

Til

Folketingets Europaudvalg

En ny rolle for de nationale parlamenter i EU?

De nationale parlamenteres rolle i den fremtidige europæiske arkitektur bliver et af hovedemnerne for COSAC-mødet i Stockholm den 20.-21. maj.

De nationale parlamenter spiller ganske vidst allerede en vigtig rolle i EU-samarbejdet, idet bl.a. alle traktatændringer og optagelsen af nye medlemslande skal godkendes af de nationale parlamenter. Det er ligeledes de nationale parlamenter, der gennemfører EU-direktiver i nationale love. Endelig er de nationale parlamenteres samarbejde i COSAC blevet en formaliseret del af EU-samarbejdet, og de kan herfra udtale sig om alle spørgsmål vedrørende EU's lovgivningsvirk. Nogle medlemsstater mener imidlertid, at nationale parlamenter kan bidrage yderligere til at styrke EU's demokratiske legitimitet.

EU's stats- og regeringschefer har derfor i Nice besluttet, at man skal se nærmere på de nationale parlamenteres rolle i det fremtidige europæiske samarbejde. En regeringskonference skal i 2004 se på dette spørgsmål sammen med mindst tre andre emner, der tilsammen går under overskrifterne: "unionens fremtid" eller "post-Nice-dagsordenen".

Erklæring nummer 23 til Nicetraktaten der handler om "Unionens fremtid" fastslår, at man på denne regeringskonference i hvert fald skal debattere følgende:

- en mere præcis afgrænsning af kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne
- status for EU's charter om grundlæggende rettigheder
- en forenkling af traktaterne med henblik på at gøre dem lettere at forstå uden at ændre deres indhold
- de nationale parlamenteres rolle i den europæiske arkitektur.

Nogle medlemslande har dog allerede tilkendegivet, at de ønsker en udvidet dagsordenen for regeringskonferencen, så også andre emner kan diskuteres. Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen har ikke overraskende støttet dette synspunkt. Bl.a. den franske EU-kommissær Michel Barnier har talt om, at dette kan blive den sidste regeringskonference, og at man derfor skal drøfte Unionens "finalité" eller endemål.

Allerede på det kommende EU-topmøde i Göteborg i juni skal stats- og regeringscheferne afgive den første rapport om, hvordan man kan organisere en bred debat om Unionens fremtid. Det er så meningen, at det Europæiske Råd på topmødet i Laeken i december 2001 skal vedtage en erklæring, der fastlægger køreplanen for arbejdet med forberedelserne af regeringskonferencen i 2004.

Debatten om Unionens fremtid og de nationale parlamenter rolle er i gang

Debatten om Unionens fremtid og de nationale parlamenters rolle i EU-samarbejdet har imidlertid været i gang, længe inden stats- og regeringscheferne i Nice besluttede, at en sådan debat skulle finde sted. En lang række prominente personligheder har siden foråret 2000 holdt taler om disse vigtige spørgsmål og er i den forbindelse kommet ind på spørgsmålet om en ny rolle for de nationale parlamenter i EU.

Den tyske udenrigsminister Joschka Fischer var den første til at tage ordet. I en tale på det gamle østtyske Humboldt Universitet i Berlin den 12. maj sidste år slog han til lyd for dannelsen af en europæisk føderation udstyret med et lovgivende tokammersystem med medlemmer af de nationale parlamenter repræsenteret i det ene kammer. Talen blev ganske vidst holdt af Fischer i hans egenskab som privatperson – ikke som tysk udenrigsminister – men var d til at sætte gang i en offentlig debat om Unionens fremtid blandt højtstående repræsentanter fra EU-landene. Siden har stats- og regeringschefer fra bl.a. Frankrig, Storbritannien, Finland, Italien og Belgien bidraget til denne debat.

