

CONV 579/03

NOT

från:	Presidiet
till:	Konventet
Ärende:	Utkast till protokoll om – tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, – de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen

INLEDNING

Presidiet har enats om att samtidigt förelägga konventet utkast till de båda protokollen för att ge det en överblick över viktiga aspekter av de nationella parlamentens roll i Europas demokratiska liv.

För konventets ledamöter bifogas

- en presentation av varje protokoll,
- i bilaga I presidiets förslag till utkast till protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna,
- i bilaga II tekniska kommentarer till detta protokoll,
- i bilaga III presidiets förslag till utkast till protokoll om de nationella parlamentens roll,
- i bilaga IV tekniska kommentarer till detta protokoll.

Protokoll om iakttagandet av tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

I förklaringen som antogs vid Europeiska rådet i Laeken erinras om den europeiske medborgarens förväntningar och önskan om "en tydlig, öppen, ändamålsenlig, demokratiskt styrd strategi inom gemenskapen" och inte "europeiska institutioner som ingriper på en mängd områden". I Laekenförklaringen betonas behovet av en bättre fördelning och definition av behörighet i Europeiska unionen, och man undrar vilken roll de nationella parlamenten kan spela när det gäller en bättre efterlevnad av subsidiaritetsprincipen "Skall de koncentrera sig på behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, exempelvis genom kontroll på förhand av att subsidiaritetsprincipen respekteras?".

Arbetsgrupp I har försökt besvara de frågor i Laekenförklaringen som rör subsidiaritetsprincipen.

Den har beslutat om ett antal förslag som ingår i gruppens slutrapport (CONV 286/02).

Arbetsgruppen har utarbetat ett antal principer ("gyllene regler") och riktlinjer för att säkerställa en bättre tillämpning av subsidiaritetsprincipen och samtidigt se till att förbättringarna inte leder till att beslutsfattandet inom institutionerna blockeras eller blir mer tungrovt. Arbetsgruppen ansåg även att subsidiaritetsprincipen är en i huvudsak politisk princip som främst politiska organ bör ansvara för. Arbetsgruppens arbete utmynnade i ett antal förslag som följer tre linjer, nämligen att

- de institutioner som deltar i lagstiftningsprocessen i större utsträckning skall ta hänsyn till och tillämpa subsidiaritetsprincipen,
- ett politiskt system för tidig varning ("early warning system") införs för att stärka de nationella parlamentens kontroll av om subsidiaritetsprincipen följs; varje nationellt parlament skulle genom systemet få möjlighet att, inom sex veckor från översändandet av ett lagstiftningsförslag från kommissionen, till de europeiska institutionerna avge ett motiverat yttrande och framhålla sin oro för att subsidiaritetsprincipen kan ha åsidosatts,
- möjligheten att väcka talan vid domstolen utvidgas, om subsidiaritetsprincipen inte följs.

Förslagen diskuterades ingående vid plenarmötet den 3–4 oktober 2002 (jfr CONV 331/02).

Debatten inriktades på systemet för tidig varning och dess sätt att fungera samt på villkoren för att väcka talan vid domstolen. Ordföranden konstaterade vid debattens slut att det rådde bred enighet om förslagen i arbetsgruppens rapport. Han fastställde även ett antal områden eller frågor som bör behandlas ytterligare, nämligen

- frågan om huruvida rätten till tidig varning skall tilldelas parlamentet som sådant eller var och en av dess båda kamrar, om det rör sig om stater med tvåkammarparlament,
- fastställande av en tröskel för det antal nationella parlament som krävs för att utlösa ett beslut om att kommissionen skall ompröva sitt förslag,
- om en koppling bör upprättas mellan utlösningen av systemet för tidig varning och rätten att väcka talan vid domstolen.

Presidiet har efter förnyad behandling av de olika frågorna enats om att föreslå följande:

- Varje nationellt parlament bör få befogenhet att aktivera systemet för tidig varning och upprätta interna regler för samråd med var och en av de båda kamrarna när det rör sig om tvåkammarparlament och/eller i förekommande fall med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter.
- I enlighet med arbetsgruppens förslag bör tröskeln fastställas till en tredjedel av de nationella parlamenten.
- Domstolen bör ha behörighet att pröva en talan som väcks av medlemsstaterna rörande åsidosättande av subsidiaritetsprincipen, eventuellt på begäran av deras nationella parlament och/eller deras regionala parlament med lagstiftningsbefogenhet. Regionkommittén bör även ha samma möjlighet när det gäller rättsakter om vilka den har hört.

Protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen

I Laekenförklaringen erinras om att "Europeiska unionen hämtar sin legitimitet ur de demokratiska värden som den står för, de mål den eftersträvar och den behörighet och de instrument som den förfogar över" men även "det europeiska projektet hämtar också sin legitimitet ur demokratiska, öppna och effektiva institutioner". Det påpekas vidare att "Även de nationella parlamenten bidrar till legitimering av det europeiska projektet" och det framhålls att i förklaringen om unionens framtid som bifogas Nicefördraget understryks nödvändigheten av att undersöka dessas roll i uppbyggnaden av Europa.

I denna anda inrättades konventets arbetsgrupp IV om de nationella parlamentens roll. Gruppens arbete har omfattat tre skilda avdelningar, nämligen de nationella parlamentens roll vid granskningen av regeringarna, de nationella parlamentens roll när det gäller kontrollen av hur subsidiaritetsprincipen tillämpas (detta ämne behandlades främst av konventets arbetsgrupp I), samt roll och funktion för mekanismer och förbindelser mellan parlamenten. Arbetsgruppen beslutade om ett antal särskilda rekommendationer, bland annat om åtgärder inom unionens institutioner för att underlätta för medlemsstaternas nationella parlament att granska den egna regeringen med avseende på unionens verksamhet (CONV 353/02). Rekommendationerna, som i synnerhet rör de nationella parlamentens tillgång till information, fick ett brett stöd i konventet vid plenardebatten om rapporten från arbetsgrupp IV den 28 oktober 2002 (CONV 378/02).

För genomförandet av ett antal av rekommendationerna från arbetsgrupp IV är det nödvändigt att ändra det protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen som fogas till Amsterdamfördraget. Ändringarna rör framför allt informationen till de nationella parlamenten om lagstiftningsförslag och andra dokument. De specifika rekommendationerna från arbetsgrupp IV på dessa områden var följande:

- Kommissionen bör översända alla lagstiftningsförslag och samrådsdokument direkt till de nationella parlamenten och samtidigt till Europaparlamentet och rådet.

- Kommissionen bör översända den årliga politiska strategin och det årliga lagstiftnings- och arbetsprogrammet samtidigt till de nationella parlamenten, Europaparlamentet och rådet.
- Revisionsrätten bör översända sin årsrapport samtidigt till de nationella parlamenten, Europaparlamentet och rådet.
- Rådets resultat bör översändas till de nationella parlamenten (och Europaparlamentet) samtidigt som de översänds till regeringarna.

I utkastet till ändrat protokoll beaktas de åtgärder som rekommenderats av arbetsgrupp IV. Därutöver föreslås vissa tekniska ändringar för att anpassa protokollet till konventets arbete (rekommendationerna från arbetsgrupp IX om förenkling av benämningarna på rättsakter, hänvisningar till artiklar i konstitutionens första och andra del). En punkt om hänvisning till protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har vidare införts för att betona den gemensamma logik som förenar de båda protokollen.

o

o o

UTKAST
[PROTOKOLL] OM TILLÄMPNING AV
SUBSIDARITETS- OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPERNA

DE HÖGA FÖRDRAGSSLUTANDE PARTERNA

SOM ÖNSKAR säkerställa att beslut fattas så nära unionens medborgare som möjligt,

SOM ÄR BESLUTNA att fastställa villkoren för tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, vilka kommer till uttryck i artikel 8 i konstitutionen samt att upprätta ett system för att kontrollera institutionernas tillämpning av dessas principer.

HAR DÄRFÖR ENATS om följande bestämmelser som skall fogas till konstitutionen.

1. Varje institution skall fortlöpande säkerställa att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna enligt artikel 8 i konstitutionen följs.
2. Innan den förelår en rättsakt skall kommissionen, utom i särskilt brådskande eller förtroliga fall, företa omfattande samråd. Vid dessa samråd skall i förekommande fall den regionala och lokala dimensionen av de planerade åtgärderna beaktas.
3. Kommissionen skall samtidigt översända alla sina lagstiftningsförslag och ändrade förslag till medlemsstaternas nationella parlament och till unionslagstiftaren. Europaparlamentet skall efter antagandet översända sina lagstiftningsresolutioner och rådet sina gemensamma ståndpunkter till medlemsstaternas nationella parlament.

