



EUROPA-PARLAMENTET

2009 - 2014

---

*Mødedokument*

---

**A7-0255/2014**

27.3.2014

## **BETÆNKNING**

om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter  
(2013/2185(INI))

Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

Ordfører: Carlo Casini

## INDHOLD

|  | <b>Side</b> |
|--|-------------|
| FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING .....     | 3           |
| BEGRUNDELSE.....                                     | 12          |
| RESULTAT AF DEN ENDELIGE AFSTEMNING I UDVALGET ..... | 15          |

## FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

### om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter (2013/2185(INI))

*Europa-Parlamentet,*

- der henviser til traktaten om Den Europæiske Union (TEU), og særlig præamblen, artikel 4, stk. 3, (loyalt samarbejde mellem Unionen og medlemsstaterne), artikel 5 (kompetencetildeling og nærhedsprincippet), artikel 10, stk. 1, (repræsentativt demokrati), artikel 10, stk. 2, (repræsentation af de europæiske borgere) og artikel 12 (de nationale parlamenteres rolle),
- der henviser til protokol nr. 1 om de nationale parlamenteres rolle i Den Europæiske Union, særlig præamblen og afsnit II om interparlamentarisk samarbejde, og protokol nr. 2 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er vedføjet som bilag til Lissabontraktaten,
- der henviser til sin beslutning af 12. juni 1997 om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter<sup>1</sup>, sin beslutning af 7. februar 2002 om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter i den europæiske integration<sup>2</sup> og sin beslutning af 7. maj 2009 om udviklingen af forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter under Lissabontraktaten<sup>3</sup>,
- der henviser til sin beslutning af 4. februar 2014 om "Måltrettet EU-regulering samt nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet – 19. rapport om bedre lovgivning for 2011"<sup>4</sup>,
- der henviser til de endelige henstillinger af 20. december 2011 fra styringsgruppen for de nationale parlamenter under Lissabontraktaten,
- der henviser til Kommissionens årsrapporter om forbindelserne mellem Europa-Kommissionen og de nationale parlamenter, særlig den for 2012 (COM(2013)0565),
- der henviser til de konklusioner, der er blevet vedtaget af konferencen af formænd for parlamenterne i EU (EU-parlamentsformandskonferencen) på dennes samlinger siden Lissabontraktatens ikrafttræden, navnlig konferencerne i Warszawa i 2012 og i Nicosia i 2013,
- der henviser til bidragene til og konklusionerne fra Konferencen af de Europæiske Parlamenters Europaudvalg (COSAC) siden Lissabontraktatens ikrafttræden, navnlig L COSAC-mødet i Vilnius, samt COSAC's halvårsrapporter<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> Vedtagne tekster, T4-0319/1997.

<sup>2</sup> EUT C 284 E af 21.11.2002, s. 322.

<sup>3</sup> EUT C 212 E af 5.8.2010, s. 94.

<sup>4</sup> Vedtagne tekster, P7\_TA(2014)0061.

<sup>5</sup> <http://www.cosac.eu/>.

- der henviser til COSAC's 20. halvårsrapport, navnlig den del, der vedrører EU's demokratiske legitimitet og de nationale parlamenters rolle samt den politiske dialog og valget til Europa-Parlamentet i 2014,
  - der henviser til bidraget fra de nationale parlamenter til COSAC-formændenes samling, som blev afholdt i det græske parlament i Athen den 26.-27. januar 2014,
  - der henviser til retningslinjerne for det interparlamentariske samarbejde, der blev vedtaget af konferencen af formænd for parlamenterne i EU under dens samling i Lissabon den 21. juli 2008,
  - der henviser til konklusionerne fra de interparlamentariske konferencer om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) og den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) den 9.-10. september 2012 i Paphos (Cypern), den 24.-26. marts i Dublin (Irland) og den 4.-6. september 2013 i Vilnius (Litauen), og til bidraget fra den interparlamentariske konference om EU's økonomiske og finansielle styring, afholdt i henhold til artikel 13 i traktaten om stabilitet, koordinering og økonomisk og monetær styring den 16.-17. oktober i Vilnius (Litauen),
  - der henviser til sine beslutninger af 12. december 2013 om hhv. konstitutionelle problemer i forbindelse med forvaltning på flere niveauer i Den Europæiske Union<sup>1</sup> og om Europa-Parlamentets forbindelser med de institutioner, der repræsenterer de nationale regeringer<sup>2</sup>,
  - der henviser til rapporten "Hen imod en egentlig Økonomisk og Monetær Union", forelagt den 5. december 2012 af formændene Van Rompuy, Juncker, Barroso og Draghi,
  - der henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råds møder den 13.-14. december 2012, den 24.-25. oktober 2013 og den 19.-20. december 2013,
  - der henviser til forretningsordenens artikel 130,
  - der henviser til sin beslutning af 13. marts 2014 om gennemførelsen af Lissabontraktaten for så vidt angår Europa-Parlamentet<sup>3</sup>,
  - der henviser til forretningsordenens artikel 48,
  - der henviser til betænkning fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender (A7-0255/2014),
- A. der henviser til, at man ifølge TEU skal betragte EU's nuværende institutionelle struktur som en etape i processen med at skabe en stadigt snævrere union, som blev indledt med oprettelsen af De Europæiske Fællesskaber;
- B. der henviser til, at Unionen og dens medlemsstater ifølge princippet om loyalt samarbejde respekterer hinanden og bistår hinanden ved gennemførelsen af de opgaver, der følger af