Flere af talerne har foreslået oprettelsen af et parlamentarisk tokammersystem. Nogle har ønsket at inddrage de nationale parlamenter i et sådant system, mens andre har ønsket et tokammersystem bygget op om Europa-Parlamentet og Ministerrådet. Forslagene kredser her om mindst tre forskellige funktioner til de nationale parlamenter:

- oprettelsen af et lovgivende førstekammer bestående af repræsentanter, der også er medlemmer af de nationale parlamenter – som det var tilfældet i perioden før 1979 (Fischer).
- oprettelsen af et andetkammeret til Europa-Parlamentet (eller tredjekammer) som skal kontrollere at nærhedsprincippet bliver overholdt (Blair, Patten)
- Ingen ny rolle til de nationale parlamenter. I stedet udbygges det eksisterende tokammersystem med Europa-Parlamentet og Rådet. Rådet omdannes til et egentligt overhus (Rau, Schröder, Lipponen).

I det følgende vil der blive givet en kortfattet præsentation af synspunkterne i nogle af de vigtigste taler fra disse højtstående politiske personligheder.

Tyskland:

Den tyske udenrigsminister Joschka Fischer lagde for med sin tale på Humboldt Universitet. Fischer argumenterede her for, at et europæisk parlament skal være baseret på såvel et Europa af nationalstater som et borgernes Europa. Dette gøres, ifølge Fischer, bedst ved at etablere et parlamentarisk tokammersystem, der bringer de forskellige nationale politiske eliter samt deres nationale offentligheder sammen. Det direkte valgte førstekammer skal derfor bestå af medlemmer, som også sidder i de nationale parlamenter, mens andetkammeret skal erstatte Ministerrådet og fungere som en slags amerikansk Senat eller statskammer à la det tyske Forbundsråd.

Den tyske Forbundspræsident Johannes Rau støttede også ideen om et europæisk parlament med to kamre i en tale i Europa-Parlamentet den 4. april 2001. Rau mente ligesom Fischer, at Ministerrådet skal erstattes af et statskammer, hvor medlemsstaternes repræsentation er sikret. Rau foreslog dog ikke nogen rolle for medlemmerne af de nationale parlamenter i det europæiske førstekammer. Ifølge Rau bør dette udgøres af Europa-Parlamentet.

Det seneste udspil om "Unionens fremtid" fra Tyskland kom den 30. april fra den tyske forbundskansler Gerhard Schröders parti SPD. Dokumentet skal drøftes af partiets medlemmer på en partidag den 19.-23. november i Nürnberg. Udspillet har fået en omfattende dækning i både den danske, britiske og franske presse. Der foreslås her tilsyneladende en skarpere opdeling mellem EU's udøvende og lovgivende funktioner. Europa-Kommissionen skal gøres til en "stærk udøvende myndighed", mens Ministerrådet omdannes til et lovgivende andetkammer (overhus), der sammen med Europa-Parlamentet skal udgøre EU's lovgivende myndighed. Europa-Parlamentet skal desuden overdrages myndighed over hele budgettet.

SPD-udspillet sigter på en klar styrkelse af Europa-Kommissionen og Parlamentet, mens Ministerrådet, hvor de enkelte medlemsstater er repræsenteret, tilsyneladende vil blive svækket, hvis det omdannes til en slags overhus og dermed fratages sine udøvende beføjelser. SPD-dokumentet tildeler - ligesom Johannes

Rau - ikke de nationale parlamenter nogen rolle i den fremtidige institutionelle struktur. Joschka Fischers private tanker fra Humboldt-talen synes således at være på vej til at blive trukket i land af det dominerende regeringsparti SPD.

SPD-oplægget er imidlertid overordentligt kortfattet og mangler detaljer. Før detaljerne kommer på bordet, kan der næppe foretages nogen præcis analyse.

Frankrig:

