

NOTAT

6. december 2016

SÅDAN STYRKES FOLKETINGETS ENGAGEMENT I EU-POLITIKKEN

Kontakt:

Analytiker, ph.d., Rebecca Wolffberg

+45 33 13 07 30

rew@thinkeuropa.dk

RESUME Folketinget udgør sammen med de danske europaparlamentarikere den direkte repræsentation af danske borgere i EU, og Folketingets Europaudvalg har været kendt som et af de mest magtfulde Europaudvalg i EU. Det nuværende system er dog ikke gearret til den udvikling, EU's lovgivningsproces har taget. Europaudvalget kommer ofte for sent på banen i forhold til reelt at påvirke forhandlingerne i Ministerrådet. Behandlingen af lovforslag på EU-området når desuden sjældent videre ud i fagudvalgene trods det, at EU-lovgivningen ofte berører emner af betydning for fagudvalgenes arbejde. EU-debatten forbliver derfor snæver og blandt de få EU-ordførere fra partierne, der møder op til Europaudvalgets ugentlige møder.

Samtidig ses der i EU-landene flere tegn på, at befolkningerne føler sig hægtet af EU's politiske beslutninger eller indtager direkte EU-skeptiske holdninger. Det gælder også i Danmark. Som modtræk hertil anbefales det at bringe EU's beslutninger tættere på befolkningen, og at Folketinget involveres bedre og langt tidligere i EU's beslutningsproces. Tænk tanken EUROPA giver i dette notat fem konkrete bud på, hvordan Folketingets europapolitiske engagement kan styrkes. Folketinget skal tidligere ind i behandlingen af EU-sager med stor betydning for Danmark, og et bredere udvalg af samfundsinteressenter skal inkluderes i processen. MEP'erne skal inddrages mere for at styrke kvaliteten og timingen af de europapolitiske drøftelser, og Folketingets fagudvalg skal involveres mere, så EU-debatten og muligheden for at påvirke Danmarks europapolitik bredes videre ud i Folketinget. Folketinget skal desuden kunne udfordre hvilke sager, der skal forelægges af regeringen til afgivelse af forhandlingsmandat.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Folketingets behandling af EU sager skal styrkes, så det matcher de udviklinger EU's lovgivningsproces har gennemgået.
- I det nuværende system risikerer Folketinget at påbegynde sin behandling af EU sager, når det reelt er for sent at påvirke forhandlingerne i Ministerrådet.
- Europaudvalget bør sammen med fagudvalgene udvælge sager fra Kommissionens arbejdsprogram, som man vurderer kan få særlig betydning for Danmark, og som derfor bør følges tidligt og ekstra grundigt.
- Fagudvalgsmedlemmer skal være tovholdere på sager af særlig betydning, gennem etablering af en ordførerordning, svarende til ordførersystemet i Europa-Parlamentet.
- MEP'erne bør desuden deltage i den tidlige behandling af de udvalgte sager. Listen af udvalgte sager kan holdes opdateret i samarbejde med MEP'erne, der kan flage nye relevante sager, så snart de modtager Kommissionens konkrete lovforslag.
- For at sikre, at EU's beslutningsproces når bredere ud til borgerne, og at relevante samfundsparter får mulighed for at deltage og blive hørt i processen, skal der afholdes flere åbne høringer om de særligt udvalgte sager fra Kommissionens arbejdsprogram. Regeringen bidrager ved kvartalsmæssigt at sende en offentligt tilgængelig opdateret liste over de mest relevante nye lovforslag fra Kommissionen med en kort beskrivelse af hvert forslag.
- Europaudvalget skal kunne udfordre regeringens beslutning om ikke at forelægge et lovforslag til mandatafgivelse. Det kan ske, hvis et parlamentarisk flertal baseret på antallet af mandater hvert parti repræsenterer i Europaudvalget støtter, at der afgives mandat til forhandling af det pågældende lovforslag.

