

FÖLJENOT

från:	Presidiet
till:	Konventet
Ärende:	De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen

För ledamöterna av konventet bifogas ett diskussionsunderlag om de nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.

Dokumentet är beskrivande till sin natur och är avsett som utgångspunkt för diskussioner vid konventets plenarmöte den 6–7 juni 2002 om de nationella parlamentens roll.

DISKUSSIONSUNDERLAG

Ärende: De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen

INLEDNING

1. Sedan någon tid tillbaka har man tagit upp i synnerhet två aspekter när det gäller de nationella parlamentens roll inom unionen. Eftersom en betydande del av den nationella lagstiftningen på de ekonomiska och sociala områdena i själva verket utgör resultatet av införlivandet av gemenskapsdirektiv, hävdar för det första vissa att de nationella parlamenten skulle begränsa sig till att fungera som "registreringskammare" på dessa områden. För det andra anser vissa att förfarandena för nationell parlamentarisk kontroll inte torde vara tillräckliga på vissa nya områden, t.ex. politiken för polissamarbete och rättsligt samarbete, den ekonomiska och monetära politiken inom ramen för EMU samt den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
2. Medlemsstaterna är medvetna om problemen och har till att börja med antagit förklaring nr 13 som är fogad till Maastrichtfördraget och där man betonar att det är nödvändigt att informationsutbytet mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet intensifieras. I förklaringen anges det vidare att regeringarna bör se till "*att de nationella parlamenten för information och i förekommande fall granskning får tillgång till kommissionens förslag till lagstiftning i god tid.*"

3. Vid antagandet av Amsterdamfördraget antogs ett protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen, som anger följande: "*Kommissionens förslag till lagstiftning (...) skall göras tillgängliga i så god tid att varje medlemsstats regering kan säkerställa att dess eget nationella parlament erhåller dem på lämpligt sätt. En sexveckorsperiod skall förflöta mellan den dag då ett lagstiftningsförslag eller ett förslag till en åtgärd som skall beslutas enligt avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen av kommissionen görs tillgängligt för Europaparlamentet och rådet på alla språken och den dag då förslaget sätts upp på rådets dagordning för beslut, antingen för antagande av en rättsakt eller för antagande av en gemensam ståndpunkt (...)*"¹. I samma protokoll fastställs och preciseras även vilken roll konferensen mellan organ för EG-frågor (COSAC), vilken inrättades i Paris den 16–17 november 1989, skall spela. COSAC får bl.a. "*till Europaparlamentet, rådet och kommissionen överlämna alla bidrag som konferensen finner lämpliga när det rör unionens lagstiftande verksamhet, särskilt beträffande tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, området med frihet, säkerhet och rättvisa, samt frågor som rör de grundläggande rättigheterna.*"
4. I förklaring nr 23, som är fogad till Nicefördraget, anges det att konferensen önskar en bredare och djupare diskussion om Europeiska unionens framtida utveckling, bl.a. med företrädare för de nationella parlamenten. Det anges att man under denna diskussion bör ta upp "de nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen."
5. I Laekenförklaringen ställs med avseende på unionens demokratiska legitimitet följande frågor om de nationella parlamentens roll:
- a) Bör de vara representerade i en ny institution, vid sidan av rådet och Europaparlamentet?
 - b) Skall de ha en kompletterande roll på de områden för Europas verksamhet som Europaparlamentet saknar behörighet för?

¹ Det bör noteras att vissa dokument inte omnämns i protokollet, bl.a. de som tillhör den andra pelaren, de som rör närmare samarbete samt de som medlemsstaterna lägger fram för Europeiska rådet.

- c) Skall de koncentrera sig på behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, exempelvis genom att på förhand kontrollera att subsidiaritetsprincipen iakttas?

- 6. Denna not innehåller en analys av hur de nationella parlamenten för närvarande deltar i unionens verksamhet (I) och tar därefter upp vissa förslag som nyligen lagts fram om de nationella parlamentens framtida roll i unionen (II).

I. DE NATIONELLA PARLAMENTENS DELTAGANDE I UNIONENS VERKSAMHET

- 7. De nationella parlamenten deltar på tre olika sätt i unionens verksamhet: för det första deltar de i utformningen och genomförandet av unionsrätten (A), för det andra utövar de politisk kontroll över de ståndpunkter som deras respektive regeringar antar i rådet (B) och för det tredje samarbetar de med de övriga parlamenten inom unionen (C).