<sup>1</sup> Vedtagne tekster, P7\_TA(2013)0598.

<sup>2</sup> Vedtagne tekster, P7\_TA(2013)0599.

<sup>3</sup> Vedtagne tekster, P7\_TA(2014)0249.

- traktaterne, og til, at medlemsstaterne bistår Unionen i gennemførelsen af dens opgaver og afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af Unionens mål i fare;
- C. der henviser til, at artikel 12 i TEU, der omhandler de nationale parlamenters aktiviteter, uddyber princippet om loyalt samarbejde ved at fastslå, at de nationale parlamenter bidrager aktivt til, at Unionen kan fungere tilfredsstillende;
  - D. der henviser til, at princippet om kompetencetildeling definerer Unionens beføjelser, som udøves i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, og til, at alle EU-institutionerne sammen med de nationale parlamenter sikrer, at nærhedsprincippet overholdes i retsakterne;
  - E. der henviser til, at demokratisk legitimitet og ansvarlighed skal sikres på alle niveauer, hvor beslutningerne træffes og gennemføres, samt i det indbyrdes samspil mellem disse niveauer;
  - F. der henviser til, at Unionen fungerer på grundlag af repræsentativt demokrati og en dobbelt demokratisk legitimitet i form af Europa-Parlamentet, som er direkte valgt af borgerne, og medlemsstaterne, der er repræsenteret i Rådet af deres respektive regeringer, som for deres part er demokratisk ansvarlige over for deres nationale parlamenter og deres borgere;
  - G. der henviser til, at Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter på hver deres område er søjlerne i Unionens dobbelte demokratiske legitimitet: Europa-Parlamentet som den institution, der repræsenterer borgerne direkte på EU-plan, og de nationale parlamenter som de nationale institutioner, som de respektive regeringer, der er repræsenteret i Rådet, står direkte til ansvar over for;
  - H. der således henviser til, at de nationale parlamenter ikke udgør et "tredje kammer" i EU's lovgivende magt, men i stedet tjener til at holde EU's andetkammer, Rådet, ansvarligt;
  - I. der henviser til, at de fleste nationale parlamenter snarere har brugt de nationale parlamenters beføjelser i forbindelse med kontrollen af nærhedsprincippet som et redskab til politisk dialog med EU-institutionerne;
  - J. der henviser til, at det derfor er hensigtsmæssigt at acceptere denne konstruktive tilgang fra de nationale parlamenters side, som kommer til udtryk gennem formidlingen af sådanne bidrag;
  - K. der henviser til, at de nationale parlamenter bør udvikle stærke og sammenhængende EU-relaterede strukturer med det formål at udbygge forbindelserne med de europæiske institutioner og opnå yderligere ekspertise vedrørende europæiske anliggender;
  - L. der henviser til, at de nationale parlamenter på det nuværende integrationsstadium har en særlig rolle at spille med hensyn til at styrke den "europæiske bevidsthed" i medlemsstaterne og bringe borgerne tættere på Europa;
  - M. der henviser til, at det interparlamentariske samarbejde kan spille en afgørende rolle med

hensyn til at fremme den europæiske integrationsproces gennem informationsudveksling, fælles uddybning af problemerne, gensidigt gavnlig meningsudveksling og en mere gnidningsløs gennemførelse af EU-retten i national lovgivning;