I de seneste år er beslutningsprocessen i EU accelereret. Langt de fleste love vedtages nu efter førstebehandlingsaftaler indgået mellem repræsentanter for Ministerrådet og Europa-Parlamentet under uformelle trilogmøder mellem de to parter. I perioden fra juli 2014 til juli 2016 blev 78 pct. af lovgivningen på EU-niveau vedtaget ved førstebehandling inden for gennemsnitligt 17 måneder.¹ Forhandlingerne afholdes ofte i snævre uformelle fora, der ganske vist gør forhandlingerne mere fleksible og effektive, men som også gør det svært for både borgere og de folkevalgte i medlemslandene at følge med i, hvad der sker i forhandlingerne og at nå at påvirke processerne i tide.

I Danmark er det Folketingets Europaudvalgs opgave så vidt muligt at kontrollere, hvordan regeringen handler på Danmarks vegne. Samtidig er Europaudvalget det centrale forum for direkte valgte repræsentanter for danske borgere at påvirke EU's lovgivningsproces. Folketinget har længe haft ry for at være blandt de stærkeste nationale parlamenter i EU forhold til at påvirke landets europapolitik, og Danmark har været anset som foregangsland i EU på området. På Folketingets Europaudvalgs ugentlige møder forud for regeringens deltagelse i EU-forhandlinger giver Europaudvalget regeringen et forhandlingsmandat, som regeringen forpligter sig til at forhandle ud fra i Bruxelles.

At Folketinget kan sætte kursen for regeringens forhandlinger i EU er samtidig vigtigt i lyset af tendensen til mindretalsregeringer i Danmark. Mandatafgivelsen skal sikre, at der er bred politisk opbakning, minimum af et flertal i Folketinget, til regeringens forhandlinger i EU på hele Danmarks vegne. Gennem tiden har man løbende justeret udvalgets procedurer, så de bedst matcher udviklingerne i EU's lovgivningsproces, og sikrer at Europaudvalget forbliver et indflydelsesrigt udvalg. Det er på tide at justere processen endnu engang.

Timing af behandling af EU-sager

Når et forhandlingsmandat skal gives i Europaudvalget, skal flere hensyn balanceres. Jo tidligere et mandat gives, jo tidligere kan Europaudvalget påvirke regeringens kurs i forhandlingerne i Ministerrådet. Gives et snævert mandat for tidligt, risikerer man dog at fastlåse regeringen til en position, som ikke vinder opbakning blandt de øvrige medlemsstater, og dermed kører regeringen ud på et sidespor i Ministerrådet. Gives et meget bredt mandat med stor fleksibilitet, får Folketinget til gengæld begrænset indflydelse på regeringens forhandlinger. Venter man til senere i processen med at give mandat til regeringen, for at få

¹ Statistics on concluded codecision procedures, Europa Parlamentet, 8th Legislature, 1. juli 2014 - 07 juli 2016, http://www.europarl.europa.eu/code/about/statistics_en.htm.

bedre idé om hvor forhandlingerne i Ministerrådet bevæger sig hen, risikerer man, at tidspunktet, hvor man reelt kunne påvirke forhandlingerne i Ministerrådet, er passeret.

Ifølge en opgørelse fra 2015 lavet af Udenrigsministeriet over de seneste fem år, blev omkring en fjerdedel af mandaterne først søgt af regeringen meget kort tid inden, en politisk aftale er indgået i Ministerrådet.² På dette tidspunkt er forhandlingerne så fremskredne, at det er for sent for Folketinget at påvirke dem. Undersøgelsen viste, at sager endda i flere tilfælde først var blevet forelagt Europaudvalget, efter Ministerrådet var begyndt at forhandle med Europa-Parlamentet på såkaldte trilogramøder. Det førte til skarp kritik fra Europaudvalgets medlemmer.³ Trilogramøderne gør det desuden svært for de danske parlamentarikere at kontrollere, i hvilken grad regeringen følger det givne mandat, og hvilke muligheder for forhandling, der stadig måtte være.

