



FOLKETINGET

EU-REFORMGRUPPENS RAPPORT:

Folketinget i Europa – Europa i Folketinget

— hvordan Folketinget kan styrke sin
indflydelse på og parlamentariske kontrol
med EU-politikken

EU-reformgruppens rapport:
Folketinget i Europa — Europa i
Folketinget — hvordan Folketinget
kan styrke sin indflydelse på og
parlamentariske kontrol med
EU-politikken

Oktober 2021

ISBN: 978-87-7982-212-2

Gratis udgivelse

Layout: Monokrom
Tryk: Dystan Rosenberg

1. udgave
1. oplag: 350 eksemplarer

Forord

Denne rapport er udarbejdet af en særlig EU-reformgruppe nedsat af Folketingets Europaudvalg den 4. juni 2020. Gruppen trådte første gang sammen den 23. oktober 2020 og satte sidste punktum i rapporten på sit møde den 15. september 2021.

EU-reformgruppens opdrag har været at skitsere et forslag til, hvordan en moderne parlamentarisk kontrol med regeringen i EU-sager ville se ud, hvis Danmark blev optaget i EU i dag. Er den parlamentariske kontrol med EU-politikken i Danmark tilstrækkelig effektiv, transparent og inkluderende i forhold til moderne demokratiske idealer, og er den på omgangshøjde med bedste praksis i de øvrige EU-lande? Europaudvalgets mandat til EU-reformgruppens arbejde er optrykt som bilag I til denne rapport.

EU-reformgruppen har bestået af følgende medlemmer: Claus Larsen-Jensen (tidligere formand for Europaudvalget), Connie Hedegaard (tidligere EU-kommissær), Holger K. Nielsen (tidligere minister og mf), Claus Grube (tidligere EU-ambassadør og departementschef i Udenrigsministeriet), Helle Krunke (professor i forfatningsret ved Københavns Universitet), Sinne Conan (europapolitisk direktør i Finans Danmark) og Jens-Peter Bonde (tidligere medlem af Europa-Parlamen-

tet). Ved Jens-Peter Bondes død den 4. april 2021 indtrådte i hans sted Uffe Østergaard (professor emeritus i europæisk historie ved Copenhagen Business School).

EU-reformgruppen præsenterer i rapporten en række anbefalinger til, hvordan man kan styrke Folketingets indflydelse på EU-sager gennem tidligere inddragelse, både i forhold til den danske EU-beslutningsproces og direkte over for EU's institutioner.

Rapportens konklusioner og kortlægning af den nationale og europæiske beslutningsproces bygger på samtaler med en bred palet af aktører fra Folketinget, centraladministrationen, Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet, andre EU-landes parlamenter og danske interesseorganisationer, som i det daglige arbejder systematisk med tidlig påvirkning af EU-lovgivningen.

Man kan i rapportens appendiks læse den baggrundsinformation, som er blevet udarbejdet forud for EU-reformgruppens drøftelser om de mange forskellige spørgsmål, der uvægerligt opstår, når man skal finde ud af, hvordan en moderne parlamentarisk kontrol med dansk EU-politik kunne se ud, 50 år efter Danmark trådte ind i EU.



EU-reformgruppens medlemmer og Europaudvalgets formand på Folketingets hovedtrappe efter gruppens konstituerende møde.

Medlemmer af gruppen



Claus Larsen-Jensen (formand for reformgruppen), tidl. formand for Europaudvalget.



Connie Hedegaard, tidligere EU-kommissær, medlem af Folketinget og minister.



Holger K. Nielsen, tidligere medlem af Folketinget, Europaudvalget og Nævnet.



Jens-Peter Bonde, tidligere medlem af Europa-Parlamentet.



Helle Krunke, professor i forfatningsret ved Jura ved Københavns Universitet.



Claus Grube, fhv. ambassadør og tidligere departementschef i Udenrigsministeriet.



Sinne Backs Conan, europolitisk direktør i Finans Danmark.



Uffe Østergaard, professor emeritus i europæisk historie ved Copenhagen Business School.

*Sekretariat for EU-reformgruppen:
Folketingets Internationale Sekretariat.*

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|-----------|
| Forord | 3 |
| Medlemmer af gruppen | 4 |
| Indledning | 6 |
| Alle rapportens anbefalinger i kort form | 10 |
| 1. Folketingets indflydelse på EU's strategiske dagsorden | 11 |
| Anbefaling 1: Partilederdebat om danske EU-prioriteter | 11 |
| Anbefaling 2: Partilederdebat med ny kommissionsformand | 11 |
| 2. Folketingets indflydelse på EU-lovgivning – Prioritering af EU-sager og samarbejde med interesseorganisationer ... | 12 |
| Anbefaling 3: Kontaktudvalg på højniveau med interesseorganisationer | 12 |
| Anbefaling 4: Årlig partilederdebat og beslutning om Folketingets prioriterede sager | 12 |
| Anbefaling 5: Rapporteurordning i fagudvalg | 13 |
| Anbefaling 6: Tematiske følgegrupper i fagudvalg med interesseorganisationer og mep'er | 14 |
| 3. Folketingets afgivelse af mandater til regeringen i EU-sager | 14 |
| Anbefaling 7: Tidligt og overordnet mandat i fagudvalg på baggrund af regeringens foreløbige generelle holdning | 15 |
| Anbefaling 8: Varsling af Europaudvalget om et forventet forhandlingsoplæg | 15 |
| Anbefaling 9: Tidligere mandatgivning i Europaudvalget | 16 |
| Anbefaling 10: Tilpasning af folketingsgruppernes arbejde med EU-sager | 17 |
| 4. Muligheder for prioritering af ressourcer i Folketingets arbejde med EU-sager | 17 |
| Anbefaling 11: Nedbringelse af antallet og omfanget af mundtlige og skriftlige orienteringer | 18 |
| 5. Viden, oplysning, uddannelse og debat om EU | 19 |
| Anbefaling 12: Styrkelse af EU-undervisningen af de unge | 19 |
| Anbefaling 13: Undersøgelse af, hvilke oplysningsaktiviteter der skaber engagement | 19 |
| Anbefaling 14: Bedre betingelser for oplysningsaktiviteter | 20 |
| Anbefaling 15: EU-kursus for nyvalgte mf'er | 20 |
| Anbefaling 16: Fagudvalgsrejse til Bruxelles | 20 |
| Anbefaling 17: Minikurser i aktuelle EU-temaer | 21 |
| Anbefaling 18: Folketinget sikrer, at fagudvalgene får EU-faglig bistand | 21 |
| 6. Nationale parlamenters rolle på det europæiske plan | 21 |
| Anbefaling 19: Et grønt kort, der opfordrer Kommissionen til at fremlægge forslag til EU-lovgivning | 21 |
| Anbefaling 20: Synliggørelse af nationale parlamenters bidrag til EU-lovgivning | 22 |
| Anbefaling 21: Et udvidet gult kort til at påtale substansproblemer i EU-forslag | 22 |
| Anbefaling 22: Reform af det interparlamentariske samarbejde | 22 |
| 7. Appendiks | 24 |
| 7.1 Folketingets kontrol med dansk EU-politik | 24 |
| 7.2 Regeringens EU-beslutningsprocedure og specialudvalgenes rolle heri | 29 |
| 7.3 EU's lovgivningsproces og mulighederne for indflydelse | 32 |
| 7.4 Nationale parlamenters rolle ifølge EU-traktaterne | 35 |
| 7.5 Parlamentarisk kontrol i andre nationale parlamenter og bedste praksis | 38 |
| 7.6 Danske organisationers interessevaretagelse i EU-sager | 41 |
| 7.7 Partigruppernes behandling af EU-sager | 43 |
| 7.8 Implementering af EU-lovgivning og Folketingets rolle | 44 |
| Bilag I: Kommissorium for EU-reformgruppen: | 45 |
| Bilag II: Liste over personer som EU-reformgruppen har talt med | 46 |

Indledning

Hvad er udfordringerne?

Fælles europæisk lovgivning sætter i høj grad rammerne for – og flettes ind i – dansk indenrigspolitik. Derfor er det et demokratisk tab, hvis ikke Folketinget tidligt og aktivt søger at påvirke kommende EU-lovgivning for dermed at kunne udføre sit arbejde med at forme dansk lovgivning og påvirke den europæiske udvikling.

Folketingets arbejde med EU-politikken foregår i dag først og fremmest i Europaudvalget. Den danske model for parlamentarisk kontrol med regeringens EU-politik var tidligere berømmet. Men nyere undersøgelser viser, at Danmark er saktet agterud i forhold til den parlamentariske kontrol i flere andre EU-lande, samtidig med at EU-lovgivningen har fået stigende betydning for danske borgere og virksomheder (se kapitel 7.5).

Folketingets Europaudvalg har derfor bedt EU-reformgruppen om at undersøge dette og skitsere et forslag til, hvordan en moderne parlamentarisk kontrol med EU-politikken kunne se ud, hvis Danmark blev optaget i EU i dag. Opgaven bestod i at finde en model for parlamentarisk kontrol, som er effektiv, inkluderende og transparent.

EU-reformgruppens samtaler med en række aktører på dansk og europæisk plan (se bilag II) viser, at Folketinget indtages for lidt og for sent og derfor kun har minimal indflydelse på den europæiske lovgivning, som Folketinget senere skal implementere i dansk lovgivning, og som kommer til at gælde for danske borgere og virksomheder.

Centralt for EU-reformgruppens arbejde har derfor været at undersøge: 1) Hvordan kan Folketinget opnå større indflydelse på EU's beslutninger, 2) igennem hvilke kanaler, og 3) hvornår i beslutningsprocessen? Endelig har EU-reformgruppen set på: 4) Hvad skal der til for at skabe en engageret og oplyst debat om EU-politikken i Danmark?

Hvordan kan Folketinget opnå større indflydelse på EU's beslutninger?

Et vigtigt spørgsmål er, hvordan Folketinget ruster sig bedst til at få indflydelse på EU-sager. Hvor skal EU-sagerne forankres i Folketinget, og hvem skal tegne Folketinget over for eksterne aktører? I den nuværende centraliserede model er det Europaudvalget, som står for både kontrollen med regeringen og koordinationen af Folketingets behandling af et meget stort antal EU-sager. Ville det hjælpe, hvis Folketinget koncentrerede sine kræfter om færre vigtige EU-sager?

Det vil styrke Folketingets engagement og position, hvis behandlingen af EU-sager bliver bredere forankret, så også de politiske partiers ledere, grupperne og Folketingets fagudvalg

med deres specialkendskab til relevant national lovgivning får mere indflydelse og større ansvar. Det er samtidig vigtigt at bevare en stærk rolle til Europaudvalget for at sikre den horisontale, tværgående europapolitiske indflydelse til Folketinget i forhold til den til enhver tid siddende regering. Folketinget kan desuden få stor gavn af den viden om kommende EU-regulering, som centrale ngo'er og erhvervs- og interesseorganisationer råder over. EU-reformgruppen har undersøgt, hvordan det kunne foregå, hvilket er afspejlet i anbefaling 3 og 6.

Igennem hvilke kanaler skal Folketinget udøve indflydelse?