4. Kommissionen skall motivera sitt förslag med avseende på subsidiaritetsprincipen. Varje lagstiftningsförslag bör innehålla ett kort med detaljerade uppgifter som gör det möjligt att bedöma om subsidiaritetsprincipen följts. Detta kort bör innehålla underlag för bedömning av dess finansiella konsekvenser och, när det gäller en ramlag, konsekvenserna för de bestämmelser som medlemsstaterna skall genomföra, i förekommande fall även i den regionala lagstiftningen. Skäl som gör det möjligt att dra slutsatsen att ett av unionens mål bättre kan uppnås på unionsnivån bör bygga på kvalitativa indikatorer och, varje gång det är möjligt, på kvantitativa sådana. Kommissionen skall ta hänsyn till att det ekonomiska eller administrativa ansvar som åligger unionen, nationella regeringar, regionala eller lokala myndigheter, ekonomiska aktörer och medborgare så långt som möjligt skall begränsas och stå i proportion till det mål som skall uppnås.
5. Nationella parlament i medlemsstaterna får, inom sex veckor räknat från den dag då kommissionens lagstiftningsförslag översänds, tillstålla Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande ett motiverat yttrande med skälen till att de anser att det aktuella förslaget inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Det åligger varje nationellt parlament att upprätta interna regler för samråd med var och en av de båda kamrarna när det rör sig om tvåkammarparlament och/eller i förekommande fall med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter.
6. Europaparlamentet, rådet och kommissionen skall ta hänsyn till motiverade yttranden från de nationella parlamenten.

Om minst en tredjedel av de nationella parlamenten skulle lämna motiverade yttranden om att kommissionens förslag inte respekterar subsidiaritetsprincipen skall kommissionen ompröva sitt förslag. Efter omprövningen kan kommissionen besluta att antingen stå fast vid sitt förslag, ändra det eller dra tillbaka det. Kommissionen skall motivera sitt beslut.

7. Medlemsstaternas nationella parlament kan också, under tidsfristen mellan sammankallandet av förlikningskommittén och dess möte, lämna ett motiverat yttrande med skälen till att de anser att antingen rådets gemensamma ståndpunkt eller Europaparlamentets ändringsförslag inte respekterar subsidiaritetsprincipen. Vid förlikningskommitténs möte skall Europaparlamentet och rådet ta största möjliga hänsyn till yttrandena från medlemsstaternas nationella parlament.
8. Enligt artikel [nuvarande artikel 230] i konstitutionen skall domstolen ha behörighet att pröva en talan som väcks av medlemsstaterna rörande åsidosättande av subsidiaritetsprincipen, eventuellt på begäran av deras nationella parlament och i enlighet med deras respektive konstitutionella ordning. Enligt samma artikel i konstitutionen får sådan talan även väckas av Regionkommittén med avseende på rättsakter om vilka den har hörts.
9. Kommissionen skall varje år lägga fram en rapport för Europeiska rådet, Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av artikel 8.3 i konstitutionen. Denna årliga rapport skall även sändas till Regionkommittén och till Ekonomiska och sociala kommittén.

**KOMMENTARER TILL UTKASTET TILL
PROTOKOLL OM TILLÄMPNING AV
SUBSIDIARITETS- OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPERNA**

Förslaget till text bygger på inslag som redan finns i det befintliga protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, som infördes genom Amsterdamfördraget. Den nuvarande texten har dock förkortats och förenklats för att göra den förenlig med hur ett protokoll som fogas till en konstitution skall vara beskaffat.

I punkt 1 återges den princip som återfinns i punkt 1 i det nuvarande protokollet, enligt vilken institutionerna skall säkerställa att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna enligt artikel 8 i konstitutionen följs.

I punkt 2 återges sakinnehållet i den nuvarande punkt 9, och det anges att de samråd som kommissionen skall hålla innan den föreslår en rättsakt i förekommande fall bör beakta de planerade åtgärdernas regionala och lokala dimension.

I enlighet med arbetsgruppens slutsatser anges det i punkt 3 att alla lagstiftningsförslag samtidigt skall översändas till de nationella parlamenten och till unionslagstiftaren (Europaparlamentet och rådet). Detsamma gäller Europaparlamentets lagstiftningsresolutioner och rådets gemensamma ståndpunkter.

Punkt 4 gäller kommissionens skyldighet att motivera sitt förslag. Den skall göra detta genom ett förklarande kort, vars innehåll specificeras i denna punkt.

