



Europaudvalget Folketingets repræsentant ved EU

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere
Dato: 29. april 2008

Udviklingen i samarbejdet mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet

I et tidligere møde mellem Europaudvalget og de danske medlemmer af Europa-Parlamentet blev Folketingets repræsentant ved EU anmodet om at udarbejde et notat om udviklingen i det interparlamentariske samarbejde.

Formålet med dette notat er at give en oversigt over dette samarbejde, som det har udviklet sig de seneste år, samt angive nogle mulige sigtelinjer og problemstillinger for den kommende udvikling.

Det er således hensigten, at dette notat suppleres med delnotater, som mere konkret vil beskrive løsningsmodeller for de enkelte samarbejdsformer.

Oversigt:

1. Konferencen for Parlamentsformænd
2. COSAC
3. Fælles parlamentariske møder (JPM)
4. Fælles Udvalgsmøder (JCM)
5. Udvalgsmøder i formandskabslandets parlament
6. Udvalgsmøder i Europa-Parlamentet
7. De nationale parlamenterers kontrol med Europol og Eurojust
8. De politiske partier og grupperne i Europa-Parlamentet
9. IPEX
10. De nationale parlamenteres repræsentanter i Bruxelles

I. Møder mellem medlemmer af de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet

1. Konferencen for Parlamentsformænd

Her deltager formænd (eller næstformænd) for parlamenterne i EU-landene og kandidatlande samt formanden for Europa-Parlamentet. Møderne har været holdt regelmæssigt siden 1981, først hvert andet år i det år, der ikke var møder mellem parlamentsformændene fra Europarådslandene (som holdes hvert andet år), senere årligt.

I 2000 vedtog formændene en forretningsorden, der fastlægger mødetid og deltagelse samt fastslår, at alle beslutninger træffes med enstemmighed og skal respektere parlamentsformændenes forfatningsmæssige stilling, hvilket betyder, at nogle formænd ikke kan deltage i drøftelse af og beslutning om politiske spørgsmål.

Der har været en faldende deltagelse i disse møder, og der er en tendens til, at det er næstformændene, der deltager.

Formandskonferencen er klar over problemet: Enten drøfter konferencen politiske emner, eller også begrænser den sig til praktiske spørgsmål (procedurer i samarbejdet mellem parlamenter etc.). Det første, siges det, er ikke muligt, og kun at behandle praktiske spørgsmål er næppe tilstrækkeligt til at begrunde de tidsmæssige og økonomiske konsekvenser for parlamenterne.

Det portugisiske parlament har planer om at foreslå en mere "forretningspræget" konference, med fri debat, af kortere varighed og uden de mange sociale arrangementer. Ligeledes har den portugisiske parlamentsformand foreslået, at Formandskonferencen holder møder to gange om året, f.eks. for at give input til møderne i Det Europæiske Råd.

Parlamentsformandskonferencen har vist sin berettigelse, når den har behandlet praktiske spørgsmål (oprettelse af COSAC og IPEX). Ligeledes er det lykkedes at træffe en aftale om tolkning, der væsentligt reducerer udgifterne ved at afholde konferencen (noget, der ikke er lykkedes for COSAC). Men disse ting kunne i vidt omfang have været klaret af parlamenternes generalsekretærer/direktører.

Det er behov for, at det drøftes, og der træffes beslutning om parlamentsformandskonferencens formål og funktion, ligesom det er nødvendigt, at der foretages en afgrænsning i forhold til COSAC, hvor der er en risiko for overlappning og dobbeltarbejde.

2. COSAC – Møder mellem parlamenternes Europaudvalg

COSAC blev oprettet af parlamentsformandskonferencen i maj 1989 på fransk forslag, og det første møde blev afholdt i Paris i november 1989. Der har herefter været afholdt halvårslige møder i formandskabslandet samt enkelte ekstraordinære møder, senest i januar 2003 på dansk initiativ. Alle parlamenter, herunder Europa-Parlamentet deltager med maksimalt 6 medlemmer.

Det har været normalt i COSAC, at arrangørlandets regeringschef har deltaget i mødet og har forelagt formandskabslandets prioriteter samt besvaret spørgsmål fra deltagerne. Hvilket har gjort COSAC til et specielt forum, hvor medlemmer fra et parlament kan stille spørgsmål til regeringschefen fra et andet land.

COSAC har ligeledes været et sted, hvor der blev udvekslet erfaringer om behandlingen af EU-sager i parlamenterne og har derfor medvirket til at styrke denne behandling i mange parlamenter.

