
FOLKETINGET



**Europaudvalget
EU-konsulenten**

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere
Dato: 21. oktober 2009

Nationale parlamenters rolle i EU ifølge Lissabontraktaten

Sammenfatning

De nationale parlamenter skal ifølge Lissabontraktaten:

- sikre at nærhedsprincippet overholdes
- deltage i evalueringen af EU's politikker i forbindelse med området med frihed, sikkerhed og retfærdighed
- inddrages i den politiske kontrol med Europol og Eurojust,
- deltage i forberedelsen af traktatrevisioner
- holdes orienteret af EU's institutioner og få tilsendt forslag til lovgivningsmæssige retsakter og høringsdokumenter
- tilrettelægge et effektivt og regelmæssigt interparlamentarisk samarbejde, hvor der udveksles oplysninger og bedste praksiser mellem parlamenterne.

Nationale parlamenters rolle i EU ifølge Lissabontraktaten

Formålet med dette notat er at give en gennemgang af Lissabontraktatens centrale bestemmelser om øget inddragelse af EU-landenes nationale parlamenter i EU-samarbejdet.

Det drejer sig navnlig om nedenstående funktioner:

- I. at sikre at nærhedsprincippet overholdes
- II. at deltage i den politiske kontrol med Europol og Eurojust
- III. at deltage i forberedelsen af traktatrevisioner
- IV. at blive holdt orienteret af EU's institutioner og få tilsendt forslag til lovgivningsmæssige retsakter og høringsdokumenter
- V. at tilrettelægge et effektivt og regelmæssigt interparlamentarisk samarbejde, hvor der udveksles oplysninger og bedste praksiser mellem parlamenterne.

I. Kontrol med nærhedsprincippet

Lissabontraktaten gør EU-landenes nationale parlamenter til "nærhedsprincippets" vogtere. De skal sørge for, at EU's institutioner ikke vedtager lovgivning på områder, som bedre kan reguleres af EU-landene selv.

Lissabontraktaten giver derfor parlamenterne mulighed for tidligt i lovgivningsprocessen at påtale brud på nærhedsprincippet direkte over for EU's institutioner.

Retten til at klage ligger hos hvert enkelt parlament¹, som inden for en frist på 8 uger kan komme med indvendinger, hvis det vurderer, at et forslag til EU-lovgivning strider mod nærhedsprincippet. Klagen skal begrundes i en udtalelse og fremsendes til formændene for Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet.

Hvis flere parlamenter klager over et forslag, kan det føre til, at EU-institutionerne enten forpligtes til at tage forslaget op til *fornyelse overvejelse* eller i særlige tilfælde helt *standser behandlingen* af et lovgivningsforslag. Sagerne kan, afhængig af antallet af klagende parlamenter og et forslags retsgrundlag, behandles efter to forskellige procedurer, som går under populære betegnelserne *det gule kort* og *det orange kort*.

¹ De tre EU-institutioner er derefter forpligtede til at "tage hensyn til" en sådan udtalelse. Det uddybes ikke nærmere, hvad der ligger i at "tage hensyn til".

Det gule kort (mindst 1/3 af parlamenterne)

Med det gule kort får de nationale parlamenter mulighed for at sende en advarsel til EU-institutionerne tidligt i lovgivningsprocessen, hvis mindst 1/3 af parlamenterne finder, at et EU-forslag strider mod nærhedsprincippet². Proceduren indebærer, at forslagsstiller³ forpligtes til at tage sit forslag op til *fornyset overvejelse*. Forslagsstiller kan dog vælge at *opretholde* sit forslag, men kan også beslutte enten at *revidere* forslaget eller *helt trække det tilbage*. Forslagsstiller er forpligtet til at begrunde sin afgørelse.

Det orange kort (Mindst 1/2 af parlamenterne)

Med det *orange kort* fastsættes en skærpet procedure, som i sidste ende kan føre til, at al videre behandling af et forslag standses.

Proceduren iværksættes, hvis mindst *halvdelen* af de nationale parlamenter finder et forslag i strid med nærhedsprincippet og fremsender en "begrundet udtalelse". Proceduren gælder kun forslag fra Kommissionen, som vedtages i fællesskab af Rådet og Europa-Parlamentet under den almindelige lovgivningsprocedure⁴.