I punkt 5 bemyndigas alla nationella parlament att inom sex veckor överlämna ett motiverat yttrande med skälen till att det anser att det aktuella förslaget inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Enligt det val som presidiet har gjort åligger det varje nationellt parlament att organisera samråd med var och en av kamrarna när det rör sig om tvåkammarparlament och/eller i förekommande fall med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter.

I punkt 6 införs idén om en tröskel (en tredjedel) och dess följder. Om denna överskrids skall kommissionen ompröva sitt förslag. Den kan antingen stå fast vid det, ändra det eller dra tillbaka det. Den skall motivera sitt beslut.

I punkt 7 införs, i enlighet med slutsatserna från arbetsgrupp I, en möjlighet för de nationella parlamenten att på nytt ingripa, mellan sammankallandet av förlikningskommittén och dess möte, och närmare bestämmelser för detta ingripande anges.

I punkt 8 behandlas domstolen. Talan på grund av åsidosättande av subsidiaritetsprincipen skall väckas av medlemsstaterna, eventuellt på begäran av deras nationella parlament. Sådan talan kan också väckas av Regionkommittén med avseende på rättsakter om vilka den har hörts.

I punkt 9 återges utan ändring en bestämmelse som redan finns i punkt 9 i det nuvarande protokollet och där det föreskrivs att kommissionen varje år skall lägga fram en rapport för Europeiska rådet, Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Rapporten skall även sändas till Regionkommittén och till Ekonomiska och sociala kommittén.

UTKAST TILL
[PROTOKOLL] OM DE NATIONELLA PARLAMENTENS ROLL
I EUROPEISKA UNIONEN

DE HÖGA FÖRDRAGSSLUTANDE PARTERNA,

SOM ERINRAR OM att det sätt på vilket de enskilda nationella parlamenten granskar sin egen regering i fråga om unionens verksamhet är en angelägenhet för varje medlemsstats särskilda konstitutionella organisation och praxis,

SOM DOCK ÖNSKAR uppmuntra till en större delaktighet från de nationella parlamentens sida i Europeiska unionens verksamhet och öka deras möjligheter att uttrycka sin uppfattning i frågor som kan vara av särskilt intresse för dem,

HAR ENATS om följande bestämmelser, som skall fogas till konstitutionen:

- I. Information till medlemsstaternas nationella parlament
 1. Samtliga kommissionens samrådsdokument (grön- och vitböcker och meddelanden) skall kommissionen direkt tillställa medlemsstaternas nationella parlament.
 2. Kommissionen skall skicka samtliga lagstiftningsförslag direkt till medlemsstaternas nationella parlament samtidigt som de tillställs Europaparlamentet och rådet.
 3. Medlemsstaternas nationella parlament kan, i enlighet med det förfarande som anges i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, tillställa Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande ett motiverat yttrande om huruvida ett lagstiftningsförslag från kommissionen är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

4. En sexveckorsperiod skall förflyta mellan den dag då ett lagstiftningsförslag av kommissionen görs tillgängligt för Europaparlamentet, rådet och medlemsstaternas nationella parlament på deras språk och den dag då förslaget sätts upp på rådets dagordning för antagande av detta eller för antagande av en ståndpunkt inom ramen för det lagstiftningsförfarande som anges i artikel [X i del II av Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa]; i extremt brådskande fall kan dock undantag göras, varvid skälen skall anges i rättsakten eller den gemensamma ståndpunkten.
5. Dagordningarna för och resultaten av rådets möten skall översändas direkt till medlemsstaternas nationella parlament.
6. Kommissionen skall till medlemsstaternas nationella parlament för kännedom översända alla instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi samtidigt som dessa läggs fram för Europaparlamentet och rådet.
7. Revisionsrätten skall för kännedom översända sin årsrapport till medlemsstaternas nationella parlament samtidigt som den översänds till Europaparlamentet och rådet.
8. Europaparlamentet skall tillsammans med de nationella parlamenten undersöka hur det mellanparlamentariska samarbetet inom Europeiska unionen kan främjas på ett effektivt sätt.
9. Den konferens mellan organ för EG-frågor som inrättades den 16–17 november 1989, får till Europaparlamentet, rådet och kommissionen överlämna alla bidrag som den finner lämpliga. Sådana bidrag skall inte på något sätt vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkt.

