



FOLKETINGET

UDKAST

Betænkning og indstilling

om

ændring af forretningsorden for Folketinget (Ændringer af Folketingets behandling af EU-sager)

1. Indledning

Folketingets Præsidium var den 23. og 24. januar 2017 vært for en konference for folketingsmedlemmer, ministre og andre indbudte deltagere om Folketingets arbejdsformer m.v. i Bymose Hegn, Helsingør. Emnerne for konferencen faldt inden for fire temaer: Et tema om den politiske debat og politikudviklingen i dag og i fremtiden og om dets betydning for folketingsmedlemmernes arbejde, arbejdsformer og indflydelse, et tema om samspillet mellem regeringen og Folketinget, herunder om Folketingets kapacitet til at føre kontrol med regeringen, et tema om omgangsformer, arbejdsstil og arbejdsgange i Folketinget og et tema om parlamentariske undersøgelser.

Udvalget for Forretningsordenen nedsatte efterfølgende en arbejdsgruppe bestående af 1 medlem fra hvert parti i udvalget med Christine Antorini (S) som formand og Peter Skaarup (DF) som næstformand til at følge op på konferencen, særlig med hensyn til de første to af de ovennævnte temaer. Denne såkaldte Antorini-Skaarup-arbejdsgruppe udarbejdede inden for en række mere specifikke emner, der havde været rejst på konferencen, et antal forslag og punkter til videre overvejelse og afleverede disse til Udvalget for Forretningsordenen i juni 2017.

Til at arbejde videre med de forslag og overvejelser fra Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen, som vedrørte brugen af samråd i Folketingets stående udvalg, nedsatte Udvalget for Forretningsordenen i oktober 2017 en særlig arbejdsgruppe, ligeledes med deltagelse fra alle partierne i udvalget. Denne arbejdsgruppe afleverede sine anbefalinger med hensyn til samråd til Udvalget for Forretningsordenen i februar 2018.

Overvejelserne og forslagene fra Antorini-Skaarup-arbejdsgruppen og samrådsarbejdsgruppen indgik i den betænkning og indstilling om ændring af forretningsorden for Folketinget, som Udvalget for Forretningsordenen afgav den 23. maj 2018 (beslutningsforslag nr. B 147, folketingsåret 2017-18). Folketinget vedtog det deri indeholdte forslag om ændring af

forretningsordenen – og tiltrådte samtidig de deri foreslåede ændringer af praksis – den 4. juni 2018 med henblik på ikrafttræden ved begyndelsen af folketingsåret 2018-19.

Af opfølgning på konferencen i januar 2017 udestår fortsat den nærmere stillingtagen til forskellige spørgsmål vedrørende Folketingets behandling af EU-sager. Som led i af opfølgningen på konferencen, for så vidt angår disse spørgsmål, nedsatte Europaudvalget efter opfordring fra Udvalget for Forretningsordenen i december 2017 en særlig arbejdsgruppe med følgende medlemmer: Erik Christensen (S) (formand), Peter Skaarup (DF) (næstformand), Jan E. Jørgensen (V), Søren Søndergaard (EL), Christina Egelund (LA), Rasmus Nordqvist (ALT), Martin Lidegaard (RV), Holger K. Nielsen (SF) og Rasmus Jarlov (KF). Rasmus Jarlov blev senere erstattet af Mette Abildgaard.

Arbejdsgruppen om Folketingets behandling af EU-sager – i det følgende betegnet EU-arbejdsgruppen – har i september 2018 afleveret sine forslag med hensyn til Folketingets behandling af EU-sager til Udvalget for Forretningsordenen. Forslagene forudsætter på visse punkter ændring af Folketingets forretningsorden, på visse punkter ændring af praksis med for behandlingen af EU-sager i Folketinget som helhed, og på visse punkter ændring af den praksis for Europaudvalgets behandling af EU-sager i samspil med regeringen, som bl.a. finder udtryk i de beretninger om procedurer for udvalgets arbejde, som Europaudvalget har afgivet med visse mellemrum i tiden siden Danmarks tiltræden af det daværende EF.

På baggrund af EU-arbejdsgruppens forslag og Udvalget for Forretningsordenens egne drøftelser fremsættes i det følgende visse forslag til ændringer af Folketingets forretningsordenen og visse ændringer af praksis, som ikke kræver ændring af forretningsordenen.

2. Ændringer med hensyn til behandlingen af EU-sager i Europaudvalget og i Folketingssalen, som indebærer ændring af forretningsordenen

2.1. Indbydelse af fagordførere til at deltage i Europaudvalgets behandling af forhandlingsoplæg

2.1.1. EU-arbejdsgruppens forslag og gældende regler og praksis

EU-arbejdsgruppen har foreslået, at det gøres muligt, at partiernes fagordførere på de sager, der behandles i Europaudvalget, kan deltage i Europaudvalgets møder under behandlingen af forhandlingsoplæg m.v., uden

at der behøver foretages en egentlig udskiftning af et medlem i Europaudvalget. Arbejdsgruppen har lagt op til, at dette praktisk kan ske, ved at folketingsgrupperne orienterer Europaudvalgets sekretariat forud for møder i udvalget, hvis grupperne ønsker, at fagordførere deltager. Arbejdsgruppen har i den forbindelse henvist til den gældende mulighed efter forretningsordenens § 8, stk. 12, for at forslagsstilleren eller ordføreren for forslagsstillerne kan deltage i et udvalgs forhandling om et forslag, også selv om vedkommende ikke selv er medlem af udvalget, dog uden stemmeret og uden ret til at fremsætte nogen udtalelse i betænkningen. Arbejdsgruppen har anført, at formålet med forslaget er at opnå en grundig faglig og politisk behandling af sager forud for og ved mandatgivning i Europaudvalget, samtidig med at man undgår at skulle bruge det eksisterende indskiftningssystem. Arbejdsgruppen har i den forbindelse påpeget, at der ellers vil være behov for så mange indskiftninger – navnlig ved mere end én ministers deltagelse i et møde i Europaudvalget – at det praktisk vil være umuligt at indskifte det nødvendige antal ordførere.