A. DE NATIONELLA PARLAMENTENS DELTAGANDE I UTFORMNINGEN OCH GENOMFÖRANDET AV UNIONSRÄTTEN

- 8. För närvarande deltar de nationella parlamenten i utformningen av unionsrätten på två olika nivåer, dels primärrättsnivå (fördrag och andra texter som har samma status), dels sekundärrättsnivå (institutionernas ensidiga rättsakter som grundar sig på fördragen)².
- 9. När det gäller de nationella parlamentens deltagande i utformningen av primärrätten, bör särskilt följande rättsakter nämnas:
 - a) Ändringar av fördragen (artikel 48 i EU-fördraget).
 - b) Anslutningsavtal (artikel 49 i EU-fördraget).

² I denna not hänvisas endast till EU-fördraget och EG-fördraget.

10. I fråga om sekundärrättsakterna skall de nationella parlamenten delta i arbetet med bl.a. följande rättsakter:

- a) Europeiska rådets beslut om en gradvis utformning av en gemensam försvarspolitik (artikel 17.1 första stycket i EU-fördraget).
- b) Europeiska rådets beslut om VEU:s införlivande med unionen (artikel 17.1 andra stycket i EU-fördraget).
- c) Konventioner inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete (artikel 34.2 b i EU-fördraget).
- d) Rådets beslut om överföring till den första pelaren av sådana åtgärder som avses i den tredje pelaren (artikel 42 i EU-fördraget).
- e) Rådets beslut om antagande av bestämmelser för att stärka eller komplettera de rättigheter som föreskrivs i fördraget angående unionsmedborgarskap (artikel 22 andra stycket i EG-fördraget).
- f) Rådets akt om allmänna direkta val till Europaparlamentet enligt en enhetlig ordning (artikel 190.4 i EG-fördraget).
- g) Rådets beslut om fastställande av bestämmelser om gemenskapens system för egna medel (artikel 269 i EG-fördraget).
- h) Konventioner mellan medlemsstaterna på olika områden som främst rör internationell privaträtt, i syfte att uppnå gemenskapens mål genom enhetliga rättsregler (artikel 293 i EG-fördraget)³.

11. Genomförandet av gemenskapsrätten faller inom medlemsstaternas behörighet, och dessa skall vidta alla åtgärder som krävs för att säkerställa genomförandet enligt fördragen eller rättsakter från gemenskapens institutioner (artikel 10 i EG-fördraget). Medlemsstaterna följer i detta syfte reglerna i sin interna lagstiftning, särskilt författningsrätten, när det gäller att avgöra vilka organ som är behöriga och vilka nationella förfaranden som är tillämpliga (principen om autonoma institutioner). Härav följer att de nationella myndigheter som är behöriga att sörja för att unionsrätten genomförs kan variera från stat till stat. Trots att det är den berörda medlemsstaten som är ensam ansvarig i frågan förekommer i vissa fall en

³ Exempel: Brysselkonventionen av den 29 februari 1968 om ömsesidigt erkännande för bolag och juridiska personer, vars tillämpningsområde senare utvidgades genom konventionen av den 28 maj 1998, vilken grundar sig på artikel 31 i EU-fördraget, samt Brysselkonventionen av den 1 februari 1973 om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område.

uppdelning av behörigheterna mellan de nationella parlamenten och regeringarna. I vissa federala eller regionaliserade medlemsstater tillerkänner sålunda de nationella författningarna de federala eller regionala enheterna vissa beslutsbefogenheter (konkurrerande eller exklusiva) i vissa frågor.

12. Trots att vägen via parlamentet ofta används i samtliga medlemsstater, har parlamenten i vissa fall överlåtit till regeringarna att besluta om åtgärder som normalt tillhör lagstiftningsområdet och som krävs för ett genomförande av unionsrätten.