- N. der henviser til, at COSAC i lyset af oprettelsen af den interparlamentariske konference om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) og den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) og den interparlamentariske konference om økonomisk styring samt konsolideringen af de interparlamentariske udvalgsmøders rolle som det foretrukne samarbejdsformat, bør forblive et forum for regelmæssig udveksling af synspunkter, information og bedste praksis om de praktiske aspekter af parlamentarisk kontrol og navnlig fokusere på at drøfte den generelle status for integrationsprocessen;
- O. der henviser til, at "politisk dialog", navnlig den styrkede dialog i forbindelse med det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker, som Kommissionen har indført sammen med de nationale parlamenter, kræver større inddragelse af Europa-Parlamentet, først og fremmest i lyset af den indbyrdes afhængighed mellem de beslutninger, der træffes af Europa-Parlamentet, og dem der træffes af de nationale parlamenter;
- P. der henviser til, at der i kontrollen af nærhedsprincippet hidtil kun er givet to "gule kort", nemlig i forbindelse med hhv. Monti II-forslaget og forslaget om en europæisk anklagemyndighed;
- Q. der henviser til, at ændringerne i forretningsordenen er foretaget under hensyntagen til Lissabontraktatens bestemmelser om de nationale parlameters rolle i EU;
- R. der henviser til, at det er værd at bemærke den rolle, som konferencen af formænd for parlamenterne i EU spiller i det interparlamentariske samarbejde på dette stadie;
- S. der henviser til, at forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter næsten fem år efter Lissabontraktatens ikrafttræden og med henblik på kommende konventioner bør udvikles løbende i lyset af de nye udfordringer; der henviser til, at dette skaber behov for refleksion over erfaringerne fra de forskellige former for samarbejde mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter med henblik på at sikre den europæiske integrationsproces endnu større demokratisk legitimitet og sikre, at den demokratiske kontrol finder sted på det rigtige tidspunkt og på det niveau, hvor beslutningerne bliver truffet og gennemført, idet man sikrer, at alle lovgivningsprocessens aktører modtager tilstrækkelig information;
- T. der henviser til, at denne refleksion bør indledes efter det kommende valg til Europa-Parlamentet i tæt samarbejde med de nationale parlamenter;

## **I. De nationale parlameters rolle og Unionens demokratiske legitimitet**

- 1. glæder sig over, at traktaternes bestemmelser tildeler de nationale parlamenter en række rettigheder og pligter, så de får mulighed for at bidrage aktivt til, at Unionen kan fungere tilfredsstillende; er af den opfattelse, at disse rettigheder og pligter omfatter:
  - a) aktiv deltagelse i EU-anliggender (beføjelse til at ratificere traktater, deltagelse i det

konvent, der er omhandlet i artikel 48 i TEU, kontrol af de nationale regeringer, kontrol af nærhedsprincippet, ekstraordinær mulighed for indsigelse samt gennemførelse af EU-retten i de nationale lovgivninger)

- b) politisk dialog (interparlamentarisk samarbejde og gensidig informationsudveksling med EU-institutionerne, særlig med Europa-Parlamentet);
2. bemærker, at Unionens dobbelte demokratiske legitimitet – som borgernes og medlemsstaternes Union – i EU's lovgivningsproces kommer til udtryk gennem Europa-Parlamentet og Rådet; mener, at det, hvis medlemsstaterne skal repræsenteres som enheder og på fuldt demokratisk vis, er nødvendigt, at de standpunkter, de nationale regeringer indtager i Rådet, tager behørigt hensyn til deres nationale parlamenters standpunkter, således at Rådets demokratiske karakter styrkes;
  3. understreger, at behørig legitimitet og ansvarlighed skal sikres på nationalt plan og på EU-plan af henholdsvis de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet; minder om det princip, der er fastlagt i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i december 2012, om, at det generelle mål gennem hele processen forbliver "at sikre demokratisk legitimitet og ansvarlighed på det plan, hvor beslutningerne træffes og gennemføres";
  4. roser de nationale parlamenter for at have taget skridt i retning af at:
    - a) forbedre deres vejledning og kontrolprocedurer med henblik på at opnå større ensartethed
    - b) yde ministrene og de nationale regeringer forudgående vejledning vedrørende deres arbejde i Rådet og i Det Europæiske Råd i overensstemmelse med deres nationale forfatningsmæssige rammer
    - c) kontrollere de standpunkter, som ministrene og de nationale regeringer giver udtryk for i Rådet, i henhold til den nationale forfatningsmæssige ramme
    - d) spille en effektiv rolle med hensyn til at yde vejledning i og kontrollere gennemførelsen af direktiver og forordninger
    - e) tilskynde Rådet til at øge gennemsigtigheden i dets drøftelser vedrørende retsakter, navnlig i den forberedende fase af lovgivningsprocessen, med henblik på at mindske informationsasymmetrien mellem Europa-Parlamentet og Rådet
    - f) tage bestik af forbindelserne mellem Europa-Parlamentets udvalg og udvalgene i de nationale parlamenter;
  5. anerkender den rolle, som Europa-Parlamentets udvalg og de nationale parlamenters udvalg spiller igennem hele EU's lovgivningsproces;
  6. beklager derfor dybt den manglende gennemsigtighed i Rådets lovgivningsmæssige drøftelser og den manglende balance i informationsstrømmene mellem Europa-Parlamentet og Rådet; opfordrer Rådet til at indføre samme gennemsigtighedsstandarder som Europa-Parlamentet, navnlig i forbindelse med udarbejdelsen af retsakter;