Det er herudover essentielt, at den tidlige behandling af EU-lovforslag er så stærk og tidlig som mulig. Det er nemlig her i udformningen af lovforslagets ordlyd, at Folketingets primære mulighed for indflydelse ligger, og ikke når lovene "vender tilbage" fra Bruxelles til medlemslandene og skal implementeres nationalt. Dette blev understreget i et udkast til kommissorium af Europaudvalget i 2015 på baggrund af, at Folketinget i perioden 2004-2014 kun var involveret i omkring 10 pct. af implementeringerne af EU-lovgivningen.⁴ Europaudvalgets undersøgelse, af om Folketinget på denne måde holdes ude af beslutninger af politisk betydning, blev dog aldrig gennemført, og det er derfor stadig uvist, hvorvidt denne praksis udgør et problem for den demokratiske kontrol med regeringen. Status er dog, at Folketinget ikke er involveret i implementeringen af størstedelen af de love, EU producerer. Så meget desto mere vigtigt er det, at Folketinget involveres mere i den del af lovgivningsprocessen, hvor EU-lovene udarbejdes i Bruxelles.

Større inddragelse af fagudvalgene

En af Europaudvalgets største udfordringer er, at det behandler alle EU's lovforslag inden for de vidt forskellige politikområder, der hører under EU's lovgivningskompetence. Medlemmer af Europaudvalget kan komme til at behandle emner så forskellige som arbejdsforhold i fiskerisektoren, EU's budget

² Europaudvalget, svar på spm. 29, om en oversigt over de sidste 5 års forhandlingsoplæg, fra udenrigsministeren, 22. januar 2015.

³ Undersøgelse afslører huller i Folketingets EU-kontrol, Altinget, 22. januar 2015.

⁴ Europaudvalget, Kommissorium vedrørende en undersøgelse af implementering og administrationen af EU-retsakter, 24. april 2015.

og erhvervelse og besiddelse af skydevåben. Selvom udvalget modtager information fra regeringen om de sager, der forelægges til udvalgs møderne, er det usandsynligt, at udvalgsmedlemmerne kan sætte sig ind i detaljerne i alle sagerne – ikke mindst i lyset af den korte tid, der ofte er fra udvalget modtager en dagsorden for et kommende udvalgs møde, til forhandlingsmandatet skal afgives.

Folketingets fagudvalg sidder på en betydelig ekspertise, som kan være af stor værdi for behandlingen af sager i Europaudvalget. EU-love implementeres i Danmark som gældende ret, og har derfor stor betydning både i sig selv og for den førte danske indenrigspolitik. Det er derfor i høj grad relevant for fagudvalgene at forholde sig til Kommissionens lovforslag, før de vedtages som lov i Bruxelles, og bidrage til udformningen af Folketingets position på sagerne. Selvom det i flere omgange har været forsøgt at inddrage fagudvalgene mere i Europaudvalgets behandling af EU-lovforslag, er det stadig snarere undtagelsen end reglen. Ifølge de nuværende regler skal fagudvalgene bidrage til Europaudvalgets udtalelse om, hvorvidt Kommissionens forslag overholder nærhedsprincippet, og de skal "afgive en udtalelse om en EU-sag, når Europaudvalget anmoder om det."⁵ Hovedparten af behandlingen af EU-sager er dog overladt til Europaudvalget.

For at styrke den faglige kompetence i behandlingen af EU-sager i Folketinget skal fagudvalgene inddrages i langt højere grad, end de bliver i dag. En større rolle for fagudvalgene i substansbehandlingen af EU-politikken ses i andre parlamenter i EU. I Holland er det f.eks. fagudvalgene, der kommenterer på og kan ændre på regeringens forhandlingsposition forud for møder i Ministerrådet. Det hollandske Europaudvalg indtager her en mere koordinerende rolle. Den danske model med et stærkt Europaudvalg har dog nogle vigtige styrker, især hvad angår at sikre, at EU-sager behandles af folketingsmedlemmer, der har kendskab til EU's regler og lovgivningsprocedurer, og som kan bevare et strategisk overblik. Der er derfor ikke behov for at ændre på den underliggende model, men snarere at tilføje supplerende tiltag, der styrker den nuværende model.