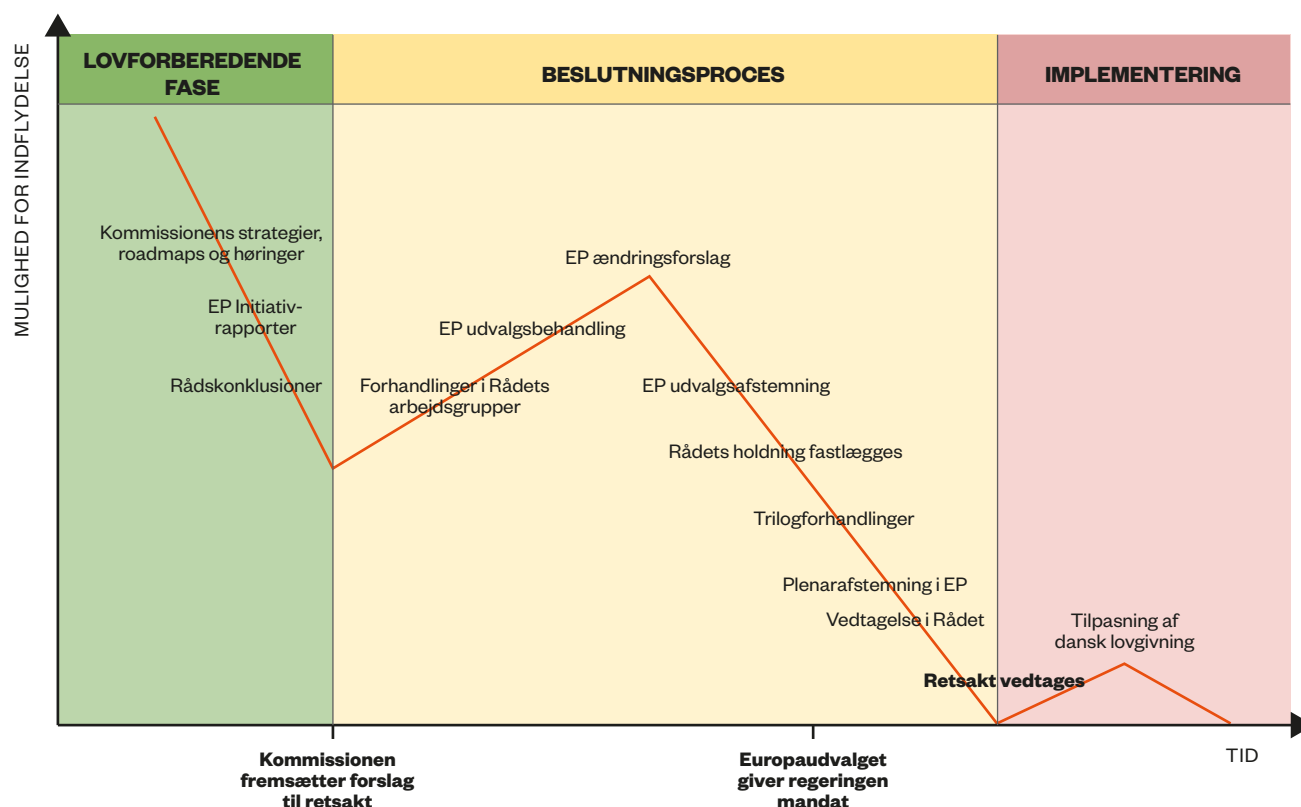
Et andet vigtigt spørgsmål i EU-reformgruppens arbejde drejer sig om, hvem Folketinget skal udøve sin indflydelse over for. I dag sker det primært gennem kontrollen med den danske regering, og Folketinget agerer kun i begrænset omfang selvstændigt over for EU's institutioner, f.eks. i forbindelse med kontrollen med EU-institutionernes overholdelse af nærhedsprincippet. Tidligere deltog Folketinget i høringsfasen med svar til Kommissionen på grønbøger og hvidbøger. Nye høringsformer betyder, at Folketinget i dag er fraværende i den afgørende lovforberedende fase. Folketinget bør i langt højere grad engagere sig direkte i en dialog om kommende EU-lovforslag med Kommissionen, Europa-Parlamentet, andre EU-landes nationale parlamenter og civilsamfundet. Dette er en uoverskuelig opgave, hvis ikke Folketinget prioriterer de for Danmark vigtigste EU-sager. Anbefaling 1-6 i denne rapport retter sig mod, hvordan en sådan prioritering og tidlig involvering kan ske.

Hvornår i beslutningsprocessen bør Folketinget involvere sig?

En helt afgørende faktor for indflydelse i EU er timing. Jo tidligere man kommer på banen, jo bedre er mulighederne for at påvirke indholdet af kommende EU-regler. Både de europæiske regeringer, Europa-Parlamentet og erhvervs- og interesseorganisationer går i gang med at påvirke EU-reglerne, lang tid før Kommissionen fremlægger sine forslag til EU-lovgivning. De ved, at det er i den tidlige fase, der er størst mulighed for indflydelse i EU, og de handler derefter. Det gælder, både når det drejer sig om at præge de store strategiske linjer i EU, og når det drejer sig om at påvirke de enkelte stykker EU-lovgivning.

Folketinget kommer enten for sent ind eller er slet ikke til stede. Når det drejer sig om den langsigtede strategiske diskussion og det lovforberedende arbejde er Folketinget som oftest fraværende. Når det drejer sig om fremsatte EU-lovforslag, forelægger den danske regering ofte EU-sagerne så sent for Europaudvalget, at mulighederne for indflydelse er forpasset. Derfor handler mange af anbefalingerne i denne rapport om, at Folketinget skal søge indflydelse på et langt tidligere tidspunkt, og at regeringen skal forelægge forhandlingsmandater på et langt tidligere tidspunkt.

Figur 1



Figurforklaring: Figurens røde linje viser muligheden for at få indflydelse på EU-lovgivning under udarbejdelse. X-aksen viser tidsforløbet, fra et lovforslag forberedes, fremsættes, forhandles, vedtages og implementeres. Over x-aksen vises handlinger i EU, under x-aksen handlinger i Folketinget. Y-aksen viser muligheden for at få indflydelse på forslaget. Kurven viser, at mulighederne for indflydelse er højest i den grønne lovforberedende fase, inden forslaget fremsættes, daler mod slutningen af den gule fase, hvor det vedtages, og er meget begrænsede i den røde implementeringsfase.

EU-reformgruppen har også drøftet Folketingets rolle i implementeringen af EU-lovgivning med forskerne bag forskningsprojektet »Det nationale råderum: ved gennemførelse af EU-regler«. EU-reformgruppen tager forskergruppens centrale konklusioner og anbefalinger til efterretning. Det gælder navnlig anbefalingerne om, at Folketinget bør fokusere på den forudgående kontrol med EU-politikken og en langt tidligere inddragelse, men også anbefalingen om, at Folketinget i højere grad bør prioritere de vigtigste EU-sager for derved at sikre den mest effektive indflydelse på EU-lovgivning (se kapitel 7.8).

Hvad skal der til for at skabe en oplyst og engageret debat om EU-politikken?

Endelig har EU-reformgruppen set nærmere på, hvordan Folketinget kan være med til at fremme en oplyst og engageret debat om EU-politik. Øget engagement kræver øget interesse og øget viden. Politikernes, mediernes og befolkningernes opmærksomhed er indbyrdes forbundet. Udfordringen er derfor ikke bare, hvordan Folketinget kan skabe de bedste betingelser for, at de enkelte folketingsmedlemmer engagerer sig aktivt i drøftelserne om EU-politik, men også hvordan

man kan styrke undervisningen om EU i uddannelsessystemerne og fremme folkeoplysning og debat om EU i Danmark. Anbefalingerne i kapitel 5 retter sig mod disse udfordringer.

Hvorfor reform af Folketingets arbejde med EU-sager?

Mange udfordringer kræver løsninger både lokalt, regionalt, nationalt, europæisk og globalt. Når danske folketingsmedlemmer skal finde løsninger på de problemer, danske borgere, virksomheder og organisationer står over for i deres hverdag, kan det ikke ske ved alene at kigge i paragraffer i dansk lovgivning og på linjer i den kommende finanslov. Man er ofte nødt til at se mod Bruxelles.

På mange områder er europæisk regulering et grundvilkår for dansk politik. Hvis Folketinget f.eks. ønsker at ændre reglerne for hormonforstyrrende stoffer i kosmetik, incitament for finansielle virksomheder til at investere bæredygtigt, den danske arbejdsmarkedsmodel, beskatning af multinationale virksomheder, energimærkning af køleskabe eller jobs i små og mellemstore eksportvirksomheder, er det nødvendigt at tænke den europæiske dimension ind. Dansk indenrigspolitik foregår ikke kun i København, men i høj grad også i Bruxelles.

Folketinget i Europa – Europa i Folketinget

Det afspejles imidlertid ikke i behandlingen af EU-lovgivning i Folketinget. I dag sker den løbende kontrol med den til enhver tid siddende regerings EU-politik i Europaudvalget gennem forhandlingsmandater til den danske regerings forhandlingslinje i Rådet. Men Europaudvalget inddrages alt for sent – ofte på et tidspunkt, hvor det ikke længere er muligt at ændre noget. Fagudvalg, fagordførere og partiledere beskæftiger sig kun i begrænset omfang med EU-politik.

Det betyder ikke, at danske interesser ikke varetages i EU. Både regeringen og danske interesseorganisationer bruger mange kræfter på at påvirke kommende EU-lovgivning og dermed varetage forskellige danske interesser vis-a-vis EU-institutionerne. De forsøger at påvirke beslutningerne tidligt i den lovforberedende fase (den grønne fase i figuren ovenfor), hvor der er mest indflydelse at hente.

Folketinget er imidlertid helt fraværende i denne proces og kommer først på banen sent i forbindelse med vedtagelsen i EU (gul fase). De folkevalgte politikere på Christiansborg er ikke en del af det, der kan karakteriseres som deres hovedopgave: at varetage danske borgeres interesser på emner, som har direkte indflydelse på disse borgeres hverdag. Det er et demokratisk problem.

Magtdelingen i grundloven

Ifølge grundloven ligger den lovgivende magt i Danmark hos regeringen og Folketinget i forening. Når regeringen gør sin indflydelse gældende i EU-samarbejdet på Danmarks vegne, sker det derfor under ansvar over for Folketinget. Men når det handler om udformningen af fælles europæisk lovgivning, inddrages Folketinget for sent eller er helt fraværende, selv om det i vidt omfang handler om dansk indenrigspolitik. Det er regeringens ministre og embedsværk, som på Danmarks vegne er med til at vedtage EU-lovgivning på et stort antal lovgivningsområder. Regeringen forhandler ganske vist på baggrund af mandater fra Folketingets Europaudvalg i EU-sager af større rækkevidde, men inddragelsen af Folketinget sker ofte så sent i beslutningsprocessen, at Folketinget ikke har nogen reel mulighed for at gøre sin indflydelse gældende (se kapitel 3).

Der er derfor behov for at genoprette balancen mellem Folketingets indflydelse som lovgiver og regeringens handlefrihed som Danmarks forhandler i Rådet, hvis man skal undgå en reel udhuling af magtdelingen i grundlovens § 3, men også af folketingsmedlemmernes initiativret i § 41. For at genetab-

lere noget af Folketingets tabte indflydelse som lovgiver, skal Folketinget mere og tidligere på banen i EU. Det bør bl.a. ske gennem en behandling af EU-sager, som i højere grad ligner den nationale lovgivningsproces, for så vidt angår timing og grundighed, men også gennem en mere aktiv folketingsdeltagelse i EU's lovforberedende arbejde.¹

Det er i høj grad op til Folketinget selv at komme med forslag. Som allerede Højesteret anførte med Maastrichtdommen² i 1998, er det overladt til Folketinget at tage stilling til, om regeringens deltagelse i EF-samarbejdet bør være betinget af yderligere demokratisk kontrol.

Højesterets dom i grundlovssagen om Maastrichttraktaten den 6. april 1998

»Med hensyn til spørgsmålet, om suverænitetsafgivelsen i henhold til tiltrædelsesloven har en sådan karakter, at den strider mod grundlovens forudsætning om en demokratisk styreform, bemærkes, at enhver overladelse af dele af Folketingets lovgivningskompetence til en international organisation vil indebære et vist indgreb i den demokratiske styreform. Dette er taget i betragtning ved udformningen af de strenge krav til vedtagelsen efter § 20, stk. 2. For så vidt angår EF-traktaten er lovgivningskompetence i første række overført til Rådet, i hvilket den danske regering – under ansvar over for Folketinget – kan gøre sin indflydelse gældende. Det må anses for overladt til Folketinget at tage stilling til, om regeringens deltagelse i EF-samarbejdet bør være betinget af yderligere demokratisk kontrol.«

Siden Maastrichttraktaten er EU-samarbejdet blevet styrket yderligere gennem en række traktater, senest Lissabontraktaten, og Højesteret har i Lissabondommen³ indskærpet regeringens ansvar til stadig at påse, at Danmarks deltagelse finder sted inden for rammerne af den danske grundlov og de forfatningsretlige forudsætninger om suverænitetsafgivelse, som knytter sig til tiltrædelsen af traktaterne.

Grundlovens udgangspunkt er, at Folketinget vedtager lovgivning gennem den danske lovgivningsproces (§ 3 og § 41), mens det er en særregel med lovgivning via supranationale organisationer (§ 20), hvor regeringen repræsenterer Danmark (§ 19).⁴

1 Både regeringen og Folketinget har i henhold til grundloven en initiativret, når det handler om at fremsætte forslag til love og andre beslutninger. Regeringens initiativret findes i grundlovens §21, mens Folketingets er i §41.

2 Højesterets dom af 6. april 1998 i sag I 361/1997, Hanne Norup Carlsen m.fl. mod statsminister Poul Nyrup Rasmussen.

3 U2013.1451H afsagt den 20. februar 2013.

4 I betænkning af Forfatningskommissionen af 1946 hedder det i bilaget »Responsum vedrørende de problemer, der knytter sig til grundlovens § 19«, udarbejdet af Max Sørensen: »Et ledende synspunkt ved overvejelserne af disse problemer må det formentlig være, at disse statsfunktioner bør udøves i former, der harmonerer bedst muligt med grundlovens almindelige principper for varetagelsen af statens anliggender, det vil sige, at folkestyrets grundsætninger må bringes til anvendelse i størst muligt omfang. Dette vil atter sige, at rigsdagens medvirken og kontrol må foreskrives i det omfang, hvori andre afgørende hensyn ikke er til hinder derfor.«

Alligevel kan man spørge, om hovedreglen og særreglen i praksis har byttet roller på enkelte områder grundet EU-lovgivningens stigende betydning.⁵ Derfor vil en bedre inddragelse af lovgiver i EU-lovgivningsprocessen på et tidspunkt, hvor reel indflydelse er mulig, være i grundlovens ånd.