7. mener, at den manglende gennemsigtighed i Rådets drøftelser, navnlig i forbindelse med retsakter, gør det vanskeligt for regeringerne reelt at være ansvarlige over for deres nationale parlamenter;
8. konstaterer, at de tærskler, der er fastsat i artikel 7, stk. 3, i protokol nr. 2, til dato er blevet nået to gange i forbindelse med kontrollen af nærhedsprincippet; minder om, at formålet med den tidlige varslingsordning ikke er at blokere den europæiske beslutningsproces, men derimod at forbedre EU-lovgivningen ved navnlig at sikre, at EU agerer inden for sine beføjelser;
9. mener derfor, at de nationale parlamenter og EU-institutionernes overvågning af overholdelsen af nærhedsprincippet ikke bør betragtes som en uberettiget begrænsning, men som en mekanisme til sikring af de nationale parlamenteres beføjelser, for så vidt som den bidrager til at justere formen og indholdet af gavnlige EU-lovgivningsaktiviteter;
10. mener, at den tidlige varslingsordning bør betragtes og anvendes som et af redskaberne til proaktivt samarbejde mellem EU-institutionerne og de nationale institutioner;
11. glæder sig over, at man i praksis også anvender denne ordning som en kanal for drøftelser og samarbejdsdialog mellem de forskellige institutionsniveauer i det europæiske flerniveausystem;
12. mener, at institutionerne først og fremmest bør betragte de begrundede udtalelser fra de nationale parlamenter som en mulighed for at få et bedre indtryk af, hvordan man bedst når målene for retsakterne, og opfordrer Kommissionen til at være hurtig og detaljeret i besvarelsen af de begrundede udtalelser og bidragene fra de nationale parlamenter;

## **II. De interparlamentariske forbindelser med hensyn til den gradvise europæiske integration**

13. gentager, at det interparlamentariske samarbejde i EU ikke erstatter den normale parlamentariske kontrol, som Europa-Parlamentet udøver inden for rammerne af de traktatgivne beføjelser, og som de nationale parlamenter udøver over for de respektive regeringer i europæiske anliggender; mener, at det har til formål at:
  - a) fremme udvekslingen af information og god praksis mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet med henblik på at sætte alle parter i stand til at udøve mere effektiv kontrol og bidrage mere fuldstændigt, uden at det undergraver deres respektive beføjelser
  - b) sikre, at parlamenterne er i stand til at udøve deres beføjelser i EU-spørgsmål fuldt ud
  - c) fremme en ægte europæisk parlamentarisk og politisk kultur;
14. betragter de interparlamentariske samlinger som "krydspunkter" mellem EU-politik og national politik til gavn for begge; mener, at de navnlig har til formål at give de nationale parlamenter mulighed for at tage højde for det europæiske perspektiv i de nationale debatter og at give Europa-Parlamentet mulighed for at tage højde for de nationale



perspektiver i den europæiske debat;