Udviklingen af COSAC kan overordnet beskrives i to perioder:

1990 – 2002: COSAC var i denne periode præget af concensusprincippet. Alle parlamenter skulle være enige om alt, og møderne var præget af lange debatter, hvor konklusionerne ofte blev udvandede som følge af kravet om enstemmighed. – I 1997 blev COSAC nævnt i en protokol til Amsterdam-traktaten. Her anføres, at COSAC kan fremsætte udtalelser om forslag til EU-lovgivning, herunder om forslag inden for Ria-området, ligesom COSAC kan udtale sig om spørgsmålet om forslagernes overholdelse af subsidiaritetsprincippet. – Protokollen havde dog ikke stor betydning for arbejdet i COSAC, hvor der stadig var for stor uenighed til at træffe væsentlige beslutninger. Møderne blev efterhånden mere form end indhold.

2003 – d.d.: I 2002 foreslog Folketinget som led i det danske EU-formandskab en omfattende reform af det parlamentariske samarbejde i EU, herunder af COSAC. Planen indeholdt: Indførelse af flertalsbeslutninger, et fast sekretariat, retningslinjer for parlamenternes arbejde, et mere forståeligt navn for samarbejdet, et fast mødested (Bruxelles). Efter lange og vanskelige forhandlinger, herunder et ekstraordinært COSAC-møde, lykkedes det at få vedtaget reformplanen med undtagelse af navneændringen og det faste mødested.

Disse ændringer bevirkede en væsentlig styrkelse i COSAC-samarbejdet. Vedtagelserne blev mere konkrete og målrettede og omhandlede aktuelle politiske spørgsmål, og selv om beslutninger som hovedregel træffes i enighed, betyder muligheden for flertalsafgørelser meget.

COSAC har ligeledes foretaget prøvelse af udvalgte forslags forenelighed med subsidiaritets-princippet og er ved at blive et forum for behandling af Kommissionens årlige politik og strategi-program.

Der er dog stadig visse indbyggede, reelle vanskeligheder for COSAC-samarbejdet. Der er parlamenter i EU, hvor Europaudvalget ikke behandler EU-forslagene, men hvor denne behandling sker i fagudvalgene. Det er heller ikke alle Europaudvalg, der behandler subsidiaritetsspørgsmålet. Dette har gennem årene været, og er stadig, en væsentlig årsag til vanskelighederne med udviklingen af COSAC-samarbejdet.

At der også har været parlamenter, der har set udviklingen af COSAC som skridt hen imod et uønsket 2. parlamentarisk kammer i EU, har ikke gjort det lettere. Denne modstand er dog i aftagende.

COSAC har brug for at starte en 3. udviklingsperiode for at kunne imødekomme de krav til parlamentarisk samarbejde, som bl.a. den nye traktat måtte indeholde, såfremt den træder i kraft.

En overvejelse af COSAC's fremtidige rolle kan indeholde følgende scenarier:

COSAC kan spille en rolle i den overordnede planlægning af arbejdet med behandlingen af EU-forslag i de nationale parlamenter, men kan med den nuværende struktur og mødeform ikke direkte være involveret i den løbende konkrete behandling af EU-forslag, herunder vedr. prøvelse af subsidiaritets-princippet. COSAC kan være stedet, hvor Kommissionen præsenterer sine årlige strategi- og lovgivningsprogrammer, behandle disse programmer og vedtage udtalelser herom.

COSAC kan endvidere behandle vigtige, tværgående EU-forslag samt behandle forslag, hvor et tilstrækkeligt antal nationale parlamenter har indsendt en begrundet subsidiaritets-udtalelse til Kommissionen til at udløse det gule eller orange kort.

Den nugældende traktat nævner COSAC og derved Europaudvalgene i protokolteksten, men Lissabon-traktaten taler om "en konference af parlamentariske organer med ansvar for EU-anliggender", hvilket jo også kan være (med deltagelse af) fagudvalg.

Det kan således være relevant at overveje en deltagelse af repræsentanter fra fagudvalg i COSAC-møder, når der behandles konkrete emner inder for deres område. Dette har allerede været praksis for flere parlamenters vedkommende.

Dette stemmer ligeledes overens med formuleringen i Lissabon-traktaten, hvor det angives, at ovennævnte konference for parlamentariske organer også fremmer udveksling af oplysninger m.v. mellem fagudvalgene.

COSAC står overfor en ny fase i sin udvikling, og det må besluttes, hvad COSAC skal beskæftige sig med, og hvilken sammensætning og mødeform, der er relevant for at løse disse opgaver.

3. Fælles Parlamentariske møder – JPM – (Joint Parliamentary Meetings)

I forbindelse med "Tænkepausen" efter Forfatningstraktaten udviklede der sig – på forslag af Europa-Parlamentet - en mødeform mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet om vigtige, mere generelle spørgsmål. Disse møder kaldes JPM (Joint Parliamentary Meetings) og holdes efter behov, normalt 2 – 3 gange årligt. F. eks. har man ved forskellige af disse møder drøftet "Europas fremtid", Lissabon-strategien, klimaændringer m.v.