B. DE NATIONELLA PARLAMENTENS KONTROLL AV REGERINGARNA

13. Kontrollförfarandena sorterar under varje medlemsstats konstitutionella organisation och praxis. Det kan konstateras att kontrollen är mer eller mindre effektiv, beroende på de befintliga parlamentariska förfarandena i varje medlemsstat.
14. I vissa medlemsstater beviljar de nationella parlamenten regeringsföreträdaren ett förhandlingsmandat innan denne deltar i rådets arbete (t.ex. Danmark och Nederländerna för den tredje pelaren, Österrike – Bundesrat- och Finland). I andra fall förekommer det mer eller mindre effektiva system där de nationella parlamenten kan framföra sina synpunkter på ett lagförslag, men respektive regeringar är fria att beakta dessa eller ej (t.ex. Belgien, Spanien, Frankrike, Luxemburg och Förenade kungariket). För att stärka sin politiska kontroll⁴ har vissa nationella parlament krävt att företrädarna för deras regeringar i rådet i vissa fall skall använda sig av "reservationen för parlamentsbehandling", så att rådet inte kan fatta ett

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

slutgiltigt beslut så länge denna reservation inte dragits tillbaka⁵.

C. SAMARBETE MELLAN PARLAMENTEN I UNIONEN

1. Formerna för samarbetet mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet

15. Det råder mycket olika praxis för samarbetet mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet. I allmänhet deltar Europaparlamentets ledamöter inte i de nationella parlamentens arbete. Det finns emellertid en tendens att inrätta former för ett närmare samarbete; i synnerhet i två stater (Belgien och Grekland) finns det gemensamma utskott som består av ledamöter från det nationella parlamentet och Europaparlamentet och där de senare har samma rättigheter som de förra⁶. I andra fall kan Europaparlamentets ledamöter delta i mötena i de nationella parlamentens utskott för Europafrågor och har då rätt att yttra sig (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 vissa medlemsstater får Europaparlamentets ledamöter delta i det nationella parlamentets arbete endast om de har

⁵ I Tyskland har en ändring av författningen samt genomförandelagstiftningen med anledning av Maastrichtfördraget betydligt stärkt Bundestags och Bundesrats ställning (vad avser förbundsländernas behörighetsområden eller intressen) vid utarbetandet av den federala regeringens ståndpunkt i rådet. Inom Bundestag har det därför inrättats ett utskott för Europafrågor med speciella befogenheter, och den federala regeringen måste grunda sig på Bundestags ståndpunkt vid förhandlingarna i rådet (se artikel 23.3 i Grundgesetz samt artiklarna 2 och 5 i lagen om samarbete mellan den federala regeringen och Bundestag i frågor som rör Europeiska unionen) (för ytterligare information, se Peter M. Huber, *National Parliaments and the Law-making Process of the European Union – On the consolidation and expansion of the participation rights of the German Bundestag*, Hans Seidel Stiftung, Aktuelle analysen 24, 2002). Bundesrat å sin sida deltar i gemenskapens beslutsprocess när förbundsländernas behörighetsområden eller intressen berörs genom att yttra sig om förslagen till gemenskapsbeslut. Den federala regeringen bör vid gemenskapsförhandlingar beakta dess ståndpunkter, och – då förbundsländernas exklusiva behörighet berörs – beakta dessa "på ett avgörande sätt" (*massgeblich*) genom att söka uppnå samförstånd med förbundsländerna (det bör för övrigt noteras att en företrädare för förbundsländerna i det fallet ingår i den tyska delegationen vid rådets möten).

I Förenade kungariket förbinder sig regeringen, efter att till de båda parlamentskamrarna ha översänt de texter som rör unionen, att inte godta något förslag i rådet innan behandlingen i de båda kamrarnas Select Committees är avslutad. Underhuset har ett liknande system.

I artikel 88.4 i Frankrikes författning anges att var och en av parlamentsförsamlingarna kan rösta igenom resolutioner, i den mån de tillställs "förslag till unionens rättsakter som innehåller bestämmelser av lagstiftningskaraktär". Dessa resolutioner är inte bindande för regeringen. (Se Sabine Delmas – Darroze "*Le Traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne*", *Revue du marché unique européen*, 4/1999, s. 161 ff).

⁶ I Tyskland består Bundestags utskott för Europafrågor av 36 nationella ledamöter och 14 ledamöter från Europaparlamentet, men de senare har inte rösträtt.

ett dubbelt mandat (Folketing DK, Dail Eireann IR, Seannad Eireann IR, House of Commons UK och House of Lords UK). För tre nationella parlament finns det inga formella föreskrifter om deltagande av Europaparlamentets ledamöter (Eduskunta SF, Riksdagen S, Assembleia da República P). Detta hindrar inte att det i t.ex. Finlands, Nederländernas och Sveriges parlament förekommer möten mellan nationella parlamentariker och EU-parlamentariker⁷.