15. henleder opmærksomheden på, at det nye europæiske interparlamentariske system stadig er under udvikling og er nødt til at afspejle en konsensusbaseret tilgang i overensstemmelse med afsnit II, artikel 9, i protokol nr. 1 til Lissabontraktaten, ifølge hvilken både Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter i fællesskab får til opgave at fastlægge organiseringen og fremhjælpsningen af det interparlamentariske samarbejde i Unionen ved konsensus, selv om det stadig er for tidligt at forsøge at komme med en fælles ramme for interparlamentarisk samarbejde;
16. glæder sig over de foranstaltninger, der er truffet – i overensstemmelse med anbefalingerne fra styringsgruppen for forbindelserne med de nationale parlamenter – siden Lissabontraktatens ikrafttræden for at intensivere samarbejdet mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet, navnlig hvad angår planlægning og forøgelse af antallet af interparlamentariske udvalgsmøder (50 siden 2010), fremsendelse af indlæg (begrundede udtalelser og bidrag) til medlemmerne af de nationale parlamenter og de relevante politiske organer i de nationale parlamenter, indførelse af videokonferencer, fremme af bilaterale besøg, tekniske forbedringer af den interparlamentariske udveksling af oplysninger om EU-information (IPEX), en stigning i antallet af samarbejdsprojekter der gennemføres inden for rammerne af Det Europæiske Center for Parlamentarisk Forskning og Dokumentation (ECPRD), besøg af administrative tjenestemænd samt udveksling af information og bedste praksis; mener, at disse foranstaltninger bidrager til at gøre de interparlamentariske forbindelser mere effektive og mere fokuserede og samtidig medvirker til en parlamentarisk demokratisering;
17. understreger, at de interparlamentariske møder skal organiseres i tæt samarbejde med de nationale parlamenter for at øge deres effektivitet og kvalitet; henstiller derfor, at de nationale parlamenter inddrages så tidligt som muligt i fastlæggelsen af dagsorderne for de interparlamentariske møder;
18. mener, at udviklingen af de interparlamentariske samlinger bør være baseret på praktiske ordninger, som tager hensyn til de forskellige konferencers særlige karakteristika;
19. opfordrer – med henblik på at undgå overlapninger, reducere omkostningerne og øge effektiviteten – til større intern og eksternt samordning mellem det program, som fremlægges af parlamentet i den medlemsstat, der har rådsformandskabet, og arbejdsprogrammerne for Europa-Parlamentets udvalg;
20. tager den rolle, som konferencen af formænd for parlamenterne i EU spiller i det interparlamentariske samarbejde, til efterretning;
21. roser de interparlamentariske udvalgsmøders effektivitet, og opfordrer til et tættere samarbejde mellem ordførerne om specifikke lovgivningsspørgsmål;
22. glæder sig over de effektive møder mellem de politiske grupper og de europæiske politiske partier inden for rammerne af EU's interparlamentariske samarbejde; opfordrer til yderligere støtte til disse møder som et effektivt redskab til udvikling af en ægte europæisk politisk bevidsthed;

23. mener, at COSAC, ikke mindst i lyset af de nye interparlamentariske konferencer om FUSP/FSFP og økonomisk styring, kan fungere som et forum for drøftelse af den generelle status for integrationsprocessen;
24. glæder sig over den rolle, som IPEX spiller, først og fremmest som en platform for informationsudveksling vedrørende procedurerne for parlamentarisk kontrol, til trods for de sprogproblemer, der kan opstå; opfordrer med henblik på at optimere dialogen mellem parlamenterne til, at de nationale parlamenter er særligt opmærksomme på princippet om flersprogethed;
25. understreger, at det interparlamentariske samarbejde skal være åbent og inklusivt, og giver udtryk for bekymring over begrænsede interparlamentariske samlinger, hvortil nogle parlamenter ikke inviteres, og som organiseres uden behørig høring med henblik på at få vedtaget holdninger, som ikke er konsensusbaserede;
26. bemærker, at den "politiske dialog", som blev etableret under "Barroso-initiativet" i 2006, og den tidlige varslingsordning er to sider af samme sag; noterer sig udviklingen af en bred vifte af forbindelser mellem de nationale parlamenter og Kommissionen samt indførelsen af en "stærket politisk dialog" som led i det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker;

