



Europaudvalget Folketingets repræsentant ved EU

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere
Dato: 12. februar 2008

Europa-Parlamentet forbereder sig på Lissabontraktaten

Resumé:

Noten gennemgår stigningen i den fælles beslutningsprocedure set i lyset af Lissabontraktaten's evt. ikrafttræden. Det er sandsynligt, at tendensen med stadig større brug af 1.-behandlingsaftaler vil fortsætte, og suppleret med den nyere tendens med tidlige 2.-behandlingsaftaler kan man komme op på en andel af disse vedtagelser, der ligger omkring 80 pct. af Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige vedtagelser.

Dette stiller krav til arbejdsformerne i Europa-Parlamentet, og rejser spørgsmålet om mulighederne for større åbenhed i de nødvendigvis lukkede procedurer.

Det foreslås, at Europa-Parlamentet gør de vejledende regler for 1.- og 2.-behandlingsaftaler obligatoriske i en form, der tillader størst mulig åbenhed og tilgængelighed.

I: Den fælles beslutningsprocedure: Styrkelse af Europa-Parlamentets effektivitet og legitimitet

1. 1.- og 2. behandlingsaftaler

I den nugældende traktat gælder den fælles beslutningsprocedure for 44 områder inden for EU-samarbejdet. Lissabontraktaten vil, såfremt den træder i kraft, fordoble dette antal, og "Den almindelige Lovgivningsprocedure", som den kaldes i Lissabontraktaten, vil dække omkring 90 samarbejdsområder.

Europa-Parlamentet er klar over, at en gennemførelse af Lissabontraktaten vil få stor betydning for arbejdet i Parlamentet. Alene det, at Europa-Parlamentet ved 1.-behandlingen ikke kun skal vedtage ændringsforslag, men også en

tekst som evt. ændret, en "første behandlings holdning", vil gøre stor forskel, og vil ligestille – også i denne henseende – Parlamentet og Rådet.

Gennem årene har Europa-Parlamentet vist, at det kan være medlovgiver sammen med Ministerrådet. Det er primært sket gennem den fælles beslutningsprocedure, som siden indførelsen i 1993 er steget i betydning.

I de første tre år af den nuværende valgperiode for Europa-Parlamentet (fra juli 2004) har parlamentet været medlovgiver (sammen med Rådet) i 196 vedtagelser med hjemmel i den fælles beslutningsprocedure.

For nuværende er der to tendenser: 1) Der er generelt færre forslag fra Kommissionen (Barroso: "Mindre er bedre") og 2) Der er en væsentlig stigning i antallet af forslag, der besluttet i en tidlig fase af behandlingen, enten som 1.-behandlingsaftaler eller tidligt under 2. behandlingen.

Siden juli 2004 er 125 beslutninger under den fælles beslutningstagen blevet truffet ved 1. behandlingen = 64 pct. af det totale antal. 55 forslag = 28 pct. blev besluttet ved 2. behandling og 16 forslag = 8 pct. måtte gennem Forligsudvalget (3. behandling).

Til sammenligning kan nævnes, at tallene for det forrige parlament (1999 – 2004) var: 1. behandling 115 forslag = 28 pct., 2. behandling 200 forslag = 50 pct. og 3. behandling via Forligsudvalget 84 = 22 pct.

Dette betyder, at 1.-behandlingsaftaler nu udgør væsentligt mere end halvdelen af forslagene under den fælles beslutningsprocedure.

Dertil kommer en mere aktuell udvikling, idet "tidlige 2.-behandlingsaftaler" (Parlamentets vedtagelse af Rådets fælles holdning uden ændringer) nu udgør halvdelen af alle beslutninger under 2.-behandlingen. De tidlige 2.-behandlingsaftaler er ofte 1.-behandlingsaftaler, som ikke nåede at blive endelig aftalt inden parlamentets 1.-behandling.

1.-behandlingsaftaler og tidlige 2.-behandlingsaftaler dækker næsten 80 pct. af beslutningerne under den fælles beslutningsprocedure siden 2004 (foreløbige tal).