Frankrig har endnu ikke reageret på SPD-oplægget, men talsmænd for Lionel Jospin har (flere gange) annonceret, at den franske statsministers tale om "Unionens fremtid" vil komme i den nærmeste fremtid. Den franske europaminister Pierre Moscovici kaldte dog SPD-oplægget for ubalanceret og vurderede, at det gik meget langt i tysk retning, hvilket vil sige med føderalistisk kurs. Som den franske europaminister udtrykte det overfor Le Monde tidligere på m& aring;neden: "Jeg mener ikke dette (den føderale model) er det centrale ved det at tænke europæisk. Jeg går ind for mere integration, men vi må respektere regeringernes position som repræsentanter for både folkene og staterne. Staterne kan ikke blot reduceres til Europa-Parlamentets andetkammer". At Paris lægger vægt på, at staterne og regeringerne fortsat skal spille førsteviolin i udviklingen af det europæiske samarbejde, synes der næppe at være tvivl om. Også den franske præsident, Jacques Chirac, styrede efter denne kurs, da han i en tale i den tyske Forbundsdag den 27. juni sidste år talte om Unionens fremtid. Selvom Chirac erklærede, at han er tilhænger af en europæisk forfatning, var det næppe det, der lå den franske præsident mest på hjertet. Chirac talte derimod meget om mellemstatslighed. Fischers idéer om en EU-regering eller et parlam entarisk tokammersystem blev ikke nævnt med et ord. I stedet koncentrerede Chirac sig om muligheden for at bringe mere "fleksibilitet" ind i EU-samarbejdet, så en gruppe af "pioner-lande" (regeringer) kan gå videre i den europæiske integrationsproces og efterlade mere tøvende lande tilbage. Chirac nævnte koordinering af den økonomiske politik samt forsvars- og sikkerhedspolitikken som mulige emner for et sådant "tættere samarbejde mellem pioner-lande".

Chirac leverede desuden et stød i mellemgulvet til Europa-Kommissionen ved at foreslå oprettelsen af et særligt "sekretariat" til betjeningen af de lande, der ønsker at gå videre i samarbejdet. Mange i Bruxelles så dette som et forsvar for "mellemstatsligt samarbejde" og som et anslag fra Paris mod "fællesskabsmetoden" og Europa-Kommissionen.

Storbritannien:

Den britiske premierminister Tony Blair valgte at lancere sin tale om "EU fremtidige udvikling" i den polske hovedstad Warszawa fredag den 6. oktober sidste år. Blair afviste her idéen om en EU-forfatning. I stedet foreslog Blair, at man udarbejder en slags kompetencekatalog eller "Charter of Competences", der fastslår hvad der er EU-kompetence og hvad der er national kompetence, og som sikrer, at EU-institutionerne overholder nærhedsprincippet. Ifø lge Blair skal kataloget være et politisk dokument og ikke en juridisk bindende tekst. Det skal derfor ikke kontrolleres af en domstol, men af en parlamentarisk forsamling bestående af repræsentanter fra de nationale parlamenter. Denne forsamling er altså ikke tænkt som lovgiver hos Blair, men som en instans, der skal kontrollere, om EU's institutioner overholder nærhedsprincippet. Blair foreslog desuden, at forsamlingen også kan spille en rolle i forbindelse "tilsynet" med EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Det konservative oppositionsparti i Storbritannien har ikke udsendt noget oplæg om "Unionens fremtid". Partiet har dog i sit nye valgmanifest tilkendegivet, at man er imod Nicetraktaten, fordi den indfører flertalsafgørelser i Ministerrådet på nye samarbejdsområder i EU. En anden kendt britisk konservativ, EU-kommissær for udenrigsanliggender, Chris Patten, har imidlertid givet sit personlige bidrag. I en tale på Trinity College i Oxford den 26. oktober 2000 tilsluttede Patten sig Blairs ideer om oprettelsen af en forsamling af nationale parlamentarikere til at kontrollere overholdelsen af nærhedsprincippet.

Patten tilføjede, at man bør overveje at give et signal til borgerne om, at vi nu er ved at være ved vejs ende med hensyn til at ændre på balancen mellem national kompetence og EU-kompetence. Patten foreslår dette

gjort ved at fjerne målsætningen i EU-traktaterne om "en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk".

Finland:

Den finske statsminister Paavo Lipponen har engageret sig stærkt i debatten om Unionens fremtid. Lipponen har allerede holdt taler både for nyligt den 9. april 2001 på Firenze-instituttet og sidste år i november på "College of Europe" i Brygge. Lipponen kommenterede desuden Schröders SPD-dokument i et indlæg i Finlands største regionale avis "Turun Sanomat" den 15. maj.