Danmarks indflydelse i EU

Det er vigtigt, at vi i Danmark bliver enige om, hvad vi vil med dansk medlemskab af EU. I mange af de diskussioner, EU-reformgruppen har haft med forskellige aktører, er det blevet sagt, at Danmark langt hen ad vejen er en defensiv og reaktiv aktør i EU. Når forslag fra Europa-Parlamentet, Kommissionen og andre EU-lande ikke korresponderer med danske holdninger eller interesser, eller når de kolliderer med de danske forbehold, går centraladministration og interesseorganisationer i gang med at modarbejde dem.

Denne defensive rolle hænger sammen med fraværet af en fælles dansk europapolitik. Der bliver ikke på parlamentarisk niveau taget stilling til, hvilke mål Danmark skal forfølge i EU, og hvilke forslag Danmark skal fremme. Der er heller ikke en offentlig debat om det. Der mangler en fælles forståelse af, hvad der er vigtigt for Danmark, og hvad Danmark vil med sit medlemskab af EU. Hvis Danmark skal spille en mere aktiv og proaktiv rolle, er det nødvendigt at løfte debatten i Folketinget om dansk indflydelse i EU og tage den i fuld offentlighed, så der kan skabes et fælles fundament for at påvirke EU i en dansk retning. Når Folketingets rolle i den danske interessevaretagelse i EU er svag, er det et problem for dansk indflydelse på den europæiske dagsorden.

Et bredt flertal i Folketinget bag den europapolitiske kurs for Danmark giver regeringen de bedste arbejdsbetingelser i EU. Det er af stor betydning for Danmarks indflydelse i EU, at folketingspolitikere har indflydelse på, forståelse for og ejerskab over de beslutninger, Danmark er med til at træffe i EU. Øget indflydelse på EU-sager kræver øget engagement i Folketinget og en skarpere prioritering af, hvilke sager der er de vigtigste for danske interesser. De muligheder, Folketinget har for at opnå indflydelse på beslutningerne i EU, udnyttes ikke godt nok i dag. Det hænger bl.a. sammen med omfanget af sager og manglende prioritering.

Det er dog samtidig vigtigt, at regeringen har de bedste muligheder for at varetage danske interesser effektivt i Rådet. Det sikres bedst gennem en tidlig fastlæggelse af den danske holdning med indbygget fleksibilitet til forhandlingerne. Flere af rapportens anbefalinger sigter på at skabe en bedre forståelse i Folketinget for, hvordan forhandlinger foregår i Bruxelles, så der her vil være et bredere ejerskab over resultaterne af disse forhandlinger.

Hvis Danmark skal maksimere sin indflydelse i EU i fremtiden, er det afgørende, at vi evner at prioritere de væsentligste sager for Danmark, fokusere på de vigtigste elementer af disse, engagere Folketinget, men også dets fagudvalg og de politiske grupper tidligt og minimere mængden af papirer og møder til det højst nødvendige. Dette bør ske i et tæt samspil mellem Folketing og regering og i en tidlig dialog med eksterne aktører.

Den gode nyhed er, at det ikke nødvendigvis er svært at få indflydelse i EU. Der er en lydhørhed i Kommissionen over for gode idéer, og Danmark bliver i mange sammenhænge set som et foregangsland, man kan lære af. Europa-Parlamentet fungerer i en symbiose mellem politikere og interessenter, forstået bredt som Ngo'er, EU-landes regeringer, erhvervsorganisationer m.fl. Medlemmer af nationale parlamenter bliver her også budt velkommen og lyttet til, både formelt og uformelt.

»Jo tidligere Danmark kan have en holdning - også en foreløbig holdning - desto større indflydelse. Det allerbedste er at komme på banen, allerede før Kommissionen forelægger forslag - med Danmarks størrelse er det endnu vigtigere.«

Jeppe Tranholm-Mikkelsen, generalsekretær, Rådet.

⁵ Det kunne f.eks. være på områder, hvor EU har enekompetence (TEUF, artikel 3) såsom handelspolitikken og konkurrencepolitikken, men også på samarbejdsområder, hvor EU og medlemslandene deler kompetencen, såsom landbrugspolitikken og miljøpolitikken, og hvor der foregår en intensiv europæisk regulering.

Alle rapportens anbefalinger i kort form

Anbefalinger om Folketingets indflydelse på EU's strategiske dagsorden

1. Partilederdebat hvert femte år om de danske EU-prioriteter.
2. Partilederdebat hvert femte år med ny kommissionsformand.

Anbefalinger om tidlig indflydelse på EU-lovgivning

3. Kontaktudvalg på højniveau med partiledere og interesseorganisationer til at identificere vigtige kommende forslag.
4. Årlig partilederdebat og beslutning om Folketingets prioriterede sager.
5. Rapporteurordning i fagudvalg.
6. Tematiske følgegrupper i fagudvalg med interesseorganisationer og mep'er.

Anbefalinger om tidligere mandater i tre trin med inddragelse af fagudvalg

7. Tidligt og overordnet mandat i fagudvalg på baggrund af regeringens foreløbige generelle holdning.
8. Varsling af Europaudvalget om et forventet forhandlingsoplæg.
9. Tidlig endelig mandatafgivning i Europaudvalget.
10. Tilpasning af folketingsgruppernes arbejde med EU-sager.

Anbefalinger om prioritering af ressourcer i Folketingets arbejde med EU-sager

11. Nedbringelse af antal og omfang af mundtlige og skriftlige orienteringer

Anbefalinger om viden, oplysning, uddannelse og debat om EU

12. Styrkelse af EU-undervisningen af de unge.
13. Undersøgelse af, hvilke oplysningsaktiviteter der skaber engagement.
14. Bedre betingelser for oplysningsaktivitet.
15. EU-kursus for nyvalgte mf'er.
16. Fagudvalgsrejser til Bruxelles.
17. Minikurser i aktuelle EU-emner.
18. Fagudvalgene får EU-faglig bistand.

Anbefalinger om at styrke nationale parlamenters rolle på det europæiske plan

19. Et grønt kort, der opfordrer Kommissionen til at fremlægge forslag til EU-lovgivning.
20. Synliggørelse af nationale parlamenters bidrag til EU-lovgivning.
21. Et udvidet gult kort til at påtale substansproblemer i EU-forslag.
22. Reform af det interparlamentariske samarbejde.

1. Folketingets indflydelse på EU's strategiske dagsorden

Hvert femte år fastlægger EU en overordnet strategisk linje for arbejdet i det europæiske fællesskab for de kommende 5 år. Det er vigtigt, fordi det tjener som en rettesnor for EU's arbejde over den kommende 5-årige periode. Hvis Danmark ønsker indflydelse i EU, er det derfor et vigtigt sted at begynde. EU-reformgruppen mener, at Folketinget bør engagere sig i og søge indflydelse på denne proces.

Anbefaling 1: Partilederdebat om danske EU-prioriteter

Folketinget afholder hvert femte år i juni i forlængelse af europaparlamentsvalget en debat på partilederniveau i Folketingssalen om danske EU-prioriteter for de kommende 5 år. Denne partilederdebat skal munde ud i en folketingsvedtagelse om de danske prioriteter.

»Folketinget bør fokusere på mere strategiske drøftelser om, hvilken vej EU skal bevæge sig frem for at reagere i sidste øjeblik på beslutninger i EU, hvor løbet for længst er kørt.«

Claus Haugaard Sørensen, tidligere generaldirektør i Kommissionen.

Begrundelse

Formålet med en partilederdebat er at fremme dansk indflydelse på de langsigtede europæiske prioriteter. Folketingets indflydelse går primært gennem den danske regering. En partilederdebat giver Folketingets partier mulighed for at give regeringen input til og bred politisk opbakning til den danske interessevaretagelse i forhold til EU's strategiske dagsorden. Debatten skal fremme stillingtagen til og bevidsthed om den europæiske dagsorden i de danske politiske partier ved at løfte debatten op på partilederniveau.

Den skriftlige folketingsvedtagelse kan efterfølgende bruges som rettesnor for Folketingets partier i forhold til at sikre, at den danske europapolitiske linje ligger inden for det, et flertal af folketingsmedlemmerne er nået til enighed om. Samtidig foreslås det at hæve den nuværende grænse fastsat i Folketingets forretningsorden på maks. 150 ord i en vedtagelsestekst til 300 ord med henblik på at få en meningsfuld vedtagelse om danske prioriteter i forhold til EU's strategiske dagsorden.

Timing er vigtig. For at partilederdebat kan bidrage til den europæiske proces, skal den foregå umiddelbart efter europaparlamentsvalget (som ligger i slutningen af maj/ starten af juni), før Det Europæiske Råd fastlægger sin stra-

tegiske dagsorden (slutningen af juni), før Kommissionens formand godkendes (juli), og før den nye Kommission udarbejder sit 5-årsprogram. Det vil sige, at det skal være i løbet af juni. Det kunne eksempelvis ske i forbindelse med Folketingets godkendelse af resultatet af europaparlamentsvalget.

Anbefaling 2: Partilederdebat med ny kommissionsformand

Folketinget afholder hvert femte år en debat mellem partilederne og kommissionsformanden om EU's strategiske dagsorden og Kommissionens arbejdsprogram for de kommende 5 år.

»Jeg er enig i, at Folketinget tit kommer for sent ind. Der er utallige eksempler, og det er svært at lave alliancer med andre, hvis ikke man kommer tidligt i gang. Der er behov for fælles fodslag. I må presse på for, at der kan laves et fundament for det strategiske. Vi hopper for meget fra tue til tue, og det skader danske interesser.«

Bente Sorgenfrey, næstformand, FH.

Begrundelse

En central figur i denne proces er den nye kommissionsformand, som bør kende de danske holdninger til de langsigtede strategiske linjer i EU. Formålet med debatten er dels at give partilederne mulighed for at komme i direkte dialog med kommissionsformanden, dels at give kommissionsformanden en forståelse for danske mærkesager, prioriteter og synsvinkler på de langsigtede strategiske linjer i EU. Hermed kommer diversiteten i Folketingets synspunkter i spil.

Hvis en debat med en ny kommissionsformand kan finde sted i Folketinget, vil det generere opmærksomhed og debat i medierne og dermed øge folketingsmedlemmernes motivation til at engagere sig i debatten.

Debatten kan finde sted, efter at kommissionsformanden er godkendt af Europa-Parlamentet, dvs. sensommer eller tidligt efterår hvert femte år.

Såfremt det kalendermæssigt ikke er muligt, kan debatten enten afholdes virtuelt eller udskydes til lidt senere i Kommissionens mandatperiode.

Boks 1: Hvordan foregår processen i EU?

EU's overordnede strategiske prioriteter fastlægges i et samspil mellem forskellige aktører. Stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd vedtager hvert femte år i juni en såkaldt strategisk dagsorden med deres prioriteter for EU. Samtidig udpeger Det Europæiske Råd en kandidat til posten som kommissionsformand. Den kommende kommissionsformand skeler til denne strategiske dagsorden og går i dialog med de store grupper i det nyvalgte Europa-Parlament, som skal godkende kandidaten. På baggrund heraf formulerer kommissionsformandskandidaten sine politiske prioriteter (i en tale til Europa-Parlamentet i juli), som udmønter sig i Kommissionens 5-årige arbejdsprogram. Denne fase er afgørende for, hvilken retning EU-samarbejdet bevæger sig i, og hvilket fokus den kommende EU-lovgivning vil få.

»Vi har brug for, at parlamentarikere også er med til at opbygge alliancer for Danmark på konkrete områder. Vi skal i Danmark tænke mere strategisk og være længere fremme i skoene i forhold til at fremme vores interesser.«

Annette Toft, Landbrug & Fødevarer.

2. Folketingets indflydelse på EU-lovgivning – Prioritering af EU-sager og samarbejde med interesseorganisationer

Hvis Folketinget skal have mere indflydelse på EU-lovgivningen, kræver det en prioritering af, hvor indsatsen skal lægges. Hvad er vigtigst? Hvor er der særlige danske problemstillinger?

EU-reformgruppen mener, at der vil være en stor merværdi for Folketinget i at indgå i et mere struktureret samarbejde med danske interesseorganisationer, bredt forstået som erhvervs- og brancheorganisationer, fagbevægelsen, ngo'er m.v., om prioritering og behandling af EU-sager.

Forslagene i dette afsnit retter sig særlig mod perioden, fra Kommissionens årlige arbejdsprogram er fremsat (oktober), og indtil forslagene er fremsat (grøn fase), men er også relevante, efter forslagene er fremsat, men endnu ikke vedtaget (gul fase).