Efter gældende regler findes der ingen særlig adgang til, at fagordførere i de sager, som Europaudvalget behandler, kan deltage i udvalgets møder, ud over hvad der følger af den almindelige adgang til at foretage udvalgsudskiftninger. Ønsker en fagordfører at deltage i et møde i Europaudvalget, hvor der behandles forhandlingsoplæg til regeringen, er det således nødvendigt, at det pågældende medlem indskiftes som medlem af Europaudvalget midlertidigt.

Med vedtagelsen af Udvalget for Forretningsordenens betænkning og indstilling af 23. maj 2018 om ændring af forretningsorden for Folketinget blev der åbnet mulighed for, at der kan ske udvalgsudskiftninger af kortere varighed end en dag. Det synes dog fortsat forudsat, jf. pkt. 2.5.2.2 i betænkningen og indstillingen, at udskiftning fortsat må ske mindst for varigheden af et møde, og at der således ikke f.eks. kan ske udskiftning af udvalgsmedlemmer for et enkelt punkt på en dagsorden for et udvalgsmøde.

2.1.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen kan tilslutte sig forslaget fra EU-arbejdsgruppen og indstiller på den baggrund, at forretningsordenen ændres ved tilføjelse af en bestemmelse, der udtrykkelig giver adgang til, at partiernes fagordførere for de enkelte sager, der behandles på et møde i Europaudvalget, kan deltage i mødet under behandlingen af den pågældende sag. I lighed med den ret, der tilkommer forslagsstillere og ordførere for forslagsstillere samt grønlandske og færøske folketingsmedlemmer efter forretningsordenens § 8, stk. 12 og 13, finder Udvalget for

Forretningsordenen, at det bør præciseres, at de pågældende fagordførere deltager uden stemmeret og uden ret til at fremkomme med udtalelser i Europaudvalgets betænkninger m.v., medmindre de tillige er medlemmer af Europaudvalget.

Udvalget for Forretningsordenen anser det for afgørende, at det principielt fastholdes, at den såkaldte mandatgivning til regeringen om forhandling på Danmarks vegne i EU's institutioner – hvorved i almindelighed forstås det forhold, at Europaudvalgets formand konstaterer, at der ikke er flertal i udvalget imod regeringens forhandlingsoplæg – sker i Europaudvalget og alene med deltagelse af Europaudvalgets medlemmer. Udvalget for Forretningsordenen finder derfor at burde præcisere, at der med den foreslåede adgang for fagordførere til at deltage i Europaudvalgets møder alene sigtes til en adgang til at være til stede og deltage i drøftelsen. Når det konstateres, om der er flertal imod regeringens forhandlingsoplæg, medregnes alene Europaudvalgets medlemmer. Er der i en folketingsgruppe ønske om, at en fagordfører skal indgå i denne konstatering, må der således foretages en indskiftning af den pågældende i stedet for et medlem af Europaudvalget, hvorved den pågældende naturligvis vil få de fulde beføjelser, der tilkommer et medlem af Europaudvalget, så længe indskiftningen varer.

Med hensyn til den praktiske gennemførelse af ordningen finder Udvalget for Forretningsordenen, at det bør påhvile de enkelte folketingsgrupper at danne sig det fornødne overblik over de sager, der er til behandling på et givet møde i Europaudvalget, og vurdere, hvorvidt de ønsker at lade vedkommende fagordfører deltage. Grupperne bør i givet fald give besked herom til Europaudvalget sekretariat senest ved mødets begyndelse med henblik på, at sekretariatet kan bistå Europaudvalgets formand med at sikre en hensigtsmæssig mødeafvikling.

2.2. Forenkling af procedurer for at få EU-sager til behandling i Folketingssalen.

2.2.1. EU-arbejdsgruppens forslag og gældende regler og praksis

EU-arbejdsgruppen har foreslået, at der arbejdes med en forenklet model for at få EU-sager til behandling i Folketingssalen. Konkret har arbejdsgruppen lagt op til, at der overvejes en model, hvorefter medlemmerne af Europaudvalget kan stille forslag om at få en EU-sag til behandling i Folketingssalen, hvorefter det vil være op til udvalget eventuelt at anmode om drøftelsen. Hermed vil folketingsgrupperne på forhånd kunne være bekendt

med eventuelle ønsker fra andre folketingsgruppers medlemmer om at stille forslag om at få en EU-sag til behandling i Folketingssalen.

Arbejdsgruppen har endvidere foreslået, at der overvejes et nyt format for behandlingen af EU-sager i Folketingssalen med fokus på præsentation for regeringen og drøftelse af indhold. Formatet bør ifølge arbejdsgruppens forslag have fokus muligheden for at stille spørgsmål, herunder opfølgende spørgsmål til regeringen, uden afsluttende afstemning.