Lipponen hører ikke til dem, der støtter idéen om at etablere et andetkammer eller tredjekammer i EU med medlemmer fra de nationale parlamenter. Han frygter, at man risikerer at skabe mere uigennemsigtige og mindre effektive beslutningsprocedurer i EU, hvis man etablerer nye lag i EU's beslutningsstruktur. Den finske statsminister mener i stedet for, at man bør diskutere, hvordan de nationale parlamenter kan styrke deres rolle i forbindelse med fastlæggelsen af den næle EU-politik.

Lipponen mener ligeledes, at de nationale parlamenter skal spille en central rolle i forbindelse med udviklingen af fremtidens EU-samarbejde. Dette skal ske i et konvent bestående af repræsentanter fra de nationale parlamenter og regeringer, repræsentanter fra ansøgerlandene, samt Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen. Konventet skal inden sommeren 2003 udarbejde en rapport med konkrete forslag og valgmuligheder, som en regeringskonference i 2004 så kan bruge som grundlag for fastlæggelsen af en ny forfatningstraktat eller forfatning for EU.

Lipponen støtter ikke idéen om et kompetencekatalog, der afgrænser kompetencen mellem EU og medlemsstaterne. I Firenze-talen udtrykte Lipponen stærk tvivl om det formålstjenestlige ved et sådant forslag. "Unionen handler ikke så meget om en klar afgrænsning af kompetencen mellem EU og medlemsstaterne, men mere om, at medlemsstaterne og EU deler visse kompetencer", erklærede Lipponen.

Sverige:

Et andet nordisk men noget mere fåmælt bud på EU's fremtidige udvikling kom fra den svenske statsminister Göran Persson, da han den 1. februar i år talte for "Center for European Policy Studies". Persson opfordrede her EU til at koncentrere sig om de problemer, som bekymrer borgerne i hverdagen såsom bl.a. miljø, fødevarersikkerhed og forbrugerbeskyttelse, i stedet for at ombygge hele Unionens institutionelle arkitektur.

Om en ny rolle for de nationale parlamenter i EU konstaterede Persson blot, at der i EU-traktaterne kan gøres mere for at sikre de nationale parlaments indflydelse på EU's lovforslag. Han kaldte idéen om et parlamentarisk andetkammer for "en mere radikal reform".

Persson støttede idéen om at lave en klarere afgrænsning mellem EU's og medlemslandenes kompetence, men understregede, at det skal ske på en måde, der ikke underminerer EU's eksisterende lovgivning eller fratager Unionen muligheden for at handle i fremtiden.

Den svenske Rigsdag vedtog den 9. maj en resolution om Unionens fremtid. Resolutionen er baseret på en 80 sider betænkning udarbejdet af Rigsdagens udvalg for forfatningsspørgsmål og udenrigsudvalget.

I betænkningen foreslås bl.a., at COSAC udnyttes til de fremtidige debatter om Unionens fremtid, da man på den måde får inddraget de nationale parlamenter i debatten.

Europa-Parlamentet:

Europa-Parlamentet skal udtale sig om Unionens fremtid den 30-31. maj på dets minisession i Bruxelles. Parlamentets betænkning om dette spørgsmål blev vedtaget af dets forfatningsudvalg den 3. maj.

Betænkningen indeholder ikke mange ord om de nationale parlamenters rolle i fremtidens EU. Parlamentet har planlagt udarbejdelsen af en speciel betænkning om dette. Ordfører for arbejdet bliver forfatningsudvalgets italienske formand Giorgio Napolitano.

Der synes dog at være en vis nervøsitet i Europa-Parlamentets forfatningsudvalg over, hvad Nicetraktatens krav om at diskutere "de nationale parlamenters rolle i den europæiske arkitektur" kan føre til. Bl.a. Giorgio Napolitano og det prominente britiske Labour medlem Richard Corbett har på et møde i forfatningsudvalget udtrykt betydelig skepsis overfor ideen om opbygningen af et andetkammer i Europa-Parlamentet med medlemmer fra de nationale parlamenter.<>

Europa-Kommissionen:

Ideen om et kompetencekatalog og ønsket om at tildele de nationale parlamenter en ny rolle i den europæiske arkitektur bekymrer også Europa-Kommissionens formand Romano Prodi og EU-kommissærer Michel Barnier. Barnier har i Europa-Parlamentet advaret mod, at disse emner kan betyde tilbageskridt for den europæiske integrationsproces.

