
FOLKETINGET



Europaudvalget
Folketingets repræsentant ved EU

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Dato: 9. september 2009

Tidlige beslutninger i EU's lovgivning

I. Den fælles beslutningstagen (Codecision) - Brug af Triloger

1. Indledning
2. Kommissionens initiativret
3. 1.- og tidlige 2. behandlingsaftaler
4. 2.-behandlingsaftaler
5. 3. behandling/Forligsudvalget

II. Konsekvenser af den hyppige brug af tidlige aftaler om lovgivningen i EU

6. Manglende åbenhed?
7. Manglende klarhed?

III. Kommissionen

IV. De nationale parlamenter

8. Evt. vanskeligheder for de nationale parlamenter
9. Evt. initiativer for øget inddragelse af de nationale parlamenter
10. Leverandører af information og kanaler til indflydelse
 - 10.1. Regeringer/Rådet
 - 10.2. Andre nationale parlamenter
 - 10.3. Europa-Parlamentet
 - 10.4. Kommissionen
11. Timing

V. Afslutning: Konklusion

1. Indledning

Den såkaldte "Fælles beslutningstagen", TEUF art. 251, blev indført ved Maastrichttraktaten i 1993, hvor den dækkede 15 politikområder, og ændret ved Amsterdamtraktaten i 1999 og ved Nice-traktaten (anvendelsesområdet) i 2003, og dækker i dag i alt 44 politikområder. Hvis Lissabontraktaten træder i kraft bliver proceduren til "Den almindelige lovgivningsprocedure", der vil dække 75 % af alle lovgivningsområder.

Ved **Amsterdamtraktaten** blev det muligt at afslutte lovgivningsproceduren ved 1. behandling (det var ikke muligt under Maastricht-traktaten). Muligheden er ligeledes nævnt i **inter-institutionelle aftaler** (senest af 13. juni 2007, 2007/C 145/02) om det praktiske forløb af proceduren for fælles beslutningstagen, hvorefter "Institutionerne samarbejder loyalt under hele proceduren med henblik på at tilnærme deres holdninger mest muligt til hinanden for derved at skabe mulighed for eventuelt at vedtage den pågældende retsakt på et tidligt stadium i proceduren"¹.

Dette har skabt grundlag for forhandlinger mellem lovgiverne (Rådet og Europa-Parlamentet) i de såkaldte **triloger**, hvor også Kommissionen deltager. Trilogerne starter normalt umiddelbart efter forslagernes fremsættelse, uformelle triloger nogle gange før.

2. Europa-Kommissionens initiativret

Kommissionen har ifølge traktaten **retten til at fremsætte forslag til lovgivning** (initiativretten), og denne kompetence er ikke blevet ændret ved de forskellige traktatvedtagelser, og bliver det heller ikke ved en evt. Lissabontraktat. Initiativretten er vigtig i den institutionelle balance, idet den giver Kommissionen mulighed for at beslutte indhold, hjemmel (iht. traktaten) og tidspunkt for fremsættelse af lovgivningsforslag.

I praksis er **Kommissionens eneret til at fremsætte forslag imidlertid begrænset**. Ofte er Kommissionens forslag "bestilt" af Det Europæiske Råd, eller af Rådet eller Europa-Parlamentet, bl.a. i henhold til art. 208, hvorefter Rådet kan anmode Kommissionen om at forelægge egnede forslag til opfyldelse af de fælles mål. Europa-Parlamentet har med held forsøgt lignende initiativ (5. bilforsikringsdirektiv, 2005/14/EC). Ligeledes indsætter lovgiverne nogle gange revisionsbestemmelser i lovgivningen, der forpligter Kommissio-

¹ Fælles erklæring om den praktiske gennemførelse af den fælles beslutningsprocedure (Den Europæiske Unions Tidende 2007/C 145/02)– <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:145:0005:0009:DA:PDF>

nen til at undersøge visse forhold i forbindelse med forslaget og fremsætte "egnede forslag" på et senere tidspunkt. Formuleringer, der formelt opretholder Kommissionens initiativret, men lægger politiske bindinger på Kommissionen.

Endelig sker der ofte ret store ændringer i forslagene under behandlingen i Råd og Parlament.

Kommissionen har kontakter til ordførere i Parlamentet og til formandskabet for at vurdere mulighederne for vedtagelse af konkrete forslag. Disse kontakter har ikke karakter af egentlige triloger, men er ofte en første kontakt mellem dem, der bliver de relevante operatører, når forslaget fremsættes.