Det har siden 1980'erne været muligt for et udvalg at få også andre sager end lov- eller beslutningsforslag inden for udvalgets arbejdsområde behandlet i Folketingssalen som led i udvalgsbehandlingen. Efter behandlingen i salen fortsætter udvalgsbehandlingen. Bestemmelsen var oprindeligt afgrænset til Europaudvalget, men blev siden udvidet til alle udvalg.

Den nuværende mulighed for at få en sag, der behandles i et udvalg, så til forhandling i salen fremgår af forretningsordenens § 19, stk. 6-8. Heraf følger, at forhandlingen sker efter anmodning fra udvalgt til Folketingets formand og vedkommende minister. Forhandlingen finder herefter sted på grundlag af en redegørelse fra regeringen. Redegørelsen kan være givet skriftligt inden behandlingen i salen eller mundtligt, dvs. som indledning til behandlingen. I hidtidig praksis er redegørelserne givet forudgående skriftligt. Selve forhandlingen følger de regler om taletider, der gælder for 1. behandling af et lovforslag, og Tinget kan ikke træffe beslutning i forbindelse med forhandlingen.

Af forretningsordenen § 19, stk. 9, følger, at de nævnte regler finder tilsvarende anvendelse, hvis den danske delegation til en interparlamentarisk forsamling ønsker en sag debatteret.

2.2.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen kan tilslutte sig forslaget fra EU-arbejdsgruppen og indstiller på den baggrund, at der indføres en ordning særligt for Europaudvalgets vedkommende, som giver mulighed for at få en sag, der behandles i dette udvalg, til forhandling i Folketingssalen. Udvalget for Forretningsordenen finder i lighed med EU-arbejdsgruppen, at fokus for en sådan debat bør være på muligheden for at få oplysninger fra regeringen, både i form af en indledende redegørelse og i form af en mulighed for at stille opfølgende spørgsmål til ministeren eller ministrene, og at der ikke bør kunne træffes beslutning i forbindelse med behandlingen.

Den væsentligste forskel mellem det gældende og det af EU-arbejdsgruppen foreslåede vil efter Udvalget for Forretningsordenens opfattelse være,

- at der internt i Europaudvalget vil skulle ske en grundigere overvejelse om ønsket om at drøfte sagen i salen,
- at forhandlingen i salen i højere grad skal give mulighed for at stille spørgsmål, og
- at der efter omstændighederne vil kunne være tale om, at enten vedkommende ressortminister, udenrigsministeren eller begge ministre deltager i forhandlingen.

En hensigtsmæssig form for afviklingen af forhandlingen vil efter Udvalget for Forretningsordenens opfattelse kunne være, at der – efter en eventuel mundtlig redegørelse fra ministeren eller ministrene og en ganske kort ordførerrunde – gives mulighed for spørgsmål til ministeren eller ministrene, evt. således, at der tillige holdes en efterfølgende ordførerrunde, hvorunder der også vil kunne stilles spørgsmål til ordførerne. Udvalget finder dog, at der bør gives en forholdsvis vid adgang til at tilpasse afviklingsformen til de enkelte ønsker og behov i hver enkelt situation.

For bedst muligt at tilgodese dette hensyn indstiller Udvalget for Forretningsordenen, at det overlades til Folketingets formand at fastsætte formen, herunder taletider, for sådanne forhandlinger fra gang til gang. Det forudsættes imidlertid samtidig, at Europaudvalget selv i forbindelse med sine overvejelser om at anmode om en behandling i salen overvejer formen – og herunder selv inddrager ministeren eller ministrene – og samtidig med anmodningen giver indstilling til Folketingets formand om formen.

3. Ændringer med hensyn til behandlingen af EU-sager i Europaudvalget og Folketingets fagudvalg, som ikke indebærer ændring af forretningsordenen

3.1. Behandling af EU-sager i Europaudvalget i to trin (præsentation og indledende drøftelse samt efterfølgende drøftelse og mandatgivning)

3.1.1. EU-arbejdsgruppens forslag og gældende regler og praksis

EU-arbejdsgruppen har foreslået, at orienteringen fra regeringen til Europaudvalget forud for mandatgivning styrkes, så der – når regeringen har udarbejdet sit grund- og nærhedsnotat – sker en behandling af de enkelte forslag, der i proces ligner Folketingets fagudvalgs behandling af lov- og beslutningsforslag, således at der på den baggrund kan gives mandat på et mere gennearbejdet grundlag.

Som led i Folketingets behandling af EU-sager forelægger regeringen en række forhandlingsoplæg i sager af større rækkevidde. I folketingsåret 2017-18 forelagde regeringen 70 forhandlingsoplæg. Af dem blev 20 sager forelagt til forhandlingsoplæg uden tidligere at have været forelagt mundtligt i Europaudvalget.

Efter gældende regler og praksis, således som de finder udtryk i Europaudvalgets beretninger om procedure, skal regeringen løbende og så tidligt som muligt mundtligt forelægge sager af større rækkevidde for Europaudvalget, hvilket under alle omstændigheder skal ske, inden den danske holdning fastlægges. Imidlertid gælder der ikke noget udtrykkeligt krav om, at regeringen forinden skal have forelagt sådanne sager til orientering på et tidligere møde i Europaudvalget.

3.1.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen kan overordnet tilslutte sig, at det vil være ønskeligt at have anledning til at drøfte vigtige EU-sager i Europaudvalget på et tidligere tidspunkt end det seneste, hvor regeringen efter nuværende regler og praksis skal forelægge dem til forhandlingsoplæg, for at sikre Folketingets indflydelse i sagerne på et stadium af deres behandling, hvor der er bedst mulighed for at påvirke deres udfald. Udvalget kan endvidere tilslutte sig, at dette mål kan fremmes ved at opstille en retningslinje om, at regeringen som klar hovedregel bør forelægge vigtige EU-sager mundtligt til drøftelse i Europaudvalget mindst én gang, før de forelægges til forhandlingsoplæg.

