
FOLKETINGET



Europaudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgets medlemmer

Dato: 29. april 2014

Europa-Parlamentet: Nationale parlamenter skal være medspillere i EU - men ikke medlovgivere

Sammenfatning

Europa-Parlamentet vedtog den 16. april et nyt udspil til samarbejde med EU-landenes nationale parlamenter. Heri udtrykker Europa-Parlamentet bl.a. bekymring over den seneste tids organisering af uformelle møder mellem mindre grupper af nationale parlamenter ("clusters of interest") samt det stadig tættere bilaterale samarbejde mellem Kommissionen og de nationale parlamenter.

Hovedbudskabet fra Europa-Parlamentet er, at de nationale parlamenters vigtigste rolle er at udøve parlamentarisk kontrol med deres regeringers EU-politik i medlemsstaterne – og ikke at udvikle sig til en ny EU-institution i den europæiske lovgivningsproces.

Europa-Parlamentet efterlyser i det lys "en fælles forståelse" mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter om organiseringen af det interparlamentariske samarbejde i EU.

Samarbejdet mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter i EU's 28 medlemslande er igen til debat.

Det sker med en ny betænkning fra Europa-Parlamentet, som bl.a. udtrykker bekymring over den seneste tids organisering af uformelle møder mellem

mindre grupper af nationale parlamenter ("clusters of interest") samt det stadig tættere bilaterale samarbejde mellem Kommissionen og de nationale parlamenter inden for den såkaldte "politiske dialog".

Samtidig erkender Europa-Parlamentet dog, at de nationale parlamenter har en nøglerolle i forhold til at forklare europæiske beslutninger for borgerne og dermed øge den europæiske bevidsthed, som er forudsætningen for at bringe borgerne tættere på EU.

Europa-Parlamentet efterlyser i dette lys "en fælles forståelse" mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter om organiseringen af samarbejdet mellem parlamenterne i EU. Europa-Parlamentet ønsker dog ikke på nuværende tidspunkt at åbne op for forhandlinger om en revision af de såkaldte Lissabon-retningslinjer, som EU-landenes parlamentsformænd vedtog på en konference i juni 2008, og som fastsætter de overordnede rammer for organiseringen af det interparlamentariske samarbejde i EU¹.

Europa-Parlamentet vedtog betænkningen på sin session i Strasbourg den 16. april med Forfatningsudvalgets formand, italieneren Carlo Casini, som ordfører.

Baggrund

Når debatten om de nationale parlameters rolle i EU blusser op netop nu, skyldes det behovet for en demokratisk forankring af EU-landenes stadig tættere koordination af deres økonomiske politikker inden for bl.a. det europæiske semester. EU-landenes stats- og regeringschefer besluttede allerede i juni 2012, at en styrket økonomisk monetær union samtidig skulle gøres demokratisk legitim og ansvarlig gennem tæt inddragelse af Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter. Hvordan inddragelsen af Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter skulle foregå mere konkret, kom stats- og regeringscheferne ikke nærmere ind på. Det Europæiske Råd vedtog dog i december 2012 et overordnet princip om, "*at den demokratiske kontrol skal foregå på det niveau, hvor beslutningerne træffes*"².

Flere parlamenter har siden taget denne udfordring op og udarbejdet konkrete forslag til, hvordan man kan styrke den demokratiske kontrol i EU.

¹ "Guidelines for Interparliamentary Cooperation in the European Union" vedtaget på Parlamentsformandskonferencen i Lissabon i juni 2008.

² Se rapporten "Hen imod en egentlig Økonomisk og Monetær Union", som blev forelagt Det Europæiske Råd den 13.-14. december 2012 af formanden for det Europæiske Råd, Herman Van Rompuy, i tæt samarbejde med formanden for Europa-Kommissionen, José Manuel Barroso, formanden for Eurogruppen, Jean-Claude Juncker og formanden for ECB, Mario Draghi.

Europa-Parlamentets udspil skal ses som et af flere bidrag til denne debat samt til det kommende COSAC til juni i Athen, hvor spørgsmålet om demokratisk kontrol med EU-landenes stadig tættere økonomiske samarbejde er sat højt på dagsordenen.