»Forslagene om at udpege rapporteurs og følgegrupper i fagudvalgene, tror jeg, kunne være rigtig nyttige.«

Christel Schaldemose, medlem af Europa-Parlamentet, Socialdemokratiet.

Anbefaling 3: Kontaktudvalg på højniveau med interesseorganisationer

Folketinget nedsætter et kontaktudvalg med partilederne og repræsentanter på højeste niveau fra de største interesseorganisationer. Kontaktudvalget mødes en gang årligt og har til formål på baggrund af Kommissionens årlige arbejdsprogram at identificere de kommende vigtigste EU-sager.

Begrundelse

Med godt 100 årlige offentlige høringer og lige så mange vedtagne lovforslag⁶ er det afgørende at prioritere, hvor Folketingets indsats skal lægges. Netop i den tidlige fase, inden et forslag er fremsat, har Folketinget brug for input til, hvilke problemstillinger der er på spil, og hvilke kommende sager der skal fokusere på.

Danske interesseorganisationer arbejder inden for hver deres områder intensivt med de vigtigste lovforslag, både før og efter de er fremsat. Mange af dem har kontorer i Bruxelles og/eller indgår i europæiske paraplyorganisationer og netværk. Dermed råder de over en indsigt i, hvilke kommende EU-forslag der vil få størst betydning for danske borgere og virksomheder, og detailviden om konsekvenserne af forslagernes indhold.

»Der er behov for, at Folketinget engagerer sig mere i dialogen om de konkrete danske EU-mærkesager, som i dag mest foregår mellem ministerier og interesseorganisationerne. Der er manglende sync i forhold til Folketingets involvering. Vi skal have en bedre balance mellem Folketingets, regeringens og eksterne aktørers input, og få en bedre sammenhæng mellem det nationale og europæiske niveau.«

Anders Ladefoged, underdirektør, Dansk Industri.

Anbefaling 4: Årlig partilederdebat og beslutning om Folketingets prioriterede sager

Folketinget afholder årlig debat i salen på partilederniveau om Folketingets prioriterede EU-sager. Den skal munde ud i en vedtagelse om de forslag, som Folketinget vil have et sær-

⁶ Hertil kommer et større antal retsakter vedtaget alene af Rådet. Retsakter vedtaget af Kommissionen er heller ikke medtaget her.

ligt fokus på det kommende år. Partilederdebatten skal tage afsæt i Kommissionens årlige arbejdsprogram og input fra kontaktudvalget.

Begrundelse

Det er vigtigt, at udvælgelsen af de vigtigste sager forankres bredt i Folketinget for at sikre en bevidsthed om betydningen af disse sager og et ejerskab til behandlingen af dem. Ved at løfte debatten og beslutningen om prioriteterne op på partilederniveau kan man sikre aktiv stillingtagen til, hvor Folketinget bør fokusere sin indsats. Til at kvalificere udvælgelsen af de vigtigste sager bør regeringen oversende generelle indberetninger med forventninger til det kommende rådsformandskab (som behandles som fortrolige dokumenter ifølge gældende regler i Folketinget).⁷ Antallet af udvalgte sager vil variere fra år til år afhængigt af Kommissionens arbejdsprogram, men bør i hovedreglen ligge i spændet 10 til 20 sager. Der er altså tale om, at Folketinget prioriterer et større antal sager end de 5-10 prioriterede sager, Europaudvalget udvælger i dag med henblik på et særligt nærhedstjek.

Boks 2: Ny praksis i Sverige

Det vigtigste resultat af en større udredning om EU-arbejdet i den svenske Riksdag fra 2017 var en årlig drøftelse i Kameren (plenarsalen) blandt partiledere om den svenske regerings EU-prioriteter. Den blev holdt første gang i november 2019, blev aflyst med kort varsel i 2020 på grund af stigende covid-19-smittetal, men er planlagt igen til november 2021.

Anbefaling 5: Rapporteurordning i fagudvalg

Fagudvalgene udpeger 1-3 én til tre rapporteurs (ordførere) på Folketingets prioriterede sager. Udvalget giver rapporteuren et mandat for arbejdet, og denne udarbejder og forfølger med sekretariatsbistand en handlingsplan for behandling af sagen med henblik på at skaffe Folketinget tidlig indflydelse både over for regeringen og direkte over for aktører på det europæiske niveau. Rapporteuren udarbejder en rapport til udvalget om aktiviteter og indsigter.

»3F kunne godt tænke sig en øget dialog med partiernes EU-ordførere og samarbejde om udvalgte sager med fælles interesse.«

Nadja Lundholm Olsen, EU-chef, 3F.

Begrundelse

I Europa-Parlamentet og halvdelen af alle kamre i de 27 landes nationale parlamenter (f.eks. det hollandske andet-

kammer (Tweede Kamer) og den tyske Forbundsrag) kan fagudvalgene udpege en rapporteur, som er ansvarlig for at udarbejde en rapport om et EU-forslag.

Med en sådan ordning vil fagudvalgenes rapporteur under udarbejdelsen af en rapport engagere sig i dialog med interessenter for at samle information til rapporten. Rapporteuren udarbejder med sekretariatsbistand en handlingsplan, der f.eks. kan indeholde organisering af en høring, møder med aktører i Bruxelles og andre nationale parlamenter og udarbejdelse af høringssvar til Kommissionen.

Dermed får rapporteuren mere ejerskab til og indsigt i en sag og kan videreformidle disse indsigter til fagudvalg og Europaudvalget. Det giver samtidig et afsæt for at deltage i den offentlige debat. Rapporteuren kan blive den, der tegner udvalgets holdning i sagen, og dermed mediers og interesseorganisationers foretrukne kontaktperson.

»The rapporteurship is really important in order to get in at an early stage.«

Agnes Mulders, medlem af det hollandske parlament.

Boks 3: Eksempel på rapporteurordning i Holland

Når fagudvalgene i Tweede Kamer udvælger sine prioriterede sager på baggrund af Kommissionens årlige arbejdsprogram, tager de også stilling til, om der skal udpeges en rapporteur på forslaget. Når Kommissionen fremsætter forslaget, tager udvalget stilling til, om der skal udpeges en rapporteur, og udpeger i givet fald med konsensus typisk én rapporteur (det kan også være to eller tre rapporteurs). Ønsker ingen udvalgsmedlemmer at påtage sig opgaven, bortfalder den. Udvalget vedtager et mandat til rapporteuren, der indeholder de påtænkte aktiviteter, et budget og varigheden af rapporteurskabet. Rapporteuren udarbejder en rapport, der redegør for aktiviteter afholdt og indsigter opnået under behandlingen af sagen. Denne skal ikke godkendes af udvalget.

For at sikre, at udvalgets forskellige politiske holdninger afspejles i arbejdet, får rapporteuren et mandat for arbejdet af udvalget. Udvalget kan også vælge at udpege to eller tre rapporteurs fra forskellige partier.

Da en sådan ordning er forbundet med en ekstra arbejdsbyrde for medlem og sekretariat, skal den kun anvendes på de sager, som partilederne har valgt at prioritere, og er derfor nært beslægtet med anbefaling 4 om prioritering af de for Danmark vigtigste EU-sager.

⁷ F.eks. forventningsindberetninger fra Coreper I og II.

Anbefaling 6: Tematiske følgegrupper i fagudvalg med interesseorganisationer og mep'ere

Fagudvalgene skal kunne nedsætte følgegrupper med de centrale interesseorganisationer på Folketingets prioriterede sager. Følgegrupperne har til formål at fremme Folketingets dialog med relevante interesseorganisationer og danske medlemmer af Europa-Parlamentet, som kan komme med input til behandlingen af den eller de prioriterede EU-sager i fagudvalget, herunder særlig til rapporteuren, hvis der er udpeget en sådan. Erhvervslivets EU- og Regelforums anbefalinger bør indgå i arbejdet. Særlig på tværgående emner giver det mening at nedsætte følgegrupper og invitere andre relevante fagudvalg med i arbejdet. Følgegrupperne er alene konsultative og træffer ingen beslutning.

»Det vil gavne med et fælles forum, hvor interesseorganisationer vil kunne bidrage med faglig viden og betone vigtigheden af forskellige EU-initiativer. EU-debatten lever heller ikke noget nemt liv i organisationsdanmark. Det vil have en gensidig forpligtigende effekt, hvis organisationer inddrages mere formelt.«

Johan Moesgaard Andersen, EU-chef, Dansk Metal.

Begrundelse

Folketingets udvalg kan drage stor nytte af interesseorganisationernes og de danske mep'eres viden om de kommende EU-sager i forbindelse med at søge tidlig indflydelse på både kommende lovforslag (grøn fase) og fremsatte, men endnu ikke vedtagne lovforslag (gul fase), og det kan kvalificere den tidlige mandatgivning i fagudvalgene (se anbefaling 7). Følgegrupperne kan således detaljeret diskutere substansen i de enkelte sager og særlig være nyttige for en rapporteur.

Samtidig kan interesseorganisationerne få deres synspunkter bragt videre gennem Folketingets medlemmer. På den måde kan der i de tilfælde, hvor der er sammenfald af synspunkter, tales med en fælles og dermed stærkere dansk stemme.

Fagudvalgene beslutter, hvilke organisationer, der skal inviteres med i følgegrupperne. Partierne er med til at sikre balance i repræsentationen, da de gennem deres medlemmer i udvalget repræsenterer forskelligartede interesser. Der skal være fuld åbenhed om deltagelse i følgegrupperne. Denne formalisering skaber transparens omkring en del af den dialog, der i ethvert demokrati er mellem interesseorganisationer og politikere. Følgegrupperne må ikke deltage i nogen virksomhed, der kan give anledning til forveksling med Folketingets officielle virksomhed. Det vil kun være et begrænset antal følgegrupper, der nedsættes årligt, da det ikke nødvendigvis er relevant eller hensigtsmæssigt i alle prioriterede sager eller i alle fagudvalg.

Boks 4: Folketingets udvalg kan eksempelvis søge tidlig indflydelse i grøn og gul fase ved at

- fremme danske idéer, erfaringer, synspunkter og mærkesager gennem møder virtuelt eller i Bruxelles med centrale aktører som f.eks. europaparlamentarikere, kommissærer og højtstående embedsmænd i Kommissionen,
- danne alliancer med andre nationale parlamenter med samme holdninger til en sag, som fremmes gennem fælles udspil eller fælles møder med Kommissionen,
- påvirke kommende lovforslag gennem høringsvar og politiske udtalelser med danske holdninger til Kommissionen eller
- påvirke regeringen gennem f.eks. samråd med ministeren, forespørgsler og vedtagelser i Folketingssalen og formulering af regeringens forhandlingsoplæg.

3. Folketingets afgivelse af mandater til regeringen i EU-sager

Det er et problem, at skiftende regerings indhentning af mandater i EU-sager i Folketinget ofte sker så sent, at der ikke er mulighed for at tage højde for Folketingets synspunkter på det tidlige tidspunkt, hvor indflydelsen er størst i EU. Samtidig udgør det et demokratisk problem, at fagudvalg og folketingsgrupper kun i meget begrænset omfang tager stilling til forhandlingsoplæg. Der er derfor behov for at justere den nuværende procedure.

En ny procedure for forelæggelse af EU-sager i Folketinget skal styrke Danmarks forhandlingsposition i Rådet fra første færd. Det er derfor vigtigt, at den danske forhandlingslinje ligger klar på et tidligt stadie. Jo tidligere de danske prioriteter kan identificeres og det hjemlige politiske flertal sikres, jo stærkere står Danmark i forhandlingerne.

»Vi må gerne være mere ambitiøse i forhold til inddragelsen af Folketinget. Folketinget kommer alt for sent ind i EU's beslutningsproces og giver mandat.«

Kenn Skau Fischer, administrerende direktør, Danmarks Fiskeriforening.

Kernen i nedenstående anbefalinger er, at Folketingets fagudvalg bliver inddraget tidligt i formuleringen af den overordnede danske forhandlingslinje, og at Europaudvalget får forelagt regeringens forhandlingsoplæg, tidsnok til at der fortsat

er mulighed for at præge forhandlingerne. Reformgruppen foreslår på den baggrund tre ændringer af de eksisterende procedurer for regeringens indhentning af mandater i Folketinget. Reformgruppen er dog samtidig optaget af, at det kommer til at ske på en måde, som respekterer regeringens forhandlingsfrihed og ikke tilfører nye, uforholdsmæssigt store arbejdsbyrder på regeringen eller Folketinget. Derfor opstiller EU-reformgruppen samtidig alternative modeller og kommer med forslag til forenkling og reduktion af arbejds-gange (anbefaling 11). anbefalingerne i dette kapitel skal desuden ses i tæt sammenhæng med anbefaling 10 om tilpasningen af de politiske gruppers håndtering af EU-sager.

