

NOTAT

FOLKETINGET



INTERNATIONAL SEKRETARIAT

NOTAT OM FOLKETINGETS BEHANDLING AF EU-SAGER

Notat om resultatet af arbejdet i den af UFO nedsatte arbejdsgruppe, der har set på, hvordan man styrker Folketingets behandling af EU-sager.

9.juli 2018

Ref.:
Christine Sidenius
EU-specialkonsulent
(3356)

Indholdsfortegnelse:

1. Indledning.....	2
2. Forslag til behandling af EU-sager i Europaudvalget.....	2
3. Forslag til behandling af EU-sager i fagudvalg.....	5
4. Forslag til behandling af EU-sager i salen.....	6
5. Andre indkomne forslag.....	9
6. Hvordan behandler Folketinget EU-sager i dag.....	9

1. Indledning

Dette notat gennemgår resultatet af drøftelser af de indkomne forslag og de indstillinger, som arbejdsgruppen vedrørende behandling af EU-sager i Folketinget har besluttet at fremsætte.

Der skelnes i notatet mellem forslag, der vedrører behandling af EU-sager i Europaudvalget, i fagudvalgene, i Folketingssalen og øvrige indkomne forslag. Nogle forslag har sigte på involvering af fagudvalgene i sagsbehandlingen i EUU, andre sigter til sagsbehandlingen i fagudvalg eller Folketingssalen.

1.1 Den nuværende struktur for Folketingets behandling af EU-sager

De overordnede rammer for Folketingets kontrol med behandlingen af EU-sager er fastlagt i Lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og i Folketingets forretningsorden. I praksis reguleres Folketingets kontrol over for regeringen dog i en række beretninger fra Folketingets Europaudvalg, som er tiltrådt af regeringen gennem de seneste 45 år. Beretningerne fastsætter de mere detaljerede rammer for Folketingets kontrol med regeringen i EU-sager. Tiltrædelsesloven er blevet ændret i forbindelse med større traktatændringer, der har haft betydning for Folketingets kontrol med regeringen i EU-sager.

Europaudvalget har flere gange tidligere set på, hvordan Folketingets arbejde med EU-sager kunne styrkes. Nogle tiltag er blevet indarbejdet i beretninger, f.eks. om tidlig forelæggelse af sager og øget adgang til information om forhandlinger i Rådet.

I det følgende gennemgås de indkomne forslag med efterfølgende indstilling og formålsbeskrivelse.

To forslag vil muligvis kræve ændring af Forretningsordenen for Folketinget (FFO) (2.1. og 4.1.). To forslag vil kræve en ændring af EUU's beretning (2.2 og 3.1.), som sker i samarbejde med regeringen.

2. Forslag til behandling af EU-sager i Europaudvalget

2.1. Fagordførerne inviteres til at deltage i Europaudvalget ved behandling af forhandlingsoplæg.

Det er i dag muligt at skifte medlemmer fra fagudvalgene ind i Europaudvalget, men arbejdsgruppen vurderer, at de nuværende indskiftningsregler vanskeliggør indskiftning af flere forskellige fagordførere. Hvis der er forhandlingsoplæg fra flere ministre på samme dagsorden, er indskiftning af flere fagordførere nødvendig.

Indstilling: Arbejdsgruppen indstiller, at det bliver muligt, at partiernes ordførere på sagerne i EUU kan deltage uden formel indskiftning. Dette kan eksempelvis gennemføres, ved at grupperne orienterer sekretariatet forud for et møde i EUU, når/hvis de vil sende ordførere fra fagudvalg til EUU. Forslaget kan gennemføres, ved at man giver behandlingen af EU-forslag samme status som behandling af lovforslag og beslutningsforslag, som beskrevet i Forretningsordenen for Folketinget § 8, stk. 12¹. Dette vil muligvis kræve en ændring eller tilføjelse til FFO.

Formål: At opnå en grundig faglig og politisk behandling af sager forud for og ved mandatgivning i EUU, samtidig med at man undgår at skulle bruge det eksisterende indskiftningssystem, da der vil være behov for så mange indskiftninger (ved mere end en ministers tilstedeværelse), at det bliver praktisk umuligt at indskifte det nødvendige antal ordførere.

God ide – Venstre støtter indstillingen.