16. Omvänt är det så att de nationella parlamentarikerna deltar mer eller mindre regelbundet i mötena i Europaparlamentets utskott och har där rätt att yttra sig men inte rösträtt⁸.
17. I artikel 55 i Europaparlamentets arbetsordning anges följande : "*1. Parlamentet skall hålla medlemsstaternas nationella parlament regelbundet underrättade om parlamentets verksamhet. 2. Talmanskonferensen kan ge talmannen mandat att förhandla om resurser som på ömsesidig grund skall ställas till medlemsstaternas nationella parlaments förfogande och föreslå andra åtgärder för att underlätta kontakterna med de nationella parlamenten.*"

2. Former för multilateralt samarbete

a) Parlamentskonferensen i Rom

18. En konferens för EG:s parlament ägde rum i november 1990 i Rom⁹. Vid konferensen antogs en slutresolution där IGC (Maastricht) anmodas att beakta parlamentens förslag angående

⁷ Se t.ex. den praxis som uppkommit i Tweede Kamer NL för "Europa-overleg". Dessa möten, där ledamöter av regeringen, det nationella parlamentet och Europaparlamentet deltar, syftar till att förbereda rådets möten och att utvärdera de beslut som fattas där. Följande förfarande tillämpas: Europaparlamentets ledamöter får ett sexmånadersprogram för mötena i Europa-overleg; om de önskar delta, måste de skriva in sig hos utskottet för Europafrågor; när de väl är inskrivna, får de mötesdokumenten; vid mötet sitter Europaparlamentets ledamöter bredvid de nationella ledamöterna; Europaparlamentets ledamöter yttrar sig i första hand (inläggen är begränsade till 5 minuter); regeringsföreträdarna är inte skyldiga att besvara frågorna från Europaparlamentets ledamöter (men det förefaller som att de nationella parlamentarikerna i praktiken tar upp dessa frågor).

⁸ Se t.ex. det möte som Europaparlamentets utskott för ekonomi anordnade den 16 april 2002 med motsvarande utskott i de nationella parlamenten för att behandla bl.a. genomförandet av stabilitets- och konvergensprogrammen. Syftet med mötet var att i högre grad engagera de nationella parlamenten i utarbetandet av EU:s viktigaste instrument för den ekonomiska politiken, vilka torde få ett ökande inflytande på utarbetandet av de nationella budgetarna och inte endast EU:s budget.

⁹ Parlamentskonferensen, som är bättre känd under beteckningen "Assises", tillkom på initiativ av François Mitterand, rådets dåvarande ordförande. Syftet med parlamentskonferensen var att diskutera gemenskapens framtid, följderna för EG och medlemsstaterna, förslagen angående EMU samt i synnerhet de nationella parlamentens roll. Detta initiativ togs upp av Europaparlamentet i två resolutioner som antogs i november 1989 respektive mars 1990. Italiens deputeradekammar antog då en resolution där det föreslås att parlamentskonferensen skall äga rum i Rom. Vid parlamentskonferensen deltog knappt 300 parlamentariker, varav 2/3 nationella parlamentariker och 1/3 EU-parlamentariker.

EMU och den politiska unionen. Konferensen förklarade sig vidare vara *gynnsamt inställd till ett närmare samarbete mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet tack vare regelbundna möten för specialiserade utskott, informationsutbyten och anordnande av konferenser för Europeiska gemenskapens parlament då detta är motiverat med hänsyn till diskussionen om väsentliga riktlinjer för gemenskapen, bl.a. i samband med regeringskonferenser*. Det har inte ägt rum någon parlamentskonferens sedan dess.