Anbefaling 7: Tidligt og overordnet mandat i fagudvalg på baggrund af regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen indhenter et tidligt, overordnet mandat i Folketingets fagudvalg med henblik på at fastlægge regeringens foreløbige generelle holdning til EU-forslag af større rækkevidde.⁸ Regeringen bør forelægge sit forhandlingsoplæg i fagudvalget på et så tidligt tidspunkt i forhandlingerne i Rådet, at der stadig er mulighed for at præge disse – f.eks. inden for de 2 første måneder efter forslaget er fremsat. Regeringens forelæggelse bør ske på et lukket møde af hensyn til forhandlingssituationen. EU-reformgruppen ser to forskellige muligheder for, hvordan dette kan ske. Enten præsenterer regeringen sin foreløbige generelle holdning i fagudvalgene i de EU-sager, som regeringen selv vurderer er af større rækkevidde, eller også skal det kun ske i et mindre antal særligt prioriterede sager udvalgt af Folketinget.

Begrundelse

Der foregår i dag ingen systematisk involvering af Folketingets fagudvalg i behandlingen af EU-sager, og fagudvalgene har ingen formel rolle i forbindelse med Folketingets mandatafgivning. Det svækker forankringen af EU-sagerne i de fagudvalg, der efterfølgende skal implementere EU-lovgivningen i dansk lov. Samtidig drager man ikke nytte af den faglige ekspertise og kendskabet til national lovgivning, som ligger i de enkelte fagudvalg. Regeringens indhentning af overordnede mandater i fagudvalgene skal derfor sikre en tidlig parlamentarisk forankring af Danmarks overordnede prioriteter i forhandlingerne i EU. Det skal opmuntre fagudvalgene til at påtage sig en større rolle i behandlingen af EU-sager i Folketinget. Samtidig skal et sådant overordnet mandat i fagudvalgene understøtte den danske forhandlingsposition i Bruxelles fra første færd. Det er her vigtigt, at regeringen fortsat har rum til at tilpasse sin forhandlingsstrategi til udviklingen i den faktiske forhandlingssituation i Rådet.⁹ Regeringen har dog et betydeligt spillerum, da den selv formulerer sit forhand-

lingsoplæg. Allerede i dag formulerer regeringen på dette tidspunkt i beslutningsprocessen en sådan foreløbig regeringsholdning i forbindelse med oversendelsen af grund- og nærhedsnotater til Folketinget, hvor denne oftest står tæt på uændret frem til afslutningen af forhandlingerne.

»Jeg tror på, at vi skal tvinge mælken i barnet. Jeg tror, vi skal tvinge fagudvalgene med nogle formelle processer til at tage stilling på et tidligere tidspunkt. Hvis man skal gøre det, skal man ændre på den formelle procedure for inddragelse.«

Karsten Lauritzen, gruppeformand, Venstre.

Det bør som sagt overvejes, om regeringen skal forelægge alle EU-sager, som den vurderer er af større rækkevidde, i fagudvalgene, eller om mandatafgivningen i fagudvalgene begrænses til et mindre antal særligt prioriterede sager udvalgt af Folketinget. Med et mindre antal prioriterede sager vil fagudvalgene bedre kunne udnytte deres ressourcer på kontrollen med de vigtigste sager for Danmark. Samtidig vil det være mindre belastende for regeringen med færre forelæggelser i fagudvalgene. Denne prioritering bør i så fald ske på baggrund af prioriteringen fra den årlige partiledersdebate i efteråret (anbefaling 4). Folketinget bør her prioritere f.eks. 10 til 20 sager. Denne udvælgelse bør dog ikke udelukke, at Folketinget løbende kan ajourføre, hvilke EU-sager der tages mandat på i fagudvalgene, såfremt der viser sig behov for dette.

»Det er så åbenlyst vigtigt at flere inddrages i beslutningerne for at skabe et bredere ejerskab. Når Europaudvalget når frem til at give mandatet til regeringen, så er man meget langt fra at kunne flytte noget, for så er forslaget skåret meget til. Det er ærgerligt, når man tænker på hvor vigtig europæisk lovgivning er.«

Margrethe Vestager, ledende næstformand i Kommissionen.

Anbefaling 8: Varsling af Europaudvalget om et forventet forhandlingsoplæg

Regeringen orienterer Folketingets Europaudvalg om ordlyden af kommende forhandlingsoplæg i EU-sager, inden de forelægges til mandat i Europaudvalget. Formålet med forslaget er at give partiernes EU-ordførere bedre mulighed for at drøfte regeringens forhandlingsoplæg med fagordførerne og i de politiske grupper, inden regeringen forelægger sit

⁸ Regeringen foretager i dag en vurdering af, om en EU-sag har »større rækkevidde«. Det er i dag alene sager af større rækkevidde, der forelægges til forhandlingsoplæg i Europaudvalget. Fagudvalgene vil således få forelagt de samme sager til mandat, som i dag forelægges til forhandlingsoplæg i Europaudvalget. EU-reformgruppen har ligeledes drøftet, om der burde foretages ændringer i proceduren for, hvorledes det besluttes, hvilke sager der bør forelægges til forhandlingsoplæg, og er nået frem til, at der ikke har været behov for at fremsætte anbefalinger vedrørende dette spørgsmål.

⁹ Med henblik på at kvalificere fagudvalgenes parlamentariske kontrol med regeringen i EU-sager bør Folketingets Administration få mulighed for at udlevere interne rådsdokumenter (limitédokumenter) til fagudvalg efter samme model, som anvendes ved udlevering til Europaudvalget.

forhandlingsoplæg i Europaudvalget. EU-reformgruppen ser her to forskellige modeller. Regeringens præsentation af forhandlingsoplægget kan foregå enten skriftligt (med mulighed for mundtlig præsentation) eller mundtligt på et lukket møde. Præsentationen bør foregå, senest 1 til 2 uger før regeringen forelægger forhandlingsoplægget i Europaudvalget. Hvis Folketinget og regeringen sammen finder frem til, at denne model med tre forelæggelser bliver for byrdefuld, kan anbefaling 7 og 9 også fungere uden anbefaling 8.

Begrundelse

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg har i dag begrænsede muligheder for at involvere folketingsgrupperne og fagordførere i drøftelserne om regeringens forhandlingsoplæg. Det skyldes, at ordlyden af forhandlingsoplæg i dag først præsenteres på det møde i Europaudvalget, hvor der skal gives mandat. Den tidlige orientering af Europaudvalget om ordlyden af det forventede forhandlingsoplæg skal give EU-ordførerne bedre tid og mulighed for at drøfte sagen med deres respektive folketingsgrupper og fagordførere, inden regeringen på et senere møde indhenter mandat i Europaudvalget.

»Det er vigtigt, at man ikke glemmer, at den nationale EU-beslutningsproces jo handler om, hvordan vi bedst muligt varetager danske interesser i EU. Hvis ikke processen fører til resultater i Bruxelles, er det hele ligegyldigt.«

Carsten Grønbech-Jensen, direktør for Europapolitik og Arktis, Udenrigsministeriet.

Forslaget bygger videre på den seneste aftale mellem regeringen og Folketingets Europaudvalg, som er nedfældet i en beretning afgivet af Europaudvalget i 2019. Regeringen har her forpligtet sig til at orientere Europaudvalget om EU-sager af større rækkevidde på et møde forud for det møde, hvor de forelægges til forhandlingsoplæg. Det sker med henblik på at sikre, at medlemmerne af Europaudvalget har haft mulighed for at drøfte en sag, før den forelægges til forhandlingsoplæg.¹⁰ Den eksisterende orientering indeholder dog normalt ikke ordlyden af det kommende forhandlingsoplæg. Partierne EU-ordførere har derfor kun begrænsede muligheder for at drøfte det kommende forhandlingsoplæg med folketingsgrupperne og fagordførerne.

Den foreslåede orientering fra regeringen om forhandlingsoplægget kan afhængigt af sagens karakter foregå skriftligt eller mundtligt. En mundtlig forelæggelse bør foregå på et lukket udvalgmøde af hensyn til forhandlingssituationen.¹¹

¹⁰ Denne anbefaling om præsentation af kommende forhandlingsoplæg ændrer således ikke grundlæggende proceduren i forhold til 2019-beretningen. Den eneste ændring består i, at regeringen orienterer om ordlyden af det kommende forhandlingsoplæg og ikke kun om sagens substans.

¹¹ I henhold til FFO § 8, stk. 7.

¹² På linje med fremgangsmåden i dag vil regeringen fortsat have mulighed for at indhente et nyt forhandlingsoplæg i Folketingets Europaudvalg, såfremt forhandlingerne skulle tilsige, at der er behov herfor. I så fald gentages trin 2 og 3 blot.

Regeringen bør udvise fleksibilitet i forhold til Folketingets ønsker om, hvorvidt en sag præsenteres skriftligt eller mundtligt.

Anbefaling 9: Tidligere mandatgivning i Europaudvalget

Regeringen skal som hovedregel indhente mandat i Europaudvalget, mindst 3 måneder før der opnås enighed om Rådets position. Det vil give regeringen bedre mulighed for at nå at inkludere Europaudvalgets holdning, inden forhandlingerne i Rådet reelt er tilendebragt.¹² Der skal dog være forståelse for, at regeringen af hensyn til forhandlingssituationen i Rådet (i særligt hastende sager) kan indhente mandat i Europaudvalget med kortere varsel, inden Rådets position vedtages.

Begrundelse

Regeringen forelægger i dag forhandlingsoplæg i Folketingets Europaudvalg meget sent i forhandlingsforløbet i Rådet (se tabel 1). Det betyder konkret, at Folketinget har meget begrænset mulighed for at opnå reel indflydelse på den danske position i forhandlingerne, idet forhandlingerne i Rådet i realiteten kan være overstået på det tidspunkt, hvor regeringen indhenter forhandlingsoplæg.

Det foreslås derfor at indføre en hovedregel om, at regeringen indhenter mandater, senest 3 måneder inden Coreper vedtager Rådets holdning. Det skal sikre, at regeringen har reel mulighed for at tage højde for Folketingets synspunkter i forhandlingerne i Rådet.

»Mandatgivning i Europaudvalget ligger alt for sent. Folketinget skal tidligere ind og bør overveje 2 eller 3 mandater undervejs. Også danske embedsmænd ville have glæde af at få input til den danske interessevaretagelse i den tidlige fase, hvor meget aftales lang tid, før forslagene fremsættes. Timing i EU-systemet er alt.«

Lasse Hamilton Heidemann, EU-chef og international chef, Dansk Erhverv.

Det er vigtigt at understrege, at regeringen fortsat – som i dag – har mulighed for at komme tilbage til Europaudvalget med henblik på at få justeret sit forhandlingsoplæg, såfremt forhandlingerne tilsiger dette. Såfremt enten Folketinget eller regeringen ønsker, at en forelæggelse foregår på et lukket udvalgmøde, skal dette være muligt, f.eks. med henvisning til hensynet til den danske forhandlingsposition.

Tabel 1: Hvornår forelægges sager til forhandlingsoplæg?

| | 2010-14 (166) | 2014-19 (173) |
|--|-------------------|-------------------|
| Samme dag eller efter Coreper giver mandat til at indlede forhandling med EP | (15) 9,0 pct. | (14) 8,1 pct. |
| 1-7 dage før Coreper giver mandat til at indlede forhandling med EP | (23) 13,9 pct. | (53) 30,1 pct. |
| 8-90 dage før Coreper giver mandat til at indlede forhandling med EP | (56) 33,4 pct. | (72) 41,6 pct. |
| 91-364 dage før Coreper giver mandat til at indlede forhandling med EP | (62) 37,4 pct. | (25) 14,4 pct. |
| Mere end 1 år før Coreper giver mandat til at indlede forhandling med EP | (10) 6,0 pct. | (9) 5,2 pct. |

Kilde: Folketingets egne beregninger på baggrund af regeringens svar på spm. 44 og spm. 36. Perioden 2010-14 dækker over sager forelagt til forhandlingsoplæg mellem 1/12-09 og 31/12-13, mens 2014-19 dækker over sager forelagt til forhandlingsoplæg mellem 22/10-14 og 22/10-19. Forhandlingsoplæg indhentet efter 22/10-19 er omfattet af svar på spm. 26, men er ikke inkluderet i ovenstående, idet forelæggelserne blev påvirket af de særlige arbejdsforhold i lyset af covid-19.

Anbefaling 10: Tilpasning af folketingsgruppernes arbejde med EU-sager

Folketingsgrupperne tilpasser deres håndtering af EU-sagerne til den nye model for indhentning af mandater, så EU-politikken forankres bredt i grupperne.