Når Kommissionen beslutter at fremsætte et forslag, sendes det samtidigt til Rådet og Europa-Parlamentet (og til de nationale parlamenter iht. uformel aftale), hvilket starter den egentlige lovgivningsproces. Den kan indeholde tre behandlinger, men har oftest færre.

Endelig betyder brugen af 1. – og 2. behandlingsaftaler i praksis en begrænsning af Kommissionens mulighed for at ændre eller trække forslag tilbage, jfr. nedenfor under punkt III.

3. 1.- og tidlige 2.-behandlingsaftaler

Beslutningerne i Rådet og Europa-Parlamentet baserer sig på tætte kontakter mellem de to institutioner på flere forskellige niveauer af såvel politisk som administrativ karakter.

I begyndelsen af hvert formandskab holdes der **møder mellem formanden for Coreper** (normalt Coreper 1, der er ansvarlig for de fleste forslag under den fælles beslutningstagen) **og formændene for de berørte udvalg** i Parlamentet, hvor man drøfter prioriteringer og tidsplaner for behandlingen af forslag i det kommende ½ år.

Denne overordnede prioritering af allerede fremsatte og nye forslag kan give en indikation om, hvor der er bedst mulighed for at opnå en aftale mellem lovgiverne inden 1-behandlingen.

De såkaldte "**1.-behandlingsaftaler**" er aftaler mellem Rådet og Europa-Parlamentet om vedtagelse af forslag i forbindelse med 1. behandlingen i Parlamentet og den fælles holdning i Rådet. "**Tidlige 2.-behandlingsaftaler**" er aftaler, der indgås mellem de samme institutioner, efter 1. behandlingen i Parlamentet, men inden den fælles holdning i Rådet.

Forhandlingerne om sådanne aftaler, føres i en ret stor kreds: Dels i **formelle trilogier**, der udgøres af ordfører, skyggeordførere og koordinatore (evt. udvalgsformænd) fra Parlamentet, repræsentanter fra Rådet (Coreper eller en rådsarbejdsgruppe) samt Kommissionen på administrativt niveau. Dels i **uformelle trilogier** mellem stort set samme personkreds, men evt. med reduceret antal. Forud for trilogerne har der ofte været endnu mere uformelle kontakter mellem Parlamentets ordfører og formanden for Coreper (ambassadøren fra formandskabslandet).

Parlamentets forhandlere rapporterer tilbage til det relevante udvalg om forhandlingerne i trilogerne, ligesom det er oplyst, at Rådsekretariatet udarbejder et referat, som tilsendes medlemslandenes faste repræsentationer.

Forhandlingerne i trilogerne føres på baggrund af tilkendegivelser fra henholdsvis Rådet og Parlamentet.

For Rådets vedkommende føres forhandlingerne i trilogerne af formandskabets ambassadør på baggrund af et mandat fra COREPER. I Corepers mandat til formandskabet tages der højde for evt. udtalelser fra Rådet (normalt kun i vigtige sager) og behandlingen i Rådets arbejdsgrupper. Efter hvert trilogmøde rapporterer formandskabet tilbage til COREPER om udfaldet af forhandlingerne og får her justeret sit mandat, hvis der er behov for det. Både Coreper og arbejdsgrupperne handler naturligvis efter instruks fra deres respektive regeringer.

Rådet (specielt formationer, der mødes sjældnere) kan have vanskeligheder med at følge forhandlingerne i trilogerne, og det er derfor **Coreper, der er det centrale organ**, der tager stilling til Parlamentets ønsker om ændringer. Det kan også anses for uhensigtsmæssigt at debattere forhandlingerne i trilogerne, medens de står på, da Rådets møder er offentlige. Det hævdes således, at formandskabet kan afstå fra at optage forslag på Rådets dagsorden, hvis en åben debat kan skade forhandlingerne.

I Parlamentet har reglerne været mere flydende, og det har ofte forekommet, at aftaler er indgået, før behandlingen i respektive udvalg; men i maj måned i år har Parlamentet forsøgt en opstramning, idet de tidligere "Guidelines" nu er afløst af en "**Adfærdskodeks**", der bestemmer, at forhandlingerne i trilogerne som hovedregel **skal foregå på baggrund af vedtagelse i det relevante udvalg**. (Europa-Parlamentets Forretningsorden, juli 2009, bilag XX: Ad-

færdskodeks for forhandlinger i forbindelse med den fælles beslutningstagen²).