Udvalget for Forretningsordenen bemærker i samme forbindelse, at en minister naturligvis ikke bør afholde sig fra at forelægge en sag *mere* end to gange, hvis ministeren vurderer, at sagens udvikling fører til, at Europaudvalget vil kunne drage fordel af en ny orientering. Udvalget for Forretningsordenen kan i den forbindelse henvise til de generelle synspunkter, som kom til udtryk i udvalgets beretning af 26. februar 2015 om ministres ansvar over for Folketinget (beretning nr. 6, folketingsåret 2014-15, 1. samling).

Udvalget for Forretningsordenen opfordrer til, at Europaudvalget og regeringen når til en fælles forståelse om, hvordan det nævnte nærmere kan gennemføres, og at Europaudvalget i fornødent omfang lader dette finde udtryk i en kommende beretning om sine procedurer.

3.2. Grundigere behandling af EU-sager i Europaudvalget og fagudvalg, herunder med inddragelse af eksterne eksperter og embedsmænd

3.2.1. EU-arbejdsgruppens forslag og gældende regler og praksis

EU-arbejdsgruppen har foreslået, at der gives mulighed for, at embedsmænd selvstændigt kan give præsentationer af EU-sager i Europaudvalget, eventuelt dog med ministerens tilstedeværelse, når der alene er tale om orientering eller teknisk gennemgang uden politisk drøftelse. Arbejdsgruppen har i den forbindelse henvist til Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens forslag om embedsmænds deltagelse i høringer m.v. i Folketingets regi og til Udvalget for Forretningsordenens overvejelser i forbindelse med afgivelsen af betænkningen og indstillingen af 23. maj 2018.

Såvel Europaudvalget som de enkelte fagudvalg har efter gældende praksis mulighed for at drøfte EU-sager – på samme måde som principielt alle andre sager – uden tilstedeværelse af ministre. På grund af Europaudvalgets særlige arbejdsformer drøfter dette udvalg dog overvejende sager under vedkommende ministers tilstedeværelse.

Som Udvalget for Forretningsordenen anførte i sin betænkning og indstilling af 23. maj 2018 i forbindelse med sine overvejelser om embedsmænds og andre offentligt ansattes deltagelse i høringer m.v. i Folketinget generelt, gælder der ingen lovregler m.v., som generelt forhindrer, at embedsmænd eller andre offentligt ansatte kan deltage i høringer eller andre møder i Folketingets regi og her udtale sig om forhold, som de har opnået viden om i kraft af deres stilling, eller om egne synspunkter. Omvendt kan det heller ikke antages, at Folketinget eller dets medlemmer og udvalg retligt kan stille krav om, at embedsmænd eller andre offentligt ansatte skal stille sig til rådighed for høringer m.v. eller besvare spørgsmål fra Folketinget.

3.2.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen noterer sig, at der er et udbredt ønske – skønt så vidt ses ikke enighed – om, at embedsmænd i forholdsvis vidt omfang på egen hånd skal kunne orientere såvel Europaudvalget som Folketingets fagudvalg om EU-sager. Udvalget noterer sig endvidere, at der bag EU-arbejdsgruppens forslag ligger en klar hensigt om, at embedsmænds selvstændige deltagelse i møder m.v. om EU-sager i Folketingets regi skal være af orienterende og teknisk afklarende karakter, og at det ikke er meningen, at embedsmænd skal kunne inddrages i politiske diskussioner. Udvalget noterer sig ydermere, at EU-arbejdsgruppen har stillet sig åben for

den mulighed, at sådan deltagelse af embedsmænd i møder m.v. i Folketinget kan ske under ministerens tilstedeværelse.

Udvalget for Forretningsordenen anser spørgsmålet som parallelt med den bredere diskussion om embedsmænds og andre offentligt ansattes deltagelse i høringer m.v. i Folketinget, som fandt sted som led i opfølgningen på Antorini-Skaarup-arbejdsgruppens arbejde. Herom henvises til gengivelsen af udvalgets overvejelser under punkt 2.2.1.2. i udvalgets betænkning og indstilling af 26. maj 2018.

Udvalget noterede sig ved den lejlighed, at statsministeren tidligere havde givet tilsagn om at overveje den hidtil fulgte praksis – hvor hovedlinjen havde været, at embedsmænd kun har måttet deltage, når ministeren har været til stede – alternativt at henstille til ministerierne, at de på baggrund af konsekvenserne for de sagkyndiges deltagelse prioriterede deres deltagelse i Folketingets høringer m.v. meget højt. Udvalget noterede sig dog samtidig, at statsministeren i en senere besvarelse af et spørgsmål fra udvalget havde fastholdt som regeringens principielle holdning, at embedsmænd ikke bør deltage i høringer og møder m.v. i regi af Folketinget uden ministerens samtidige tilstedeværelse.

Udvalget for Forretningsordenen finder fortsat – som udvalget også gav udtryk for i den nævnte betænkning og indstilling – at eventuelle ændringer af praksis, i retning af at embedsmænd i højere grad end nu skal kunne deltage i Folketingets møder, høringer m.v., uden at ministeren nødvendigvis samtidig skal være til stede, bør ske i en fælles forståelse med regeringen.

Som udvalget også gav udtryk for, finder udvalget det imidlertid fortsat ønskeligt, hvis regeringen og ministrene udviser fleksibilitet og imødekommenhed over for et udvalgs ønske om, at relevante embedsmænd med stor faglig indsigt deltager i høringer m.v. og holder oplæg og svarer på spørgsmål af faktisk karakter, også uden at den pågældende minister nødvendigvis er til stede.

Udvalget for Forretningsordenen opfordrer til, at Europaudvalget og regeringen indgår i en nærmere dialog for at nå til en fælles forståelse om, hvordan hensynet til fyldestgørende orientering af Europaudvalget og fagudvalgene om EU-sager bedst kan varetages under fornøden hensyntagen til, at embedsmænd ikke bør inddrages i politiske diskussioner med folketingsmedlemmer. Udvalget for Forretningsordenen finder, at de generelle retningslinjer, som er anført i betænkningen og indstillingen af 26. maj 2018, med fordel kan danne udgangspunkt for eventuelle mere specifikke retningslinjer for EU-sager.

Udvalget opfordrer til, at Europaudvalget og regeringen som led i den nævnte dialog overvejer, om der bør vises en særlig imødekommenhed fra regeringens side i tilknytning til bestemte sager af større rækkevidde, eksempelvis således, at der konsekvent tilbydes en teknisk gennemgang el.lign. ved relevante embedsmænd af Europaudvalgets 5-10 såkaldt prioriterede sager hvert år og af større, samlede lovgivningspakker i EU-systemet.

I lyset af konklusionerne i betænkningen og indstillingen af 26. maj 2018, finder Udvalget for Forretningsordenen det ikke formålstjenligt selv at forfølge spørgsmålet videre nu.

Udvalget for Forretningsordenen opfordrer endelig til, at sådanne specifikke retningslinjer, som Europaudvalget og regeringen måtte nå frem til, gives udtryk i en kommende beretning om Europaudvalgets procedurer, i det omfang det findes formålstjenligt.

3.3. Behandling af EU-komitésager

3.3.1. EU-arbejdsgruppens forslag og gældende regler og praksis

EU-arbejdsgruppen har foreslået, at der i samarbejde med regeringen findes et tilfredsstillende niveau for forelæggelse af komitésager for Miljø- og Fødevareudvalget, der på samme tid tilgodeser udvalgets ønske om at blive orienteret om sager af politisk væsentlighed og sikrer, at denne orientering bliver grundigere. Forslaget udspringer af, at Miljø- og Fødevareudvalget har nedsat en arbejdsgruppe, der skal tage stilling til, hvorvidt detaljeringsgraden i visse sagstyper befinder sig på et hensigtsmæssigt niveau, og om visse sagstyper eventuelt har en utilstrækkelig politisk tyngde til at blive forelagt for udvalget.

Efter gældende praksis forelægger regeringen hvert år et stort antal EU-komitésager i såvel Europaudvalget som Folketingets øvrige udvalg. Forelæggelsen af sager til orientering sker efter fast praksis skriftligt ved fremsendelsen af et grundnotat om komitéforslaget. Regeringen og Folketinget kan dog aftale, at regeringen forhandler på baggrund af såkaldte standardmandater inden for grupper af relaterede komitésager, så sagerne ikke skal forelægges enkeltvis efter de almindelige procedurer. Hvor regeringen ønsker at benytte sig af standardmandater, orienterer regeringen Europaudvalget om dette og giver en faglig begrundelse herfor. Komitésager

af større rækkevidde forelægges Europaudvalget mundtligt til forhandlingsoplæg.

3.3.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen kan tilslutte sig, at der bør findes et tilfredsstillende niveau for forelæggelsen af komitésager for Folketingets udvalg, som både tilgodeser udvalgenes behov for at kunne fokusere på sager af politisk væsentlighed og sikrer, orienteringen indeholder alle nødvendige informationer, så Folketinget sikres den størst mulige indflydelse i disse sager. Dette gælder efter udvalgets opfattelse generelt, selv om spørgsmålet konkret er opstået i relation til Miljø- og Fødevarerudvalget, som på grund af sit ansvarsområde får forelagt et stort antal komitésager.

Udvalget for Forretningsordenen opfordrer til, at Europaudvalget indgår i en drøftelse med regeringen om at nå til en fælles forståelse om, hvordan det nævnte nærmere kan gennemføres.

Udvalget for Forretningsordenen finder, at drøftelserne med fordel kan tage udgangspunkt i en model, hvor regeringen forhandler på baggrund af "standardmandater" inden for grupper af relaterede komitésager, så sagerne ikke skal forelægges enkeltvis efter de almindelige procedurer. Hvor regeringen ønsker at benytte sig af "standardmandater", bør regeringen orientere Europaudvalget om dette og give en faglig begrundelse herfor. Komitésager af større rækkevidde bør fortsat forelægges Europaudvalget mundtligt til forhandlingsoplæg.

[Bemærk – der udestår en stillingtagen til denne fremgangsmåde fra MOF]

Udvalget for Forretningsordenen opfordrer til, at Europaudvalget i fornødent omfang lader den fælles forståelse, udvalget måtte nå til med regeringen, finde udtryk i en kommende beretning om udvalgets procedurer.

3.4. Procedure for opfølgning på gennemførelse af forordninger og implementering af direktiver i dansk ret

3.4.1. EU-arbejdsgruppens forslag og gældende regler og praksis

[Bemærk: dette afsnits indhold er alene foreløbigt og beror nu på en godkendelse i EUU]

EU-arbejdsgruppen har foreslået, at Europaudvalget indgår en aftale med regeringen om, at alle udkast til lovforslag og bekendtgørelser, der udspringer af EU-lovgivning, fremsendes til Europaudvalget, når de sendes i høring, på samme måde som det sker til fagudvalg med lovforslag i almindelighed.

Der gælder i dag ingen udtrykkelige regler eller entydigt praksis for, at regeringen oversender udkast til love og bekendtgørelser, der gennemfører EU-lovgivning, til Europaudvalget.

Folketinget vedtog den 7. maj 2015 en folketingsbeslutning om information til Folketinget vedrørende implementering af EU-direktiver, forordninger og administrative forskrifter (beslutningsforslag nr. B 52, folketingsåret 2014-15, 1. samling). Folketingsbeslutningen indeholder bl.a. følgende pålæg til regeringen:

”Regeringen pålægges at informere Folketinget, når der implementeres EU-direktiver og forordninger, både for så vidt angår forskrifter, der er implementeret i Danmark gennem lovgivning, og administrative forskrifter. Dette kan være bekendtgørelser, cirkulærer m.v.”

3.5. Opdateret liste over forhandlingsmandater efter nyvalg til Folketinget

3.5.1. EU-arbejdsgruppens forslag og gældende regler og praksis

EU-arbejdsgruppen har foreslået, at der føres en fortsat dialog med regeringen om spørgsmålet om, hvorvidt et forhandlingsmandat givet af Europaudvalget kan blive ”for gammelt”, og om, i hvilke situationer regeringen bør forelægge sager til nyt forhandlingsoplæg. Arbejdsgruppen har lagt op til, at det i den forbindelse understreges over for regeringen, at en ny regerings vurdering af, hvorvidt en sag bør forelægges for Europaudvalget til et nyt forhandlingsoplæg, skal ske med respekt af Folketingets flertal. Endelig har arbejdsgruppen foreslået, at regeringen efter et folketingsvalg bør forelægge Europaudvalget en oversigt med status for behandlingen af alle verserende sager af større rækkevidde, hvor Rådet fortsat ikke har vedtaget en generel indstilling.

Når Europaudvalget giver et forhandlingsmandat til regeringen, er der efter gældende praksis ikke nogen ”udløbsdato” på. Mandatet gælder i princippet, indtil forhandlingerne i EU’s institutioner er afsluttede, eller i sjældne tilfælde til regeringen forelægger sagen for udvalget til et nyt forhandlingsmandat, fordi situationen er markant forandret. I visse sager – eksempelvis sager om indgåelse af handelsaftaler med tredjelande – kan forhandlingerne i EU

strække sig over adskillige år. Det er regeringens ansvar at vurdere, om der grund til at søge et nyt forhandlingsmandat fra Europaudvalget.

Europaudvalget og regeringen har gennem årene ført drøftelser om, hvorvidt et forhandlingsoplæg kan blive for "gammelt". Regeringen har som princip fastholdt, at hvis regeringen har forelagt en sag til forhandlingsoplæg i Europaudvalget og ikke fået konstateret et flertal imod sig, gælder forhandlingsmandatet, indtil forhandlingerne i EU er afsluttet, eller indtil regeringen i sjældne tilfælde forelægger sagen til et nyt forhandlingsoplæg, fordi der under forhandlingerne i EU's institutioner er sket grundlæggende ændringer af forslaget eller der har vist sig mulighed for en løsning, som afviger væsentligt fra eller ikke fremgik af det oprindelige forhandlingsoplæg.

3.5.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig EU-arbejdsgruppens forslag og opfordrer derfor til, at Europaudvalget fortsat fører en dialog med regeringen om spørgsmålet om forhandlingsmandaters rækkevidde, herunder om, i hvilke tilfælde en sag bør forelægges udvalget til et nyt forhandlingsmandat.

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig samtidig som generelt princip, at det er regeringen, der har ansvaret for at påse udviklingen i de enkelte sager, der forhandles i EU's institutioner, og vurdere, hvorvidt og hvornår en sag bør forelægges igen. Denne vurdering bør, som arbejdsgruppen også har anført, ske med respekt for flertallet i Folketinget, hvilket en regering naturligvis navnlig bør have sig for øje, når der har været holdt et folketingsvalg, efter at det relevante forhandlingsmandat er givet.

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig endvidere, at det vil være gavnligt, at regeringen efter et folketingsvalg udarbejder en liste over verserende sager i EU's institutioner som foreslået af EU-arbejdsgruppen, og henstiller til regeringen, at dette sker. Listen bør omfatte alle ikke færdigforhandlede sager af større rækkevidde, som regeringen har forelagt Europaudvalget til forhandlingsoplæg, således at både udvalget og regeringen får et overblik over og mulighed for at vurdere, om mandaterne fortsat er dækkende.

4. Øvrige overvejelser fra EU-arbejdsgruppen, der ikke giver anledning til ændringer af Folketingets forretningsorden eller praksis

4.1. Behandling af EU-sager i folketingsgrupperne

4.1.1. EU-arbejdsgruppens overvejelser

EU-arbejdsgruppen har drøftet det ønskelige i, at folketingsgrupperne sætter EU-sager på dagsordenen til deres gruppemøder på samme måde som de sager, der behandles i Folketingssalen.

4.1.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen kan principielt tilslutte sig, at det vil være en positiv udvikling, hvis behandlingen af EU-sager gives en mere udførlig politisk behandling i de enkelte folketingsgrupper – dette især under hensyn til den store betydning for retstilstanden i Danmark, som EU's retsakter har, enten direkte eller indirekte.

Udvalget opfordrer derfor til, at folketingsgrupperne overvejer at gøre det, som EU-arbejdsgruppen har drøftet, og mere konsekvent sætte i det mindste større EU-sager, der behandles i Europaudvalget, på dagsordenen for deres regelmæssige gruppemøder. Udvalget anerkender naturligvis samtidig, at udvalget ikke har nogen myndighed over folketingsgruppernes tilrettelæggelse af deres indre arbejdsformer, hvorfor udvalget understreger, at dette kun skal betragtes som en opfordring.

[Om dette har formanden tilkendegivet at ville sende et brev til folketingsgrupperne, hvilket endnu udestår – herefter vil følgende kunne anføres:]

Udvalget henviser i øvrigt til det brev om samme spørgsmål, som Folketingets formand den [dato] har sendt til alle folketingsgrupperne.

4.2. Tidlig drøftelse af EU-sager i fagudvalgene

4.2.1. EU-arbejdsgruppens overvejelser og gældende regler og praksis

EU-arbejdsgruppen har overvejet mulighederne for at fremme, at der sker en drøftelse af EU-sager i fagudvalgene på et tidligt stadium i sagernes behandling.

Der sker i dag ofte en tidlig drøftelse af EU-sager, som Europaudvalget og fagudvalg på forhånd har udvalgt som prioriterede sager (ca. 10 sager årligt), eller af andre vigtige sager, som ikke fremgår af Europa-Kommissionens arbejdsprogram. Fagudvalgene kan allerede efter nuværende regler og praksis bede deres sekretariater om præsentationer af sager eller indbyde

eksterne eksperter, medlemmer af Europa-Parlamentet eller andre interessenter til at fremlægge deres viden eller synspunkter om en sag, før regeringen har fremlagt den for Europaudvalget eller fagudvalget. Endvidere kan Europaudvalget efter henvisne forslag til behandling i fagudvalgene efter reglerne i forretningsordenens § 8, stk. 11. Endelig kan Folketingets Internationale Sekretariats EU-konsulenter bistå et fagudvalg med udarbejdelse af en plan for behandlingen af en EU-sag, herunder f.eks. organisere besøg hos EU's institutioner og organisationer og andre interessenter.

EU-arbejdsgruppen har samlet vurderet, at der ikke er anledning til at foretage ændringer på dette punkt, og indstillet, at Det Internationale Sekretariat i samarbejde med Udvalgssekretariatet overvåger udviklingen.

4.2.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig EU-arbejdsgruppens indstilling.

4.3. Udvælgelse af sager til behandling af sager i Folketingssalen på grundlag af de "10 prioriterede sager".

4.3.1. EU-arbejdsgruppens overvejelser og gældende regler og praksis

EU-arbejdsgruppen har overvejet den praksis, hvorefter de såkaldte "10 prioriterede sager", som Europaudvalget og Folketingets fagudvalg i fællesskab udvælger på baggrund af Europa-Kommissionens årlige arbejdsprogram, danner grundlag for, hvilke EU-sager der skal behandles i Folketingssalen.

Arbejdsgruppen har indstillet, at det fortsat skal være de pågældende 10 sager, der danner grundlag for behandlingen af EU-sager i Folketingssalen, men at der fortsat skal være mulighed for at få en sag til behandling i Folketingssalen, hvis et flertal i Europaudvalget ønsker det.

Europaudvalget har i dag – på samme måde som Folketingets øvrige udvalg – mulighed for at få en sag drøftet ved en forhandling i Folketingssalen, jf. forretningsordenens § 19, stk. 6-8. Der gælder ingen særlig afgrænsning af, hvilke eller hvor mange sager, der efter regler kan optages til drøftelse ved en forhandling i Folketinget.

4.3.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig EU-arbejdsgruppens indstilling.

4.4. Temadebatter om EU-sager i Folketingssalen

4.3.1. EU-arbejdsgruppens overvejelser og gældende regler og praksis

EU-arbejdsgruppen har drøftet muligheden for at holde større temadebatter om EU-sager i Folketingssalen, om visse større lovgivningsinitiativer i EU-systemet.

Gældende regler og praksis åbner allerede mulighed for sådanne debatter. Som arbejdsgruppen også har påpeget, kan det imidlertid være vanskeligt at planlægge sådanne debatter på længere sigt, idet det ikke altid er muligt ud fra Europa-Kommissionens arbejdsprogram at danne sig det fulde overblik over de forskellige lovgivningsinitiativers konkrete omfang og vigtighed, før forslagene er fremsat.

EU-arbejdsgruppen har indstillet, at den praksis, der blev fastlagt i 2017, og hvorefter der holdes en samlet årlig redegørelsesdebat om EU-samarbejdet, fastholdes. Arbejdsgruppen har herudover henvist til sine forslag med hensyn til forenkling af proceduren for at få EU-sager til behandling i Folketingssalen, jf. ovenfor under pkt. 2.2.1.

4.3.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen tilslutter sig EU-arbejdsgruppens indstilling.

5. Øvrige overvejelser fra EU-arbejdsgruppen om ændringer, for hvilke der ikke er opnået enighed eller flertal

5.1. Ændring af modellen for behandling af forhandlingsoplæg

5.1.1. EU-arbejdsgruppens overvejelser og gældende regler og praksis

EU-arbejdsgruppen har drøftet muligheden for en ændret model for Europaudvalgets behandling af regeringens forhandlingsoplæg.