»Folketingets partier skal behandle EU-forslag som nationale lovforslag med 3 behandlinger og drøftelse på gruppemøder. Og partiformændene skal være villige til at gå forrest og insistere på, at EU-stof er rigtigt vigtigt - selvom der ikke er medieinteresse.«

Kristian Thulesen Dahl, formand for Dansk Folkeparti.

Begrundelse

Et af formålene med justeringen af mandatsystemet er at give folketingsgrupperne bedre mulighed for at behandle EU-sager (se afsnit 7.7 for en faktuel gennemgang af den nuværende praksis i grupperne). Det justerede mandatsystem giver fagordførerne og EU-ordførerne bedre muligheder for at sætte EU-sagerne på de politiske gruppers dagsorden tidligere i beslutningsprocessen på følgende to måder:

1. Tidlig inddragelse af fagudvalgene i behandlingen af EU-sager skaber grobund for, at fagordførere kan sætte vigtige EU-sager på dagsordenen på et gruppemøde. Samtidig nødvendiggør det en tæt koordination mellem fagordførere og EU-ordførere om den konkrete EU-sag i forhold til det videre forløb.
2. Orienteringen om ordlyden af et kommende forhandlingsoplæg i Europaudvalget giver mulighed for at sætte sagerne på dagsordenen for et gruppemøde, i tiden mellem EU-ordføreren orienteres om ordlyden og der skal afgives mandat i Europaudvalget.

»I skal have gruppeformændene og partiformændene med. De skal være med på et niveau, hvor de forpligter sig, så drøftelsen af EU-sager bliver en del af folketingsgruppernes daglige arbejde.«

Morten Løkkegaard, medlem af Europa-Parlamentet, Venstre.

4. Muligheder for prioritering af ressourcer i Folketingets arbejde med EU-sager

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg har en stor arbejdsbyrde på grund af de mange informationer, der tilgår udvalget både skriftligt og mundtligt.

De mange informationer gør det svært for medlemmerne at opnå et overblik. Samtidig tager de mange informationer tid fra andet arbejde, herunder tidlig interessevaretagelse og andet politisk arbejde (jf. også rapporten »Det nationale råderum«, se kapitel 7.8).

Informationsmængden er også en udfordring for regeringen og centraladministrationen, der skal udarbejde notater og sætte tid af til mundtlige forelæggelser i Europaudvalget. Der bør være en fælles interesse i at undersøge om der kan prioriteres, således at informationsmængden begrænses, uden at det hindrer det tætte samarbejde mellem regeringen og Folketinget, herunder den parlamentariske kontrol.

Boks 5: Mængden af information, der tilgår Europaudvalget:

- Der afholdes ca. 45 udvalgsmøder årligt.
- Udvalgsmøderne er gennemsnitligt omkring 2 timer lange.
- Årligt optræder regeringens ministre ca. 140 gange i udvalget.
- Europaudvalget modtager ca. 2.000 bilag (notater fra regeringen, udvalgsspørgsmål, m.v.) årligt.

Kilde: Folketingets egne opgørelser.

Anbefaling 11: Nedbringelse af antallet og omfanget af mundtlige og skriftlige orienteringer

Folketingets Europaudvalg og regeringen går i en dialog om at nedbringe antallet og omfanget af mundtlige og skriftlige orienteringer ved eksempelvis at fokusere på EU-lovgivningssager og andre større EU-udspil, som berører væsentlige danske interesser.

Begrundelse

Medlemmerne af Europaudvalget modtager en lang række informationer af forskellig karakter. I folketingsåret 2019-20 modtog Europaudvalget således ca. 2.000 bilag. En stor del af informationerne kommer skriftligt i form af notater fra regeringen. Det gælder eksempelvis samlenotater, grund- og nærhedsnotater, orienteringer om igangværende traktatkrænkelsessager, der vedrører Danmark, og komitésager.

Udvalget modtager ligeledes mange informationer mundtligt. Det sker primært i form af de ugentlige møder i Europaudvalget, hvor regeringens ministre orienterer om kommende rådsmøder og forelægger sager af større rækkevidde til forhandlingsoplæg.

Alle disse informationer tilgår Europaudvalget af en årsag, og enhver begrænsning i mængden af informationer vil således udgøre en prioritering, der kan have konsekvenser. Det er dog nødvendigt at fokusere udvalgets arbejde, hvis der skal ske en reel aflastning af europaudvalgsmedlemmerne og regeringen. En prioritering bør derfor foregå i tæt samarbejde mellem Folketingets Europaudvalg og regeringen og tage højde for, hvilke ændringer der i øvrigt foretages i forholdet mellem regeringen og Folketinget.

EU-reformgruppen opfordrer konkret til, at der ses på følgende områder:

- Regeringens forelæggelser (skriftligt og mundtligt i Europaudvalget) bør fokuseres på lovgivningssager, sager relateret til det europæiske semester og andre sager af særlig tværgående relevans (herunder alle punkter på dagsordenen for rådsmøderne for almindelige anliggender og udenrigsanliggender¹³). Regeringen forelægger i dag alle sager, der sættes på dagsordenen til drøftelse (såkaldte B-punkter) på et rådsmøde. En mulig prioritering kunne således bestå i, at regeringen alene forelagde nogle – og ikke alle – af disse B-punkter. Et fokus på EU-lovgivningssager, det europæiske semester og rådsmøderne for almindelige anliggender og udenrigsanliggender vil kunne frigive ressourcer på andre områder, hvor EU-lovgivning spiller en mindre rolle. Strategier og rådskonklusioner på disse områder kunne, når de skønnes vigtige for Danmark, med fordel behandles i relevante fagudvalg, hvor der er de bedste forudsætninger for at koble det nationale og den europæiske dagsorden sammen. Regeringen vil altid – på baggrund af et skøn – kunne forelægge sager for Europaudvalget.
- Når det drejer sig om de retsakter, Kommissionen vedtager efter komitéprocedurer, og delegerede retsakter, bør der i Folketingets behandling i højere grad end i dag gøres brug af standardmandater, jf. de eksisterende retningslinjer herfor.¹⁴ Europaudvalget vil da modtage halvårslige eller årlige orienteringer i stedet for skriftlige orienteringer om hver sag. Regeringen vil fortsat have mulighed for at skønne, at en sag er af større rækkevidde, og på denne baggrund forelægge sagen for Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg.
- Behandlingen af det europæiske semester bør strømlines, således at Folketingets behandling bliver mere fokuseret på de politiske spørgsmål og i mindre grad får karakter af en teknisk gennemgang. I dag indkaldes der til i alt tre fælles samråd for Europaudvalgets og Finansudvalgets medlemmer, der relaterer sig til de forskellige faser af semesteret. Disse er ofte meget tekniske og med begrænset interesse fra medlemmerne af de to udvalg.
- Statsministeren forelægger og afrapporterer i dag fra møder i Det Europæiske Råd i både Det Udenrigspolitiske Nævn og Europaudvalget. Det bør overvejes, om møderne i Det Udenrigspolitiske Nævn og Europaudvalget kan slås sammen for at undgå gentagelser og spildtid. Der udestår en afklaring af, om dette kan lade sig gøre inden for de særlige regler, der gør sig gældende for Det Udenrigspolitiske Nævns virke.

¹³ Forelæggelserne af møderne i Rådet for Udenrigsanliggender bør i højere grad end i dag fokuseres på de EU-relevante vinkler på det enkelte udenrigspolitiske spørgsmål.

¹⁴ Se bilag 2 i Europaudvalgets beretning af 5. juli 2013.

5. Viden, oplysning, uddannelse og debat om EU

Et levende demokrati har behov for en engageret og oplyst debat om de beslutninger, der træffes. Vigtige dele af hverdagslivet besluttes i EU uden den samme offentlige opmærksomhed, som gælder Folketingets øvrige arbejde. Befolkningens, mediernes og politikernes opmærksomhed er indbyrdes forbundet – interesserer politikerne sig ikke for en sag, ser befolkning og medier heller ikke grund til det. Partierne har over for reformgruppen fremhævet, at viden, information og debat er særdeles vigtige brikker i mobiliseringen af det folkelige engagement. Derfor ville det være gavnligt for engagementet, hvis der blandt medier, politikere og befolkning var mere interesse for og viden om EU – både viden om EU-politik og EU-systemets måde at fungere på, men også mere viden om de øvrige europæiske landes samfundsforhold, kultur, sprog og indenrigspolitik. Landespecifik viden er nemlig et vigtigt element i at forstå vores alliancepartnere, deres bevæggrunde, prioriteter og synspunkter. Med kendskab til disse står Danmark stærkere, når der skal forhandles og indgås kompromiser.

Dette mål er komplekst at opnå og kræver mange forskellige løsningsforslag, hvoraf flere ligger uden for EU-reformgruppens kommissorium. anbefalingerne her er derfor kun delvis svar på udfordringerne.

Anbefaling 12: Styrkelse af EU-undervisningen af de unge

EU-undervisningen styrkes på de ældste årgange i grundskolen og på alle ungdomsuddannelserne. I den forbindelse bør man se på, hvordan man kan styrke læreres og gymnasielæreres adgang til efteruddannelse om EU.

Begrundelse

Der er ingen nemme løsninger, når det handler om at skabe engagement i den bredere offentlighed om vigtige EU-sager. Det handler derfor også om at sikre, at alle unge i deres formative år, herunder især på ungdomsuddannelserne, arbejder med EU-politik og erfarer, at det er noget, de selv kan have en holdning til.

Justeringer i gældende bekendtgørelser på området kan være med til at sikre, at flere elever får undervisning i fagrelevant EU-stof. For at engagere elever og give anledning til at arbejde med aktuelle EU-sager kan man gennemføre en form for landsdækkende årlig EU-ungdomshøring.

Dansk Ungdoms Fællesråds erfaringer med at arrangere Demokratiets Dag og Folketingets erfaringer med Skolevalg viser, at en debatskabende undervisningsform kan flytte børn

og unges forståelse og skabe engagement. Noget lignende vil kunne gøres som en landsdækkende ungdomshøring om aktuelle EU-sager – en slags skolevalg om EU.

Boks 6: Folketingets EU-Oplysning satser også på undervisning og debat

Folketingets EU-Oplysning (EUO) er et eksempel på, at oplysningsbehov ændrer sig med tiden. EUO skal levere faglig, saglig og neutral information om EU. EUO er i dag en proaktiv formidlingstjeneste, som formidler EU-historier på www.eu.dk og sociale medier – også til grundskoler og ungdomsuddannelser.

EUO's hovedaktiviteter er dokumentation, oplysning og formidling af basisviden og aktuelle EU-emner og produktion af undervisningsmateriale samt at være arrangør af debat- og dialogaktiviteter.

Senest har EU-Oplysningen produceret en række debatskabende film til ungdomsuddannelserne om grænseoverskridende problemstillinger, og de skal i efteråret 2021 afholde en ungdomshøring på Christiansborg i forbindelse med konferencen om Europas fremtid. Endelig har EU-Oplysningen igangsat en storstilet indsats for at skabe bred folkelig opmærksomhed om, hvad Danmarks snart 50-årige medlemskab af EU betyder for den enkelte dansker nu og i fremtiden.

Anbefaling 13: Undersøgelse af, hvilke oplysningsaktiviteter der skaber engagement

Folketingets EU-Oplysning søsætter en analyse af, hvilke oplysningsaktiviteter der skaber størst engagement i og interesse for EU-stof.

Begrundelse

Erfaringer viser, at mange borgere gerne vil have viden om og debattere EU-spørgsmål, hvis de får relevant og vedkommende information. Det er dog en udfordring at nå og engagere den brede befolkning.

Der er behov for at undersøge, hvilke formidlingsaktiviteter der skaber størst engagement i og interesse for EU-stof – også hos målgrupper, der normalt ikke engagerer sig i EU-spørgsmål.

Hvad er relevant EU-information? I hvilke situationer bliver den særlig efterspurgt? Og har nogle befolkningsgrupper særlige eller større oplysningsbehov end andre?

Indsamling af best practice fra EU-oplysningsorganisationer og publicistiske medier kan give ny viden, som EU-oplysere kan bruge til at udvikle nye engagerende oplysningsaktiviteter.

Boks 7: Debatter om Europas fremtid og markering af 50-året for dansk EU-medlemskab

Europaudvalget skal i det kommende år samle borgerinput fra lokale EU-debatter, som arrangeres af oplysningsorganisationer og frivillige foreninger. De lokale debatter finansieres med øremærkede tilskud. Modellen bliver anvendt i forbindelse med konferencen om Europas fremtid og i forbindelse med den snarlige markering af 50-året for Danmarks EU-medlemskab. Begge dele organiseres af Folketingets EU-Oplysning.

Anbefaling 14: Bedre betingelser for oplysningsaktiviteter

Folketingets Europaudvalg arbejder for, at bevillingen til Europadebat og -oplysning gennem Europa-Nævnet øges, idet bevillingen ikke er forhøjet siden 2005, hvor den nuværende ordning blev aftalt mellem de politiske partier. EU-debat og -oplysning – folkeoplysning om europæiske forhold – er vigtig for, at der er en kobling til de politiske beslutninger herom.