Flere høringer med samfundsinteressenter

"Hver fredag sidder ni personer og træffer beslutninger om Danmarks holdning til 2.000 stykker lovgivning årligt", påpegede Europaudvalgets forrige formand,

⁵ Europaudvalgets konsoliderede beretninger, 7. oktober 2015.

Eva Kjær Hansen i 2015.⁶ Når det som regel kun er de ni EU-ordførere, der møder op til møderne i Europaudvalget, forbliver debatten om EU's lovforslag i en meget lille kreds. Når så få folketingsmedlemmer beskæftiger sig med EU-sager, og løbende debatterer EU-sagerne i medierne, samt sørger for at inddrage danske interessenters perspektiver, bliver EU-debatten begrænset. Folketingets EU-debatter skal udbredes til i højere grad at inkludere interessenter i samfundet. Det vil hjælpe til at sikre, at Folketinget får relevante interessenters perspektiver på sagerne afdækket, mens det stadig er muligt at påvirke regeringens forhandlingsposition, samt at øge gennemsigtigheden af Danmarks rolle i EU's beslutningsproces for borgerne.

Et initiativ til dette blev taget af Europaudvalget i 2015, hvor man afholdt et inspirationsmøde med deltagere fra Europaudvalget, fagudvalg, interesseorganisationer og åben tilgang for øvrige samfundsinteressenter, for at drøfte Kommissionens årlige arbejdsprogram.⁷ Formatet kan med fordel bruges til det formål.

Tættere samarbejde med MEP'erne

En uudnyttet ressource, der kan styrke Folketingets arbejde med og indblik i EU's lovgivning, er de danske medlemmer af Europa-Parlamentet. Udover den kontakt, der foregår inden for partierne selv, er den faste kontakt med MEP'erne begrænset til afholdelsen af et par temamøder årligt, hvor et stort aktuelt emne på EU's dagsorden med relevans for Danmark tages op. Disse møder er i sig selv positive, men udover dem, gøres der ikke brug af muligheden for samarbejde mellem MEP'erne og Folketinget. De to parter arbejder på hver sit niveau uden videre koordinering. I stedet bør de folkevalgte i Danmark og Bruxelles samarbejde om at repræsentere danske vælgeres interesser. Det kan gøres ved at samarbejde om konkrete sager, når der er klare fælles interesser blandt Folketinget og MEP'erne, eller det kan ske ved at styrke hinandens øjne og ører for udviklingerne i sager.

En af udfordringerne for samarbejdet er, at Europa-Parlamentet påbegynder behandlingen af Kommissionens forslag, før regeringen forelægger sagerne for Europaudvalget, så snart de ligger klar fra Kommissionen. Når Folketinget får forelagt sagerne af regeringen til mandatafgivelse forud for kommende Rådsmøder, er Europa-Parlamentet typisk længere i behandlingen af sagerne. Den

⁶ De ni alene i verden, Berlingske, d. 3. februar 2015.

⁷ Invitation til inspirationsmøde den 18/3-15 om Kommissionens arbejdsprogram for 2015, Folketingets Europaudvalg, 25. februar 2015.

forskudte rytme, hvorved MEP'erne er forud for Europaudvalget i deres arbejdsproces, gør det svært at samarbejde om konkrete sager, så længe Folketinget alene følger dets nuværende arbejdsrytme.

Europaudvalget står således over for udfordringer i forhold til at påvirke EU-lovgivningen, som de nuværende procedurer ikke imødegår i tilstrækkelig grad. Skal Folketinget fortsat være en institution på forkanten, hvad angår indflydelse og parlamentarisk kontrol med regeringens EU politik, skal der sættes ind på flere områder. Der er potentiale for styrkelse af Folketingets rolle både igennem en mobilisering af fagudvalgene og ved at gøre brug af de uudnyttede ressourcer, der ligger i øget kontakt MEP'erne. Samtidig kan en tidligere aktivering af Folketingets EU-sagsbehandling stille Folketinget stærkere i forhold til EU's beslutningsproces.