b) COSAC

19. Vid samma tid inrättades konferensen mellan organ för EG-frågor (COSAC)¹⁰ på initiativ av Laurent Fabius, som då var ordförande för Frankrikes nationalförsamling. På inbjudan av parlamentet i den medlemsstat som innehar ordförandeskapet för Europeiska unionen samlas varje halvår företrädare (sex per land) för Europautskotten i de femton medlemsstaternas parlament, sex företrädare för Europaparlamentet samt tre observatörer från varje kandidatland. Konferensens uppgift är huvudsakligen att förbättra parlamentens information genom ett systematiskt utbyte av antagna texter, vidarebefordran av alla nyttiga upplysningar om deras verksamhet samt utveckling av parlamentens inbördes förbindelser.
20. Som angetts (punkt 2 ovan) erkänner Amsterdamfördraget COSAC:s roll. I det till Amsterdamfördraget fogade protokollet anges det även att COSAC får granska *"alla lagförslag eller initiativ som rör upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som direkt kan påverka enskilda personers fri- och rättigheter."* COSAC får till Europaparlamentet, rådet och kommissionen överlämna alla bidrag som konferensen finner lämpliga när det rör unionens lagstiftande verksamhet, särskilt beträffande subsidiaritetsprincipen. Trots att COSAC endast sammanträder en gång per halvår antar konferensen med jämna mellanrum bidrag, bl.a. följande: i oktober 2000 (Versailles) (förslag till ändring av det ovan nämnda protokollet med tanke på Nicefördraget), i maj 2001 (Stockholm) (om unionens framtida utveckling och de nationella parlamentens roll) samt i oktober 2001 (Bryssel) (om Europas framtid).

¹⁰ Det första mötet ägde rum i Paris den 16–17 november 1989.

II. VISSA FÖRSLAG OM DE NATIONELLA PARLAMENTENS FRAMTIDA ROLL I UNIONEN

21. I det ovan nämnda protokollet om de nationella parlamentens roll anges det att det är önskvärt att "*uppmuntra till en större delaktighet från de nationella parlamentens sida i Europeiska unionens verksamhet*". Sedan dess har det lagts fram ett antal förslag om hur man skall uppnå en sådan större delaktighet. Vissa anser att denna förstärkning bör utgöras av en effektivare politisk kontroll av de nationella regeringarna, i synnerhet när dessa deltar i sådana initiativ inom rådet som inte omfattas av den första pelaren (försvar och utrikesfrågor, rättsliga och inrikes frågor). Andra anser det nödvändigt att göra det obligatoriskt att höra de nationella parlamenten om en del av unionens verksamhet. Det finns slutligen personer som förespråkar att den befintliga institutionella ramen skall förändras, antingen genom att institutionernas sammansättning ändras eller genom att det inrättas nya institutioner där de nationella parlamenten representeras kollektivt.

A. Om de nationella parlamentens politiska kontroll av respektive regeringar

22. I vissa fall anser sig de nationella parlamenten inte vara i stånd att utöva en effektiv politisk kontroll av sina respektive regeringar, när dessa deltar i unionens arbete. En del gör härvid gällande att detta beror på att rådet samlas bakom lyckta dörrar och att de inte har tillräckligt med tid för att granska unionens texter.

23. Staterna kan dock åtminstone i viss utsträckning själva ha lösningen på detta problem, i den mån som befogenheten att organisera och genomföra den parlamentariska kontrollen av de nationella regeringarnas ståndpunkter i fråga om unionens verksamhet faller inom medlemsstaternas exklusiva behörighet¹¹. Härav följer att fördragen inte nödvändigtvis behöver ändras för att man skall kunna stärka den nationella parlamentariska kontrollen. Det har i detta avseende redan föreslagits att man skall undersöka möjligheten att låta företrädare för de nationella parlamenten ingå i medlemsstaternas delegationer då rådet handlar i sin egenskap av lagstiftare¹². Mandatet, utnämningsförfarandet och dessa parlamentarikers roll kan undersökas närmare i ett senare skede.
24. Det kan även vara lämpligt att de nationella parlamenten jämför och i förekommande fall utbyter goda rutiner¹³. Arbetet inom COSAC torde vara särskilt lämpat för detta. Det kunde i detta avseende vara bra att veta hur de nationella parlamenten använder den sexveckorsfrist som föreskrivs i det ovan nämnda protokollet för att behandla unionens lagstiftningsförslag. Det kunde dessutom vara viktigt att veta om institutionerna samvetsgrant iakttar denna frist, som skall tjäna som en garant för att de nationella parlamentens delaktighet i unionens verksamhet stärks.
25. Det hävdas slutligen att de nationella parlamentens roll i införlivandet av unionsrätten bör beaktas bättre genom att gemenskaperna antar ramrättsakter som ger de nationella lagstiftarna ett större spelrum vid införlivandet.