Umiddelbart kan det synes en **vanskelig opgave at opnå enighed** mellem Rådet og Parlamentet på et så tidligt tidspunkt i forhandlingerne. Ikke blot skal Råd og Parlament (måske) begrænse/ændre egne ændringsforslag; man skal også acceptere de ændringsforslag, som den anden part vil have med.

Der er imidlertid ofte en **fælles interesse** hos rådsformandskabets og Parlamentets forhandlere i at finde en løsning. Formandskabet ser gerne en lang liste af vedtagelser som tegn på et effektivt formandskab, og Parlamentet finder ofte, at det kan opnå bedre resultater i direkte, lukkede forhandlinger med formandskabet end ved at vedtage ændringsforslag, der behandles i det samlede Råd. Kommissionens holdning kan her være afgørende, idet Kommissionen kan tvinge Rådet til at træffe beslutning ved enstemmighed ved at afgive negativ udtalelse om ændringsforslag fra Parlamentet.

Motivationen til at fremme tidlige beslutninger i trilogerne styrkes også ved traktatens bestemmelser om, at der ved 1. behandlingen kun kræves simpelt flertal for at vedtage ændringsforslag, medens der ved 2. behandlingen kræves absolut flertal.

Det er den almindelige opfattelse, at **de reelle forhandlinger foregår i trilogerne** for senere at blive forelagt Coreper, Rådet og Parlamentet.

Omfanget af beslutningen truffet i disse tidlige triloger er steget betydeligt gennem de senere år.

De seneste tal fra Kommissionen viser, at antallet af 1.-behandlingsaftaler nu er oppe på 70 % af vedtagelser om lovgivningsforslag. Når hertil lægges de tidlige 2.-behandlingsaftaler er tallet over 80 %.

4. 2.-behandlingsaftaler

Aftaler i forbindelse med 2.-behandlingen bygger på resultatet af Parlamentets 1.-behandling og Rådets fælles holdning. Dette kan gøre mulighederne for en aftale lettere, men langt fra altid, da forhandlerne vil være mere bundne i deres opgave.

² Europa-Parlamentets Forretningsorden, juli 2009, bilag XX - <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20090714+0+DOC+PDF+V0//DA&language=DA#page=207>

I trilog-møderne er det som regel samme forhandlingsdelegation fra Parlamentet, medens forhandleren fra Coreper kan have skiftet som følge af de skiftende formandskaber.

5. 3.-behandling/Forligsprocedure

Lykkes det ikke at nå til enighed ved 1. eller 2. behandling, indkaldes der til møde i Forligsudvalget, der består af 27 repræsentanter fra medlemsstaterne, som regel med en minister fra formandskabet som formand, og 27 repræsentanter fra Europa-Parlamentet.

Europa-Parlamentets delegation ledes af én af dets tre næstformænd med særligt ansvar for møderne i Forligsudvalget. Med i Parlamentets delegation er ligeledes ordføreren og udvalgsformanden. Resten af pladserne besættes af de politiske grupper i henhold til deres størrelse.

Kommissionen deltager på kommissærniveau.

Også her foregår de konkrete forhandlinger i triloger efter samme mønster som ved 1. og 2. behandlingen, men **reglerne er mere formaliserede**, idet der foreskrives tæt kontakt mellem trilogforhandlerne og institutionernes delegerationer i Forligsudvalget. Et møde i Forligsudvalget forberedes f. eks. for Parlamentets vedkommende ved formøde i trilogdelegationen og et møde i den samlede parlamentsdelegation. Kommissionen deltager aktivt i møderne i Parlamentets delegation.

Udgangspunktet i forhandlingerne er Rådets fælles holdning og Parlamentets ændringsforslag fra 2. behandlingen.

Hvis der ikke opnås enighed om en fælles tekst, bortfalder forslaget.

II. Konsekvenser af den hyppige brug af tidlige aftaler om lovgivningen i EU

6. Manglende åbenhed?

Det er blevet kritiseret, at den store brug af 1.- og tidlige 2.-behandlingsaftaler svækker åbenheden og tilgængeligheden i EU's lovgivningsproces. Og det er da også korrekt, at behandlingen i såvel Rådet som Europa-Parlamentet varierer meget alt efter, om der foreligger en aftale før 1. behandlingen i Parlamentet eller ikke.