Tænketanken EUROPA foreslår derfor fem tiltag, der kan være med til at øge Folketingets indflydelse på EU-lovgivningen, forankre behandlingen af EU-sager bredere i Folketinget samt inkludere flere samfundsinteressenter i processen for herved at styrke repræsentationen af danske borgere i EU.

1. Tidligere behandling af udvalgte EU-sager

For at imødegå den udfordring, der ligger i at afgive forhandlingsmandat tidligt nok til, at det har en effekt på regeringens forhandlinger i Ministerrådet, må processen tænkes om. Folketinget skal behandle sager tidligere, end de nuværende beretninger foreskriver, fremfor at afvente, at en sag kommer på Ministerrådets dagsorden og forelægges af regeringen i Europaudvalget. Det skal ske ved, at Folketingets Europaudvalg i samarbejde med Folketingets øvrige fagudvalg udvælger sager fra Kommissionens årlige arbejdsprogram, som vurderes vil få særlig betydning for Danmark, og som Folketinget især ønsker at fokusere på.

For at styrke dette yderligere fremsender regeringen kvartalsmæssige oversigter med korte og præcise beskrivelser af de lovforslag, Kommissionen forbereder, som fagudvalgene og Europaudvalget kan tage udgangspunkt i, for eventuelle løbende justeringer af deres liste over udvalgte sager.

For at opnå den bedst mulige faglige vurdering af hvilke sager, der vil have betydning for Danmark, skal fagudvalgene udvælge den/de sager, de finder mest relevante at følge tidligt i lovgivningsprocessen. Herefter drøftes de udvalgte sager i samarbejde med Europaudvalget, i møder mellem Europaudvalget og

fagudvalgsformændene, og de sager, der skal behandles særlig grundigt, fastlægges. Disse sager følges fra dette tidspunkt tæt, så Folketinget kan begynde at danne sin position og være klar til at engagere sig i behandlingen af sagerne, før forhandlingerne i Bruxelles påbegyndes.

2. Fagudvalgsmedlemmer som tovholdere på særligt udvalgte sager

Fagudvalgene skal spille en central rolle i behandlingen af de særligt vigtige udvalgte sager fra Kommissionens arbejdsprogram. Ansvar for at følge disse sager til dørs – fra udvælgelsen af dem fra Kommissionens arbejdsprogram til mandatafgivelse i Europaudvalget – skal placeres hos medlemmer af fagudvalgene gennem en ordførerordning efter samme princip som ordførerordningen i Europa-Parlamentet. En ordfører udvælges til at være tovholder på hvert forslag, og vil have ansvar for at sikre, at sagerne drøftes med Europaudvalget, relevante ministre, eventuelle øvrige relevante fagudvalg, samt at relevante samfundsparter inddrages, f.eks. ved afholdelse af høringer. En skyggeordfører kan desuden udpeges i tilfælde, hvor det vurderes, at et lovforslag har betydelig relevans for flere fagudvalgs arbejdsområder.

Når forhandlingsmandatet skal afgives til regeringen, skal fagudvalgsordføreren lave en indstilling til Europaudvalget på den udvalgte sag, som skal danne grundlag for udvalgets mandatafgivelse, medmindre Europaudvalget giver en begrundet udtalelse for ikke at bruge dem.

En sådan øget uddelegering af ansvar for behandling af EU-love vil desuden have den afledte effekt, at EU-debatten forankres bredere i Folketinget, så ressourcer i form af faglig ekspertise og folketingsmedlemmernes kendskab til vælgernes interesser bliver en større faktor i behandlingen af EU-sager. På denne måde vil relevante faglige aspekter blive taget i betragtning tidligt nok i processen til at have en effekt på behandlingen af EU-lovforslagene i Bruxelles.

3. Øget inddragelse af samfundsinteressenter på særligt vigtige sager

Der skal afholdes flere åbne høringer om EU-sager med forventet stor betydning for Danmark, hvor relevante samfundsparter har mulighed for at deltage i debatten. I de sager, som udvælges til tidlig behandling, er der særlig god mulighed for at forme Folketingets – og dermed også regeringens – position før forhandlingerne for alvor skrider frem i Bruxelles. Derfor skal kendskabet til disse EU-sager bredes længere ud i samfundet, og centrale interessenter skal inddrages gennem afholdelsen af åbne høringer om sagerne. Det skal dels hjælpe

til at sikre, at den faglige substansbehandling maksimeres, dels sikre at den demokratiske repræsentative kvalitet i behandlingen af lovforslagene øges, og EU-lovgivningsprocessen bringes tættere på borgerne.

4. MEP'erne skal med på råd

For at udnytte den fordel MEP'erne har i forhold til Folketinget, hvad angår timing i EU's beslutningsproces på en måde, der gavner både MEP'erne og Folketingsmedlemmerne, skal MEP'erne inddrages mere i Folketingets arbejde, end de bliver gennem de nuværende aktiviteter.

MEP'erne skal være med til at sikre, at Folketinget får opdateret information om udviklingen i behandlingen af de prioriterede sager fra det øjeblik, behandlingen af forslagene påbegyndes. Gennem et tættere samarbejde med MEP'erne kan fagudvalgsordførerne med ansvar for sagerne løbende få informationer om forhandlingerne, som de skrider frem i Bruxelles og være bedre forberedt det øjeblik, det bliver relevant for Folketinget at involvere sig. MEP'erne skal derfor involveres i processen med de særligt udvalgte sager fra starten.

Ved i højere grad at udveksle informationer om udviklingen af forhandlinger i EU, kan MEP'erne desuden hjælpe Folketingets Europaudvalg til senere at kunne afgive et mere opdateret og målrettet mandat, når forslagene når dertil i Folketinget. MEP'erne skal derfor inviteres til at deltage i fagudvalgsmøder, når fagudvalgsordførerne behandler EU sager tidligt. Gennem tættere kontakt til fagudvalgene vil MEP'erne desuden have mulighed for at tilføje deres perspektiv til Folketingets behandling af sagerne og hermed deltage i udformningen af den danske position, herunder på lovforslag de ikke nødvendigvis vil være involveret i og have mulighed for at påvirke i Europa-Parlamentet.

Ved disse møder skal MEP'erne have mulighed for at fremlægge sager, de selv arbejder med i Europa-Parlamentet, til orientering og drøftelse med fagudvalgene. I sager, hvor MEP'erne har mulighed for at sætte deres præg på forhandlingsprocessen i Europa-Parlamentet, vil dette give yderligere mulighed for at rykke Folketinget nærmere beslutningsprocessen i EU.

Når Folketinget udvælger sager tidligt ud fra Kommissionens arbejdsprogram, er det ikke altid muligt at forudse, hvilke sager, der vil blive af særlig relevans for Danmark. MEP'erne kan også her spille en vigtig rolle i at sikre, at Folketinget er på forkant med udviklingen i lovgivningen. Hvis MEP'erne vurderer, det er

sandsynligt at et lovforslag, som Folketinget ikke har fået med i den tidlige udvælgelse af sager, vil blive særlig relevant for Danmark, kan MEP'erne flage det for Folketinget. Europaudvalget og det relevante fagudvalg kan herefter, såfremt de når til samme konklusion, underlægge forslaget den samme procedure som de særligt udvalgte sager fra Kommissionens arbejdsprogram.

5. Folketinget skal kunne udpege EU-sager til mandatafgivelse

Folketinget skal kunne udtage sager til mandatafgivelse, som det finder af større rækkevidde, i tilfælde hvor dette ikke har været regeringens vurdering. Under de nuværende regler afgør regeringen, hvilke af Kommissionens lovforslag, der er af væsentlig betydning og større rækkevidde, og som derfor skal forelægges Europaudvalget til henholdsvis orientering og forhandlingsoplæg. Dette skal fortsat være hovedreglen. Det skal dog være muligt for Folketinget at udfordre regeringens vurdering på baggrund af et parlamentarisk flertal i Europaudvalget, defineret ved de mandater partiernes ordførere repræsenterer i udvalget.