2.2. Forslag om en ændring af modellen for behandling af forhandlingsoplæg

Drøftelsen i arbejdsgruppen afspejlede et ønske om at se på metoden for, hvordan mandater afgives i EUU. I dag skal EUU-formanden konstatere, om regeringen har et flertal i mod sig eller ej, når regeringen forelægger forhandlingsoplæg².

På udvalgsrådet indsamles tilkendegivelser fra de tilstedeværende ordførere. Tilkendegivelser kan i særlige tilfælde, hvor tilstedeværelse er umuliggjort, sendes pr. mail til EUU-sekretariatet forud for mødet. Arbejdsgruppen drøftede muligheden for at vende proceduren om, så der stemmes om forhandlingsmandater blandt de tilstedeværende medlemmer. Der skal være et flertal for et forhandlingsoplæg som ved behandling af sager i Folketingets andre udvalg.

Indstilling: Arbejdsgruppen indstiller, at UFO vurderer, om det er inden for rammerne af eksisterende beretninger, eller om det kræver en ændring af tiltrædelsesloven at ændre EUU's negative afgivelse af mandat til en positiv afstemning, hvor der stemmes om mandater ved almindelig flertalsafstemning i udvalget.

En mulig model for mandatgivning i EUU og/eller fagudvalg kunne

¹ Stk. 12. Når lovforslag eller forslag til folketingsbeslutning fremsat af et eller flere medlemmer af Tinget er til behandling i et udvalg, og forslagsstilleren henholdsvis ordføreren for forslagsstillerne ikke er indvalgt i udvalget, har den pågældende ret til at deltage i udvalgets forhandlinger om den pågældende sag, dog uden stemmeret og uden ret til at fremsætte nogen udtalelse i betænkningen.

² At regeringen ikke må have et flertal mod sig, jf. grundlovens §15, ligger til grund for anvendelsen af denne model i Europaudvalget i forbindelse med behandling af forhandlingsoplæg.

hentes fra Finansudvalget, der i sin vejledning til udvalgets medlemmer i forbindelse med behandling af aktstykker skriver:

Reglen om, at "stolene tæller"

Ved afstemninger i udvalget om aktstykker gælder reglen om, at "stolene tæller", dvs. at medlemmer, der ikke er til stede, regnes for at have stemt ja. Fraværende medlemmer kontaktes ikke med henblik på at fastslå deres stemmeafgivning.

Forhåndsmeddelelse om stemmeafgivning

Såfremt et medlem ikke har mulighed for at deltage i mødet, hvor aktstykket skal afgøres, kan medlemmet på forhånd skriftligt meddele, hvorledes man stemmer til aktstykkerne.

En mulig prøveperiode med positiv tilkendegivelse af opbakning eller ej kunne afvikles efter et kommende folketingsvalg.

Arbejdsgruppen indstiller også, at UFO overvejer en model, hvorefter der kun stemmes blandt de tilstedeværende.

Formål: At forhandlingsoplæg på EU-sager afgives efter debat, hvor de tilstedeværende ordførere afgiver deres positive opbakning eller forkastelse af regerings forhandlingsoplæg.

Venstre støtter IKKE denne indstilling, da den nuværende praksis er velfungerende.

2.3 Behandling af EU-sager i Europaudvalget/fagudvalg UDEN ministre, eksempelvis med invitation af eksperter.

Det er i dag muligt at tage debatter om forslag uden tilstedeværelse af ministre i såvel EUU som i fagudvalgene. Der sker oftere i fagudvalgene end i Europaudvalget, der overvejende behandler sager, når ministeren er til stede.

Indstilling: Der er i regi af en arbejdsgruppe under UFO, 2016/2017 bilag 62, alm. del., foreslået, at embedsmænd skal kunne deltage i høringer m.v. uden ministerens deltagelse. Ved afgivelse af betænkning B-147, blev det tilkendegivet fra regeringen, at der ikke var opbakning til forslaget. Arbejdsgruppen vil alligevel indstille, at der skabes mulighed for præsentation ved embedsmænd i EUU, eventuelt med ministerens tilstedeværelse, når der alene er tale om orientering eller teknisk gennemgang uden politisk drøftelse.

Formål: Præsentation af udvalgte sager, hvor embedsmændene kan

svare på spørgsmål af teknisk karakter. Det er allerede i dag praksis i visse sager at invitere eksperter.

Ministeriets embedsmænd risikerer at få stillet politiske spørgsmål, som kun kan besvares af ministeren, hvor Venstre IKKE støtter indstillingen.

2.4 Behandling af EU-sager i to trin A) præsentation og indledende drøftelse B) drøftelse og mandatgivning for at imødegå udfordringen med timing.

Det sker i dag i et vist omfang, når ministre forelægger sager til orientering, før de forelægges til forhandlingsoplæg, men det afhænger af de specifikke forslag, og der er stor forskel på praksis i de enkelte ministerier.

De senere år har Kommissionen fremlagt en del pakkeforslag, hvor regeringen har valgt at præsentere pakken samlet og derefter de enkelte forslag, i takt med at de bliver behandlet i Bruxelles.

Indstilling: Arbejdsgruppen indstiller, at orienteringen fra regeringen til EUU **forud** for mandatgivning styrkes, så der finder en behandling af forslaget sted, der i proces ligner fagudvalgs behandling af lov- og beslutningsforslag, når regeringen har udarbejdet sit grund- og nærhedsnotat, og der på den baggrund kan gives mandat på et mere gennemarbejdet grundlag.

Formål: Ønske om at få en mere grundig behandling af udvalgte sager forud for debat og mandatgivning. I dag er det EU-konsulenterne, der præsenterer de tekniske detaljer i et forslag. Det ville være hensigtsmæssigt, at repræsentanter fra ministeriet, fra Kommissionens generaldirektorater eller andre eksperter, der følger forslaget, kunne lave præsentationen.

I de tilfælde, hvor det kan lade sig gøre rent tidsmæssigt, og hvor sagerne har en tilstrækkelig tyngde, kan Venstre støtte indstillingen.

3. Behandling af EU-sager i fagudvalgene

3.1. Forsøgsordning med behandling af forhandlingsoplæg i fagudvalgene.

Igennem iværksættelse af et pilotprojekt ønsker arbejdsgruppen at afprøve, om behandling af forhandlingsoplæg i fagudvalgene vil have en positiv effekt på fagudvalgenes behandling af EU-sager. Forslaget vil kræve en ændring af den gældende procedure, hvor regeringen udelukkende forelægger forhandlingsoplæg i Europaudvalget. Ændringen vil ligeledes kræve, at regeringen accepterer forslaget.

Indstilling: Arbejdsgruppen indstiller, at der gives grønt lys til at gennemføre et pilotprojekt, hvor modellen med behandling af forhandlingsoplæg, i en prøveperiode på ca. 1 år, gennemføres i to udvalgte fagudvalg (forslag om, at MOF og TRU udvælges).

Forslaget er, at det reelle forhandlingsmandat skal gives i fagudvalget, og at det formelle forhandlingsmandat fortsat skal gives i EUU. EUU skal fortsat behandle alle øvrige forhandlingsoplæg på de andre fagområder. Arbejdsgruppen ønsker med denne model at fastholde, at EUU giver det endelige mandat, men at der på baggrund af pilotprojektet vil være grundlag for at vurdere, om der er behov for at ændre den eksisterende praksis, der handler om koordinering af den danske holdning, til mandatgivning med mere fagligt og indholdsmæssigt fokus. En sådan ændring vil skulle aftales med regeringen.

Der er behov for et gennearbejdet forslag af selve pilotprojektet, der i bekræftende fald skal tage højde for planlægningen i MOF og TRU m.m. Pilotprojektet foreslås igangsat efter det kommende folketingsvalg.

Formål: At involvere fagudvalgene direkte i behandling af forhandlingsoplagene og dermed udnytte den faglige ekspertise, som ligger i de relevante fagudvalg.

Dette kan Venstre ikke støtte. Det er centralt, at mandatet både formelt og reelt gives i Europa-udvalget. Derimod støtter vi som tidligere anført idéen om at indkalde ordførerne fra fagudvalget i Europa-udvalget.

3.2. Tidlig drøftelse af EU-sager i fagudvalgene.

Der er i dag ofte tidlig drøftelse af EU-sager, som Europaudvalget og fagudvalg på forhånd har udvalgt som prioriterede sager (ca. 10 årligt). Fagudvalgene kan allerede i dag bede sekretariatet om en præsentation og invitere eksperter, MEP'er og andre interessenter forud for regeringens præsentation af et forslag. Europaudvalget kan allerede i dag henvise forslag til behandling i fagudvalgene, så spørgsmålet er, om der derudover er behov for, at fagudvalgene på eget initiativ kan udvælge sager til behandling (jf FO §8, stk. 11). Sekretariatets EU-konsulenter bidrager med udarbejdelse af en handlingsplan for behandling af en sag i fagudvalget, herunder at

organisere besøg i Bruxelles³ for at møde interessenter fra EU-institutionerne, ngo'er og andre interessenter.

Indstilling: Arbejdsgruppen indstiller, at INT i samarbejde med UDV overvåger udviklingen, og finder derfor ikke anledning til yderligere ændringer

Tilrådt

3.3 Udformning og udvælgelse af visse komitésager forelagt MOF.

Dette forslag udspringer af, at MOF har nedsat en arbejdsgruppe, der skal tage stilling til, hvorvidt detaljeringsgraden i visse sagstyper befinder sig på et hensigtsmæssigt niveau og om eventuelle sagstyper har en utilstrækkelig politisk tyngde til at blive forelagt for udvalget.

Indstilling: Arbejdsgruppen indstiller, at der i samarbejde med regeringen findes et tilfredsstillende niveau for forelæggelse af komitésager, der både tilgodeser MOF's ønske om kun at blive orienteret om sager af politisk væsentlighed og samtidig sikrer, at denne orientering bliver mere grundig.

Formål: Der er et ønske om en anden præsentationen af visse komitésager, så særlig komitésager af væsentlig betydning får en øget opmærksomhed.

Tilrådt

3.4 Ny procedure for opfølgning på implementering af EU-direktiver og gennemførelse af direktiver.

Forslaget præsenteres som en opfølgning på vedtagelse af B52, 2014/2015. Forslaget kan implementeres gennem en ny praksis, da Europaudvalget ikke vurderer eller følger op på implementeringen af EU-retten i dansk lovgivning. Det kan eventuelt ske på tværs af udvalg. Udenrigsministeriet har foreslået at oversende lister over samtlige lovforslag og bemyndigelser, der har EU-retslig baggrund, men arbejdsgruppen vurderer, at en sådan oversigt ikke i tilstrækkelig grad giver udvalget mulighed for at få overblik og eventuelt gøre indsigelser.

Indstilling: Arbejdsgruppen indstiller, at EUU får en aftale med regeringen om, at alle lovforslag og bekendtgørelser, der udspringer af

³ TRU har netop gennemført besøg i Bruxelles med besøg hos Kommissionen, EP og den danske EU-repræsentation, foruden møder med forskellige organisationer fra transportsektoren. Resultatet af delegationsbesøget var MEGET positivt ifølge deltagerne, der forudser lignende besøg i fremtiden.

EU-lovgivning, omdeles i Europaudvalget, sådan som det sker til fagudvalg med almindelige lovforslag, når de sendes i høring.

Formål: At sikre at EEU involveres mere direkte i implementeringen af EU-forslag, som udvalget har været med til at beslutte dansk holdning til.

Tilrådt

4. Behandling af EU-sager i salen

4.1. Forenkling af proceduren for at få sager til behandling i salen

Arbejdsgruppen vurderer, at der kan arbejdes med en forenklet model for at få sager til behandling i salen.

Indstilling: Arbejdsgruppen indstiller, at en ny model overvejes, hvorefter EU-sager kan sendes til drøftelse i salen på indstilling fra EEU. Udvalgets medlemmer kan i EEU stille forslag om at få en sag til drøftelse i salen, hvorefter det er EEU, der anmoder om drøftelsen, hvis et flertal bakker op om det.

På den baggrund vil grupperne på forhånd være bekendt, med om der er generel opbakning til at behandle en EU-sag i salen, hvis individuelle medlemmer via deres grupper fortsat ønsker at stille forslag om at få en sag behandlet i salen.

Arbejdsgruppen indstiller ligeledes at UFO overvejer et nyt format for behandlingen af EU-sager i salen, med fokus på præsentation fra regeringen og drøftelse af indhold. Det format skal have fokus på muligheden for at stille spørgsmål, herunder opfølgende spørgsmål til ministeren uden afsluttende afstemning.

Formål: At sikre, at prioriterede sager, der har EEU's opmærksomhed tages til behandling i salen, at der er bred opbakning til at behandle de udvalgte sager, og at behandlingen fokuserer på præsentation og drøftelse af indhold.

Tilrådt

4.2. Udvalgte sager kan sendes i salen med henblik på mandatgivning

Europaudvalget har i dag mulighed for at få en sag behandlet i Folketingssalen, dog ikke med mandatgivning.

Drøftelsen i arbejdsgruppen viste, at der ikke blandt partierne er opbakning til forslaget om behandling af mandater i salen.

4.3. 10 prioriterede sager kan være udgangspunktet for, hvilke sager der behandles i salen

De 10 prioriterede sager, som udvælges af fagudvalg og EEU i fællesskab på baggrund af Kommissionens årlige arbejdsprogram, skal danne grundlag for, hvilke sager der skal behandles i salen.

Der kan være, men er det ikke nødvendigvis, substans nok i de udvalgte forslag til at tage forslaget i salen til behandling. Afgørende for forslagsstillerne er, at der sker en tidlig præsentation af de udvalgte forslag, hvis de har relevans.

Indstilling: Arbejdsgruppen indstiller, at det fortsat skal være de 10 udvalgte sager, der danner grundlag for behandling af sager i salen, men at det fortsat skal være muligt at få en sag til behandling i salen, hvis et flertal i EEU ønsker det.

Tiltrådt

4.4 Temadebatter i salen

Forslag om temadebatter i salen gerne tidligt i processen, som f.eks. når der foreslås en energiunion, hvor 5-10 lovgivningsforslag fremsættes samtidig.

Der er med de eksisterende beretninger mulighed herfor. Udfordringen ligger i langtidsplanlægningen, for det er ikke altid muligt på baggrund af Kommissionens arbejdsprogram at vurdere en sags egentlige indhold og vigtighed, før forslaget er fremsat.

Indstilling: Den ændrede praksis, der blev vedtaget i 2017 af regeringen, hvor der planlægges en årlig debat om EU, fastholdes. Der henvises i øvrigt til forslag 4.1. om EEU's mulighed for at indstille en sag til behandling i salen.

Formål: At sikre, at store overordnede dagsordner debatteres i salen, og at der den vej skabes opmærksomhed om prioriterede sager, inden de vedtages.

Tiltrådt

4.5. Alle EU-lovforslag, der fremsættes, skal præsenteres i salen i form af beslutningsforslag.

Forslaget var tænkt som et forsøg på at skabe en systematisk præsentation af alle forslag fra EU, som omsættes til dansk lovgivning eller bliver direkte gældende i Danmark.

Der var i arbejdsgruppen ikke opbakning til at gå videre med ideen, idet det vil forårsage en forøgelse af sager til behandling i salen med flere hundrede om året. Dette vil ifølge arbejdsgruppen ikke være hensigtsmæssigt.

Formål: At skabe fokus på prioriterede sager og få en overordnet debat om dansk holdning til forslags formål og indhold i salen, inden den egentlige sagsbehandling i København/Bruxelles tager form. Sagsbehandlingen i EUU/fagudvalg kan herefter bygge på den indledende debat.

5. Andre indkomne forslag

5.1. Nedsættelse af ad hoc-arbejdsgrupper – eksempelvis om den kommende flerårige finansielle ramme

Udvalgene kan i dag nedsætte ad hoc-arbejdsgrupper til at behandle et emne. Der er ikke behov for at ændre på praksis, da det blot kræver en indstilling.

5.2. Få sat EU-sager på gruppemødernes dagsorden på lige fod med sager til behandling i salen

Forslaget kræver primært ændringer i gruppernes måde at behandle EU-mandater og ikke nogen ændringer i beretninger eller i Folketingets forretningsorden.

5.3. Fornyelse af forhandlingsmandater (efter nyvalg).

Når Europaudvalget giver mandat til regeringen, er der ikke en udløbsdato på. Mandatet løber i princippet til forhandlingerne er overståede, eller til regeringen i sjældne tilfælde beder om et nyt mandat, fordi situationen er markant forandret. Forhandlingerne kan i visse sager (primært indgåelse af aftaler om f.eks. handel med tredjeland) strække sig over flere år – sågar årtier. Det er regeringens pligt at vurdere, om der er grund til at søge et fornyet forhandlingsmandat.

Dette har været drøftet nogle gange i Europaudvalget, og der er rejst et ønske om i forbindelse med valg at få en liste over de ikkefærdigforhandlede sager, hvor regeringen har et mandat fra Europaudvalget, således at både udvalget og regeringen får et overblik og en anledning til at vurdere, om mandaterne fortsat er dækkende.

Indstilling: Arbejdsgruppen indstiller, at dialogen med regeringen fortsætter, således at det understreges over for regeringen, at en ny regerings vurdering altid sker i respekt for et flertal i Folketinget. Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at regeringen efter nyvalg forelægger en oversigt med status over behandlingen af alle verserende sager af større rækkevidde, hvor Rådet fortsat ikke har vedtaget en generel indstilling.

Tiltrådt

6. *Hvor og hvordan behandler Folketinget EU-sager i dag?*

I dette afsnit beskrives kort, hvor og hvordan EU-sager behandles i Folketinget i dag.

Sager behandles i Europaudvalget:

- Regeringen orienterer Folketingets Europaudvalg om sager, der efter egen vurdering har *væsentlig betydning* for Danmark med efterfølgende spørgsmål og debat fra udvalgets medlemmer
- Regeringen forelægger sager, der efter egen vurdering har *større rækkevidde* for Danmark, for Europaudvalget til forhandlingsoplæg – enten ved tidlig mandatgivning med ofte brede mandater tidligt i Rådets forhandlinger eller umiddelbart inden Rådets holdning fastlægges i Coreper eller på et rådsmøde. Det kan ske ved en eller flere forelæggelser og eventuelt med et revideret forhandlingsoplæg, når en sag behandles over længere tid, og det behandlede forslag ændres væsentligt i processen. Europaudvalget forelægges forhandlingsoplæg, og når der ikke er et flertal imod regerings forhandlingsoplæg, har ministeren mandat til forhandling. Europaudvalget udvælger prioriterede sager, som eventuelt udtages til nærhedstjek. Udvalget vælger ca. 10 sager fra Kommissionens årlige arbejdsprogram efter høring af fagudvalgene.
- Udvalget bliver orienteret om sager af betydning for Danmark ved EU-Domstolen
- Udvalget bliver orienteret om gennemførelsesproceduresager, også kaldet komitésager. Komitesager af større rækkevidde forelægges udvalget til forhandlingsoplæg.
- Udvalget indkalder ministre i samråd på lige fod med fagudvalgene, og der kan stilles skriftlige spørgsmål til både Kommissionens forslag som til alm.del.
- Regeringen forelægger Det Europæiske Råds møder både som orientering før og afrapporteringer efter møderne.
- Europaudvalget og Finansudvalget afholder 3 årlige samråd med regeringen om det europæiske semester.

Sager behandles i fagudvalgene:

- Fagudvalgene indkalder i nogle tilfælde relevante ministre i lukkede samråd forud for rådsmøder. Et rådsmøde kan også blive forelagt for et fagudvalg i skriftlig procedure. Praksis varierer fra udvalg til udvalg.
- Fagudvalgene afgiver begrundet eller politisk udtalelse om sager på enten eget initiativ eller på anmodning fra Europaudvalget (typisk i de ca. 10 prioriterede sager og/eller, hvis fagudvalget er blevet bedt om vurdere en sag ved nærhedstjek).
- EU-lovgivning implementeres i dansk lovgivning og danske love skal ændres eller vedtages (normal udvalgsbehandling af lovforslag).
- Fagudvalgene orienteres om komitésager med relevans for udvalget.

EU-sager behandles i Folketingssalen:

- Europaudvalget beder om at få en sag på dagsordenen i Folketingssalen. Den relevante minister skal forelægge en redegørelse om sagen, der derefter er til debat. Dette skete eksempelvis i forbindelse med Danmarks indgåelse af en aftale om samarbejde med Europol.
- Folketingets partier anmoder regeringen om en (haste)forespørgselsdebat om relevante EU-sager.
- Folketingets partier stiller beslutningsforslag om sager reguleret af EU-lov.
- Den årlige EU-redegørelsesdebat.