### **III. Udvikling og forslag**

27. foreslår, at der udvikles en interparlamentarisk forståelse mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet, som kan danne grundlag for et effektivt samarbejde i henhold til artikel 9 i protokol nr. 1 til Lissabontraktaten og artikel 130 i Europa-Parlamentets forretningsorden;
28. opfordrer til, at der inden for rammerne af det interparlamentariske samarbejde i EU finder regelmæssige, tematisk strukturerede og effektive møder sted mellem de politiske grupper og de politiske partier i Europa;
29. understreger, at det interparlamentariske samarbejde altid skal tage sigte på at samle de rigtige personer på det rigtige tidspunkt for at behandle de rigtige emner på en meningsfuld måde, således at det sikres, at de beslutninger, der træffes inden for de respektive kompetenceområder, beriges med den merværdi, der udspringer af ægte dialog og reelle drøftelser;
30. mener, at COSAC fortsat bør være forum for en regelmæssig udveksling af synspunkter, information og bedste praksis vedrørende de praktiske aspekter af parlamentarisk kontrol;
31. foreslår, at COSAC kigger nøje på de problemer, som de nationale parlamenter støder på under udøvelsen af de beføjelser, som Lissabontraktaten har tillagt dem; minder om, at Europa-Parlamentets og de nationale parlamenter arbejder i COSAC bør være komplementært;
32. minder i forbindelse med konferencen om økonomisk styring, der er baseret på artikel 13 i traktaten om stabilitet, samordning og styring, om, at en aftale, der blev opnået enighed om blandt EU-parlamentsformændene på deres konference i Nicosia i april 2013,

indeholder bestemmelser om et antal ordninger for den pågældende konference og om en revision af disse ordninger, som skal færdiggøres i 2015 på konferencen af EU-parlamentsformænd i Rom; er derfor af den opfattelse, at en eventuel procedure for vedtagelse af praktiske ordninger for konferencen om økonomisk styring forud for denne revision vil komme for tidligt og derfor bør undgås;

33. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen samt til medlemsstaternes regeringer og parlamenter.

## BEGRUNDELSE

Hensigten med denne betænkning er at skabe særlig opmærksomhed omkring et afgørende aspekt på vejen mod øget integration i EU – det uafvendelige behov for at skabe nye bånd mellem borgerne og EU. Hvad kan institutionerne gøre i denne henseende? EU-institutionerne skal inddrage EU-medlemsstaternes parlamenter som en del af "det europæiske parlamentariske system", og de kan i sandhed siges at have ikke bare en national dimension, men også en EU-dimension, idet deres rolle er at sikre, at Rådet, der kan betragtes som EU's andet kammer, er fuldt demokratisk, og at "bringe borgerne tættere på Europa".

Europa-Parlamentet (EP) har været meget opmærksomt på de nationale parlamenters (NP'ers) rolle med henblik på at finde svar på spørgsmålet om eksistensen af et "demokratisk underskud" i EU og finde værdifulde allierede i opbygningen af en europæisk bevidsthed. Få dage efter Lissabontraktatens ikrafttræden blev der oprettet en styringsgruppe om forbindelserne med NP'erne. EP har beskæftiget sig med emnet tre gange tidligere: i 1997 med Neyts-Uyttebroeck-betænkningen, i 2002 med Napolitano-betænkningen og i 2009 med Brok-betænkningen. NP'ernes rolle har været emnet for mange møder i COSAC i denne valgperiode. Det spørgeskema, der er udarbejdet til den 21. halvårsrapport, som skal forelægges ved næstkommende COSAC-samling i Athen i juni 2014, indeholder et kapitel, der netop handler om samarbejdet mellem NP'erne og EP.

I den bredere sammenhæng omkring forbindelserne mellem EP og NP'er er denne betænkning udarbejdet i en tid præget af krise, hvor borgerne har mistillid til EU. Det forekommer derfor presserende at "europæisere" NP'erne i højere grad.

Det grundlæggende spørgsmål er, i hvilket omfang Lissabontraktaten gennemføres med hensyn til NP'ernes rolle, hvad der skal rettes op på, hvad der skal gøres, og frem for alt hvilken plads NP'erne skal spille i forhold til de europæiske institutioner.