Ligesom det *gule kort* giver også det *orange kort* Kommissionen mulighed for at beslutte at *opretholde* sit forslag, men den kan også vælge enten at *revidere* forslaget eller *trække det tilbage*.

Hvis Kommissionen beslutter at opretholde sit forslag, kan det dog først ske efter, at både Rådet og Europa-Parlamentet har behandlet sagen⁵. Kommissionen er derfor forpligtet til at underbygge et sådant ønske i en begrundet udtalelse til Europa-Parlamentet og Rådet, som så kan udtale sig om sagen i løbet af deres førstebehandling af forslaget.

Behandlingen i Rådet og Europa-Parlamentet kan i sidste ende føre til, at Kommissionen bliver nødt til at tage sit forslag af bordet. Det sker, hvis de nationale parlamenter får medhold hos blot én af de to EU-institutioner. Ministerrådet kan træffe en sådan beslutning med støtte fra 55 pct. af Rådets medlemmer (15 medlemsstater af 27), mens Europa-Parlamentet kan gøre det med et flertal af de afgivne stemmer.

² Tærsklen sænkes til ¼ af parlamenterne, hvis det drejer sig om et forslag vedrørende EU's retlige samarbejde i kriminalsager og politisamarbejde.

³ Forslagsstiller kan jf. artikel 3 i protokollen om anvendelsen af nærhedsprincippet enten være Kommissionen, "en gruppe af medlemsstater", Europa-Parlamentet, Domstolen, den Europæiske Centralbank eller den Europæiske Investeringsbank.

⁴ Den almindelige lovgivningsprocedure i Lissabontraktaten er identisk med den fælles beslutningsprocedure i TEF artikel 251 i det nuværende traktatgrundlag.

⁵ Rådet og Europa-Parlamentet skal, når de vurderer, om et forslag overholder nærhedsprincippet, tage særlig hensyn til "de begrundelser, som flertallet af de nationale parlamenter har givet udtryk for og deler samt Kommissionens begrundede udtalelse".

Folketingets kontrol med nærhedsprincippet

Folketinget har endnu ikke drøftet, hvordan man vil sikre, at Folketingets kontrol med nærhedsprincippet kan foregå effektivt i forhold til det nye ansvar, man er blevet givet med Lissabontraktaten, og om der er behov for tilpasning af Folketingets interne procedurer for behandlingen af sådanne sager.

Europaudvalget vedtog dog allerede i december 2004 en procedure for behandlingen af nærhedsprincipsager i Folketinget⁶.

Det skete i kølvandet på vedtagelsen af *forfatningstraktaten* i foråret 2004, som også lagde op til, at de nationale parlamenter skulle stå for kontrollen med nærhedsprincippet. Forfatningstraktaten blev dog som bekendt afvist ved folkeafstemninger i Frankrig og Holland.

Proceduren har derfor også kun været anvendt af Folketinget i ganske få tilfælde⁷.

Kontrol med nærhedsprincippet efter 2004-proceduren

Folketingets procedure fra 2004 bygger på et tæt samarbejde mellem Europaudvalget og fagudvalgene, hvor det relevante fagudvalg foretager den første behandling af et kommissionsforslag, mens Europaudvalget vedtager den endelige indstilling til Kommissionen.

Der kan dog være grund til at overveje en revision af 2004-proceduren. Lissabontraktatens bestemmelser for kontrollen med nærhedsprincippet går nemlig videre end forfatningstraktatens. Bl.a. styrker Lissabontraktaten de nationale parlamenters mulighed for at gøre indsigelse ved at indføre det orange kort, og så forlænger den parlamenternes frist for behandling af forslag fra 6 til 8 uger.

II. Parlamentarisk kontrol med Europol og Eurojust

Lissabontraktaten inddrager også som noget nyt EU-landenes nationale parlamenter direkte i den parlamentariske kontrol med EU's politikker inden for dele af samarbejdet om retlige og indre anliggender.

⁶ Se Europaudvalgets beretning om reform af behandlingen af EU-sager af 10. december 2004.