**SYNPUNKTER PÅ UTKASTET TILL PROTOKOLL OM DE NATIONELLA
PARLAMENTETENS ROLL**

I protokollets inledning återges den nuvarande lydelsen, varvid det preciseras att "det sätt på vilket de enskilda nationella parlamenten granskar" sin regering är en intern angelägenhet för varje medlemsstat, och varvid frasen "till Fördraget om Europeiska unionen och fördragen om upprättande av Europeiska gemenskaperna" ersatts med "till konstitutionen". Den nuvarande lydelsen är följande:

"DE HÖGA FÖRDRAGSSLUTANDE PARTERNA,

SOM ERINRAR OM att de enskilda nationella parlamentens granskning av sin egen regering i fråga om unionens verksamhet är en angelägenhet för varje medlemsstats särskilda konstitutionella organisation och praxis,

SOM DOCK ÖNSKAR uppmuntra till en större delaktighet från de nationella parlamentens sida i Europeiska unionens verksamhet och öka deras möjligheter att uttrycka sin uppfattning i frågor som kan vara av särskilt intresse för dem,

HAR ENATS om följande bestämmelser, som skall fogas till Fördraget om Europeiska unionen och fördragen om upprättande av Europeiska gemenskaperna:"

I punkt 1 återges punkt 1 i del I av det till Amsterdamfördraget fogade protokollet: "Samtliga kommissionens samrådsdokument (grön- och vitböcker och meddelanden) skall skyndsamt tillställas medlemsstaternas nationella parlament", vilken anpassats i enlighet med arbetsgrupp IV:s rekommendation om att kommissionens dokument direkt skall tillställas de nationella parlamenten.

Punkt 2 bygger på punkt 2 i det till Amsterdamfördraget fogade protokollet: "Kommissionens förslag till lagstiftning, enligt den definition som rådet gör i enlighet med artikel 207.3 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, skall göras tillgängliga i så god tid att varje medlemsstats regering kan säkerställa att dess eget nationella parlament erhåller dem på lämpligt sätt", varvid man har följt arbetsgrupp IV:s rekommendation att kommissionen skall översända alla sina förslag direkt till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till Europaparlamentet och rådet.

Punkt 3 nämner de nationella parlamentens roll i samband med mekanismen för tidig varning i subsidiaritetsfrågor, vilken beskrivs i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

I punkt 4 återges lydelsen i punkt 3 i det till Amsterdamfördraget fogade protokollet: "En sexveckorsperiod skall förflyta 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 i enlighet med artiklarna 251 eller 252 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen; i brådskande fall kan dock undantag göras, varvid skälen skall anges i rättsakten eller den gemensamma ståndpunkten", varvid texten har anpassats för att beakta arbetsgrupp IX:s rekommendationer i fråga om beslutsförfarandet för att anta unionens rättsakter. Den specifika hänvisningen till förslagen till åtgärder som skall beslutas enligt avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen har dessutom utgått i enlighet med arbetsgrupp X:s rekommendationer om reformeringen av de rättsliga instrumenten på området samt de allmänna rekommendationerna i ämnet från arbetsgrupp IX, varvid uttrycket "lagstiftningsförslag" i den ändrade texten även bör omfatta dessa åtgärder.

Punkterna 5–7 återger arbetsgrupp IV:s rekommendationer om att de nationella parlamenten skall delges information om resultaten av rådets arbete (med tillägget om delgivning av dagordningarna), den årliga politiska strategin samt kommissionens lagstiftningsprogram och årliga arbetsprogram liksom revisionsrättens årsrapport.

Punkt 8 (ny) återspeglar en av Europaparlamentet ofta uttryckt önskan om att tillsammans med de nationella parlamenten främja det mellanparlamentariska samarbetet.

Punkt 9 återger i förenklad form (eftersom hänvisningarna i den nuvarande texten till specifika områden är överflödiga) det centrala begreppet i punkterna 4–7 i det nuvarande protokollet avseende COSAC:s (konferens mellan organ för EG-frågor) möjlighet att för Europaparlamentet, rådet och kommissionen lägga fram alla bidrag som den finner lämpliga. Det till Amsterdamfördraget fogade protokollet har följande att säga om COSAC:

"4. Den konferens mellan organ för EG-frågor, nedan kallad COSAC, som inrättades i Paris den 16–17 november 1989, får bidra med allt som den finner att Europeiska unionens institutioner bör uppmärksamma, särskilt på grundval av utkast till lagtexter som företrädare för medlemsstaternas regeringar med hänsyn till frågans art i samförstånd får besluta att tillställa COSAC.

5. 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. Europaparlamentet, rådet och kommissionen skall informeras om alla bidrag från COSAC enligt denna punkt.

6. COSAC får 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.

7. Bidrag från COSAC skall inte på något sätt vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkt."