

Folketinget — Europaudvalget

Christiansborg, den 28. juni 2006

Europaudvalgets sekretariat

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Rapport om EU's fremtid og det interparlamentariske samarbejde

Hermed omdeles rapporten om "EU's fremtid og det interparlamentariske samarbejde", som fremlægges af Folketingets formand på "Konferencen af EU parlamentsformænd", der finder sted på Christiansborg den 30. juni 2006.

Deltagere på mødet er formændene for de 25 EU-landes parlamenter, formanden for Europa-Parlamentet samt formændene for parlamenterne i både kandidat- og tiltrædelseslandene. Endelig er formændene fra parlamenterne i EØS-landene også inviteret.

Blandt talerne på konferencen er statsminister, Anders Fogh Rasmussen og næstformand i Europa-Kommissionens, Margot Wallström.

Hovedtemaet på konferencen er EU's fremtid med vægt på, hvordan man kan styrke de nationale parlaments rolle i EU.

Med venlig hilsen

Morten Knudsen
EU-konsulent

Rapport til
Konferencen af parlamentsformænd i EU
om den Europæiske Unions fremtid & det
interparlamentariske samarbejde

København
29. juni 2006 – 2. juli 2006

Rapport af Christian Mejdahl
Folketingets formand

Indhold

Indledning.....	3
DEL I.....	4
TÆNKEPAUSEN I EUROPA.....	4
Forfatningstraktaten.....	5
Kommissionens rapport om debatterne i EU-25	5
Debatten i det interparlamentariske samarbejde	7
DEL II:	10
FREMTIDENS INTERPARLAMENTARISKE SAMARBEJDE I EU	10
EU's interparlamentariske samarbejde.....	11
Kontrollen med nærhedsprincippet	12
Samarbejde med Kommissionen	15
Oversendelse af EU dokumenter	15
Øget dialog mellem parlamenterne og Kommissionen	16
Det interparlamentariske samarbejde i EU.....	17
Koordinationen af det interparlamentariske samarbejde.....	18
Stigende mængde interparlamentariske møder	20
IPEX	21
Øget åbenhed i Ministerrådet	21
Parlamenternes videre debat om EU's fremtid	23

Indledning

Den Europæiske Unions fremtid og det interparlamentariske samarbejde er hovedtemaet på parlamentsformændenes årlige konference i København den 29. juni- 2. juli 2006. Det blev derfor besluttet på mødet mellem generalsekretærerne for de 25 EU-landes parlamenter den 9. februar 2006 at bede det danske formandskab for parlamentsformandskonferencen om at udarbejde en skriftlig rapport om spørgsmålet som oplæg til debatten på konferencen.

Konferencen bliver første lejlighed for medlemmerne af de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet til at diskutere, hvordan man kommer videre med det europæiske projekt efter stats- og regeringschefernes beslutning den 15.-16. juni 2006 om at forlænge drøftelserne af EU's fremtid. Stats- og regeringscheferne foreslår *en tottrins model* for det videre arbejde.

Først skal det tyske EU-formandskab præsentere en rapport i løbet af første halvår 2007, som på grundlag af omfattende høringer af EU-landene ser nærmere på, hvordan EU-samarbejdet kan udvikles i fremtiden. Denne rapport vil danne udgangspunkt for eventuelle yderligere afgørelser om, hvilke skridt der skal tages i den videre reformproces. Disse skal træffes senest under fransk EU-formandskab i andet halvår 2008.

Det Europæiske Råd besluttede også, at EU efter et års tænkepause har behov for en periode, hvor Unionen leverer konkrete politiske resultater til borgerne, samt udvikler EU-samarbejdet på grundlag af de muligheder, der findes i eksisterende traktater.

Et spørgsmål som i den forbindelse trænger sig særligt på er, hvordan man kan sikre en bedre inddragelse af de nationale parlamenter i EU's beslutningsproces. Det Europæiske Råd pegede her specielt på, at parlamenternes rolle bør styrkes i forbindelse med overvågningen af nærhedsprincippet – både i hvert enkelt parlament, og inden for parlamenternes samarbejde i COSAC.

Både parlamentsformandskonferencen og COSAC har drøftet dette spørgsmål intenst inden for de seneste to år. Parlamentsformandskonferencen tog spørgsmål op allerede med vedtagelsen af Haag-retningslinjerne i juli 2004, mens det har været på COSAC's dagsorden siden andet halvår 2004.

Rapporten vil på bl.a. denne baggrund vurdere, hvordan man på det eksisterende traktatgrundlag kan styrke de nationale parlameters inddragelse i EU-sager, samt diskutere, hvorledes den videre diskussion om EU's fremtid vil kunne tackles i den forlængede tænkepause.

Først vil rapporten dog kort gennemgå det hidtidige forløb af tænkepausen. Vægten vil blive lagt på den debat, der har fundet sted på det Europæiske niveau, idet debatterne i de enkelte medlemsstater er beskrevet udmærket i COSAC's rapport til det XXXV COSAC i Wien i maj 2006.

DEL I

TÆNKEPAUSEN I EUROPA

Forfatningstraktaten

Forfatningstraktaten blev undertegnet af EU's stats og regeringschefer på et møde, der fandt sted den 29. oktober 2004 i Rom. De 25 EU-landes ledere enedes samtidig om at forsøge at afslutte den nationale ratifikation af traktaten, således at den kunne træde i kraft senest den 1. november 2006.

Efter Frankrigs og Hollands afvisning af forfatningstraktaten ved folkeafstemninger sidste forår stod det dog klart at denne tidsplan ikke længere var realistisk.

Ratifikationen af forfatningstraktaten

Seksten EU-landes parlamenter har hidtil godkendt forfatningstraktaten.

Kun Luxembourg har sendt traktaten til folkeafstemning efter afvisningen i Frankrig og Holland, hvor 56,52 % af luxembourgerne den 10. juli 2005 sagde ja. Efterfølgende har dog også Estland, Letland, Cypern, Malta og Belgien ratificeret traktaten gennem deres parlamenter. Endelig forventes Finland at godkende traktaten inden for den nærmeste fremtid (se bilag 1).

EU's stats- og regeringscheferes svar på krisen var at iværksætte en "tænkepause" i alle 25 medlemslande med henblik på at finde ud af, hvordan EU kommer videre.

Hovedansvaret for at gennemføre denne debat om EU's fremtid blev placeret hos *medlemsstaterne* med behørig involvering af borgere, civilsamfundet, arbejdsmarkedets parter, de nationale parlamenter samt de politiske partier. Stats- og regeringscheferne besluttede, at man ville foretage en samlet evaluering af debatterne i de 25 medlemsstater i løbet af første halvdel af 2006, og derefter afgøre, hvordan EU skulle komme videre. Men også EU-institutionerne blev opfordret til at bidrage.

Europa-Kommissionen blev i den forbindelse tildelt en "særlig" rolle.

Europa-Kommissionen fremlagde på den baggrund den 10. maj i år den første samlede redegørelse for forløbet af de nationale debatter samt de første bud på, hvordan EU kommer videre i den forlængede tænkepause. Kommissionens analyse og anbefalinger er indeholdt i to rapporter stilet til stats- og regeringscheferne forud for deres møde i det Europæiske Råd den 15.-16. juni 2006.

Kommissionens rapport om debatterne i EU-25

Den ene af Europa-Kommissionens rapporter indeholdt en redegørelse for de debatter, der har fundet sted i de 25 EU-lande i forbindelse med tænkepausen¹. Der er tale om en slags synteserapport, som er udarbejdet på baggrund af en Eurobarometerundersøgelse fra 5. maj 2006 samt indberetninger fra

¹ Se Meddelelse fra Kommissionen til Det Europæiske Råd fra 10. maj 2006 – Tænkepausen og plan D, Kom(2006)212.

Kommissionens repræsentationer i medlemsstaterne. Rapporten gennemgår i kort form hovedspørgsmålene fra debatterne i de 25 EU-lande.

Blandt de mange vigtige emner, som ifølge Kommissionen er blevet diskuteret, kan nævnes spørgsmålet om konsekvenserne af globaliseringen, behovet for social beskyttelse som modvægt til globaliseringens ”negative side-effekter”, men også arbejdstagernes fri bevægelighed har været et ømtåleligt spørgsmål i næsten alle medlemsstater.

Eurobarometerundersøgelsen viser, at borgerne fortsat opfatter EU-medlemskab som noget positivt, dog fremgår det, at der over de seneste måneder har været et fald i støtten i et flertal af landene. Borgerne er kritiske over for, hvad de betragter som overregulering fra EU’s side samt manglen på demokrati og åbenhed i EU’s institutioner. Mange ønsker en stærkere involvering af borgerne i beslutningsprocessen.

Også spørgsmålet om EU’s finansiering har ifølge Kommissionen været et hovedtema i flere medlemsstater. I nogle lande var det frygten for at miste støttemidler i forbindelse med den seneste udvidelsesrunde, som optager sindene, mens man i andre lande fokuserer mere på størrelsen af egne bidrag til budgettet.

Ikke overraskende har også spørgsmålet om EU’s ydre grænser indtaget en central placering i debatten. Ifølge Eurobarometerundersøgelsen er 55 pct. af borgerne positive over for udvidelsen. Men samtidig frygter hele 63 pct., at yderligere udvidelsesrunder vil kunne skabe vanskeligheder på de nationale arbejdsmarkeder. Mange stiller på den baggrund generelt spørgsmålstegn ved det ønskelige i at optage nye lande. Ifølge Kommissionens rapport udgør Tyrkiet i den forbindelse et særskilt problem.

Endelig betragter borgerne ifølge Kommissionen institutionelle spørgsmål som abstrakte og komplicerede. Europæerne interesserer sig mere for politikker med konkret indflydelse på deres liv og dagligdag, sådan som beskæftigelse, miljø og energi.

Dette aspekt understreges ligeledes i Europa-Kommissionens anden rapport – ”Borgernes Dagsorden”², hvor det er kongstanken, at borgernes tillid til EU kun genvindes ved, at EU begynder at levere konkrete politiske resultater. Rapporten indeholder derfor også en række forslag til, hvordan man på det eksisterende traktatgrundlag kan levere synlige politiske resultater til borgerne.

Kommissionen foreslår bl.a.:

- at fjerne de tilbageværende handelsmæssige barrierer i EU, så det indre marked kan fungere optimalt
- at opbygge en stærk social dimension til det indre marked, herunder indførelsen af et ”borgerkort” til alle EU-landenes borgere, som giver borgerne bedre information om og adgang til deres sociale rettigheder.
- et styrket europæisk samarbejde om terrorbekæmpelse, fremme af grundlæggende rettigheder, beskyttelse af EU’s ydre grænser,

² Meddelelse fra Kommissionen af 10. maj 2006 om Borgernes dagsorden – levering af resultater for Europa, Kom(2006) 211.

politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager, mv. Dette foreslås bl.a. gjort ved at udnytte de muligheder, der findes i de gældende traktater for at indføre kvalificeret flertal i Ministerrådet samt medbestemmelse til Europa-Parlamentet ved at overføre politisamarbejdet og samarbejdet i kriminalsager fra traktatens mellemstatslige samarbejde i 3. søjle (TEU) til det overstatslige i 1. søjle (TEF)³.

- indlede en diskussion om værdien af yderligere udvidelse af EU
- en omfattende reform af EU's indtægter og budget
- større respekt for nærhedsprincippet, bedre regulering og større åbenhed

Centralt i Kommissionens rapport ligger også et ønske om at *udbygge samarbejdet med de nationale parlamenter*. Kommissionen tilkendegiver derfor også, at man fremover vil oversende alle nye EU forslag samt høringsdokumenter direkte til de nationale parlamenter. Ifølge de gældende regler er Kommissionen alene forpligtet til at sende *høringsdokumenter* til de nationale parlamenter⁴.

Som noget nyt inviterer Kommissionen samtidig de nationale parlamenter til at reagere på forslagene.

Kommissionens rapport melder ikke noget om, hvad der skal ske med forfatningstraktaten. I rapporten foreslås det i stedet, at stats- og regeringscheferne på Det Europæiske Råds møde den 15. juni enes om en proces, som skridt for skridt kan føre til en ny aftale om EU's institutioner.

Første skridt skal være afgivelsen af en politisk erklæring i anledning af Rom-traktaternes 50 års jubilæum i 2007, hvor stats- og regeringscheferne forpligter sig til at arbejde for Europas mål og værdier. Stats- og regeringscheferne skal sammen med Europa-Parlamentet og Kommissionen underskrive denne erklæring. Forbilledet for erklæringen er den berømte Messina-erklæring fra 1955, som indvarslede Rom-traktaterne på et tidspunkt, hvor det europæiske samarbejde var i dyb krise efter den franske Nationalforsamlings nej til Det Europæiske forsvarsfællesskab i 1954.

Debatten i det interparlamentariske samarbejde

Også på det interparlamentariske plan har man debatteret EU's forfatningskrise i løbet af tænkepausen.

Specielt Europa-Parlamentet har meget aktiv skubbet på for at fremme den interparlamentariske dialog om, hvordan man kommer videre efter forfatningstraktatens forlis.

³ Den eksisterende EU-traktat (TEU) artikel 42 giver i dag Ministerrådet mulighed for med enstemmighed at overføre de områder inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager, der er nævnt i TEU artikel 29 til det overstatslige samarbejde i afsnit IV af TEF, og i den forbindelse bestemme hvilke afstemningsregler, der skal gælde.

⁴ Se protokol nr. 9. fra Amsterdam-traktaten om de nationale parlameters rolle i Den Europæiske Union.

Europa-Parlamentet foreslog bl.a. i en vedtagelse fra 18. januar 2006, at man skulle afholde en række såkaldt ”parlamentariske fora” med deltagelse af såvel nationale parlamentarikere som europaparlamentarikere. Det første af sådanne møder fandt sted den 8.-9. maj 2006 i Europa-Parlamentet i Bruxelles under forsæde af Europa-Parlamentets formand Josep Borrell Fontelles og formanden for det østrigske Nationalråd, Dr. Andreas Khol. Konferencen fokuserede på følgende fire spørgsmål:

1. Europa og omverden - Hvor går Europas grænser?
2. Globalisering og den europæiske økonomiske og sociale model
3. Frihed, sikkerhed og retspolitik (retfærdighed)
4. EU's fremtidige finansielle ressourcer

Drøftelserne af disse emner fandt bl.a. sted i fire *arbejdsgrupper* under ledelse af et medlem fra Europa-Parlamentet samt af et nationalt parlamentsmedlem fra et af EU's trojkalande (Storbritannien, Østrig og Finland) og Tyskland, som indtræder i trojkaen pr. 1. juli 2006. Arbejdsgrupperne havde desuden en ordfører, som stod for tilbagerapporteringen til plenum på konferencens anden dag.

Der blev ikke vedtaget egentlige fælles konklusioner på mødet. Til gengæld blev samtlige deltagende parlamenter opfordret til at udarbejde deres egne konklusioner med henblik på at sende disse videre til deres regeringer forud for Det Europæiske Råd, som fandt sted den 15. – 16. juni 2006.

Der blev desuden tilkendegivet af den finske parlamentsformand, Paavo Lipponen, at et tilsvarende møde ville kunne arrangeres under det kommende finske EU-formandskab formentligt den 4.-5. december 2006. Endelig blev man, ifølge konklusioner udarbejdet af Europa-Parlamentet enige, om at nedsætte en permanent arbejdsgruppe, der skal drøfte modeller for finansieringen af fremtidens EU.

Også i COSAC har repræsentanter fra de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet drøftet EU's fremtid i løbet af tænkepausen. Det skete senest på COSAC-mødet den 22.-23. maj 2006 i Wien, hvor hovedspørgsmålet var, hvordan man kan styrke de nationale parlameters rolle i forbindelse med kontrollen med nærhedsprincippet *på det gældende traktatgrundlag* i protokollen om nationale parlameters rolle i Amsterdam-traktaten.

I mødets konklusioner opfordrer COSAC bl.a. Europa-Kommissionen til at oversende alle lovgivningsmæssige forslag og høringsdokumenter direkte til de nationale parlamenter samt til at tage hensyn til bemærkninger fra nationale parlamenter, specielt hvis disse vedrører nærheds- eller proportionalitetsprincippet. Kommissionen opfordres desuden til at kvittere for modtagelsen af eventuelle udtalelser fra de nationale parlamenter samt inden for en acceptabel tidsramme tilbyde et begrundet svar på eventuelle henvendelser.

Viljen til at se nærmere på, hvordan man kan styrke samarbejdet mellem de nationale parlamenter om kontrollen med nærhedsprincippet på det eksisterende traktatgrundlag, kommer også til udtryk i COSAC's beslutning om at gennemføre en konkret test af to kommende EU lovforslags overholdelse af nærhedsprincippet. COSAC besluttede således i februar 2006 at gennemføre en

test af to forslag udvalgt fra Kommissionens lovgivnings- og arbejdsprogram for 2006. Det drejer sig om to forslag om henholdsvis bestemmelsen af *jurisdiktion i skilsmisseanliggender* og om *færdiggørelsen af det indre marked for posttjenesterne* i EU. Forslagene forventes fremlagt af Kommissionen henholdsvis den 12. juli 2006 og i løbet af november 2006⁵.

Parlamentsformandskonferencens beslutning om at oprette IPEX-databasen vil her kunne blive et nyttigt redskab for de nationale parlamenter, som deltager i testen til at udveksle informationer og synspunkter om de to forslags overholdelse af nærhedsprincippet. COSAC bød således også i Wien lanceringen af IPEX velkommen, og understregede, at man ser frem til det bidrag, som IPEX vil kunne give med hensyn til en bedre koordination og udveksling af bedste praksiser mellem de nationale parlamenter inden for rammerne af COSAC.

⁵ De to forsøg på at kontrollere overholdelsen af nærhedsprincippet i de to EU lovforslag planlægges påbegyndt på det tidspunkt, hvor de enkelte EU lovforslag foreligger på alle 19 fællesskabssprog. Forslaget om bestemmelsen af jurisdiktion i skilsmissesager forventes ikke at foreligge på alle fællesskabssprog den 12. juli, men måske først efter sommerpausen.

DEL II:

FREMTIDENS INTERPARLAMENTARISKE SAMARBEJDE I EU

EU's interparlamentariske samarbejde

Indtil EU's stats- og regeringschefer har taget endelig stilling til, hvad der skal ske med forfatningstraktaten i 2008, må der gøres overvejelser over, hvorledes det europæiske samarbejde kan styrkes på grundlag af de gældende traktater. Som det Europæiske Råd udtrykte det på topmødet den 15.-16. juni 2006, er der behov for, at de "muligheder, der ligger i de eksisterende traktater, udnyttes bedst muligt med henblik på at levere de konkrete resultater, borgerne forventer".

Et af de store spørgsmål, som i den forbindelse bør undersøges nærmere, som også Det Europæiske Råd pegede på, er mulighederne for *at styrke de nationale parlamenters rolle i EU-sager*. Dette tema blev allerede rejst som et hovedspørgsmål af stats- og regeringscheferne i erklæringerne om EU's fremtid fra både Nice og i Laeken i 2000 og 2001, og var genstand for omfattende drøftelser både under Det Europæiske Konvent om EU's fremtid og på den efterfølgende regeringskonference, som førte til underskrivelsen af forfatningstraktaten den 29. oktober 2004.

Forfatningstraktaten ville som bekendt have givet nationale parlamenter både bedre adgang til de vigtigste EU-dokumenter fra Kommissionen samt øget mulighed for at kontrollere EU-lovgivningsforslags overholdelse af nærhedsprincippet. Med afvisningen af forfatningstraktaten i Frankrig og Holland står EU uden svar på dette vigtige demokratiske spørgsmål.

Ligesom de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet var blandt de drivende kræfter under forhandlingerne om disse emner i Det Europæiske Konventet, bør parlamenterne påtage sig et ansvar for drøftelserne om, hvordan EU kommer videre med at demokratisere EU efter forfatningstraktatens er blevet afvist af et flertal af borgerne i Frankrig og Holland..

Spørgsmålet, som derfor skal undersøges i det følgende er, hvorledes de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet sammen kan styrke de nationale parlamenters rolle i det europæiske samarbejde på baggrund af traktatgrundlaget samt eksisterende retningslinjer for det interparlamentariske samarbejde.

På væsentlige områder har der faktisk allerede været en vis udvikling over de seneste par år, som man kan bygge videre på.

Det gælder f.eks. de bestræbelser, der har fundet sted i COSAC og IPEX på at styrke de nationale parlamenters mulighed for at kontrollere overholdelsen af nærhedsprincippet.

Men også Europakommissionens seneste tilsagn om at ville sende alle EU lovforslag direkte til de nationale parlamenter udgør et væsentligt initiativ i forhold til at styrke de nationale parlamenters mulighed for at gennemføre parlamentarisk kontrol med deres regerings EU-politik⁶.

Vi vil i det følgende undersøge mulighederne for at styrke de nationale parlamenters rolle i EU-sager inden for følgende felter:

- kontrollen med nærhedsprincippet

⁶ Se Meddelelse fra Kommissionen til Det Europæiske Råd fra 10. maj 2006 – Tænkepausen og plan D, Kom(2006)212.

- samarbejde med Kommissionen
- det interparlamentariske samarbejde (Haag-retningslinjerne)
- øget åbenhed i EU-sager
- parlamenternes inddragelse i den forlængede tænkepause

Kontrollen med nærhedsprincippet

Det Europæiske Råds opfordring fra juni 2006 til de nationale parlamenter i EU om at styrke deres samarbejde i COSAC i forbindelse med overvågningen af nærhedsprincippet har med et slag sat nærhedsprincippet øverst på den europæiske dagsorden.

Spørgsmålet har dog været drøftet i EU det seneste årti. De eksisterende regler i Amsterdam-traktaten fra 1997 forudsiger allerede, at COSAC kan sende bidrag til EU-institutionerne vedrørende anvendelsen af nærhedsprincippet⁷.

Men interessen for ”nærhedsprincippet” i de nationale parlamenter blev dog først for alvor vakt med lanceringen af Laeken-erklæringen om ”EU’s fremtid” i december 2001 og Konventets forhandlinger om en forfatningstraktat for fremtidens Europa i 2002-2003.

Trods afvisningen af forfatningstraktaten ved folkeafstemninger i Frankrig og Holland har specielt forslaget om at inddrage de nationale parlamenter i kontrollen af nærhedsprincippet vist sig at generere stor interesse og aktivitet i de nationale parlamenter.

Bestræbelserne på at finde en egnet model for inddragelsen af de nationale parlamenter har udspillet sig på tre forskellige niveauer, som alle har været med til at placere spørgsmålet højt på den interparlamentariske dagsorden:

- 1) i de enkelte nationale parlamenter
- 2) i parlamentsformandskonferencens regi
- 3) i COSAC

En stor del af EU-landenes nationale parlamenter påbegyndte allerede udviklingen af nationale procedurer for kontrollen med nærhedsprincippet kort tid efter, at forfatningstraktaten var underskrevet af stats- og regeringscheferne i oktober 2004. Det hollandske parlament besluttede i november 2004 at etablere et særligt *fælles udvalg* for parlamentets to kamre til at overvåge nærhedsprincippets og proportionalitetsprincippets overholdelse. Både det litauiske parlament og det danske Folketing vedtog procedurer baseret på et samarbejde mellem Europaudvalget og fagudvalgene i december 2004. Senest har man i december 2005 i Belgien opnået enighed om en samarbejdsaftale om overvågningen af nærhedsprincippet, som udover det føderale parlaments to kamre inddrager landets syv regionale parlamenter.

I dag har ca. halvdelen af de nationale parlamenter procedurer, som gør det muligt at vurdere om EU lovforslag overholder nærhedsprincippet⁸.

⁷ Se protokol nr. 9 til Amsterdam-traktaten om de nationale parlameters rolle i den Europæiske Union (1997).

Selv om forfatningstraktatens forslag om at inddrage de nationale parlamenter i overvågningen af nærhedsprincippet er baseret på individuel kontrol, og ikke som en kollektiv øvelse, rummede forslaget et afgørende incitament til at fremme udvekslingen af information og synspunkter mellem de nationale parlamenter, nemlig det forhold at mekanismen krævede indsigelser fra mindst 1/3 af parlamenterne før Kommissionen var forpligtet til at revurdere sit forslag. Parlamentsformandskonferencen engagerede sig derfor tidligt i arbejdet med at finde frem til en effektiv måde at fremme udvekslingen af information mellem de nationale parlamenter om eventuelle problemer med krænkelse af nærhedsprincippet. Haag-retningslinjerne, som parlamentsformændene vedtog i juli 2004, godkendte i den forbindelse IPEX databasen med henblik på at effektivisere udvekslingen af elektronisk information mellem de nationale parlamenter om behandlingen af EU-sager, herunder eventuelle problemer med krænkelse af nærhedsprincippet.

Også COSAC har i perioden 2004-2006 haft intensive drøftelser af de nationale parlaments rolle i forbindelse med kontrollen af nærhedsprincippet. I perioden frem til sommeren 2005 foregik en livlig erfaringsudveksling i COSAC mellem parlamenterne om, hvordan man kunne implementere forfatningstraktatens "tidlige varslingssystem, mens man efter afvisningen af forfatningstraktaten i Frankrig og Holland skiftede fokus, og rettede interessen mod, hvordan man på grundlag af det eksisterende traktatgrundlag kunne inddrage de nationale parlamenter i en styrket overvågning af nærhedsprincippet. COSAC gennemførte i denne periode en test af EU's tredje jernbanepakkes forenelighed med nærhedsprincippet. 31 af de 37 parlamentskamre i de 25 EU-lande deltog i denne øvelse⁹. Efterfølgende har COSAC desuden besluttet at iværksætte en test, hvor de nationale parlamenter skal vurdere to kommende forslag til EU-retsaktens overholdelse af nærhedsprincippet.

COSAC tester nærhedsprincippet

På baggrund af Europa-Kommissionens lovgivningsprogram for 2006 har de nationale parlamenter i COSAC valgt at undersøge to kommende EU lovforslags overholdelse af nærhedsprincippet. Det ene forslag er et forslag om bestemmelsen af jurisdiktion i skilsmisseanliggender og forventes fremlagt af Kommissionen juli 2006, mens det andet forslag handler om færdiggørelsen af det indre marked for posttjenesterne i EU, som forventes fremlagt af Kommissionen i november 2006.

Der er således næppe tvivl om, at der generelt i de nationale parlamenter er et ønske om en styrket rolle i forbindelse med kontrollen med nærhedsprincippet. Allerede det eksisterende grundlag i Amsterdam-traktaten, samt ikke mindst

⁸ Se oversigt i COSACS 5. halvårsrapport præsenteret på det XXXV COSAC i Wien den 21.-23. maj 2006.

⁹ I EU-25 er der i dag 13 medlemsstater, hvis parlamenter har etkammersystemer, mens de øvrige 12 medlemsstaters parlamenter er opbygget som tokammersystemer. Dette betyder, at der i alt eksisterer 37 forskellige kamre i de nationale parlamenter i EU.

Haag-retningslinjerne udgør således et udmærket udgangspunkt for en styrkelse af dette samarbejde.

Den eksisterende protokol nr. 9 fra Amsterdam-traktaten bemyndiger de nationale parlamenter til inden for rammerne af COSAC at behandle EU lovgivningsforslag og sende bidrag til EU's institutioner vedrørende anvendelsen af nærhedsprincippet i relation til EU's lovgivningsarbejde. Haag-retningslinjerne etablerer IPEX-systemet som et vigtigt bidrag til en mere effektiv udveksling af elektronisk information mellem parlamenterne – herunder spørgsmål vedrørende parlamenternes overvågning af nærhedsprincippet.

Det er således ikke først og fremmest nye procedurer, der er brug for. Det handler snarere om at få etableret den nødvendige politiske vilje og konsensus til at udnytte eksisterende muligheder i traktatgrundlaget, samt tilvejebringelsen af de nødvendige ressourcer.

De nationale parlamenter bør i den forbindelse overveje, hvordan man styrker samarbejdet om overvågningen af nærhedsprincippet inden for rammerne af COSAC, som foreslået af Det Europæiske Råd. Dette bør dog ske på en måde, som respekterer de nationale parlamenter forskellige ordninger – herunder inddragelsen af parlamenternes fagudvalg. Et afgørende element vil her være et funktionsdygtigt IPEX, som kan sikre en effektiv og hurtig udveksling af informationer og dokumenter parlamenterne imellem.

Det er helt afgørende at sikre at udvekslingen af informationer om nærhedsprincippet inden for parlamentsformandskonferencen og IPEX hænger sammen med det samarbejde, der foregår i COSAC, således at de to processer komplementerer og understøtter hinanden og undgår dobbeltarbejde.

Styrkelse af de nationale parlamenters rolle i forbindelse med overvågningen af nærhedsprincippet

Parlamentsformandskonferencen:

- byder Europa-kommissionens opfordring til de nationale parlamenter om at give tilbagemeldinger vedrørende nye EU- forslag og høringsdokumenter velkommen.
- byder stats- og regeringschefernes opfordring til Kommissionen til at *tage behørigt hensyn* til bemærkninger fra de nationale parlamenter velkommen, navnlig for så vidt angår nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.
- opfordrer nationale parlamenter til at sikre at der er tilstrækkeligt med ressourcer i de nationale parlamenter samt passende procedurer til behandlingen af spørgsmål vedrørende overvågningen af nærhedsprincippet,
- opfordrer nationale parlamenter til at sikre at der udpeges personer, som kan uploade informationer og dokumenter i IPEX-databasen om behandlingen af EU-lovforslag og andre vigtige EU- initiativer,
- opfordrer nationale parlamenter til sikre, at udvekslingen af informationer om nærhedsprincippet inden for IPEX hænger sammen med det samarbejde, der foregår i COSAC, således at de to processer understøtter hinanden,
- opfordrer COSAC til på et kommende møde at drøfte, hvordan man styrker samarbejdet om overvågningen af nærhedsprincippet, som foreslået af Det Europæiske Råd den 15.-16. juni 2006 samt aflægge rapport til den næste parlamentsformandskonference i 2007 i Bratislava.

Samarbejde med Kommissionen

Der er næppe tvivl om, at en særdeles vigtig nøgle til en bedre inddragelse af nationale parlamenter i EU-sager er etableringen af tættere kontakter med Europa-Kommissionen.

Der forekommer at være to hovedindsatsområder, igennem hvilke kontakterne med fordel vil kunne intensiveres:

- 1) oversendelse af EU lovforslag og andre vigtige EU-initiativer til de nationale parlamenter,
- 2) øget dialog mellem Kommissionen og de nationale parlamenter

Oversendelse af EU dokumenter

Europa-kommissionens udspil fra maj 2006 om, at de nationale parlamenter bør inddrages mere i udviklingen og gennemførelsen af EU's politikker kan blive et betydningsfuldt vendepunkt i relationerne mellem Kommissionen og de nationale parlamenter.

Kommissionsformandens tilkendegivelse om, at Kommissionen fremover vil sende alle EU-lovforslag samt høringsdokumenter direkte til de nationale parlamenter udgør en vigtig anerkendelse fra Kommissionens side af de nationale parlamenter som aktører i EU-politikken. Der er her tale om et fremskridt i forhold til de eksisterende regler i Amsterdam-traktaten, som alene forpligter Kommissionen til at sende forslag til EU lovgivning til medlemsstaternes regeringer. Det er derefter regeringernes ansvar at sende dokumenterne videre til parlamenterne, som hver regering finder "det hensigtsmæssigt".

Det Europæiske Råd gav på topmødet den 15.-16. juni 2006 sin fulde støtte til Kommissionens tilsagn om at ville sende alle nye EU lovforslag og høringsdokumenter direkte til nationale parlamenter.

Europa-Kommissionen og de nationale parlamenter mangler dog fortsat at få aftalt den endelige tekniske løsning på, hvordan dokumenterne kan oversendes til de nationale parlamenter. Kommissionen arbejder i øjeblikket på, at få udarbejdet en e-maildistributionsliste samt et netværk af kontaktpersoner i de nationale parlamenter, så man i september 2006 vil kunne påbegynde oversendelsen af dokumenterne. Hertil kommer dog, at Kommissionen også vil sende dokumenter direkte¹⁰ til de nationale parlamenter via det såkaldte IPEX-system. Den giver i øjeblikket adgang til samtlige nye kommissionsforslag og høringsdokumenter gennem Europa-Parlamentets dokumenthåndteringssystem. Men Europa-Kommissionen har yderligere tilkendegivet, at den i begyndelsen af 2007 vil oversende dokumenterne til IPEX sammen med relevante bibliografiske oplysninger (retsgrundlag, titel, referencenumre mm.). Dette vil muliggøre en automatisk oprettelse af IPEX dokumenter i IPEX-databasen.

¹⁰ Dokumenterne skal sendes til centralsupport@ipex.eu

Kommissionen lovede også i sin meddelelse af 10. maj 2006, at man ville undersøge, hvordan man kan sikre, at de nationale parlamenter bliver ordentligt orienteret om Kommissionens planer for kommende lovgivningsinitiativer, hvilket kan være med til at inddrage de nationale parlamenter tidligere i beslutningsprocessen.

Det drejer sig om:

- Kommissionens *årlige politikstrategi* (APS), som er første etape i fastlæggelsen af det kommende års politiske prioriteter i EU, og som fremlægges hvert år i marts
- Kommissionens *arbejds- og lovgivningsprogram*, som indeholder det kommende års forslag til EU-lovgivning. Arbejds- og lovgivningsprogrammet udkommer normalt i november.

Det er her afgørende for de nationale parlamenter, at disse dokumenter er til rådighed på alle fællesskabssprog, således at parlamenterne kan behandle dem på deres eget sprog. Dette er ikke fuldt ud tilfældet i dag. F.eks. er bilag til det årlige lovgivnings- og arbejdsprogram, som indeholder listerne over planlagte initiativer fra Kommissionen ikke oversat. Hertil kommer en betydelig forsinkelse i oversættelsen af dokumenterne til visse sprog, hvilket forhindrer en rettidig behandling af disse i de nationale parlamenter. Nogle parlamenter kan ifølge deres interne regler kun behandle dokumenter, som foreligger på det nationale sprog. Hertil kommer, at den formidlingsmæssige kvalitet af de to dokumenter bør forbedres, således at de bliver lettere tilgængelige for parlamenterne (og offentligheden).

Øget dialog mellem parlamenterne og Kommissionen

Et andet område, hvor samarbejdet mellem de nationale parlamenter og Europa-Kommissionen med fordel kunne intensiveres, er de direkte kontakter mellem parterne.

Kommissionen ser positivt på en sådan øget dialog, og opfordrer således i meddelelsen fra 10. maj 2006 de nationale parlamenter til at sende Kommissionen bidrag vedrørende de årlige politiske prioriteter og lovgivningsprogrammet samt andre høringsdokumenter såsom, grønbøger, hvidbøger og meddelelser. Man må på den baggrund også forvente, at Kommissionen er indstillet på, på passende vis, at besvare eventuelle høringssvar fra nationale parlamenter vedrørende sådanne dokumenter fra Kommissionen. Denne forståelse finder støtte i det Europæiske Råds konklusioner fra 15.-16. juni 2006, hvor Kommissionen anmodes om at tage behørigt hensyn til bemærkninger fra de nationale parlamenter.

Også øget deltagelse fra Kommissionens side i debatter om EU-sager i parlamenterne vil kunne fremme dialogen mellem parlamenterne og Kommissionen. Dette kunne f.eks. ske i forbindelse med debatter om

Kommissionens årlige politikstrategi eller det årlige arbejds- og lovgivningsprogram¹¹.

Kommissionen kunne yderligere præsentere disse to dokumenter for de nationale parlamenter kollektivt. F.eks. kunne den årlige politikstrategi forelægges for parlamentsformandskonferencen på et forårsmøde, på et af forårets COSAC-møder, eller på et "fælles parlamentarisk møde" i Europa-Parlamentet. Det årlige arbejdsprogram kunne på tilsvarende vis fremlægges af Kommissionen på et interparlamentarisk møde i efteråret.

Sådanne tiltag fra Kommissionens side ville være i fin overensstemmelse med Kommissionens erklæringer i forbindelse med lanceringen af plan D i oktober 2005, hvor man tilkendegav et ønske om at deltage "på højt niveau i COSAC og konferencen af parlamentsformænd i EU"¹².

Øget samarbejde mellem de nationale parlamenter og Kommissionen kan fremmes ved at:

Kommissionen sender

- alle forslag til EU-lovgivning direkte til de nationale parlamenter og IPEX samtidig med at de sendes til Ministerrådet og Europa-Parlamentet,
- den årlige politikstrategi og det årlige lovgivningsprogram på alle fællesskabssprog, så snart de foreligger,
- alle høringsdokumenter, såsom grønbøger, hvidbøger og meddelelser

Kommissionen:

- deltager i møder i de nationale parlamenter i debatter vedrørende f.eks. den årlige politikstrategi eller lovgivningsprogrammet,
- forelægger den årlige politikstrategi og lovgivningsprogrammet i de vigtigste interparlamentariske fora. Det kunne være i parlamentsformandskonferencen, COSAC eller "de fælles parlamentariske møder i Europa-Parlamentet,
- forpligter sig til at besvare hørings svar fra nationale parlamenter til bl.a. de vigtigste høringsdokumenter.

Det interparlamentariske samarbejde i EU

Et styrket samarbejde mellem EU-landenes parlamenter og Europa-Parlamentet på det europæiske niveau udgør et vigtigt element i forhold til at forbedre de enkelte parlaments behandling af EU-sager på nationalt plan. Det er derfor væsentligt, at den Europæiske Union har et effektivt og velfungerende interparlamentarisk samarbejde.

¹¹ For nærmere beskrivelse af dette se rapport om "*Implementeringen af initiativet "styrkelse af borgernes interesse for europæiske anliggende"*", som også er forelagt parlamentsformandskonferencen i København den 29. juni-2. juli 2006.

¹² Meddelelse fra Kommissionen: Kommissionens bidrag til tænkepausen og tiden derefter: Plan D for demokrati, dialog og debat. Kom(2005) 494 af 13. oktober 2005

Det interparlamentariske samarbejde foregår i dag i flere forskellige fora såsom parlamentsformandskonferencen, i COSAC og de mange ad hoc møder arrangeret mellem fagudvalgene i de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet. Disse møder bidrager hver især til at styrke samarbejdet mellem parlamenterne. Samarbejdet mellem parlamenterne i EU har undergået en rivende udvikling inden for de seneste år, som i høj grad er blevet sat i gang af de vigtige drøftelser om EU's fremtid og forfatningstraktaten, som fandt sted i bl.a. Det Europæiske Konvent.

Haag-retningslinjerne, som blev vedtaget af parlamentsformændene i juli 2004, udgjorde det første forsøg på at udstikke fælles retningslinjer for dette samarbejde. Men afvisningen af forfatningstraktaten i Frankrig og Holland samt udviklingen i det interparlamentariske samarbejde, betyder dog, at der allerede er behov for at tage visse af bestemmelserne i Haag-retningslinjerne op. Det gælder bl.a. følgende tre spørgsmål, som vi vil se nærmere på i det følgende:

- koordinationen af det interparlamentariske samarbejde,
- den stigende mængde af forskellige interparlamentariske møder,
- etableringen af IPEX.

Koordinationen af det interparlamentariske samarbejde

Ifølge Haag-retningslinjerne har *Konferencen af parlamentsformænd* til opgave at overvåge koordinationen af det interparlamentariske samarbejde i EU.

Parlamentsformændene kan f.eks. på deres årlige møde beslutte at anbefale områder, der bør gives *særlig politisk prioritet* i forbindelse med det kommende års *samlede interparlamentariske aktiviteter*.

Der påhviler i den forbindelse parlamentet, der skal organisere den kommende parlamentsformandskonference, et særligt ansvar for denne koordination.

Parlamentsformændenes nye rolle synes dog ikke rigtigt at have slået igennem hverken hos parlamentsformændene selv eller i den øvrige del af det interparlamentariske samarbejde. Formændene har således til dato ikke benyttet sig af denne mulighed.

En væsentlig forklaring på dette er formentlig manglen på sammenhæng mellem, hvad der foregår i parlamentsformandskonferencen og så de øvrige dele af det interparlamentariske samarbejde.

Bl.a. eksistensen af forskellige ordninger for varetagelsen af formandskabet er med til at skabe dette problem. Værtsparlamentet for den kommende formandskonference følger således ikke den normale halvårslige rotationsordning, som gælder for varetagelsen af EU-formandskabet i EU's Ministerråd og COSAC. I stedet besluttet formandskabet for den kommende Parlamentsformandskonference ad hoc på de årlige sessioner. I øjeblikket varetages dette ansvar af det danske Folketing, mens det slovakiske parlament vil overtage forpligtelsen efter parlamentsformandskonferencen i København den 29.

juni-2. juli 2006. EU-formandskabet ligger i første halvår 2006 hos Østrig, mens Finland overtager i andet halvår.

Et andet problem er forskellen i varighed af formandskabet i de to systemer. Hvor det normale EU-formandskab varetages for et halvt år ad gangen, varer formandskabet for parlamentsformandskonferencen et helt år.

Tilsvarende problemer eksisterer på det administrative niveau, hvor også generalsekretærernes mulighed for at indtage den ledende rolle, som de ifølge Haag-retningslinjerne er tiltænkt i forbindelse med forberedelsen af det samlede interparlamentariske samarbejde, vanskeliggøres. Det væsentlige problem består her i, at generalsekretærerne ligesom formændene benytter et andet formandskabssystem, end det normale halvårslige EU-formandskab.

Hertil kommer, at ansvaret for forberedelserne af parlamentsformandskonferencen er placeret hos generalsekretærerne, mens møderne mellem europaudvalgene og blandt de nationale parlamenter og Europa-Parlamentets fagudvalg i praksis forberedes af disses udvalgssekretariater.

Varetagelsen af formandskabet inden for det interparlamentariske samarbejde i EU

Årstal	Formandskab for parlamentsformandskonferencen	EU-formandskab
2005 – første halvår	Ungarn	Luxembourg
2005 – andet halvår	Danmark	Storbritannien
2006 - første halvår	Danmark	Østrig
2006 - andet halvår	Slovakiet	Finland
2007 – første halvår	Slovakiet	Tyskland
2007 – andet halvår	Endnu ikke bestemt	Portugal

Der synes således at være behov for en øget samordning mellem parlamentsformandskonferencen og de øvrige interparlamentariske møder i COSAC og i fagudvalgene, hvis parlamentsformandskonferencen skal spille den koordinerende rolle, som er forudsat i Haag-retningslinjerne. Formændene erkendte selv dette problem, da de på parlamentsformandskonferencen i 2005 i Budapest gentog ønsket om at spille en ”ledende rolle” i forbindelse med fastsættelsen af de politiske prioriteter, men samtidig understregede, at der er behov for en styrkelse af forbindelserne mellem Konferencen og de øvrige interparlamentariske aktiviteter.

Spørgsmålet er blot, hvad der skal til for at styrke forbindelserne? Den ”optimale” løsning ville være, at parlamentsformandskonferencen besluttede, at dets formandskab skulle følge EU-formandskabet. Dette ville skabe klar sammenhæng mellem de to processer. En anden mindre vidtgående mulighed ville være, at værtsparlamentet for parlamentsformandskonferencen blev udpeget blandt de tre nationale parlamenter, som sidder i EU-trojkaen, og som i dag deltager i forberedelserne af de fælles parlamentariske møder og COSAC-møderne. Endelig kunne det overvejes at arrangere et halvårligt møde mellem formandskabet for parlamentsformandskonferencen og COSAC-formandskabet/trojkaen.

Stigende mængde interparlamentariske møder

Et væsentligt omdrejningspunkt for det interparlamentariske samarbejde i EU udgøres af de mange forskellige typer af møder mellem parlamentsudvalgene. Det drejer sig først og fremmest om de halvårslige møder mellem EU-landenes europaudvalg og Europa-Parlamentet i COSAC-regi, som siden 1989 er blevet arrangeret af parlamentet fra det land som har EU-formandskabet. Men også møder mellem parlamenternes forskellige fagudvalg har været et vækstområde i løbet af de seneste år. Fagudvalgsmøderne arrangeres på ad hoc basis af enten parlamentet fra EU-formandskabslandet eller af Europa-Parlamentet. Hertil kommer de såkaldte ”fælles parlamentariske møder”, som Europa-Parlamentet har lanceret som en spændende fornyelse. Disse arrangeres i fællesskab af Europa-Parlamentet og det nationale parlament fra det land, der har EU-formandskabet. Konceptet har bl.a. været benyttet i forbindelse med forberedelsen af to større møder om Lissabon-strategien om vækst og beskæftigelse, møder mellem parlamenternes retsudvalg og finansudvalg, samt senest det store *fælles parlamentariske møde* om EU's fremtid, der fandt sted den 8.-9. maj 2006 i Europa-Parlamentet i Bruxelles.

Haag-retningslinjerne er stort set tavse om alle disse møder. Det eneste der siges om dem, er, at *COSAC håndterer samarbejdet mellem europaudvalgene i EU, mens fagudvalgenes møder organiseres af enten de nationale parlamenter eller Europa-Parlamentet*. Der er selvsagt ikke de store problemer med implementeringen af disse noget vage retningslinjer. Spørgsmålet er derfor snarere om, der er behov for at stramme retningslinjerne op på enkelte punkter?

Kunne man overveje en vis arbejdsdeling mellem de forskellige interparlamentariske organer efter følgende retningslinjer:

- Den overordnede koordination af det interparlamentariske samarbejde sker i parlamentsformandskonferencen.
- Større emner af generel betydning diskuteres på ”fælles interparlamentariske møder” arrangeret af Europa-Parlamentet og EU-trojkas parlamente.
- Behandlingen af konkrete lovgivningsinitiativer - herunder sager der berører overvågningen af nærheds- og proportionalitetsprincippet, foregår inden for rammerne af COSAC og IPEX eller med deltagelse af de kompetente fagudvalg.

Dette kunne indebære, at man i den forbindelse nævner de ”fælles interparlamentariske møder” i Haag-retningslinjerne, samt får præciseret, at Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter ligestilles i forbindelse med *forberedelse, ledelse og afvikling* af disse møder. Også Parlamentsformandskonferencens og COSAC's funktioner kunne i den forbindelse beskrives mere præcist i specielt i relation til samarbejdet mellem de nationale parlamenter om overvågningen af nærhedsprincippet? Endelig kunne det overvejes at lade parlamentsformandskonferencen træffe afgørelse om tidsterminer for faste tilbagevendende interparlamentariske møder.

IPEX

Et vigtigt element i Haag-retningslinjerne er styrkelsen af mulighederne for at foretage en mere effektiv udveksling af informationer og erfaringer mellem parlamenter om EU-spørgsmål ved hjælp af IPEX.

IPEX giver parlamenterne adgang til information om behandlingen af EU-sager i EU's institutioner og i de nationale parlamenter.

Arbejdet med at oprette IPEX har stået på siden september 2000, og IPEX hjemmesiden søsættes officielt af parlamentsformændene på konferencen i København den 29. juni-2. juli 2006.

Kernen i IPEX er en database, der skal give parlamenterne adgang til alle *centrale EU-dokumenter*, som oversendes fra EU's institutioner, samt *udtalelser eller andre dokumenter fra de nationale parlamenter* i forbindelse med behandlingen af disse dokumenter.

Ansvar for at ajourføre IPEX-databasen med informationer om de nationale parlameters behandling af forslag til EU-retsakter ligger først og fremmest hos de nationale parlamenter selv.

Hvis IPEX-systemet skal blive en succes, er derfor vigtigt, at de nationale parlamenter udpeger kvalificerede medarbejdere, som kan uploade alle relevante udtalelser eller dokumenter fra parlamenterne i IPEX-databasen så hurtigt som muligt.

Styrkelse af det interparlamentariske samarbejde

Parlamentsformandskonferencen:

- nedsætter en arbejdsgruppe åben for deltagelse fra alle parlamenter til at se nærmere på mulighederne for at reformere Haag-retningslinjerne,
- opfordrer nationale parlamenter til at sikre en bedre sammenhæng mellem formandskabet for parlamentsformandskonferencen og de øvrige interparlamentariske møder i COSAC og mellem parlamenternes fagudvalg,
- opfordrer COSAC til at åbne op for deltagelse af medlemmer fra andre udvalg end europaudvalgene i forbindelse med behandlingen af sager i COSAC, hvor de er kompetente i deres parlamenter,
- opfordrer de nationale parlamenter til at udpege kvalificerede medarbejdere, som kan uploade relevante udtalelser og dokumenter i IPEX-databasen,
- opfordrer den kommende parlamentsformandskonference til at overveje fastlæggelsen af mødetidspunkter for alle faste interparlamentariske møder for at sikre en mere effektiv afvikling af de interparlamentariske møder.
-

Øget åbenhed i Ministerrådet

Åbenhed i Ministerrådets forhandlinger er en vigtig forudsætning for, at nationale parlamenter kan udføre en effektiv demokratisk kontrol med regeringernes håndtering af EU-sager. Det er på den baggrund positivt, at Det Europæiske Råd den 15.-16. juni 2006 tog yderligere skridt til at åbne op for Ministerrådets forhandlinger om EU-lovgivning.

Åbenhed

Åbenhed har været et fast punkt på EU's og ikke mindst Ministerrådet dagsorden i mere end et årti. I erklæring nr. 17 til Maastricht-traktaten fra 1992 bad Det Europæiske Råd Europa-Kommissionen om at fremlægge forslag om, hvordan man kunne forbedre offentlighedens adgang til EU-dokumenter. Også Danmarks nej til Maastricht-traktaten samt det snævre franske ja i 1992, pressede åbenhed højere op på den europæiske dagsorden, og førte en række åbenhedsinitiativer med sig. Amsterdam-traktatens krav om offentliggørelse af afstemningsresultater og stemmeforklaringer i 1997 samt bedre offentlig adgang til EU-dokumenter, udgjorde således et vigtigt gennembrud for EU. Endelig besluttede Det Europæiske Råd på Sevilla-topmødet i 2002 at åbne op for debatterne om lovgivning under den fælles beslutningsproces i den indledende og afsluttende fase.

Det Europæiske Råd vedtog her en ny ”*overordnet politik for åbenhed*”, som bl.a. indebærer øget åbenhed i ministerrådets forhandlinger, når der er lovgivning på forhandlingsbordet. Alle forhandlinger skal således være åbne, når det drejer sig om EU lovgivningsforslag, som skal vedtages af Ministerrådet og Europa-Parlamentet i fællesskab under den fælles beslutningsprocedure. Hertil kommer dog som noget nyt, at også Rådets første forhandlinger om andre retsakter end dem, der vedtages efter den fælles beslutningsprocedure gøres tilgængelige for offentligheden, nemlig dem som på grund af deres vigtighed fremlægges mundtligt af Kommissionen på en rådssamling.

Alle offentlige forhandlinger i Rådet skal transmitteres ved hjælp af videostreaming, og en optagelse af forhandlingerne gøres tilgængelig på Ministerrådets hjemmeside på internettet i mindst en måned.

Endelig opfordrede det Europæiske Råd Ministerrådet til straks at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den nye politik udmøntes i praksis, samt se på foranstaltningernes gennemførelse om seks måneder for at vurdere, hvad det betyder for effektiviteten i Rådets arbejde.

Åbenhed

Parlamentsformandskonferencen:

- glæder sig over Det Europæiske Råds beslutning om indførelsen af en ny overordnet politik for åbenhed,
- opfordrer Ministerrådet til i videst mulig omfang at anvende bestemmelsen om at afholde åbne møder, når der træffes beslutning om andre retsakter end dem, som vedtages efter den fælles beslutningsprocedure.

Parlamenternes videre debat om EU's fremtid

Ligesom de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet var blandt de drivende kræfter under forhandlingerne om forfatningstraktaten i Det Europæiske Konvent, bør parlamenterne nu påtage sig et ansvar for drøftelserne om, hvordan EU kommer videre i den forlængede tænkepause.

Denne debat bør i første omgang koncentrere sig om, hvordan EU kan frembringe konkrete politiske resultater samt, hvordan man bedst muligt udnytter de muligheder, der ligger i de eksisterende traktater.

Parlamenterne bør dog også på et tidspunkt bidrage til at gøre status over drøftelserne om forfatningstraktaten, samt undersøge de fremtidige udviklingsmuligheder.

Spørgsmålet er blot, hvordan den parlamentariske inddragelse organiseres bedst muligt? Både parlamentsformandskonferencen, COSAC og de fælles parlamentariske møder organiseret af Europa-Parlamentet er for så vidt udmærkede redskaber til dette. Man kunne dog med fordel koordinere aktiviteterne i de forskellige fora, så man undgår dobbeltarbejde. Det vil i den forbindelse være vigtigt, at der er et tæt samarbejde mellem formandskabet for parlamentsformandskonferencen, formandskabet for COSAC og Europa-Parlamentet.

Det forekommer at være en god idé at bede Europa-Parlamentet og det finske parlament om at organisere yderligere et fælles parlamentarisk møde om EU's fremtid. Mødet bør forberedes, afvikles og ledes af det finske parlament og Europa-Parlamentet i fællesskab efter en model svarende nogenlunde til den, der blev planlagt i forbindelse med det fælles parlamentariske møde i Bruxelles den 8.-9. maj 2006. Det kunne dog overvejes også at inddrage det slovakiske parlament i forberedelserne, som det kommende formandskab for parlamentsformandskonferencen, der finder sted til næste år i Bratislava. Temaet for dette "fælles parlamentariske møde" kunne være en undersøgelse af EU's fremtidige udviklingsmuligheder, samt spørgsmålet om, hvordan en eventuel reformproces skal foregå. Mødet kunne på den måde levere input til det tyske EU-formandskab, som Det Europæiske Råd har bedt om i første halvår 2007 at fremlægge en rapport, der gør status over drøftelserne om forfatningstraktaten samt undersøger fremtidige udviklingsmuligheder.

Det forekommer tilsvarende at være oplagt, at Parlamentsformandskonferencen og COSAC sammen tager sig af spørgsmålet om, hvordan nationale parlamenteres rolle styrkes. Dette tema kunne tages op første gang på det kommende COSAC møde i Helsingfors den 20.-21. november 2006 – hvor man kunne se specielt på, hvordan samarbejdet mellem nationale parlamenter om overvågningen af nærhedsprincippet inden for rammerne af COSAC kan styrkes. COSAC kunne aflægge en fremskridtsrapport om dette spørgsmål til den næste parlamentsformandskonference i juni 2007 i Bratislava.

Den næste parlamentsformandskonference i 2007 bør så have det endelige ansvar for at træffe beslutning, og i den forbindelse overveje muligheden for at revidere Haag-retningslinjerne. En arbejdsgruppe åben for repræsentanter fra alle parlamenter kunne undersøge det nærmere behov samt foreligge et forslag til reform af Haag-retningslinjerne med henblik på at træffe beslutning på det næste møde i parlamentsformandskonferencen.

Parlamenternes videre debat om EU's fremtid

Parlamentsformandskonferencen:

- opfordrer det finske parlament og Europa-Parlamentet til at organisere et fælles parlamentarisk møde om EU's fremtid, hvor man undersøger EU's fremtidige udviklingsmuligheder,
- opfordrer den næste parlamentsformandskonference og det kommende møde i COSAC til at se nærmere på, hvordan man kan styrke samarbejdet mellem de nationale parlamenter om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet,
- nedsætter en arbejdsgruppe, som skal se nærmere på om der er behov for at revidere Haag-retningslinjerne set i lyset af denne rapport.

Bilag 1: Oversigt over de 25 EU-landes ratifikation af forfatningstraktaten (kilde: COSAC-sekretariatet)

Medlemsstat	Ratificeret i Parlamentet	Afholdt folkeafstemning	Afsluttet ratifikationsproces
Østrig	Nationalrådet sagde ja den 11. maj 2005, mens Forbundsrådet stemte for den 25. maj	Nej	✓
Belgien	Ja, det flamske parlament godkendte som det sidste af 7 parlamenter forfatningstraktaten den 8. februar 2006	nej	Mangler godkendelse på regeringsniveau.
Cypern	Parlamentet godkendte den 30. juni 2005	Nej	✓
Tjekkiet	Endnu ikke sket	Nej	
Danmark	Endnu ikke sket	Nej, men en folkeafstemning var planlagt til afholdelse den 27. september 2005., men den blev udsat efter nej'et i Frankrig og Holland.	
Estland	Ja, parlamentet vedtog lovforslaget til godkendelse af forfatningstraktaten den 9. maj 2006.	Nej	
Finland	Det forventes at den finske regering vil fremlægge lovforslag til godkendelse af forfatningstraktaten den 2. juni.	Nej	
Frankrig		De franske vælgere stemte Nej den 29. maj 2005 (54,65 % - 45,32 %)	
Tyskland	Forbundsdagen godkendte den 12. maj 2005, mens Forbundsrådet sagde ja den 27. maj 2005.	Nej	Tyskland har ikke afsluttet ratifikationsprocessen, idet forbundspræsidenten endnu ikke har underskrevet traktaten pga. en verserende restsag ved den tyske forfatningsdomstol.
Grækenland	Parlamentet godkendte den 19. april 2005.	Nej	✓
Ungarn	Parlamentet godkendte den 20. december 2004	Nej	✓
Irland	Endnu ikke godkendt	Nej, men den irske forfatning kræver folkeafstemning i forbindelse med traktatændringer.	
Italien	Deputeretkammeret godkendte den 25. januar 2005, mens Senatet sagde ja 6. april 2005.	Nej	✓
Letland	Parlamentet godkendte	Nej	✓

	den 2. juni 2005.		
Litauen	Parlamentet godkendte den 11. november 2004.	Nej	✓
Luxembourg	Parlamentet godkendte 26. oktober 2005.	56,52 % af de luxembourgske vælgere stemte ja ved en folkeafstemning den 10. juli 2005. 43,48 % stemte nej.	✓
Malta	Parlamentet godkendte den 6. juli 2005.	Nej	✓
Nederlandene		61,5 % af de hollandske vælgere stemte nej ved en folkeafstemning den 1. juni 2005. 38,5 % stemte ja.	
Polen	Endnu ikke godkendt	Nej	
Portugal	Endnu ikke godkendt	Nej	
Slovakiet	Parlamentet godkendte den 11. maj 2005.	Nej	Slovakiet har ikke afsluttet ratifikationsprocessen, idet landets præsident ikke har underskrevet traktaten pga. en verserende retssag ved den slovakiske forfatningsdomstol.
Slovenien	Parlamentet godkendte den 1. februar 2005.	Nej	✓
Spanien	Den spanske Kongres godkendte den 28. april 2005, mens Senatet sagde ja den 18. maj 2005.	76,73 % af de spanske vælgere stemte ja ved en folkeafstemning den 20. februar 2005.	✓
Sverige	Endnu ikke godkendt	Nej	
Storbritannien	Endnu ikke godkendt	Nej, men der var planlagt afholdelsen af en folkeafstemning, men disse planer blev sat i bero med Frankrigs og Hollands nej til traktaten.	