

## BILAG 2

### Europaudvalgets formand

Folketinget - Christiansborg

## Den fælles beslutningsprocedure - udfordringer for de nationale parlamenter

Siden indførelsen af den fælles beslutningsprocedure ved Maastricht-traktaten, dens tilpasning ved Amsterdam-traktaten og dens udvidelse ved Nice-traktaten, er Europa-Parlamentets indflydelse på udformningen af EU's politikker steget markant. Europa-Parlamentet er blevet en ligeværdig partner med Rådet, for så vidt angår lovgivningsbeføjelser på over halvdelen af EU's lovgivning. Den fælles beslutningsprocedure stiller dog, i henhold til den parlamentariske kontrol af EU-politikken, de nationale parlamenter over for nye udfordringer.

Før introduktionen af den fælles beslutningsprocedure og tilpasningen af denne, var Rådet den primære lovgivningsmyndighed indenfor EU's institutionelle rammer. De nationale parlamenter kunne derfor gennemføre en parlamentarisk kontrol af EU-lovgivning ved at kontrollere deres medlemmer af Rådet – dvs. deres respektive ministre. I dette ”ét-kammer” parlamentariske system, gav den direkte kontrol af regerings ministre, forud for møder i Rådet, de nationale parlamenter mulighed for at gennemføre en parlamentarisk kontrol over EU-lovgivning. Dermed fik parlamenterne også adgang til oplysninger om EU's lovgivningsproces.

Indførelsen af den fælles beslutningsprocedure har ikke gjort EU's lovgivningsproces mindre gennemsigtigt – Europa-Parlamentet er en meget åben institution, hvor offentligheden har adgang til alle møder, og hvor alle dokumenter er tilgængelige på Internettet. Men den fælles beslutningsprocedure har givet de nationale parlamenter et øget arbejdspress. Dette skyldes, at de nationale parlamenter, forud for den parlamentariske kontrol af ministre, nu også skal forholde sig til Europa-Parlamentets behandling af sager.

Udfordringen i at løfte denne opgave er med tiden, i takt med den reelle implementering af den fælles beslutningsprocedure, blevet større. De nationale parlamenter oplever i dag, at EU-lovgivning vedtages på et tidligere tidspunkt end førhen. Det skyldes, at Amsterdam-traktaten har åbnet op for muligheden af at vedtage lovgivning allerede efter

Europa-Parlamentets 1. læsning – dvs. på et tidspunkt, hvor Rådet endnu ikke har vedtaget en fælles holdning (den såkaldte ”fast-track procedure”).

Det ville derfor være en fordel for de nationale parlamenter at starte den parlamentariske kontrol af EU lovgivningen på et tidligere tidspunkt og samtidig, i forhold til lovgivningsprocessen, at være parate til at søge adgang til information direkte fra Europa-Parlamentet. Dette kan dog, som vist nedenfor, vise sig at være problematisk, da der ikke eksisterer formelle institutionelle rammer for Europa-Parlamentets og Rådets indgåelse af 1. læsningsaftaler.

## **1. læsningsaftaler**

Igennem de seneste fem år er indgåelsen af 1. læsningsaftaler steget betydeligt. I perioden 1999-2004 har Europa-Parlamentet vedtaget i alt 403 forslag under den fælles beslutningsprocedure, mens 115 af disse forslag, eller 28.5 %, blev vedtaget efter den 1. læsning i Europa-Parlamentet. Sidste år blev 41 forslag, eller 39 % af samtlige sager, vedtaget efter 1.læsning, og dette er en stigning i forhold til de foregående år. Der findes ikke offentlig tilgængelig information om, hvor mange af disse sager, der har været genstand for en politisk ”aftale” mellem Europa-Parlamentet og Rådet. Men en foreløbig undersøgelse udarbejdet af Folketinget<sup>[1]</sup> viser, at ud af de 115 forslag vedtaget, var der ingen ændringsforslag ved 39 af forslagene, ved 16 af forslagene blev der blot foretaget tekniske ændringer, og 33 af forslagene blev vedtaget efter indgåelse af en "aftale" mellem Europa-Parlamentet og Rådet. Ved 23 af forslagene var det ikke muligt at få oplyst, om der var indgået "aftale" eller ej, og i fire af sagerne var informationerne for uklare til at kunne vurdere det.

I de tilfælde, hvor årsagen til vedtagelse efter 1.læsning er, at der er tale om et politisk ikke-kontroversielt område, hvor der ikke vedtages ændringsforslag og blot få tekniske tilpasninger, må opgaven for de nationale parlamenter blot være at holde sig ajour med lovgivningsarbejdet. Men i de tilfælde, hvor der er tale om hurtig vedtagelse efter ”politiske aftaler” indgået mellem Europa-Parlamentet og Rådet (som Folketingets undersøgelse viser i mindst 33 af sagerne), er udfordringen for de nationale parlamenter langt større. Spørgsmålet er her: Hvordan kan de nationale parlamenter få adgang til information om disse aftaler, og hvordan kan de få indflydelse på disse?