Europa-Parlamentet drøfter for øjeblikket denne udvikling set i lyset af en mulig ikrafttrædelse af Lissabontraktaten, der ikke skønnes at ville ændre den nævnte udvikling, snarere tværtimod.

De tidlige beslutninger viser, at procedurerne er fleksible og fungerer effektivt, ligesom de er udtryk for tillid og samarbejdsvilje mellem institutionerne og internt i de enkelte institutioner, primært Rådet og Europa-Parlamentet.

På den anden side kan det hævdes, at denne form for tidlige forhandlinger og beslutninger begrænser åbenheden og gennemsækeligheden i den politiske proces. En politisk debat mellem de forskellige partier/grupper i Europa-Parlamentet, som det forventes af et parlament, kan næppe undgå at blive påvirket, hvis der foreligger aftaler endnu før den offentlige behandling starter. (Dette forhold er dog ikke undersøgt systematisk).

Problemet for Europa-Parlamentet, der ønsker større synlighed i befolkningerne, er ikke, at der forhandles og træffes aftaler bag lukkede døre. Det sker jo også i de nationale parlamenter. Det kan imidlertid være et problem, at det sker i så stort omfang og så tidligt i processen.

Europa-Parlamentet er klar over dette.

Derfor overvejes et for øjeblikket, om de nuværende **Retningslinjer for 1.- og 2.-behandlingsaftaler** (vedtaget i Europa-Parlamentet den 12.11.2004, se EU-note E-75 af 13. 8.2007) skal styrkes og gøres bindende. Som det er i dag, er der forskellige procedurer i de forskellige udvalg vedr. tidspunkt og form for forhandlingerne om 1.- og 2.-behandlingsaftaler. Selv om det anbefales i de nævnte retningslinjer, at forhandlinger med formandskabet først starter efter, at pågældende udvalg har vedtaget evt. ændringsforslag, er det ikke altid tilfældet. Der kan, som angivet i retningslinjerne, skabes uformelle kontakter på alle stadier af et forslags behandling (dvs. også tidligt i udvalgsbehandlingen inden afstemningen om udvalgets holdning). Retningslinjerne indeholder tillige bestemmelser vedr. information til ordførere, udvalgsformænd m.v. om forhandlingerne mellem institutionerne, og forslag til kompromistekster fra en af institutionerne skal – så vidt muligt – sendes til deltagerne før pgl. forhandling. Også her er der muligheder for opstramning.

Lissabontraktaten vil bevirke den største udvidelse af området for den fælles beslutningsprocedure, som Europa-Parlamentet har oplevet, og specielt udvalgene, der dækker de nye kompetencer, som Parlamentet får tillagt, får en langt større arbejdsbyrde, som der skal tages højde for. Det drejer sig specielt om udvalgene, der dækker landbrug, fiskeri, transport og retlige og indre anliggender.

Hvis man ser på, hvilke udvalg, der i perioden 7/2004 – 11/2007 oftest har brugt muligheden for hurtige beslutninger i Europa-Parlamentet, får man følgende:

Andel af 1.-behandlingsaftaler ud af samtlige forslag besluttet i udvalget:

Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE): 19 ud af 23
Miljø, Folkesundhed og Fødevarer-sikkerhed (ENVI): 15 ud af 38.

Transport og Turisme (TRAN): 13 ud af 29.

Retsudvalget (JURI): 12 ud af 15.

Økonomi og Valuta (ECON): 10 ud af 11

Beskæftigelse og Sociale Anliggender (EMPL): 8 ud af 12

Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO): 7 ud af 15

Industri, Forskning og Energi (ITRE): 7 ud af 12

Udvikling (DEVE): 3 ud af 4

(Kilde: OEIL)

Som det ses, er det netop de udvalg, der forventes at få den største stigning i forslag ved Lissabontraktatens evt. ikrafttræden, der i dag har det største antal af de tidlige beslutninger. Alt andet lige, kunne dette tyde på en væsentlig stigning i antallet af 1.- og 2.-behandlingsaftaler.

Plenummøderne i Parlamentet vil også blive påvirkede, men her mener flere medlemmer, at der stadig er plads på dagsordenerne – om ikke andet kan mindre væsentlige sager, som der stadig er en del af, vige for det egentlige lovgivningsarbejde.