Også Folketingets Europaudvalg er kommet med et debatoplæg bestående af 23 anbefalinger, som blev lanceret af formand Eva Kjer Hansen på COSAC-formandsmødet i Athen den 27. januar 2014. Hertil kommer udspil fra det hollandske Repræsentanternes Hus og det britiske Underhus og fra det græske formandskab.

Europa-Parlamentets udspil

Europa-Parlamentets udspil indeholder en række forskellige forslag til, hvordan man kan styrke den samlede parlamentariske kontrol med EU-sager. Udspillet følger Det Europæiske Råds overordnet anbefaling om, *"at den demokratiske kontrol skal foregå på det niveau, hvor beslutningerne træffes.* Hovedbudskabet fra Europa-Parlamentet er, at de nationale parlamenters vigtigste rolle er at udøve parlamentarisk kontrol med deres regeringers EU-politik i medlemsstaterne – og ikke at udvikle sig til en ny EU-institution eller et tredje kammer i den europæiske lovgivningsproces. Parlamentarisk kontrol på EU-plan skal varetages af Europa-Parlamentet selv.

Europa-Parlamentet anviser i betænkningen tre hovedveje til bedre parlamentarisk kontrol i EU, som kort vil blive gennemgået nedenfor:

- Nationale parlamenter som medspillere i den europæiske beslutningsproces
- Inddragelse af Europa-Parlamentet i den politiske dialog med Kommissionen
- Udvikling af en fælles forståelse for organiseringen af interparlamentarisk samarbejde i EU

I. Nationale parlamenter som medspillere i EU's beslutningsproces

Ifølge Europa-Parlamentet er de nationale parlamenters vigtigste rolle i EU som sagt at udøve parlamentarisk kontrol med deres regeringer i hovedstæderne og dermed indirekte med Rådet. De skal ikke udvikle sig til selvstændige aktører i beslutningsprocesserne på det europæiske plan. Her har EU allerede et lovgivende tokammersystem bestående af Europa-Parlamentet og Rådet.

Alligevel efterlyser Europa-Parlamentet, at de nationale parlamenter bliver mere aktive medspillere i opbygningen af det fælles Europa. F.eks. mener Europa-Parlamentet, at de nationale parlamenters udtalelser til EU-institutionerne vedrørende EU-forslags overholdelse af nærhedsprincippet, bør anvendes mere proaktivt til at forbedre form og indhold af EU-lovgivningen og ikke blot til at standse EU-forslag, som er i strid med nærhedsprincippet.

Europa-Parlamentet mener derudover, at de nationale parlamenter kan blive endnu bedre til at udtale sig om EU-sager og kontrollere deres regeringer i Rådet, hvis de får øget indsigt i Rådets arbejde. Dette vanskeliggøres dog ifølge Parlamentet af, at Rådet stadig ikke forhandler EU-lovforslag åbent. Parlamentet opfordrer derfor Rådet til at indføre samme "gennemsigtighedsstandarder" som Europa-Parlamentet i forbindelse med vedtagelsen af retsakter. Hvad dette mere præcist indebærer, gør Parlamentet ikke rede for.

Endelig opfordrer Europa-Parlamentet EU-landenes regeringer til i Rådet at tage behørigt hensyn til deres nationale parlamenters synspunkter, så man også på den måde kan styrke Rådets demokratiske legitimitet.

II. Europa-Parlamentet med i den politiske dialog med Kommissionen

En anden bekymring hos Europa-Parlamentet er de seneste års stadig tættere samarbejde mellem Europa-Kommissionen og de nationale parlamenter inden for den "politiske dialog", som blev lanceret af Kommissionens formand José Manuel Barroso i 2006 og siden udbygget i 2012³ i forbindelse med den tættere samordning af EU-landenes økonomiske politik inden for det europæiske semester. Europa-Parlamentet kræver at blive inddraget mere i denne politiske dialog af navnlig to grunde.