Behandlingen i Rådet kan starte med en åben, generel debat, men det sker normalt kun ved sager af større betydning. Det er derfor de lukkede møder i Coreper, der har størst betydning for forhandlingsmandatet til formandskabet

og godkendelse af et evt. resultat. Såfremt aftalen bliver godkendt i Coreper, kommer den på et rådsmøde til vedtagelse som A-punkt (= ingen debat), nogle gange på en anden rådsformation end den, der evt. tidligere har behandlet forslaget.

I **Europa-Parlamentet vil 1. behandlingen** (den eneste behandling) være præget af den indgåede aftale, og der vil kun i begrænset omfang blive givet udtryk for politisk stillingtagen – som regel fra de grupper, der ikke er med i aftalen.

Selv om lovgivningsprocessen i såvel Råd som Parlament er offentlig, hjælper det ikke meget på mulighederne for at følge processen og få indtryk af såvel nationale som partipolitiske forskelle. Dette kan påvirke offentlighedens opfattelse af lovgivningen i EU - specielt i Europa-Parlamentet, der gerne vil fremtræde som borgernes parlament og fremme en politisk debat på europæisk plan. Det er anført, at den store brug af de tidlige aftale, der træffes bag lukkede døre, begrænser vedtagelsernes demokratiske legitimitet.

Europa-Parlamentet erkender denne svaghed og har taget forskellige initiativer for at forbedre åbenheden i den lukkede proces.

De fleste **regler om åbenhed** i trilog-proceduren vedrører forligsproceduren (vedtaget da man troede, at denne var vigtigere end 1.-behandlingsaftalerne) og omhandler offentliggørelse af dokumenter på en særlig hjemmeside (på engelsk og fransk) og udsendelse af et nyhedsbrev ("Codecision Newsletter"). Det vigtige 4-kolonne dokument (Kommissionens oprindelige forslag, Parlamentets 1. behandling, Rådets fælles holdning og Parlamentets 2. behandling, ledsaget af Kommissionens bemærkninger), som bruges i forhandlingerne, er dog ikke offentligt. Man kan få det udleveret efter anmodning, men kun hvis Rådet og Parlamentet er enige herom.

Som nævnt ovenfor har Parlamentet i maj i år strammet op på de vejledende **regler om forhandlingerne i triloger** således at,

- ordføreren skal forelægge spørgsmålet om en mulig tidlig aftale med Rådet for det relevante udvalg, der skal træffe afgørelse om at starte forhandlingerne,
- som hovedregel skal de ændringsforslag, der er vedtaget i udvalget eller i plenum (ved 2.- og 3. behandlingsaftaler) danne grundlag for forhandlingerne med Rådet,
- udvalget kan prioritere Parlamentets krav og sætte en tidsfrist for forhandlingerne,
- efter hver trilog skal forhandlerne melde tilbage til udvalget om resultatet, og tekster, der er brugt i trilog-mødet, skal gøres tilgængelige for udvalget.

Der er dog vigtige **undtagelser til disse regler**, idet 1. behandlingsaftaler i særlige tilfælde kan indgås inden afstemningen i udvalget, samt at tilbagemeldingen til udvalget efter forhandlingerne af tidsmæssige grunde kan ske over for skyggeordførerne og koordinatorene, hvilket normalt vil sige bag lukkede døre.

I flere udvalg i Parlamentet (f. eks i Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse) er det udvalgsformanden, der leder forhandlingerne i trilogerne, og han/hun rapporterer tilbage til koordinatorene (hvis de ikke har deltaget i trilogrammet). Det er så op til koordinatorene at orientere de politiske grupper og skaffe opbakning til evt. vedtagelser. Denne praksis giver ikke muligheder for offentlig orientering gennem udvalget.

Endvidere har Formandskonferencen i Europa-Parlamentet (formanden og gruppeformændene) anbefalet en **"cooling-off period"** mellem afstemningen om et forslag i udvalget og afstemningen i plenum. Formandskonferencen foreslår en måned, hvor der vil være mulighed for, at de politiske grupper og plenarforsamlingen som helhed kan sætte sig ind i forslaget, som det foreligger efter den indgåede aftale.

I forbindelse med valget af **ny formand for Europa-Parlamentet** udtalte både den valgte formand (Jerzy Buzek) og hans modkandidat (Eva-Britt Svensson) sig imod den hyppige brug af 1. behandlingsaftaler. De ønskede større åbenhed i beslutningsprocessen. Buzek oplyste, at han fandt, at lovgivningsforslag altid skal have mindst to behandlinger i Parlamentet.

Foreholdt den manglende åbenhed i forhandlingerne i triologerne og det manglende politiske indhold i Europa-Parlamentets 1.-behandling, når der foreligger en 1.-behandlingsaftale, svarer Parlamentet, at dette **ikke adskiller sig fra forholdene i de nationale parlamenter**, der også har lukkede forhandlinger/forlig, der giver sig udtryk i lovforslag, der er enighed om før 1. behandling.

7. Manglende klarhed?

Det hævdes, at ønsket fra såvel Europa-Parlamentet som formandskabet om at få en god resultattavle i form af mange vedtagelser ved 1.-behandling kan medføre **manglende klarhed i de vedtagne lovtekster**.

Der er således et indbygget ønske om at finde veje til at overvinde vanskeligheder og nå en aftale, og der er forskellige veje til at nå hertil. Hvis f. eks. en konkret tekst skaber vanskeligheder, kan man måske blive enige om en formulering, hvor "skal" erstattes med "kan", eller der kan indsættes formuleringer, der ikke går i detaljer, men overlader det til dem, der skal gennemføre

lovgivningen (medlemsstaterne eller Kommissionen) at indføre "passende" eller "nødvendige" foranstaltninger. Eller der vedtages en erklæring om et politisk ønske til en evt. senere revision uden at dette skaber en juridisk forpligtelse, men alligevel forventes at have betydning.

Der foreligger ikke nogen undersøgelse af, om 1. behandlingsaftalerne rent faktisk har bevirket en større brug af mere uklare bestemmelser, men Den Europæiske Domstol har påpeget problemet generelt.

En mulig indikation kan være, at man ikke ser så mange 1.-behandlingsaftaler vedr. programmer og forslag, der indeholder bestemmelser om EU-finansiering. Krav til korrekte regnskaber og revision stiller krav til præcise tekster.

III. Kommissionen

Den hyppige brug af tidlige aftaler mellem Rådet og Europa-Parlamentet har **ændret Kommissionens rolle** i væsentlig omfang.

Den stigende andel af 1.-behandlingsaftaler og den heraf mere uformelle beslutningsprocedure stiller andre, mere politiske, krav til Kommissionen. Hvor man tidligere så Kommissionen som garant for lovgivningens kvalitet og overensstemmelse med traktaten, kræves det i dag tillige, at Kommissionen optræder som forligsskaber mellem lovgiverne, Rådet og Parlamentet.

Det kan være vanskeligt for Kommissionen, hævdes det, at finde sin rolle. I rådsmøderne optræder Kommissionen næsten som et sekretariat for formandskabet, medens Kommissionen i trilogerne skal optræde neutralt i relation til Rådet og Parlamentet.

De tætte kontakter mellem Rådet og Parlamentet i trilogerne (og inden da i uformelle møder) kan gøre det vanskeligt for Kommissionen at få indflydelse.

På den anden side er Kommissionen den **eneste institution, der deltager i alle møder** i relation til den fælles beslutningstagen. Det drejer sig om trilogerne (også de uformelle), udvalgsmøder i parlamentet, møder i Coreper og i Rådets arbejdsgrupper samt i møderne i Parlamentets forhandlingsdelegation i forligsproceduren.

Dette placerer Kommissionen centralt i forhandlingerne og øger mulighederne for indflydelse.

Desuden har Kommissionen visse **magtmidler** i henhold til traktaten. Kommissionen kan trække et forslag tilbage inden vedtagelse ved 1.-behandling. Der er uenighed, om Kommissionen kan trække forslag tilbage efter vedtagelse ved 2. behandling. Ved 3.-behandlingen er dette ikke længere muligt. Ligeledes kan Kommissionen "tvinge" Rådet til at træffe beslutning ved enstemmighed ved at gå imod Europa-Parlamentets ændringsforslag.

Kommissionen har i de senere år ikke trukket forslag tilbage, og det vil også være vanskeligt for Kommissionen, hvis der er enighed mellem Rådet og Parlamentet. Men muligheden for at gøre det kan også have betydning i forhandlingerne.

I det hele taget er det vurderingen, at Kommissionen i vidt omfang bestemmer sin egen indflydelse. Det er opfattelsen, at Kommissionen i specielt de seneste år har været meget tilbageholdende og ikke har ønsket at være i opposition til store lande i Rådet og vigtige grupper i Europa-Parlamentet

IV. De nationale parlamenter

8. Evt. vanskeligheder for de nationale parlamenter

De fleste nationale parlamenter har ikke reageret på den hyppige brug af de tidlige beslutninger i EU. Der er dog en voksende forståelse for, at denne praksis kan have stor betydning for behandlingen af EU-forslag i de nationale parlamenter.

Senest har **House of Lords** udsendt en rapport, hvor man konkluderer, **at de tidlige aftaler i trilogerne kan gøre det vanskeligt for nationale parlamenter at foretage en effektiv behandling af EU-forslag**. Som årsag anføres, - at den uformelle og uigennemsigtige beslutningsform gør det vanskeligt for de nationale parlamenter at følge behandlingen og give input til deres regeringer og - at Rådet kun repræsenteres af formandskabet, som har en tendens til lukkethed, hvilket gør det vanskeligt for alle andre regeringer (end formandskabet) at følge udviklingen i forhandlingerne og give udtryk for holdningerne i deres respektive nationale parlamenter.

Et andet element, der øger vanskelighederne for de nationale parlamenter, er, at forslagene i dag ofte **ændres væsentligt under behandlingen i trilogerne**. Kommissionens forslag opfattes ofte af Rådet og Parlamentet som "et 1. udkast og bliver næsten altid ændret" (tidl. MEP Richard Corbett).

Samlet kan de nævnte forhold indskrænke de nationale parlamenters muligheder for at følge lovgivningsprocessen i EU og øve indflydelse på resultatet,

hvis der ikke tages særlige initiativer til at forbedre parlamenternes tidlige og løbende inddragelse på en egnet måde. Hvis dette ikke sker, kan parlamenterne komme i den situation at skulle vælge mellem at godkende den tekst, der er opnået enighed om, eller blive nedstemt i Rådet.

Dette gælder både parlamenter, der giver indstillinger til deres regeringer i forbindelse med rådsmøderne (mandat-parlamenter – typisk DK), og de parlamenter, der forholder sig til Kommissionens forslag og gennem rapporter påvirker deres regeringer (rapport-parlamenter - typisk UK).

Mandaterne og de skriftlige indstillingerne må foreligge kort tid efter forslagernes fremsættelse for at have virkning i en evt. tidlig trilog. Da forhandlingssituationen på det tidspunkt er uklar, må mandaterne være rummelige for at tage højde for evt. (væsentlige) ændringer. Et for snævert mandat ville skade medlemsstatens forhandlingsmuligheder.

Som tidligere nævnt sker det, at forslag, der forhandles i triloger, ikke sættes på dagsordenen i Rådet. De nationale parlamenter (spec. mandat-parlamenterne) må derfor informeres på andre måder om de løbende forhandlinger i trilogerne. Her er forhandlingerne i Coreper centrale.

9. Evt. initiativer for øget inddragelse af de nationale parlamenter

De nationale parlamenters repræsentanter i Bruxelles har ved flere lejligheder drøftet mulighederne for, at de nationale parlamenter, der ønsker det, kan inddrages i den tidlige lovgivningsproces. Her er de to "i'er" centrale: Information og indflydelse.

10. Mulige leverandører af information og kanaler til indflydelse kan være: De nationale parlamenters respektive regeringer, andre nationale parlamenter, Europa-Parlamentet og Kommissionen. (Listen er naturligvis ikke udtømmende. De politiske partier har et stigende og væsentligt samarbejde på tværs af grænserne og med grupperne i Europa-Parlamentet. Dette emne behandles dog ikke i denne note).

10.1. Regeringer/Rådet

De nationale parlamenters nærmeste samarbejdspartner er deres regeringer. En sammenligning mellem medlemslandene viser store forskelle i omfang og udformning af dette samarbejde. Dette gør sig specielt gældende, når det drejer sig om behandling af 1.- behandlingsaftalerne.

- Nogle enkelte parlamenter har direkte **adgang til Coreper-dokumenter via deres regeringer** (Tyskland, Slovenien og Estland); andre parlamenter modtager information fra Coreper på andre måder eller slet ikke.

- Det franske parlament får **kopier af de rapporter**, der sendes fra den franske permanente repræsentation i Bruxelles til den franske regering (med nogle få undtagelser, oplyses det).