2. Forligsudvalget/3.behandling

Forligsproceduren træder i kraft, når det ikke er lykkedes Europa-Parlamentet og Rådet at nå til enighed ved de to første behandlinger.

I perioden 1999 – 2004 blev der i alt behandlet 86 forslag i forligsudvalget, der (i dag) består af 27 medlemmer fra Rådet og det samme antal fra Parlamentet. I de seneste 2 år er der kun opnået beslutning om 16 forslag (dec.07).

Også i denne fase er der møder (trilog) mellem formandskabet, Europa-Parlamentet og Kommissionen, men der er her faste rammer for Parlamentets forhandling (de vedtagne ændringsforslag fra 2.behandlingen), ligesom Parlamentets delegation i Forligsudvalget skal informeres og godkende kompromisforslag, forhandlingsstrategi og resultat.

Selv om anvendelsen af Forligsproceduren har været faldende, forudser Europa-Parlamentet, at antallet af forslag, der behandles ved denne procedure,

vil stige som følge af stigningen af antallet af forslag, der undergives den fælles beslutningstagen/almindelige lovgivningsprocedure.

Den interinstitutionelle aftale mellem Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet om bedre lovgivning lægger vægt på større gennemsigtighed i lovgivningsprocedurerne og information til offentligheden. Forligsproceduren er imidlertid heller ikke noget godt eksempel på åbenhed og gennemsigtighed. Møderne i Forligsudvalget foregår normalt om aftenen og er ikke åbne for offentligheden eller medierne. – Derfor er der i Europa-Parlamentet planer om at åbne nogle af møderne (efter aftale med Rådet) og lægge møderne på mere attraktive tidspunkter, der tilgodeser pressens deltagelse (og deadlines).

II: Grupperne i Europa-Parlamentet

Også arbejdet i de politiske grupper vil blive påvirket af Lissabontraktaten, og der foregår drøftelser i de fleste grupper om, hvorledes det ændrede og udvidede arbejdsområde skal tilrettelægges.

Dette gælder også i forholdet til **de nationale parlamenter**, hvor grupperne styrker beredskabet gennem særlige medarbejdere eller egentlige sekretaria-ter, der har kontakt til politikere i de nationale parlamenter.

III. Konklusion og anbefalinger

Udviklingen i antallet af 1.-behandlingsaftaler og tidlige 2. behandlingsaftaler er klar. Der er tale om et stadigt stigende antal, og det kan forventes, at denne udvikling vil fortsætte og evt. blive styrket ved Lissabontraktatens ikrafttræden.

Det er næppe muligt eller hensigtsmæssigt at prøve at begrænse antallet af 1.- og tidlige 2.-behandlingsaftaler, men hvis andelen overstiger 80pct., hvilket ikke er usandsynligt, kan det rejse spørgsmålet, om dette vil påvirke åbenheden i EU i en grad, der kan anses for problematisk.

Det er derfor vigtigt, at Europa-Parlamentet (og Rådet) overvejer, hvorledes der kan informeres bedre om beslutninger, der træffes i den tidlige fase af behandlingen.

For Europa-Parlamentets vedkommende kan dette være:

- At retningslinjerne for 1. – 2-behandlingsaftaler strammes op og gøres obligatoriske. Det kunne gøres ved konkretisering af, hvornår og på hvilket grundlag forhandlingerne kan påbegyndes, regler for intern information etc.
- Beslutninger om, hvorledes offentligheden informeres. Dette er slet ikke nævnt i retningslinjerne i dag. Det er naturligvis vanskeligt at offentliggøre interne forhandlinger, men det behøver ikke at betyde, at der slet ikke sker nogen form for information. Det kunne eventu-

elt være offentliggørelse af dagsordener for trilog-møderne, mere generelle pressemeddelelser om status i forhandlingerne vedr. konkrete forslag, tidsplaner for behandlingen etc.

- Forligsudvalgets møder gøres offentlige (efter aftale med Rådet).

Med venlig hilsen

Peter Juul Larsen,
(tel. 11169)