¹¹ Se Europaparlamentets resolution av den 7 februari 2002 om förbindelserna mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten i fråga om den europeiska integrationen, med anledning av Giorgio Napolitanos utkast till rapport från utskottet för konstitutionella frågor (dok. A5-0023/2002); se också John Brutons förslag i hans bidrag till konventet (dok. CONV 27/02, s. 33–36).

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

¹³ Se förslagen från Lena Hjelm-Wallén, Sören Lekberg, Göran Lennmarker, Lena Hallengren, Kenneth Kvist och Ingvar Svensson i deras bidrag till konventet (dok. CONV 61/02).

B. Ändringar av fördragen som innebär att det blir obligatoriskt att höra de nationella parlamenten

26. Vissa försvarar ändringar av fördragen som innebär att det blir obligatoriskt att höra de enskilda nationella parlamenten, bl.a. i följande fall:

- i) antagande av rättsakter av övergripande karaktär (vilket skulle förutsätta att det i fördragen inrättas en normhierarki) och/eller
- ii) inom ramen för vad som nu är den andra och den tredje pelaren och/eller
- iii) vissa utnämningsförfaranden som föreskrivs i EG-fördraget och/eller
- iv) kontroll av att subsidiaritetsprincipen iakttas, särskilt då unionen önskar anta en rättsakt utan att dock uttryckligen ha tilldelats befogenheter enligt fördragen (frågan om en eventuell revidering av artikel 308 i EG-fördraget, så att det blir obligatoriskt att höra de nationella parlamenten)¹⁴.

C. Förslag som innebär ändringar av den institutionella struktur som föreskrivs i fördragen

27. Vissa förslag syftar till att direkt och kollektivt involvera de nationella parlamenten i den europeiska beslutsprocessen antingen genom att inrätta en autonom institution med egna befogenheter eller genom att de nationella parlamenten representeras i en ny europeisk "kammare"¹⁵. De viktigaste förslagen nedan avser olika strukturer. I vissa fall berörs fyra komponenter (t.ex. konventet, där de nationella parlamenten, Europaparlamentet, rådet och kommissionen är representerade), och i andra fall avses en enda komponent (kollektiv representation av de nationella parlamenten) (t.ex. autonom kammare).

¹⁴ Vissa av dessa punkter togs upp vid konventets möte den 15–16 april. Se även Lamberto Dinis bidrag (dok. CONV 32/02, s. 4), som förespråkar att artikel 308 i EG-fördraget skall ändras genom att det i denna anges att de nationella parlamenten skall höras.

¹⁵ Frågan om att eventuellt inrätta en kontrollmekanism för iakttagandet av subsidiaritetsprincipen togs upp av vissa konventsledamöter vid mötet den 15–16 april 2002.

i) Antagande av konventets modell

28. Förslaget går ut på att använda ett annat förfarande för att se över fördragen och har utarbetats efter framgångarna med det konvent som utarbetade stadgan om de grundläggande rättigheterna. Det har den fördelen att det involverar de nationella parlamenten, Europaparlamentet, regeringarna och kommissionen i fördjupade diskussioner om ändringar av fördragen. På så sätt underlättas de nationella parlamentens senare ratificering av ändringarna.

ii) Inrättande av en kongress

29. Det rör sig om en ständig parlamentskonferens (Europaparlamentet och de nationella parlamenten) som skall samlas med jämna mellanrum för att bl.a. kontrollera att subsidiaritetsprincipen iakttas, för att årligen diskutera "tillståndet i unionen" samt för att utvärdera ändringarna av fördragen. Denna idé¹⁶ torde hämta inspiration från parlamentskonferensen i Rom 1990, eftersom det i slutresolutionen rekommenderades att man skulle sammankalla andra parlamentskonferenser varje gång det krävs en diskussion av frågor som är av betydelse för de nationella parlamenten.

iii) Förstärkning av COSAC:s roll

30. Som ovan framhållits (punkterna 19–20), har COSAC inga formella befogenheter men får lägga fram "bidrag" för unionens institutioner. Vissa ifrågasätter effektiviteten i COSAC:s arbete (synpunkter antas enhälligt och är inte bindande för de nationella parlamenten) och föreslår att COSAC skall sammanträda oftare och förstärkas med ett ständigt sekretariat för att bättre garantera kontinuiteten i dess arbete och för att COSAC skall kunna utveckla regelbundna kontakter mellan företrädarna för de nationella, specialiserade parlamentsutskotten och Europaparlamentets utskott. Ett (förstärkt) COSAC skulle även kunna utöva politisk kontroll över hur subsidiaritetsprincipen iakttas i fråga om kommissionens lagstiftningsinitiativ. COSAC skulle kunna höras och avge ett yttrande i frågan. Denna politiska kontroll kan äga rum på förhand (i preventivt syfte) eller i efterhand efter det att rättsakten har antagits men innan den trätt i kraft.