## **Baggrund**

Et forslag kan vedtages efter Europa-Parlamentets 1. læsning, hvis Rådet godkender teksten, som Parlamentet har vedtaget den i plenum. Det betyder, at:

- Europa-Parlamentet og Rådet har godkendt Kommissionens oprindelige forslag

uden ændringer.

- Rådet har godkendt Europa-Parlamentets ændringsforslag til det oprindelige forslag,

**ELLER**

- Rådet og Europa-Parlamentet har indgået et kompromis inden Europa-Parlamentets behandling i plenum.

Ifølge håndbogen om den fælles beslutningsprocedure, udarbejdet af Rådet, kan formandskabet (for Rådet) begynde konsultationer med repræsentanter fra Europa-Parlamentet når ”...undersøgelsen af sagen er blevet moden (i Rådet)”.

Disse forhandlingsmøder finder sted i såkaldte trilogier mellem repræsentanter fra Rådet (formanden for arbejdsgruppen/eller formanden for Coreper), Parlamentets ordfører/eller formanden for det respektive parlamentariske udvalg og embedsmænd fra Kommissionen (Folketingets undersøgelse har dog vist, at Kommissionen ikke altid er repræsenteret i disse møder). Indgås der en aftale, vil parlamentets repræsentanter forsøge at få deres respektive udvalg og plenum til at godkende de aftalte ændringsforslag, og formandskabet vil forsøge at få aftalen igennem Rådets arbejdsgrupper og/eller Coreper og endelig Rådet.

Det bør bemærkes, at ordføreren/formanden for de relevante parlamentariske udvalg ikke nødvendigvis har et mandat fra deres udvalg. Faktisk eksisterer der hverken i traktaten eller den sekundære EU-lovgivning formelle procedurer om disse forhandlinger. Der er heller ikke indgået institutionelle aftaler for disse forhandlinger.

I forbindelse med implementeringen af Amsterdam-traktaten, blev der 4.maj 1999 vedtaget en fælles erklæring om den praktiske gennemførelse af den nye fælles beslutningsprocedure. I erklæringen fastlægges det, at der skal etableres ”passende kontakter” ved første- og andenbehandlingen af sagerne, med henblik på at afslutte lovgivningsprocessen så hurtigt som muligt.

Ifølge Aktivitetsrapporten fra Europa-Parlamentets delegationer til forligsudvalget (1999-2004)<sup>[2]</sup> ”(har) Parlamentet imidlertid endnu ikke haft nogen ensartet strategi, som har defineret sådanne kontacters beskaffenhed. Dette skyldes, at alle parlamentsudvalg har deres egen ”case-by-case” fremgangsmåde i forbindelse med uformelle møder og forhandlinger”.

Europa-Parlamentet er dog begyndt at undersøge hvordan proceduren for disse uformelle trilogier kan forbedres, og Europa-Parlamentets administration er i færd med at forberede et sæt retningslinjer for forhandlings- og aftaleprocedurer under første- og andenbehandlingen. Dette skal sikre bedre gennemsigtighed og kontinuitet.

## Konklusion

Der kan argumenteres for, at den stigende tendens til at indgå 1. læsningsaftaler er essentiel for effektiviteten og hastigheden af hele lovgivningsprocessen. Der kan dog også argumenteres for, at disse aftaler påvirker gennemsigtigheden af lovgivningsprocessen og EU's demokratiske legitimitet i en negativ retning. Proceduren har også konsekvenser for nationale parlamenter, hvor eksempelvis Folketinget er bekymret for konsekvenserne af disse aftaler for Europaudvalgets mandat-givning forud for møder i Rådet.

Den store stigning i antallet af politikområder, der ifølge forfatningstraktaten skal underlægges den fælles beslutningsprocedure (som er blevet omdøbt til den almindelige lovgivningsprocedure), kan medføre endnu flere 1. læsningsaftaler. Derfor, anbefales det, at COSAC i forbindelse med den følgende halvårslige rapport (udarbejdet af COSAC sekretariatet), beskæftiger sig mere indgående med denne problemstilling.

Undersøgelsen bør omfatte, men ikke nødvendigvis være begrænset til, følgende emner:

- Hvordan kan de nationale parlamenter få adgang til information om forslag, som kan være genstand for 1. læsningsaftaler?
- Er det muligt for de nationale parlamenter at følge forhandlinger i trilogierne?

[1] Jf. info-note 151 af den 18. juni 2004

[2] PE 287.644 som kan hentes på følgende adresse: [http://www.europarl.eu.int/code/information/activity\\_reports/activity-report\\_2004\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/code/information/activity_reports/activity-report_2004_en.pdf)