For det første fordi Parlamentet er medlovgiver på en del af den EU-lovgivning, som sætter rammerne for samordningen af EU-landenes økonomiske politikker inden for det europæiske semester – herunder six-packen og two-packen. Men der er også et mere "konstitutionelt" argument. Europa-Parlamentet betragter sig selv som EU-borgernes repræsentanter på det europæiske niveau og derfor som den eneste legitime instans, som kan føre

³ Den "udbyggede politiske dialog" blev aftalt med Kommissionen under dansk EU-formandskab og blev indskrevet i slutteksten fra COSAC-mødet i København i april 2012.

demokratisk kontrol med Kommissionen⁴. Nationale parlamenter skal derfor ikke blande sig, men holde sig til at kontrollere deres egne regeringer.

Trods bekymringen for at blive koblet af dialogen mellem de nationale parlamenter og Kommissionen, opfordrer Europa-Parlamentet alligevel Kommissionen til at *"besvare alle henvendelser fra de nationale parlamenter hurtigt og detaljeret"*. Europa-Parlamentet går dog ikke så vidt, at man i den forbindelse også tilskynder Kommissionen til at *"tage behørigt hensyn"* til de nationale parlamenters udtalelser, men nøjes med at opfordre EU-institutionerne til at se enhver udtalelse fra et nationalt parlament som en god mulighed for at *"få et bedre indtryk af, hvordan man bedst gennemfører målene i EU-lovgivningen"*.

III. Fælles forståelse for interparlamentarisk samarbejde

Endelig mener Europa-Parlamentet, at der er behov for et mere effektivt interparlamentarisk samarbejde i EU, da det er et velegnet middel til at fremme den europæiske integrationsproces, hvilket bl.a. kan bidrage til en mere gnidningsløs gennemførelse af EU-retten i national lovgivning.

Ifølge Europa-Parlamentet er det dog for tidligt at forsøge at vedtage en ny "fælles ramme" for det interparlamentariske samarbejde. I stedet skal man udvikle en "fælles forståelse" mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet om organiseringen af det interparlamentariske samarbejde. Samarbejdet mellem parlamenterne i EU har udviklet sig betragteligt de seneste år både for så vidt angår antallet af interparlamentariske fora og de spilleregler, der regulerer dem.

Hvad denne "fælles forståelse" mere specifikt skal gå ud på, siger Parlamentet ikke meget om. Konkrete forslag er der meget få af i betænkningen, som dog indeholder nogle få overordnede budskaber.

Europa-Parlamentet lægger f.eks. op til en skarp arbejdsdeling mellem de forskellige interparlamentariske konferencer, som hvis den gennemføres, risikere at tømme europaudvalgenes samarbejde i COSAC for indhold. F.eks. skal alle konkrete EU-lovgivningsspørgsmål drøftes på interparlamentariske møder i Europa-Parlamentet mellem de ansvarlige stående udvalg i Europa-Parlamentet og repræsentanter fra de nationale parlamenters fagud-

⁴ Idéen om EU's "dobbelte legitimitet" blev med Lissabontraktaten skrevet ind i TEU artikel 10, hvor det fastslås, at Europa-Parlamentet er borgernes direkte repræsentanter på EU-plan, mens medlemsstaterne repræsenteres af Det Europæiske Råd og Rådet. Sidstnævnte er demokratisk ansvarlige over for deres nationale parlamenter eller borgere.

valg. Udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål skal behandles i FUSP-konferencen og økonomiske og finanspolitiske debatter skal tages i den nye finanspolitiske konference (artikel 13 konferencen). Endelig bør spørgsmål om EU's politisamarbejde, Europol, drøftes i en særlig parlamentarisk arbejdsgruppe under Europa-Parlamentets Udvalg for Borgerlige Rettigheder og Frihedsrettigheder (LIBE) med deltagelse af repræsentanter for de nationale parlamenter.