⁷ Proceduren fra 2004-beretningen er kun blevet taget i anvendelse i forbindelse med Europaudvalgets deltagelse i COSAC's såkaldte nærhedstjek, der har fundet sted 8 gange siden foråret 2005 begyndende med EU's tredje jernbanepakke. Det seneste forslag er Kommissionens forslag til forordning om forenkling af behandlingen af internationale arvesager i EU – Kom(2009)154.

Det sker inden for følgende tre specifikke sagsområder, hvor de nationale parlamenter sammen med Europa-Parlamentet skal:

- tilknyttes evalueringen af Eurojusts virke (TEUF art. 85)
- kontrollere Europols aktiviteter (TEUF art. 88)
- underrettes om medlemsstaternes og Kommissionens evaluering af de nationale myndigheders gennemførelse af EU's politikker inden for samarbejdet om retlige og indre anliggender (TEUF art. 70)

Ifølge Lissabontraktaten skal der vedtages nærmere regler for, hvordan denne fælles parlamentariske kontrol med Europol og Eurojust skal foregå. Reglerne har dog endnu ikke kunne vedtages, idet man her er nødt til at afvente Lissabontraktatens ikrafttræden.

Reglerne vil blive fastsat af Rådet og Europa-Parlamentet⁸ i forening efter den almindelige lovgivningsprocedure.

I både Europa-Parlamentet og flere nationale parlamenter har der dog været drøftelser af, hvordan kontrollen skal finde sted. Det er bl.a. blevet foreslået at anvende enten COSAC, som er samarbejdsorganet for de nationale parlamenter, Europaudvalg, eller Europa-Parlamentets interparlamentariske møder til dette.

I Folketinget har spørgsmålet endnu ikke være drøftet. Det må dog forventes, at Folketinget og de øvrige nationale parlamenter vil få lejlighed til at ytre sig i god tid, inden reglerne vedtages endeligt af Rådet og Europa-Parlamentet⁹.

III. Fremtidige traktatrevisioner

Lissabontraktaten lægger også op til en højere grad af involvering af de nationale parlamenter i forberedelserne af fremtidige traktatrevisioner. Bl.a. skal de nationale parlamenter modtage ethvert forslag om at indkalde en regeringskonference for at revidere traktatgrundlaget.

Vigtigst af alt bliver dog nok, at de nationale parlamenter vil deltage direkte i forberedelserne af fremtidige traktatrevisioner gennem de "konventer", som Det Europæiske Råd, ifølge Lissabontraktaten, kan indkalde med henblik på at forberede traktatrevisioner.

Der er her tale om en traktatfæstelse af den procedure, som blev anvendt forud for stats- og regeringschefernes forhandlinger om forfatningstraktaten i 2003-2004¹⁰.

⁸ Se TEUF art. 294.

⁹ COSAC anmodede i maj 2009 i Prag Kommissionen om at sørge for en passende høring af de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet, inden den fremsætter sit forslag til gennemførelsen af de nærmere regler for den parlamentariske kontrol med Europol og Eurojust. COSAC bad i samme forbindelse Rådet og Europa-Parlamentet om at gå i dialog med de nationale parlamenter om spørgsmålet i god tid inden regelsættet vedtages endeligt.

Endelig får hvert enkelt nationalt parlament en vetoret i forbindelse med anvendelsen af de forenklede traktatrevisionsprocedurer, der gør det muligt for Rådet at flytte et samarbejdsområde fra enstemmighed til kvalificeret flertal eller gøre Europa-Parlamentet til Rådets medlovgiver på områder, hvor Parlamentet kun er høringsberettiget eller slet ikke skal inddrages (se tabel 1 nedenfor).