Michel Barnier afviste også idéen om at oprette et "andetkammer" af nationale parlamentsmedlemmer på et seminar i Europa-Parlamentet den 20. marts – som i øvrigt havde deltagelse af medlemmer fra de nationale parlamenter.

Romano Prodi foreslog på samme møde, at man bør satse på at styrke de nationale parlamenters rolle i forhold til EU-politikken ved, at de udøver en stærkere kontrol med regeringerne i Ministerrådet.

Bred folkelig debat om "Unionens fremtid"

Debatten om Unionens fremtid og en ny rolle for de nationale parlamenter i EU er således godt i gang blandt de europæiske beslutningstagere.

EU-landenes stats- og regeringschefer ønsker imidlertid også en bred folkelig debat i hele Europa om EU's fremtidige udvikling. Denne debat blev officielt søsat den 7. marts på Europaskolen i Bruxelles under tilstedeværelsen af det svenske EU-formandskab, det kommende belgiske EU-formandskab samt Europa-Kommissionen og Europa-Parlamentet. Ifølge Nicetraktaten skal disse fire organisere en bred og dybtgående debat om "Unionens fremtid" som forberede til regeringskonferencen i 2004. Man lancerede i samme forbindelse en særlig hjemmeside om "Unionens fremtid", hvor enhver borger kan sende indlæg og kommentarer til.

Debatten skal også inddrage EU-landenes nationale parlamenter samt ansøgerlandene fra Øst- og Centraleuropa og Malta og Cypern.

Et nyt konvent

Europa-Parlamentet, Europa-Kommissionen og flere medlemsstater har i den forbindelse foreslået, at der etableres en særlig forsamling eller "konvent" af repræsentanter fra de nationale parlamenter og regeringer samt Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen, der skal forberede regeringskonferencen i 2004. Den tyske Forbundsdays europaudvalg har også støttet denne idé.

Kommissionen forestiller sig, at forsamlingen skal kunne påbegynde sit arbejde efter Laeken-topmødet i december 2001. Arbejdet i forsamlingen skal forløbe i hele 2002 og i begyndelsen af 2003. Kommissionen håber, at regeringskonferencen derefter kan afholdes allerede i efteråret 2003 eller senest i foråret 2004. Begrundelsen for en sådan fremskyndelse er, at der både indsættes en ny Kommission og vælges et nyt Europa-Parlamentet i sommeren 2004, hvilket ifølge Kommissionen vil betyde, at de to institutioner vil lægge underdrejet i denne periode.

EU-landenes regeringer har endnu ikke taget stilling til ønsket om at nedsætte en sådan forsamling eller konvent. Det fungerende svenske EU-formandskab har udtalt sig en smule tøvende overfor idéen, som ifølge den svenske udenrigsminister Anna Lindh rummer både fordele og ulemper. Landene har heller ikke kommenteret ønsket om at afholde regeringskonferencen allerede i 2003 eller foråret 2004.

Inddragelse af ansøgerlandene

Et spørgsmål, som er blevet rejst flere gange, er hvordan man bedst inddrager de 12 ansøgerlande i debatten om Unionens fremtidige udvikling. Det ligger fast, at de ansøgerlande, der har afsluttet forhandlinger om optagelse, vil blive indbudt til at deltage i regeringskonferencen, mens ansøgerlande, der endnu ikke er nået så langt, vil blive indbudt som observatører.

Landenes deltagelse i et eventuel konvent ligger naturligvis ikke fast, idet der endnu ikke er truffet beslutning om at nedsætte et konvent. Erklæring nr. 23 til Nicetraktaten fastslår dog, at ansøgerlandene skal inddrages i det forberedende arbejde. Den finske statsminister Paavo Lipponen har foreslået, at landene deltager i Konventet, mens andre er mere tvetydige med hensyn til ansøgerlandes rolle i denne indledende fase.

Det skal understreges, at afslutningen af regeringskonferencen i 2004 ikke er nogen betingelse for optagelsen af de første ansøgerlande i EU. Det slås fast i Nicetraktaten.

Med venlig hilsen

Morten Knudsen