	Antal pladser pr. NP	Antal pladser til EP
COSAC	6	6
Parlamentsformandskonference	1 (+1 for NP med tokammerssystemer)	1
FUSP-konferencen	6	16
Finanspolitisk Konference (forslag fra græsk formandskab)	Op til hvert enkelt parlament	Op til Europa-Parlament
Kontrol med Europol (EP-forslag)	1-2 pladser	56 (hele EP's udvalg)
Ad hoc møder mellem fagudvalgsformænd arrangeret af parlament i land med EU-formandskab	1-2	1-2
Ad hoc møder mellem EP-udvalg og fagudvalg arrangeret af EP	1-2	Hele EP's udvalg
Euromiddelhavsforsamlingen	3	49

En sådan arbejdsdeling vil i praksis betyde, at europaudvalgene ikke længere skal debattere konkrete EU-lovforslag eller økonomiske, finanspolitiske og udenrigspolitiske emner eller Europol på COSAC-møderne, da disse er dækket ind af ovenstående parlamentariske samarbejdsfora. COSAC bør i stedet som det udtrykkes i Europa-Parlamentets betænkning begrænse sig til at fungere som "forum for udveksling af synspunkter, information og bedste praksis vedrørende de praktiske aspekter af parlamentarisk kontrol".

Derudover er Europa-Parlamentet meget kritisk over for organiseringen af de uformelle møder for mindre grupper af parlamenter (clusters of Parliaments), som er blevet afholdt inden for det seneste års tid på bl.a. dansk initiativ. Europa-Parlamentets Forfatningsudvalg mener, at disse møder er i strid med både bogstav og ånd i traktaterne.

Til slut skal det nævnes, at Europa-Parlamentets betænkning slet ikke omtaler nogle af de normalt følsomme spørgsmål om fordelingen af delegerede i interparlamentariske fora mellem Europa-Parlamentet og de nationale parla-

menter eller Europa-Parlamentets rolle i forbindelse med forberedelsen og ledelsen af de interparlamentariske fora⁵.

IV. Konklusion

Europa-Parlamentet og EU-landenes nationale parlamenter vil allerede få lejlighed til at drøfte spørgsmålet om EU's demokratiske legitimitet og de nationale parlamenters rolle på COSAC-mødet i Athen den 15.-17. juni.

Hovedbudskabet fra Europa-Parlamentet i Casini-betænkningen er dog, at de nationale parlamenters væsentligste rolle i den europæiske beslutningsproces er at udøve parlamentarisk kontrol med deres regeringers EU-politik i medlemsstaterne. De skal ikke føre parlamentarisk kontrol med Kommissionen eller udvikle sig til medlovgivere i den europæiske lovgivningsproces – dog gerne medspillere.

Europa-Parlamentet vil gerne selv - som EU-borgernes direkte repræsentant - stå for den parlamentariske kontrol med Kommissionen.

Det må i det lys antages, at Europa-Parlamentet ikke støtter nogle af de centrale ideer, som er blevet fremlagt af nationale parlamenter i løbet af de seneste par år om f.eks. at give nationale parlamenter ret til at opfordre Kommissionen til at fremsætte forslag til EU-lovgivning på linje med Europa-Parlamentet og Rådet⁶ eller om indførelsen af et grønt kort, som gør det muligt for nationale parlamenter at forpligte Kommissionen til at revurdere indholdet af sine EU-lovforslag, hvis 1/3 af parlamenterne finder det ønskeligt.

Med venlig hilsen

Morten Knudsen
(3695)

⁵ I Parlamentsformandskonferencen og COSAC, som er fra henholdsvis 1988 og 1989 bygger sammensætningen på et ligestillingsprincip om, at alle parlamenter uanset størrelse skal have samme antal medlemmer. Heroverfor står de to nye parlamentariske konferencer om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og finanspolitiske spørgsmål, hvor Europa-Parlamentet har krævet en større repræsentation end de nationale parlamenter. I FUSP-konferencen har de nationale parlamenter accepteret, at Europa-Parlamentet får 16 pladser, mens forhandlingerne om sammensætningen af den finanspolitiske konference er gået i stå. I det seneste udkast til forretningsorden hedder det, at det enkelte parlament selv skal afgøre, hvor mange medlemmer man deltager med

⁶ Se TEUF artikel 225 og TEUF artikel 241.