Tabel 1: Forenklede revisionsprocedurer i Lissabontraktaten:

Artikler i Lissabontraktaten	Emneområde	Nationale parlamenters rolle
TEU art. 48, stk. 6	Procedure, som gør det muligt for Det Europæiske Råd uden indkaldelsen af en regeringskonference og et konvent at ændre i del III af TEUF. Kan ikke bruges til udvide EU's kompetencer.	Skal godkende traktatændringer i overensstemmelse med medlemsstatens forfatningsmæssige bestemmelser
TEU art. 48, stk. 7	Procedure, som gør det muligt at gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet samt for indførelsen af fælles beslutningstagning mellem Rådet og Europa-Parlamentet på områder, hvor Parlamentet ikke er medlovgiver.	Skal informeres og kan gøre indsigelse inden for en frist på seks måneder efter fremsendelse af forslag. Hvis et parlament gør indsigelse vedtages forslaget ikke.
TEUF art. 81, stk. 3	Procedure for flytning af visse aspekter vedrørende familieret med grænseoverskridende virkning til den almindelige lovgivningsprocedure	Skal informeres og kan gøre indsigelse inden for en frist på seks måneder efter fremsendelse af forslag. Hvis et parlament gør indsigelse vedtages forslaget ikke.

¹⁰ Det var således et konvent bestående af 105 repræsentanter fra EU-landenes parlamenter og regeringer samt Europa-Parlamentet og Kommissionen, som i løbet af perioden februar 2002 til juli 2003 udarbejdede forslaget til en ny forfatningstraktat, som blev sendt videre til drøftelse blandt EU-landenes stats- og regeringschefer. Den danske regerings forhandler var Henning Christophersen, mens Folketinget var repræsenteret ved Henrik Dam Kristensen og Per Skaarup.

IV. Oversendelse af EU-dokumenter

Lissabontraktaten betyder også, at Kommissionen har pligt til at sende alle sine forslag til EU-lovgivning samt grøn- og hvidbøger direkte til de nationale parlamenter, så snart de offentliggøres. De nationale parlamenter ligestilles dermed med Europa-Parlamentet og Rådet i denne henseende.

Kommissionens oversendelse af dokumenter

Oversendelse af dokumenter fra Kommissionen har dog i praksis fundet sted siden september 2006, hvor kommissionsformand José Manuel Barroso lancerede det såkaldte "Barroso-initiativ" med henblik på at styrke Kommissionens direkte kontakter med de nationale parlamenter.

Også forslag til lovgivningsmæssige retsakter fra andre forslagsstillere skal sendes direkte til de nationale parlamenter. Det gælder således alle forslag, som kommer fra "en gruppe af medlemsstater", Domstolen, Den Europæiske Centralbank samt den Europæiske Investeringsbank. Rådet har ansvaret for at sende disse forslag.

Endelig har Europa-Parlamentet selv pligt til at sende sine forslag til lovgivning til de nationale parlamenter.

V. Styrket interparlamentarisk samarbejde

Lissabontraktaten sigter også på at styrke samarbejdet om EU-sager mellem EU-landenes nationale parlamenter og Europa-Parlamentet.

Bl.a. lægger traktaten op til at inddrage de nationale parlamenters *fagudvalg* i den udveksling af oplysninger og bedste praksiser, der i dag finder sted inden for rammerne af, COSAC, der siden 1989 har været Europaudvalgenes samarbejdsorgan.

Begrundelsen for dette er, at der findes nationale parlamenter, hvor fagudvalgene spiller en væsentlig rolle i udøvelsen af den parlamentariske kontrol med EU-sager¹¹, men hvor medlemmerne af disse udvalg altså er afskåret fra at deltage i COSAC.

¹¹ Det gælder f.eks. i parlamenterne i Finland, Italien og Sverige.

Folketinget foreslog allerede i 2002 i forbindelse med det seneste danske formandskab for COSAC, at det skulle overlades til hvert enkelt parlament selv at sammensætte sin delegation til COSAC. Der kunne dog ikke skabes enighed om forslaget dengang pga. modstand fra en række landes delegerationer¹².

VI Diverse

Endelig kan det nævnes, at det med Lissabontraktaten også traktatfæstes, at Kommissionen skal informere de nationale parlamenter om ansøgninger fra lande, som ønsker EU-medlemskab, samt om brugen af "gummiparagraffen" i TEUF 352, som tillader EU at vedtage EU-retsakter uden en specifik retlig hjemmel for at nå traktaternes mål.

Med venlig hilsen

Morten Knudsen,
(Tlf. 3695)

¹² Forslaget kræver en ændring af COSAC's forretningsorden, hvilket kun kan ske med alle landes tilslutning.