaa aiheellisina pitämänsä näkemykset Euroopan unionin toimielinten tietoon (II.4 artikla). Työryhmä katsoo, että EU:n toimielinten ja kansallisten parlamenttien välisen todellisen vuoropuhelun edistämiseksi toimielinten olisi otettava kantaa näihin näkemyksiin. Vastaukset voitaisiin toimittaa eri muodoissa. Cosac voisi esimerkiksi kutsua Euroopan komission jäsenen tai jonkin muun toimielimen edustajan kuultavaksi tai toimielin voisi vastata kirjallisesti.
33. Työryhmä katsoi, että valmistelukunnan on tarkasteltava, miten kansalliset parlamentit voitaisiin saada paremmin mukaan EU:n poliittisen ohjelman ja strategian laadintaan. Työryhmä katsoi, että paras tapa saattaisi olla luoda järjestely, jossa kansalliset parlamentit ja Euroopan parlamentti voisivat keskustella Euroopan asioista molempien toimiessa Euroopan kansalaisten edustajina. Jotkut olivat sitä mieltä, että tämäntyyppisestä foorumista ei saa tulla uutta instituutiota vaan sen on oltava yksinomaan keskustelufoorumi. Työryhmä katsoi, että foorumin tehtävät on vielä määriteltävä tarkemmin. Kaikki olivat yhtä mieltä siitä, ettei tällä foorumilla tule olla lainsäädännöllistä tehtävää eikä unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon liittyvää toimivaltaa ja ettei se saa horjuttaa toimielinten valtasuhteiden nykyistä tasapainoa. Lisäksi todettiin, että Cosacin ja mahdollisen uuden foorumin välistä suhdetta olisi selvitettävä tarkemmin sen varmistamiseksi, että ne täydentävät toisiaan ja etteivät niiden tehtävät ole päällekkäisiä. Työryhmä pohti, pitäisikö kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin osallistua uuden foorumin työskentelyyn, jota mahdollisesti kutsuttaisiin kongressiksi. Työryhmän mielipiteet jakautuivat tässä asiassa.
34. Työryhmä totesi myös, että säännöllisten yhteyksien lisäksi voisi olla hyödyllistä edistää muita kansallisten parlamenttien ja EP:n jäsenten välisiä ad hoc -yhteyksiä tiettyjen kysymysten käsittelemiseksi ja myös järjestelmällisempää yhteistyötä kansallisten parlamentaaristen valiokuntien ja EP:n valiokuntien välillä. Työryhmä suhtautuu myönteisesti mahdollisiin parlamenttien välisiin ad hoc -konferensseihin, joissa voitaisiin Cosacin johdolla käsitellä alakohtaisia kysymyksiä silloin kun kansalliset kannat estävät sopimukseen pääsyn Euroopan tasolla. Tällainen mekanismi saattaisi yhteen eri alojen erityisasiantuntijoita ja auttaisi lähentämään kantoja ratkaisujen löytämiseksi – esimerkkinä kysymyksistä, joissa tästä mekanismista voisi olla apua, mainittiin yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen.

35. Työryhmä ehdottaa, että osana prosessia, jossa Eurooppa-asioita pyritään tuomaan jäsenvaltioissa käytävään keskusteluun, koko Euroopan unionissa järjestettäisiin vuosittain Eurooppa-viikko samaan aikaan, kun komissio esittelee vuosittaisen poliittisen strategiansa. Näin annettaisiin yhteinen pohja kansallisissa parlamenteissa käytävää keskustelua varten, johon osallistuisi myös EP:n jäseniä ja mahdollisesti myös komission jäseniä sekä kansallisten hallitusten jäseniä, ja lisättäisiin tietoisuutta EU:n toiminnasta. Eurooppa-viikot edellyttäisivät EP:lta ja kansallisilta parlamenteilta jonkin verran koordinoitua suunnittelussa, jotta EP:n jäsenet voisivat osallistua aktiivisesti kansalliseen keskusteluun.
36. Työryhmä suosittaa seuraavia toimia:
- *Valmistelukuntamenettely olisi virallistettava tulevassa perustuslain luonteisessa sopimuksessa tulevia perussopimusmuutoksia valmistelevana mekanismina.*
 - *Cosacin tehtävää olisi täsmennettävä, jotta vahvistettaisiin sen asemaa parlamenttien välisenä mekanismina. Se voisi toimia foorumina, jolla voidaan säännöllisesti vaihtaa tietoja ja parhaita toimintatapoja Eurooppa-asioiden valiokuntien ja myös alakohtaisten pysyvien valiokuntien kesken. Cosacista olisi tultava vahvempi parlamenttien keskinäiseen tiedonvaihtoon tarkoitettu verkosto.*
 - *Valmistelukunnan on selvitettävä perusteellisemmin, olisiko unionin merkittävien poliittisten valintojen ja strategian pohtimista varten luotava keskustelufoorumi, johon osallistuisivat sekä jäsenvaltioiden parlamentit että Euroopan parlamentti. Tässä yhteydessä työryhmä pani merkille ajatuksen kongressista ja katsoi, että valmistelukunnan olisi pohdittava asiaa lisää.*
 - *Tiettyjä kysymyksiä käsitteleviä parlamenttien välisiä konferensseja voitaisiin kutsua koolle tarpeen mukaan.*
 - *Vuosittain olisi järjestettävä Eurooppa-viikko, jonka pohjalta kaikissa jäsenvaltioissa voitaisiin käydä EU:n laajuisia keskusteluja Eurooppaan liittyvistä aiheista.*