- To personer fra det franske parlaments administration (parlamentets udsendte repræsentanter i Bruxelles) har **kontor på den franske permanente EU-repræsentation**, hvor de har adgang til rådsdokumenter, som de kan sende til det franske parlament. UK House of Lords foreslår i sin rapport om Codecision en lignende ordning for det engelske parlaments repræsentanter i Bruxelles.

- House of Lords ønsker at blive **informeret om forhandlingerne i Coreper** om de forslag, de har under behandling. Ligeledes vil man have **information forud for en beslutning i Coreper** om at sende et **brev til Europa-Parlamentets formand om Rådets accept af Parlamentets ændringsforslag**.

- House of Lords ønsker også adgang til de **dokumenter, der er betegnet som LIMITE**. Disse dokumenter er interne arbejdsdokumenter i Rådet, men betegnelsen LIMITE er ikke en sikkerheds klassifikation, men bestemmende for modtagerkredsen. Det kan være dokumenter fra Coreper, der indeholder en vurdering fra Den Juridiske Tjeneste, indeholder oplysninger om medlemsstaters holdninger eller er udkast til forslag om lovgivning eller ændring heraf. Hensynet er, at offentliggørelse af disse dokumenter ikke må underminere institutionernes beslutningsproces. De omdeles til de nationale regeringers administrationer i medlemsstaterne. Det nævnes i rapporten fra House of Lords, at den franske regering fortolker LIMITE klausulen således, at dokumenterne kan gives til det franske parlament.

10.2. Andre nationale parlamenter

Samarbejdet mellem de nationale parlamenter har primært bestået i udveksling af generelle informationer om bedste praksis vedr. parlamenterne behandling af EU-emner samt om de forslag, der udvælges af COSAC til subsidiaritets-prøvelse.

Det er blandt de udsendte repræsentanter i Bruxelles en udbredt opfattelse, at de nationale parlamenter vil kunne vinde meget ved en **øget informationsudveksling** tidligt i lovgivningsprocessen. Dette gælder ikke blot om subsidiaritet (som hjemlet i en evt. Lissabontraktat), men om behandlingen af de konkrete forslag.

En sådan tidlig informationsudveksling om mulige problemer i et nationalt parlament vil kunne påvirke andre parlamenter, som vil kunne påvirke deres respektive ministre, således at gennemslagskraften i Rådet forstærkes.

IPEX er her et nødvendigt, men ikke tilstrækkeligt redskab. COSAC har peget på et mere formaliseret samarbejde mellem de udsendte repræsentanter i Bruxelles. Det vil i givet fald kunne finde sted mellem de parlamenter, der ønsker at deltage.

10.3. Europa-Parlamentet

Som nævnt er **ordføreren, udvalgsformanden og koordinatorene** vigtige personer i Europa-Parlamentet, da de deltager i trilogerne. En kontakt til disse kan have stor betydning for de nationale parlamentets muligheder for information og indflydelse.

Europa-Parlamentet inviterer de nationale parlamenter til **møder i Bruxelles** om vigtige, men ofte meget generelle emner. En del nationale parlamenter har tilkendegivet over for Europa-Parlamentet, at man ikke finder disse møder gavnlige.

Europa-Parlamentet vil derfor i højere grad arrangere **møder med de relevante udvalg**. F. eks vil Europa-Parlamentets udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) invitere de nationale parlamenter til et møde om Stockholm-programmet, før de stemmer om deres betænkning, hvilket er noget nyt!

På det **administrative plan** giver Europa-Parlamentet ikke mange oplysninger om arbejdet med 1.-behandlingsaftalerne. Det kunne man gøre, hvis man ville. Det vil være muligt at informere om tidspunkt for trilogerne og – efter det første møde – om tidsplanen for behandlingen af konkrete forslag og evt. muligheder for en aftale. Disse informationer findes, men er ikke tilgængelige. Offentliggørelse vil ikke skade forhandlingerne.

10.4. Kommissionen

Kommissionen anbefaler, at de nationale parlamenter gør deres indflydelse gældende gennem **behandling af Kommissionens høringsdokumenter** (bl.a. grøn- og hvidbøger). Flere nationale parlamenter gør dette.

Derudover giver det såkaldte "**Barroso-initiativ**" de nationale parlamenter mulighed for at kommentere Kommissionens forslag gennem hele forhandlingsforløbet, og Lissabontraktaten (hvis den træder i kraft) giver i de første 8 uger efter fremsættelsen mulighed for indsigelser mod forslag ud fra subsidiaritets-hensyn.