Tanken om et "europæisk parlamentarisk system" lader til at være gennemførlig i lyset af den første sætning i artikel 12 i TEU, hvori det anføres, at "de nationale parlamenter bidrager aktivt til, at Unionen kan fungere tilfredsstillende", for ikke at nævne protokol nr. 1, som tillægger NP'erne en aktiv rolle i den europæiske integrationsproces, idet det anføres, at de kontraherende parter tilstræber at "tilskynde til, at de nationale parlamenter i højere grad inddrages i Den Europæiske Unions aktiviteter". Udformningen af NP'ernes rolle afhænger selvsagt meget af, hvad der menes med europæisk integration. Hvis de nuværende EU-retsakter ikke beskriver et mål, der er nået, men blot en "etape" af en igangværende proces, sådan som det fremgår af artikel 1 i TEU, skal opfattelsen af NP'ernes aktive rolle forstås som et bidrag til processen med at skabe "en stadig snævrere union mellem de europæiske folk" (artikel 1 i TEU). Hvis opbygningen af EU derudover betragtes som et storslået politisk projekt, der er afgørende for "at fremme freden, sine værdier og befolkningernes velfærd" (artikel 3 i TEU), er det ikke forkert at tale om en nødvendig europæisk dimension i alle parlamentariske aktiviteter. Samtidig skal forholdet mellem EP og NP'er bygge på samarbejde snarere end på konkurrence eller modsætning.

I den berømte dom fra den tyske forfatningsdomstol af 30. juni 2009, som banede vejen for Tysklands ratificering af Lissabontraktaten, hedder det, at staterne forbliver "traktaternes

herrer". Dette er et rimeligt standpunkt. Hvis NP'erne imidlertid skal have en europæisk dimension, kræver deres bidrag til national suverænitet med vedtagelsen af nye traktater som et nødvendigt skridt i retning af integration en inddragelse, der handler om mere end uændrede beføjelser i forbindelse med ratifikation. Heraf følger, at NP'erne skal deltage i det konvent, der er omhandlet i artikel 48 i TEU, som giver dem ret til forudgående underretning om enhver anmodning om tiltrædelse af Unionen.

Det lader imidlertid til, at disse ændringer af de oprindelige beføjelser, som medlemsstaternes parlamenter er tillagt i deres egenskab af nationale parlamenter, som omhandlet i artikel 12, litra d) og e), i TEU, ikke gør dem til europæiske parlamenter i bredere forstand. Præamblen til protokol nr. 1 fastsætter derimod klart to opgaver for NP'erne inden for EU's struktur: kontrol af de nationale regeringer og rådgivende bidrag.

Kontrol af, hvorvidt og hvordan det første princip gennemføres i praksis, har stor betydning for det, der allerede synes at være en slags EU-tokammersystem med EP, der repræsenterer befolkningerne, side om side med Rådet, som er medlemsstaternes kollegium. Hvis medlemsstaterne skal være repræsenteret som enheder, der afspejler de holdninger, der er repræsenteret i deres demokrati, er det imidlertid nødvendigt, at regeringernes holdning afspejler de nationale parlamenters standpunkter, og parlamenterne skal således være i kontakt med ministrene både før og efter hvert Rådsmøde. Dette er ikke blot et internt behov i de enkelte medlemsstater, men er også en forudsætning for, at der kan skabes en ægte europæisk dimension. Det skal derfor på ny understreges, at NP'erne ikke udgør et tredje kammer i den europæiske forfatningsmæssige struktur, men derimod giver det andet kammer, Rådet, demokratisk legitimitet.

En selvstændig magtbeføjelse, der har umiddelbar retsvirkning, synes imidlertid at være tillagt NP'erne i forbindelse med kontrollen af overholdelse af nærhedsprincippet. Denne kontrol kan også tolkes ikke som et bremse- eller blokeringsinstrument, omend den er underlagt de mange begrænsninger, der er fastsat i protokol nr. 2, men snarere som en mulighed for frugtbart og aktivt samarbejde, selv om det er i en rådgivende og ikke en besluttende funktion. Ved nærmere eftersyn er nærhedsprincippet nemlig essensen af EU og ikke en begrænsning. EU eksisterer, fordi medlemsstaterne ikke på egen hånd kan opfylde de målsætninger med hensyn til fred og velfærd, der er omtalt i artikel 2 i TEU. Derfor bør "begrundede udtalelser" måske ikke betragtes som negative angivelser af, hvad EU ikke bør gøre, men snarere som positive forslag til det, som EU skal gøre.

Inden for rammerne af det, der er blevet kaldt den "rådgivende funktion", men som måske bedre kunne betegnes "politisk dialog", er forholdet mellem EP og NP'er særligt tæt og burde måske reguleres nøjere med udgangspunkt i forbedring af EP's politiske og lovgivningsmæssige aktivitet snarere end udvikling af alternative eller yderligere beslutningskompetencer. Dette er tanken bag interparlamentarisk samarbejde, som er omhandlet i artikel 12, litra f), og mere detaljeret i protokol nr. 1, navnlig i artikel 9 og 10.

Antallet af interparlamentariske konferencer er efterhånden vokset, både på plenarforsamlings- og udvalgsniveau. Den væsentligste nyskabelse har været afholdelsen af regelmæssige møder om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og om økonomisk og finansiel styring i henhold til artikel 13 i Den Økonomiske og Monetære Unions finanspagt, og tanken om en regelmæssig interparlamentarisk konference om overvågning af Europol er

allerede fremsat.

En sådan overflod af møder gør det nødvendigt at forenkle procedurerne for at undgå overlapninger og opnå konkrete resultater. Det er således rimeligt at spørge om, hvorvidt COSAC stadig har en funktion, og hvilken funktion der i så fald er tale om. Møder om et konkret emne synes at foretrække, eftersom de altid er nyttige for at fremme en gensidig forståelse lovgiverne imellem og udveksling af synspunkter vedrørende god parlamentarisk praksis. Et effektivt samarbejde, sådan som der opfordres til i artikel 2 i protokol nr. 1, kræver imidlertid meget mere. Det er nødvendigt at afgive udtalelser om specifikke forslag til retsakter eller politiske valg, og da udvalgene med deres øgede demokratiske legitimitet synes at kunne garantere større dybde og bredde i de lovforberedende drøftelser, forekommer de at være den foretrukne mulighed.

I artikel 9 i protokol nr. 1 til TEU foreslås en "interinstitutionel aftale" med henblik på at opnå dette, og artikel 130 i Europa-Parlamentets forretningsorden, som er ændret til formålet, fastsætter udtrykkeligt bestemmelse om en sådan. Det er denne endnu ikke gennemførte bestemmelse i Lissabontraktaten, som man skal forholde sig til i den kommende valgperiode.

Den kommende halvårsrapport, som skal forelægges COSAC i juni, vil dreje sig om COSAC's fremtid. Konferencerne vedrørende FUSP/FSFP og økonomisk og finansiel styring giver gode resultater. Det ville imidlertid være fejlagtigt at tro, at COSAC af denne grund ikke længere tjener noget formål. Hvis EU i sin nuværende form ikke er et mål, der er nået, men et stadie på vej mod integrationen, så er der brug for, at et passende organ med jævne mellemrum tjekker, hvilke fremskridt der er gjort, og COSAC bør betragtes som det passende forum for drøftelser vedrørende Unionens tilstand.

Det er også nødvendigt at påskønne betydningen af de stadigt mere intensive og institutionelle kontakter mellem EP og NP'erne. Den informationsudveksling, som er et resultat af disse, sætter givetvis NP'erne i stand til at give EP vurderinger på et mere solidt grundlag, og EP til at træffe afgørelser på grundlag af bred enighed, hvilket også burde gøre det nemmere for NP'erne at gennemføre EU-bestemmelser i national lovgivning hurtigt og effektivt. Et andet formål med dette intense netværkssamarbejde om dataudveksling er imidlertid at sikre "europæisk mainstreaming" i NP'erne som en slags omvendt nærhedsprincip, idet skabelsen af en europæisk bevidsthed meget bedre kan gennemføres af NP'erne end af EP. Nu hvor det kommende valg til Europa-Parlamentet, som kan være afgørende for EU's fremtid, nærmer sig, spiller det, som de nationale politikere siger til deres borgere, en meget vigtig rolle. I lyset af dette har oprettelsen af ægte europæiske partier afgørende betydning.

## RESULTAT AF DEN ENDELIGE AFSTEMNING I UDVALGET

|   |  |
|---|--|
| <b>Dato for vedtagelse</b>                                    | 18.3.2014  |
| <b>Resultat af den endelige afstemning</b>                    | + :           13<br>- :           4<br>0 :           7   |
| <b>Til stede ved den endelige afstemning - medlemmer</b>      | Andrew Henry William Brons, Zdravka Bušić, Carlo Casini, Andrew Duff, Ashley Fox, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, Gerald Häfner, Daniel Hannan, Stanimir Ilchev, Constance Le Grip, David Martin, Morten Messerschmidt, Sandra Petrović Jakovina, Tadeusz Ross, Algirdas Saudargas, Indrek Tarand, Luis Yáñez-Barnuevo García |
| <b>Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere</b> | Marino Baldini, Marietta Giannakou, Anneli Jäätteenmäki, Andrej Plenković, Helmut Scholz, György Schöpflin, Rainer Wieland   |