¹⁶ Framfördes av Lionel Jospin i ett tal den 28 maj 2001.

iv) Inrättande av en oberoende kammare

31. Ett sådant förslag går ut på att det skall inrättas en andra församling på europeisk nivå, utöver Europaparlamentet. Denna nya kammare skulle bestå av företrädare för de nationella parlamenten (varje stat skulle företrädas av samma antal nationella parlamentariker eller av ett antal som varierar beroende på staternas folkmängd). Enligt vissa bör denna kammare inte delta i gemenskapens sedvanliga lagstiftningsförfarande, men den skulle kunna ha behörighet i frågor som tillhör nuvarande andra och tredje pelaren¹⁷. Den skulle även på förhand kontrollera att subsidiaritetsprincipen iakttas genom att i detta syfte granska kommissionens lagstiftningsförslag¹⁸.
32. Vissa kan även tänka sig ett utskott som består av två eller tre ledamöter från varje nationellt parlament och som avger yttranden om iakttagandet av subsidiaritetsprincipen och om unionens behörighet att agera (förhandskontroll). Dessa yttranden skulle avges på begäran (av en medlemsstat eller unionens institutioner) eller på initiativ av utskottets ordförande och skulle inte innebära ett ifrågasättande av domstolens behörighet i frågan¹⁹. En politisk efterhandskontroll (efter antagande av rättsakten) skulle även kunna undersökas.

v) Inrättande av en andra kammare i Europaparlamentet

33. Vissa anser att en andra kammare med företrädare för de nationella parlamenten snarare bör utgöra en del av Europaparlamentet²⁰. Detta skulle då utgöras av två kammare²¹, nämligen en

¹⁷ Detta förslag har även nyligen lagts fram av Frankrikes senat: se Hubert Haenels skriftliga bidrag till konventet (CONV 12/02). Enligt bidraget är syftet med förslaget att

- bättre förankra Europa i varje land,
- på ett mer harmoniskt sätt involvera "små" och "stora" stater i det europeiska bygget,
- garantera en bättre jämvikt inom institutionerna och mellan unionen och medlemsstaterna, tack vare en bättre kontroll av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

¹⁸ Se Erwin Teufels bidrag, i vilket han föreslår att det skall inrättas en blandad politisk kommitté (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 Förslag som utvecklats av Joschka Fischer i ett tal vid Humboldt-universitetet i Berlin den 12 maj 2000; tal av Tony Blair i Polen den 6 oktober 2000.

²¹ I Europa uppvisar tvåkammersystemet vissa varianter i fråga om såväl den andra kammarens sammansättning (ledamöter som väljs i direkta val/indirekta val/utsedda ledamöter/blandning av olika system) som antalet ledamöter och dessas fördelning (samma antal ledamöter för varje delstat – t.ex. USA:s senat – eller proportionerligt antal i förhållande till folkmängden – t.ex. Tysklands Bundesrat).

Varianter kan även förekomma vid indirekta val: val av medlemsstaternas lagstiftningsförsamlingar (t.ex. Österrikes Bundesrat), utnämning av den verkställande makten (Tysklands Bundesrat) eller val av lokala myndigheter (t.ex. Frankrike).

första kammare (med företrädare för de nationella parlamenten; antingen samma antal företrädare per stat²² eller ett antal företrädare som varierar beroende på staternas folkmängd) och en andra kammare (nuvarande Europaparlamentet). Företrädarna för de nationella parlamenten, som sålunda utsetts, skulle då utöva ett dubbelt mandat som är såväl nationellt som europeiskt.

34. Konventionen kan nu behandla dessa förslag och analysera deras fördelar och nackdelar, varvid vissa förslag är inbördes oförenliga.

²² Se tal av Sampaio den 14 februari 2002 inför Skottlands parlament.