Begrundelse

Der er sket store ændringer i forhold til antal lande og samarbejdsområder i EU. Der er kommet en del flere aktører til. Der er udviklet nye elektroniske platforme. Forventningerne til niveauet blandt oplægsholdere er steget. Med en bevilling i 2021 på niveau med den i 2005 matcher bevillingen ikke størrelsesmæssigt denne udvikling og løn- og prisfremskrivningen i de 16 år.

Midlerne fordeles i følgende puljer:

- Partipuljen, der gives til 3-årige aktivitetsprogrammer til partier og bevægelser i Folketinget og Europa-Parlamentet.
- Pulje A, som gives til 3-årige aktivitetsprogrammer til landsdækkende organisationer med debat og oplysning om Europa som hovedformål.
- Pulje B, som gives til 3-årige aktivitetsprogrammer til landsdækkende organisationer med debat og oplysning om Europa som en del af deres aktiviteter, men hvor hovedformålet er et andet.
- Pulje C til oplysningsprojekter til organisationer, institutioner, virksomheder og privatpersoner. Tilskud fra denne pulje gives til enkeltstående lokale aktiviteter eller større regionale eller landsdækkende aktiviteter.

EU-reformgruppen anbefaler Europa-Nævnet, at Pulje A og Pulje B, som aftalt ved tilblivelsen af bevillingen, igen kan søge midler fra Pulje C. Det anbefales ligeledes, at midlerne går til aktiviteter arrangeret af nonprofitaktører og ikkekommercielle aktører. Med den oprindelige politiske aftale blev det aftalt,

at en vis medfinansiering ville være en fordel, men den nuværende fortolkning af, at det skal være 50 pct., er et krav, der er vanskeligt at opfylde.

Anbefaling 15: EU-kursus for nyvalgte mf'er

Alle nyvalgte medlemmer af Folketinget får tilbudt et EU-kursus på Christiansborg og i Bruxelles med henblik på at få en forståelse for institutionernes måde at arbejde på og for de aktuelle temaer, der er på dagsordenen i EU, samt for at belyse koblingen til det daglige arbejde i Folketinget.

Begrundelse

Samspelet mellem europæisk og dansk lovgivning er komplekst, det samme er beslutningsprocedurerne i og imellem de europæiske institutioner. Det er ikke nødvendigt at være ekspert for at opnå indflydelse i EU, men en basal forståelse for de centrale dynamikker og processer er en forudsætning.

Langt fra alle, der vælges til Folketinget, har erfaring med og viden om EU. Gruppeformænd og medlemmer af Folketinget har over for EU-reformgruppen efterspurgt en eller anden form for uddannelse, der giver viden om EU.

Et kursus for nyvalgte folketingsmedlemmer i Bruxelles skal indeholde en introduktion til, hvordan arbejdet med EU-sager foregår i Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet, Danmarks Faste Repræsentation ved EU, interesseorganisationer, KL og Danske Regioner. Dermed får medlemmerne en nøgle til at gennemskue, hvornår og hvordan man bedst opnår indflydelse på den EU-lovgivning, der kommer til at gælde i Danmark.

Anbefaling 16: Fagudvalgsrejse til Bruxelles

Der indlægges en 1 til 2 dages rejse til Bruxelles som led i fagudvalgenes arbejde med de prioriterede sager (se anbefaling 5 og 6).

Begrundelse

En sådan rejse er en kombineret studietur og varetagelse af danske interesser, idet den dels har til formål at gøre medlemmerne klogere på, hvad der er i støbeskeen i Kommissionen, og hvordan beslutningsforløbet bliver, og dels er formålet at øve indflydelse på indholdet af det pågældende lovforslag. Hermed integreres uddannelse og det løbende arbejde med Folketingets prioriterede temaer på en naturlig måde.

På disse rejser mødes fagudvalgets delegation med centrale aktører i Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet, Danmarks Faste Repræsentation ved EU, relevante interesseorganisationer og tænketanke. Dermed er der også grobund for at opbygge netværk og danne alliancer på europæisk plan.

Da Folketinget vil udvælge et begrænset antal sager som prioriterede sager og disse vil høre hjemme i forskellige udvalg, er der ikke tale om, at hvert fagudvalg skal på mange Bruxellesrejser pr. samling.

Anbefaling 17: Minikurser i aktuelle EU-temaer

Folketingsmedlemmer og de politiske grupper skal tilbydes minikurser i forhold til aktuelle EU-temaer.

Begrundelse

Med henblik på at give folketingsmedlemmer et særligt indblik i komplekse og aktuelle emner bør medlemmerne – ikke mindst fra fagudvalg – og deres partiansatte have mulighed for at få skræddersyede undervisningsmoduler og tilbud om et skræddersyet oplæg for de politiske grupper forud for vigtige politiske beslutninger. Det kunne f.eks. handle om EU's indtægter og budget, en ny lovpakke om klimatiltag, EU-ret og EU-Domstolen eller de danske forbeholds betydning for dansk deltagelse i EU's migrationspolitik. Disse minikurser arrangeres af Folketingets Administration og kan foregå på Christiansborg eller i Bruxelles.

Anbefaling 18: Folketinget sikrer, at fagudvalgene får EU-faglig bistand

Folketingets Administration skal sikre, at fagudvalgene får tilstrækkelig EU-faglig bistand til at kunne løfte de nye opgaver, der følger af anbefaling 7 om, at fagudvalgene skal godkende regeringens foreløbige generelle holdning i sager og engagere sig i prioriterede sager gennem følgegrupper og rapporteurs (se anbefaling 5 og 6).

Begrundelse

Velunderbyggede argumenter og detailviden om den regulering, der skal vedtages, er afgørende for indflydelse på EU-lovgivning. Det er det klare budskab fra de mange samtaler, EU-reformgruppen har haft.

Andre parlamenter har udredningstjenester (f.eks. den svenske Riksdag), interne tænketanke (f.eks. Europa-Parlamentet) og lignende interne researchtjenester (f.eks. det irske parlament). I nogle lande leverer uafhængige tænketanke forskningsbaseret policy input til det parlamentariske arbejde. Det er f.eks. tilfældet med Clingendaelinstituttet i Holland og Sieps (Swedish Institute for European Policy Studies) i Sverige. I Danmark findes der ikke tilsvarende, f.eks. ligger det ikke eksplicit inden for DIIS' mandat at beskæftige sig med EU-relaterede emner.

EU-reformgruppen ønsker ikke at anbefale en bestemt model for faglig bistand, men vil blot påpege, at den nødvendige faglig bistand er centralt for gruppens øvrige anbefalinger.

»Det er på tide at få inddraget fagudvalgene mere i behandlingen af EU-sager. Jeg ved godt, at det er et tids-spørgsmål for mange MF'er, og mange bliver fjerne i blikket, når de hører om EU, men meget EU-lovgivning har jo indenrigspolitisk karakter. Man kunne overveje at lave en EU-uddannelse, så MF'erne kommer tættere på systemet.«

Søren Pape Poulsen, partiformand, Det Konservative Folkeparti.

6. Nationale parlamenters rolle på det europæiske plan

Folketingets Europaudvalg har gennem årene lanceret en lang række forslag til, hvordan man kan styrke de nationale parlamenters rolle på det europæiske niveau.¹⁵ Forslagene har især haft til formål at øge mf'ernes viden om de vigtigste EU-sager gennem tidlig dialog med Kommissionen, EU-landenes parlamenter og Europa-Parlamentet og samtidig ruste og motivere dem til at engagere sig i kontrollen med regeringen i den nationale EU-beslutningsproces. EU-reformgruppen mener, at regeringen og Folketingets repræsentanter på konferencen om Europas fremtid bør arbejde for at fremme nedenstående anbefalinger.¹⁶

Anbefaling 19: Et grønt kort, der opfordrer Kommissionen til at fremlægge forslag til EU-lovgivning

EU-landenes nationale parlamenter får ret til at anmode Kommissionen om at fremlægge forslag til ny EU-lovgivning eller til at revidere eksisterende lovgivning – også kaldet det grønne kort.

Begrundelse

Flere parlamenter har foreslået at give de nationale parlamenter en slags initiativret på det europæiske niveau.¹⁷ Grundidéen er at give de nationale parlamenter mulighed for at fremsætte forslag, som Kommissionen så politisk kan forpligte sig til at gå videre med, såfremt en idé samler opbakning fra et vist antal nationale parlamenter. Europa-Parlamentet, Rådet og de europæiske borgere har allerede en sådan ret.¹⁸ Kommissionen er dog ikke juridisk forpligtet til at følge disses anbefalinger. Det er fortsat Kommissionens ene-

¹⁵ Europaudvalget godkendte på sit møde fredag den 9. marts 2018 et oplæg, som blev sendt til Jean-Claude Junckers taskforce forud for dens møde den 15. marts 2018, som handlede om, hvad EU kan gøre for at styrke EU-institutionernes overholdelse af nærhedsprincippet.

¹⁶ Folketinget deltager med 4 medlemmer på konferencens plenarmøde, som skal afslutte sit arbejde i foråret 2022: Eva Kjer Hansen, Jens Joel, Rasmus Nordqvist og Kim Valentin.

¹⁷ COSAC (som består af de nationale parlamenters Europaudvalg) bakkede op om konceptet det grønne kort på møde i Riga i juni 2015.

¹⁸ I dag har Rådet (TEUF, artikel 241) og Europa-Parlamentet (TEUF, artikel 225) mulighed for at bede Kommissionen om at fremsætte EU-lovforslag eller foretage andre initiativer. Også 1 mio. EU-borgere (TEU, artikel II) kan bede Kommissionen om at fremsætte et forslag.

ret at fremlægge EU-forslag.¹⁹ I årene 2015-2017 fremsatte fem nationale parlamenter²⁰ sådanne forslag til grønne kort og sendte dem til Kommissionen. Kommissionen har udtrykt villighed til at drøfte konceptet som et element i den eksisterende politiske dialog mellem Kommissionen og de nationale parlamenter.²¹ Men Kommissionen har ikke forpligtet sig politisk til at fremsætte forslag, og der er ikke nedsat regler for, hvor mange nationale parlamenter der skal stå bag et forslag under det grønne kort.

Anbefaling 20: Synliggørelse af nationale parlamenters bidrag til EU-lovgivning

Det aftales med Kommissionen, at den redegør for hovedindhold i bidrag fra nationale parlamenter i høringsfasen, når den fremlægger forslag til EU-lovgivning i begrundelsesdelen af lovforslaget. Formålet er at gøre lovgiverne opmærksomme på nationale parlamenters holdninger.

Begrundelse

Forslaget vil give de nationale parlamenter et stærkere incitament til at engagere sig i den lovforberedende fase, idet deres anstrengelser bliver taget alvorligt og kan anvendes af lovgiverne i beslutningsprocessen. Ligesindede nationale parlamenter kan koordinere deres bidrag eller indsende fælles høringsvar for dermed at stå stærkere. Dette ønske blev fremsat og vedtaget enstemmigt i COSAC i foråret 2012 under dansk EU-formandskab.²² Kommissionen har imidlertid ikke valgt at følge COSAC's ønske.

Anbefaling 21: Et udvidet gult kort til at påtale substansproblemer i EU-forslag

Nationale parlamenter i EU skal have mulighed for tidligt i lovgivningsprocessen at påtale substansproblemer i et EU-lovforslag i en fælles begrundet udtalelse efter en model, som minder om den, der bruges i forbindelse med de nationale parlamenters kontrol med nærhedsprincippet (det gule kort).²³ Det foreslås samtidig at udvide proceduren, så man også kan påtale kompetenceproblemer eller problemer med overholdelsen af proportionalitetsprincippet i EU-forslag.²⁴

Begrundelse

Den nuværende procedure for kontrol med nærhedsprincippet har vist sig ikke at være særlig anvendelig, fordi parlamenterne i praksis har svært ved at skelne problemer med nærhedsprincippet fra problemer med substansen (eller problemer med proportionalitetsprincippet og princippet om de tildelte kompetencer). Det ville formentlig øge parlamenternes engagement og interesse for at benytte det gule kort, hvis det handlede om politisk indhold frem for kontrol med overholdelsen af et juridisk princip, der er vanskeligt at forstå.

Udbygningen af det gule kort fra nærhedstjek til indholdstjek af EU-lovgivningsforslagene vil bedst kunne realiseres, hvis parlamenterne vedtager en fælles begrundet udtalelse, når de ønsker at påtale et indholdsproblem over for Kommissionen. I modsat fald vil det være vanskeligt for Kommissionen at vurdere, hvorvidt der er tale om en fælles bekymring i en tredjedel af parlamenterne, hvis den modtager begrundede udtalelser fra hvert enkelt af parlamenterne, som omhandler vidt forskelligt indhold i det pågældende lovgivningsforslag.