Møderne finder sted i Europa-Parlamentet i Bruxelles, og tilrettelægges af Europa-Parlamentet i samarbejde med formandskabslandets parlament. Der deltager maksimalt 6 medlemmer fra hvert nationalt parlament. 2/3 af deltagerne kommer fra de nationale parlamenter, 1/3 fra Europa-Parlamentet. – I det første møde om Europas fremtid deltog Folketingets formand og medlemmer af Europaudvalget. I de senere møder har udvalgets medlemmer deltaget, når det har været muligt. Udviklingen i Danmark svarer til udviklingen i de andre lande. Ved de sidste møder har der ikke deltaget parlamentsformænd (bortset fra arrangør-parlamenterne), og den generelle deltagelse er dalende.

4. Fælles Udvalgsmøder – JCM – (Joint Committee Meetings)

Også disse møder er af nyere dato. De arrangeres af et udvalg i Europa-Parlamentet i samarbejde med tilsvarende udvalg i formandskabslandets parlament. De foregår i Bruxelles og holdes ca. 4 – 5 gange om året. Emner har bl.a. været: EU's budgetter, retlige og indre anliggender, budgetkontrol, energi/klima.

Deltagelsen i disse møder fra Folketingets side har været faldende, hvilket også gælder for andre nationale parlamenter.

5. Udvalgsmøder i formandskabslandet

Der har været en lang tradition for, at formandskabslandets parlament inviterer udvalg (eller udvalgsformænd) til møder i deres parlament. De første af disse møder var mellem trafikudvalg og går mere end 20 år tilbage.

Det er op til det arrangerende parlament at beslutte, hvilke udvalg, der skal mødes, og det varierer derfor meget. Når der bortses fra COSAC, nævnt ovenfor, er der en tradition for, at formændene for parlamenternes udenrigs-politiske udvalg mødes, og også ofte Miljøudvalgene. Andre udvalg mødes mere tilfældigt. Under det kommende franske formandskab mødes: økonomi-udvalg (om transport og bæredygtig udvikling), udvalg for ligestilling, udvalg for arbejdsmarkeds- og sociale anliggender, finansudvalg, retsudvalg, udvalg om videnskabelig forskning samt forsvarsudvalg. Nogle af disse møder er formandsmøder.

6. Udvalgsmøder i Europa-Parlamentet

Udvalg i Europa-Parlamentet inviterer medlemmer fra de nationale parlamen-ter til fællesmøder eller til at overvære møderne i deres udvalg. Deltagelsen kan være meget forskellig – som regel har de nationale medlemmer mulighed for at udtale sig, men det er ikke altid tilfældet.

Folketinget har ikke deltaget i disse møder i længere tid, og deltagelsen fra andre nationale parlamenter er meget lille.

II. Konklusion om fælles parlamentariske møder og udvalgsmøder

Som det ses, er møderne mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet meget forskellige, tilfældige, ikke koordinerede og ofte dårligt planlagt. Udbyttet af møderne er som regel begrænset og har ikke stor betydning i parlamenternes arbejde. At f.eks. landbrugsudvalgene mødes en gang hvert 3. år, skaber ikke megen synergi og videndeling.

Der er således et stærkt behov for en fastlæggelse af mødefora (hvem?), mødesteder (hvor?) og mødeform (debatform, konklusioner, opfølgning?) for de interparlamentariske møder.

Europa-Parlamentet er ved at overveje den fremtidige mødeform, idet man heller ikke finder udbyttet tilfredsstillende. Det vil være praktisk, hvis det var muligt på forberedende plan – f. eks. med repræsentanterne i Bruxelles – at få en drøftelse om mødeformer, deltagelse og timing.

For så vidt angår timing er der to modsatrettede hensyn: Det er nødvendigt med langtidsplanlægning af (større) møder, og en mødefastlæggelse mellem ét til halvandet år frem vil være passende. På den anden side er der også behov for at kunne arrangere møder med kort varsel - f. eks. om konkrete forslag – med en mindre deltagerkreds.

7. De nationale parlamenters kontrol med Europol og evaluering af Eurojust

Der har tidligere (2001) været afholdt møder mellem retsudvalgene i EU om kontrol med Europols aktiviteter.

Endvidere har retsudvalgene mødtes med uregelmæssige mellemrum efter invitation af (nogle af) de nationale parlamenter under deres EU-formandskab.

Da behandlingen af EU-forslag ikke udgør en stor del af arbejdet i de nationale parlamenters retsudvalg, er det også vanskeligt at forestille sig et meget konkret samarbejde mellem disse udvalg alene. Interessen blandt retsudvalgene for fælles møder har derfor ikke været stor.

I Europa-Parlamentet har interessen været større, og der har været arrangeret flere interparlamentariske møder.

Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) har arrangeret flere møder med de nationale parlamenter, bl.a. i november 2007 og senest den 7. april 2008. Udvalget har planer om at styrke dette samarbejde og bl.a. at oprette et informationsnetværk mellem de relevante udvalg i parlamenterne.

Lissabontraktaten giver de nationale parlamenter muligheder for større indflydelse på området for retlige og indre anliggender. De deltager (sammen med Europa-Parlamentet) i evalueringen af gennemførelsen af EU's politikker på dette område og inddrages i den politiske kontrol med Europol og evalueringen af Eurojusts aktiviteter.

De nærmere regler for, hvordan denne kontrol skal udøves, fastlægges – på forslag af Kommissionen - i fællesskab af Ministerrådet og Europa-Parlamentet.

III. Det øvrige samarbejde mellem Europa-Parlamentet og nationale parlamenter

8. De politiske partier/grupper

Samarbejdet mellem partierne og deres respektive medlemmer af Europa-Parlamentet er selvsagt hovedelementet i det politiske samarbejde mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter. Det gælder i Folketinget samt i de fleste andre nationale parlamenter. Dette samarbejde organiseres efter behov af de enkelte partier.

Vi har også set en udvikling, hvor der i **forbindelse med De Fælles Parlamentariske Møder (JPM)** arrangeres formøder mellem de politiske grupper i Europa-Parlamentet og de deltagerne medlemmer fra de relevante partier i de nationale parlamenter. Det samme sker i forbindelse med **COSAC-møderne**.

9. IPEX

Oprettelsen af IPEX-databasen blev besluttet på Konferencen af Parlamentsformænd i Rom i 2000 og blev igangsat på parlamentsformandskonferencen i København i 2006.

Formålet med IPEX er at understøtte det interparlamentariske samarbejde i EU ved at give en platform for elektronisk udveksling af EU-relaterede informationer mellem parlamenterne og derved forbedre parlamenternes kontrol med og indseende i EU-lovgivningen.

Ligeledes er IPEX et forum for udveksling af informationer om parlamenternes behandling og evt. indstillinger vedr. subsidiaritetsprøvelsen.

Endelig har IPEX en kalender, der dækker de fleste parlamentariske EU-aktiviteter.

10. De nationale parlamenters repræsentanter i Bruxelles

De nationale parlamenter startede i 1991 med at udsende medarbejdere til Bruxelles, idet Folketinget som det første parlament fik et kontor i det belgiske parlament (da der dengang ikke var plads i Europa-Parlamentet).

Det har udviklet sig siden 1991, og i dag har alle parlamenter udsendt repræsentanter undtagen Malta og Spanien. De har i dag kontorer i samme område i Europa-Parlamentet, hvor også Europa-Parlamentets Afdeling for kontakten til de nationale parlamenter er beliggende.

Dette giver grundlag for et tæt samarbejde mellem de nationale parlamenter indbyrdes og mellem disse og Europa-Parlamentet.

Med Lissabontraktatens mulige ikrafttræden er der imidlertid en række nationale parlamenter, der finder behov for et tættere og mere struktureret samarbejde mellem repræsentanterne i Bruxelles. Dette gælder som udgangspunkt for de nationale parlamenters prøvelse af EU-forslagenes overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, hvor der er behov for meget tidlig information om parlamenternes holdning.

Det er derfor planen, at **repræsentanter for visse nationale parlamenter mødes regelmæssigt og udveksler informationer** om deres respektive parlamenters holdninger til forslagene inden udløbet af 8-ugers fristen.

Men det er ikke kun samarbejde om prøvelse af subsidiaritetsprincippet. Det såkaldte **"Barroso-initiativ"**, hvor de nationale parlamenter opfordres til at meddele Kommissionen deres holdninger til grøn- og hvidbøger såvel som til de fremsatte forslag, vil givetvis forøge behovet for udveksling af informationer mellem de nationale parlamenter. Det er meget sandsynligt, at denne del vil blive vigtigere end samarbejdet om subsidiaritets-prøvelsen.

Folketinget har her stor mulighed for at **øve indflydelse på arbejdet i andre nationale parlamenter** (og hermed på Rådet via de andre landes ministre), idet den danske holdning til forslagene ofte foreligger på et tidligt tidspunkt. Mandatet gives, som bekendt, forud for bindende beslutninger i arbejdsgrupper/Coreper/Råd, hvilket normalt ligger på et tidligere tidspunkt end andre nationale parlamenters stillingtagen.

En bedre information om Europaudvalgets offentlige mandater vil derfor have en stor effekt i andre parlamenter og – med disses større indflydelse – på hele lovgivningsprocessen i EU.

Med venlig hilsen

Peter Juul Larsen
Tlf.: 11169 (fra Ft.)