Her igen vil henvendelser fra **flere nationale parlamenter** have en større indflydelse, og en koordination af holdningerne fra de nationale parlamenter, der vil deltage, kan være gavnlig.

11. Timing

Tidspunktet for input fra de nationale parlamenter er afgørende. F. eks. har Kommissionen oplyst, at henvendelser fra nationale parlamenter, der modtages i slutfasen af forhandlingerne om en 1.-behandlingsaftale, næppe vil få nogen betydning. Derfor er det vigtigt, at de nationale parlamenter har et vist kendskab til dette tidspunkt.

Når man vurderer de nationale parlameters muligheder for indflydelse på 1.-behandlingsaftaler er der specielt følgende **tidspunkter i forhandlingsforløbet, der har relevans:**

- Når **Coreper holder sin første debat** om et forslag til lovgivning, altså inden der gives mandat til formandskabet til at indlede forhandlingerne.
- Når **ordføreren i Europa-Parlamentet præsenterer sit første udkast** til betænkning for det relevante udvalg.
- **Det første triløgmøde**, hvor forhandlerne drøfter problemer og mulighederne for at nå til enighed og laver en tidsplan, der tager hensyn hertil.
- Når **Rådet formelt meddeler Europa-Parlamentet**, at det vil acceptere (visse af) Parlamentets ændringsforslag.

V. Afslutning: Konklusion

Der er blandt de personer, der arbejder med den fælles beslutningstagen, ingen tvivl om, at 1.-behandlingsaftaler fortsat vil udgøre en **væsentlig del af de lovgivningsmæssige beslutninger.**

Dette skyldes bl.a., at 1.-behandlingen betragtes som den mest effektive procedure, da de gældende regler begrænser mulighederne for nye eller ændrede ændringsforslag ved de senere behandlinger. Aftaler ved 1.-behandlingen stiller både ordføreren og formandskabet friere og giver dem større indflydelse.

Der er tvivl om, hvorvidt en **evt. ikrafttræden af Lissabontraktaten** vil bevirke en stigning i antallet af 1.-behandlingsaftaler eller det modsatte. Ser man på de udvalg i Europa-Parlamentet, der har den største procentdel 1.-behandlingsaftaler, er det netop de udvalg, der får flere forslag ved Lissabontraktatens udvidelse af området for fælles beslutningstagen. Et andet synspunkt er, at man med en andel af 1.-behandlingsaftaler på 70 % har nået et maksimum, der ikke kan overskrides.

De nationale parlamenter må tilpasse sig den ændrede beslutningsform, hvis de vil have indflydelse på lovgivningen i EU. Samarbejdet med de nationale parlamenteres respektive regeringer er grundlæggende, men samarbejdet med andre nationale parlamenter, Europa-Parlamentet og Kommissionen har muligheder for udvikling og styrkelse.

Der er behov for en **samlet oversigt over de nationale parlamenteres behandling** af de tidlige beslutninger i EU. Det gælder specielt oplysninger om de informationer (indhold og tid), som parlamenterne har til rådighed. Dette er en opgave for COSAC-sekretariatet, og både Danmark og UK har fremført ønsket om, at COSAC foretager sådan en undersøgelse, med desværre har ønsket ikke nydt fremme hos det svenske formandskab.

Øget informationsudveksling og større kontakt til institutionerne og andre parlamenter kræver **tekster på engelsk eller fransk**. For nationale parlamenter fra små sprogområder betyder det, at beslutninger (eller resumeer heraf) om EU-forslag må oversættes i større omfang end i dag.

Overordnet betragtet er de nationale parlamenteres rolle ganske særpræget.

Der er (næsten) ingen, der betragter de nationale parlamenter som en del af magtstrukturen i beslutningerne på EU-plan:

- Ikke Kommissionen, der kunne bruge de nationale parlamenter til at styrke sin position over for Rådet og Europa-Parlamentet
- Ikke Europa-Parlamentet, der kunne bruge de nationale parlamenteres indflydelse på egen minister i sine forhandlinger med Rådet (og Kommissionen)
- Ikke regeringerne, der kunne bruge de nationale parlamenter til at få indflydelse på andre landes regeringer og endelig
- Heller ikke blandt de nationale parlamenter selv, der stadig har vanskeligheder med at skabe et hurtigt, effektivt samarbejde om de konkrete lovgivningsforslag.

Med venlig hilsen
Peter Juul Larsen
Tel (fra Ft. 11169)