I dag behandles regeringens forhandlingsoplæg således, at Europaudvalgets formand efter regeringens forelæggelse af forhandlingsoplægget konstaterer, hvorvidt der er et flertal i udvalget imod oplægget. Konkluderer formanden, at det ikke er tilfældet, betragtes Europaudvalgets forhandlingsmandat som givet svarende til forhandlingsoplægget.

EU-arbejdsgruppen har overvejet, om ordningen bør ændres, således at der skal være et positivt flertal i Europaudvalget for forhandlingsoplægget, for at mandatet kan gives. Arbejdsgruppen har overvejet, om dette kan kombineres med en regel om, at "stolene tæller", dvs. at medlemmer, der ikke er til stede, regnes for at have stemt for. En lignende ordning kendes fra Finansudvalget behandling af aktstykker.

Arbejdsgruppen har anført, at det i givet fald må vurderes, hvorvidt det nævnte vil kunne gennemføres ved en ændring af Europaudvalgets beretninger om procedure eller kræver ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af Den Europæiske Union.

5.1.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen konstaterer, at der ikke synes at være enighed eller flertal i udvalget om det foreslåede, og forfølger derfor ikke spørgsmålet nærmere.

5.2. Forsøgsordning med behandling af behandlingsoplæg i fagudvalgene

5.2.1. EU-arbejdsgruppens overvejelser

EU-arbejdsgruppen har drøftet muligheden for at iværksætte en forsøgsordning med behandling af forhandlingsoplæg i fagudvalgene, i forsøgsperioden afgrænset til nogle enkelte, bestemte udvalg.

Den ordning, der har været overvejet, ville indebære, at der skulle ske en behandling af regeringens forhandlingsoplæg såvel i Europaudvalget som i vedkommende fagudvalg. Det ville herunder blive fastholdt, at Europaudvalget også på de berørte fagudvalgs områder skulle give forhandlingsmandat, men tillige krævet, at fagudvalget særskilt skulle give et forhandlingsmandat. Arbejdsgruppen har lagt op til, at der ville skulle fastsættes visse nærmere retningslinjer for forsøgsordningen, med henblik på at den ville kunne sættes i værk efter det kommende folketingsvalg.

5.2.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen konstaterer, at der ikke synes at være enighed eller flertal i udvalget om det foreslåede, og forfølger derfor ikke spørgsmålet nærmere.

5.3. Behandling af udvalgte sager i salen med henblik på mandatgivning

5.3.1. EU-arbejdsgruppens overvejelser og gældende regler og praksis

EU-arbejdsgruppen har overvejet, hvorvidt der brude etableres en særskilt mulighed for, at mandatgivningen i visse udvalgte EU-sager kan gives som led i en forhandling i Folketingssalen.

Europaudvalget har i dag – på samme måde som Folketingets øvrige udvalg – mulighed for at få en sag drøftet ved en forhandling i Folketingssalen, jf. forretningsordenens § 19, stk. 6-8. Efter gældende praksis, således som den er beskrevet i udvalgets beretninger om procedure, sker mandatgivning til regeringen dog altid i Europaudvalget.

EU-arbejdsgruppen konstaterede som led i sit arbejde, at der ikke syntes at være bred opbakning til eller flertal for en ændring, således at mandatgivning i visse sager sker som led i en forhandling i Folketingssalen.

5.3.2. Udvalget for Forretningsordenens overvejelser og indstilling

Udvalget for Forretningsordenen konstaterer i lighed med EU-arbejdsgruppen, at der ikke synes at være enighed eller flertal i udvalget om en ændring som den nævnte, og forfølger derfor ikke spørgsmålet nærmere.

Herefter *indstiller* udvalget de ovenfor anførte ændringer af regler af hidtidig praksis, som kan gennemføres uden ændringer af Folketingets forretningsorden, og de i nedenstående forslag til folketingsbeslutning indeholdte ændringer af forretningsordenen til vedtagelse.

Forslag til folketingsbeslutning om ændring af forretningsorden for Folketinget

§ 1

I forretningsorden for Folketinget, som vedtaget den 17. december 1953 og ændret senest den 4. juni 2018, foretages følgende ændringer:

1. I § 8 indsættes efter stk. 13 som nyt stykke:

”Stk. 14. Et medlem, som har en særlig interesse i en sag under behandling i Europaudvalget, og som udses hertil af sin folketingsgruppe, har ret til et deltage i Europaudvalgets forhandling om den pågældende sag. Stemmeret

og ret til at fremsætte udtalelser i betænkninger m.v. udøver medlemmet dog kun, hvis medlemmet tillige er medlem af Europaudvalget. Der kan kun deltage ét medlem for hver folketingsgruppe ad gangen i Europaudvalgets forhandlinger efter denne bestemmelse.”

Stk. 14 og 15 bliver herefter stk. 15 og 16.

2. I § 19, stk. 6, 3. pkt., indsættes efter ”skriftligt”: ”, jf. dog stk. 7, 3. pkt.”

3. I § 19, stk. 7, indsættes som 2. og 3. pkt.:

”For forhandlinger på grundlag af et ønske fra Europaudvalget fastsættes taletider m.v. dog af Folketingets formand efter indstilling fra udvalget. Formanden kan herunder bestemme, at forhandlingen skal finde sted på grundlag af en mundtlig redegørelse fra ministeren.”

[Specielle bemærkninger til de enkelte ændringer tilføjes, når der er klarhed og enighed over modellen med hensyn til forretningsordensændringerne.]