Anbefaling 22: Reform af det interparlamentariske samarbejde

Det interparlamentariske samarbejde mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet i EU reformeres. Reformen skal først og fremmest give medlemmer af parlamenternes fagudvalg bedre mulighed for at mødes med kolleger fra de øvrige parlamenters søsterudvalg ved at åbne op for deres deltagelse i COSAC.²⁵ Reformen bør dog samtidig se på, om man kan samle nogle af de store og omkostnings-tunge konferencer – såsom COSAC, FUSP-konferencen²⁶ og SECG-konferencen på det økonomisk-monetære område – under en fælles ramme i f.eks. COSAC. Ud over de interparlamentariske fora er det også en opgave for de europæiske partier at koordinere synspunkter mellem nationale parlamentarikere.

19 Senest har der været en diskussion om at styrke Europa-Parlamentets initiativret. I stedet for at ændre ved den grundlæggende opbygning i EU-traktaten - Kommissionens initiativret - har Kommissionen politisk forpligtet sig til at lytte til Europa-Parlamentet og fremsætte forslag, såfremt der er et bredt ønske herom i Europa-Parlamentet og det kan holdes inden for de traktatmæssige rammer.

20 Danmark: oprettelse af et virksomhedsforum - januar 2015; UK: madspild - juli 2015; Frankrig: CSR - oktober 2015; Litauen: AVMS-direktiv - november 2015; Portugal: beskatning og finansiel gennemsigtighed - februar 2017.

21 Det gjorde bl.a. Kommissionens næstformand, Maroš Šefčovič, i september 2019 i forbindelse med sin høring i Europa-Parlamentet forud for sin indsættelse. Han fremhævede her bl.a. Kommissionens imødekommethed over for et grønt kort om madspild, som blev en del af forslaget om cirkulær økonomi.

22 COSAC vedtog i april 2021 følgende: »COSAC also invites the Commission to ensure that, where appropriate, national Parliament contributions on consultations are explicitly referred to in the explanatory memorandum accompanying any subsequent Commission proposals. Such reference would highlight the particular value of contributions from national Parliaments within the framework of the political dialogue.«

23 Kommissionen er ifølge denne procedure traktatmæssigt forpligtet til at genoverveje sit forslag, hvis en tredjedel af EU-landenes nationale parlamenter i en begrundet udtalelse vurderer, at et forslag er i strid med nærhedsprincippet. Kommissionen kan dog i henhold til EU-traktaten selv beslutte, om den vil trække sit forslag, ændre det eller fastholde det (protokol om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet).

24 De tre principper findes i TEU, artikel 5, stk. 2, artikel 5, stk. 3, og artikel 5, stk. 4.

25 COSAC har siden 1989 været det faste samarbejdsorgan for europaudvalgene i de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet. COSAC er en fransk forkortelse for Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européenne des Parlements de l'Union Européenne.

26 FUSP-konferencen blev oprettet i 2012 og er det faste samarbejdsorgan for EU-landenes parlamenter og Europa-Parlamentet om udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål. FUSP-konferencen består af seks repræsentanter fra de relevante udvalg i hvert nationalt parlament og 16 medlemmer fra Europa-Parlamentet.

Begrundelse

Navnlig efter Lissabontraktaten trådte i kraft i 2009, er antallet af interparlamentariske fora i EU steget. Det har gjort det til en omkostningstung opgave at varetage for den parlamentariske dimension af formandskabet for især de mange store interparlamentariske møder (COSAC, FUSP-konferencen og SECG-konferencen²⁷). Men udviklingen har også gjort det svært for især mindre parlamenter at skaffe deltagere til de mange interparlamentariske møder. Samtidig mangler der et sted, hvor medlemmer af parlamenternes fagudvalg kan mødes for at drøfte fælles udfordringer og EU-sager. Fagudvalgene mødes i dag kun ad hoc på initiativ af enten Europa-Parlamentets udvalg eller af udvalg i parlamentet i det land, der har formandskabet i Rådet. Det blev egentligt allerede aftalt at åbne COSAC for fagudvalgene i forbindelse med vedtagelsen af Lissabontraktaten i 2007, men det er aldrig blevet implementeret i COSAC.²⁸

Boks 8: I EU er der i dag oprettet følgende interparlamentariske fora:

- EU-parlamentsformandskonferencen: Det første møde fandt sted i 1963, og årlige møder er blevet afholdt siden 1999.
- COSAC: Det halvårslige møde mellem Europaudvalgene fra de nationale parlamenter og repræsentanter fra EP (første møde i 1989)
- CFSP-CSDP-konferencen: En interparlamentarisk konference om udenrigs- og forsvarspolitik i EU, som blev besluttet oprettet af EU-parlamentsformandskonferencen i april 2012.
- SECG-konferencen: Den interparlamentariske konference om stabilitet, økonomisk koordination og styring i EU, som primært beskæftiger sig med økonomisk policy-koordinering. Den blev oprettet i 2013.
- Europol JPSG: En interparlamentarisk konference, som er en udløber af den seneste Europol-forordning, som trådte i kraft den 1. maj 2017. Første møde blev afholdt efteråret 2017, og Danmark har en særstatus, da vi ikke har tiltrådt Europol-forordningen pga. retsforbeholdet. Tanken med Europol JPSG har været at oprette en fælles parlamentarisk kontrolgruppe, som skulle sikre den demokratiske kontrol med det fælles europæiske politisamarbejde.
- Den europæiske parlamentariske Uge: En årlig begivenhed, som afvikles i Europa-Parlamentet i Bruxelles i sammenhæng med SECG-konferencen, men hvor der samtidig afholdes interparlamentariske udvalgsmøder for finansudvalg, skatteudvalg og socialudvalg.
- IPEX: Den hjemmesideplatform, som blev lanceret i 2006 på EU-parlamentsformandskonferencen, og som anvendes til gensidig udveksling af information om de nationale parlameters granskning af forslag til EU-lovgivning m.v.
- Eurojust: Det seneste skud på stammen er et årligt interparlamentarisk udvalgsmøde med henblik på løbende evaluering af samarbejdet mellem de nationale anklagemyndigheder.

²⁷ SECG-konferencen (Stability, Economic Coordination and Governance) blev oprettet i 2013. Den kaldes også artikel 13-konferencen. Det skyldes, at den har hjemmel i artikel 13 i den såkaldte finanspagt mellem EU-landene. Finanspagten er juridisk set en separat international traktat indgået mellem EU-landene. Formålet med pagten er at styrke den finanspolitiske disciplin i euroområdet gennem reglen om budgetbalance, en budgetlov og den automatiske korrektionsmekanisme i tilfælde af ubalancer.

²⁸ Det hedder således i artikel 10 i protokollen til Lissabontraktaten om nationale parlameters rolle, at COSAC skal »fremme udveksling af oplysninger og bedste praksis mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet, herunder mellem deres fagudvalg.«

7. Appendiks

Hvordan ser landskabet ud i dag?

Når man skal foreslå forbedringer af Folketingets kontrol med regeringens behandling af EU-sager, er det nødvendigt, at det sker på baggrund af et godt kendskab til, hvordan denne kontrol foregår i dag. Lige så vigtigt er det at kende trinnene og timingen i den europæiske EU-beslutningsproces, så man ved, hvornår og hvordan Folketingets kontrol med regeringen og den danske interessevaretagelse bedst foregår i forhold til denne proces.

EU-reformgruppens anbefalinger i denne rapport bygger derfor på en grundig kortlægning og beskrivelse af de vigtigste nationale og europæiske beslutningsprocesser, som de ser ud i dag.

I det følgende er der mulighed for at kigge EU-reformgruppen over skulderen og læse de baggrundsnotater, som EU-reformgruppens drøftelser er foregået på baggrund af. Baggrundsnotaterne behandler følgende emner:

- Folketingets kontrol med dansk EU-politik.
- Regeringens EU-beslutningsprocedure.
- Muligheden for indflydelse i den europæiske lovgivningsproces.
- Nationale parlamenters direkte kontakter med EU's institutioner og samarbejde med andre nationale parlamenter.
- Parlamentarisk kontrol med EU-sager i de øvrige EU-lande og bedste praksis.
- Interessevaretagelse i EU-regi blandt danske interesseorganisationer og deres syn på et styrket samarbejde med Folketinget.
- Folketingets politiske partiers måde at behandle EU-sager på internt i grupperne.
- Folketingets rolle i implementeringen af EU-lovgivningen i dansk ret.

7.1 Folketingets kontrol med dansk EU-politik

I dag behandler Folketinget EU-sager i både Folketingssalen, Europaudvalget og de øvrige stående udvalg. På trods af at Folketinget over årene har arbejdet på at få flere EU-sager

behandlet i fagudvalgene og i Folketingssalen, er det stadig Europaudvalget, som gennem sine mandater til regeringen udgør omdrejningspunktet for den parlamentariske kontrol med dansk EU-politik.

Folketingets parlamentariske kontrol med regeringen foregår almindeligvis, ved at Folketinget enten anmoder om oplysninger fra regeringen eller tilkendegiver sin opfattelse over for regeringen for derved at påvirke dens forhandlingslinje.

Efter folkeafstemningen om dansk EU-medlemskab den 2. oktober 1972 var Folketingets politiske partier enige om, at Folketinget skulle have en stærk rolle i kontrollen med regeringens EU-politik.

Trods indgående drøftelser mellem partierne kunne de ikke enes om en konkret model for, hvordan disse retningslinjer skulle udmøntes, inden tiltrædelsesloven blev vedtaget i oktober 1972. Derfor pålagde den blot regeringen at underrette et af Folketinget nedsat udvalg om EU-lovgivning, der enten bliver umiddelbart anvendelig i Danmark, eller som Folketinget skal medvirke til at gennemføre.

Der viste sig dog hurtigt et flertal for en centraliseret model bygget op omkring Folketingets Markedsudvalg (senere Europaudvalget, for nemheds skyld kaldes det herefter Europaudvalget). En forespørgselsdebat i februar 1973 om priser på svinekød banede vejen for dette.

Europaudvalget vedtog sin første beretning den 29. marts 1973, der indeholder en aftale med regeringen om, at den skulle indhente et forhandlingsmandat centralt i Europaudvalget i alle EU-sager af større rækkevidde.²⁹ Europaudvalget kunne ifølge beretningen anmode de ansvarlige fagudvalg om en udtalelse.

Europaudvalget

Europaudvalget er i dag den centrale aktør i Folketinget, når det handler om behandlingen af EU-sager. Det er Europaudvalget, som har ansvaret for Folketingets kontrol med regeringens EU-politik og koordineringen af Folketingets behandling af EU-sager i forhold til EU's institutioner.³⁰

Europaudvalgets rolle er juridisk forankret i tiltrædelseslovens § 6, stk. 2, der som sagt forpligter regeringen til at underrette Europaudvalget om de vigtigste EU-sager. Regeringens underretningspligt er udbygget til et egentligt mandatsystem forankret i en række af Europaudvalget beretninger, hvor regeringen har forpligtet sig til at søge et

²⁹ Europaudvalgets beretning af 29. marts 1973 blev tiltrådt af udenrigsministeren på vegne af regeringen. Gennem årene og også i takt med, at EU har ændret kompetencer, er Europaudvalgets aftaler med regeringen blevet ændret gennem ca. 30 beretninger og et par brevudvekslinger. Et overblik kan findes i »Europaudvalget konsoliderede beretninger«.

³⁰ FFO bilag II om de stående udvalgs sagsområder.

forhandlingsmandat i alle sager af større rækkevidde.³¹ Den statsretlige sagkundskab er delt i spørgsmålet om, hvorvidt disse mandater er retligt bindende for regeringen.³² Men skiftende regeringer har fulgt mandaterne stort set undtagelsesfrit siden 1973.³³

Forhandlingsmandaterne

I det nuværende system er det regeringen, som vurderer, hvornår en sag er af større rækkevidde og derfor skal forelægges til forhandlingsoplæg, og hvilke sager der er af væsentlig betydning, og som udvalget derfor skal orienteres om.³⁴

Regeringen foretager en samlet vurdering af de juridiske, økonomiske og politiske konsekvenser ved de enkelte forslag med henblik på at vurdere, om en sag er af større rækkevidde. Regeringen opererer ikke med mere specifikke kriterier og redegør almindeligvis ikke over for Folketinget for, hvorfor en sag skønnes at være eller ikke at være af større rækkevidde.

Der opstår sjældent uenighed mellem et flertal i Europaudvalget og regeringen om, hvordan sagerne bør forelægges. Inden for de sidste 15 år er det sket i fire sager.³⁵ Europaudvalget har i sådanne situationer mulighed for at anvende de almindelige parlamentariske instrumenter som f.eks. at kalde en minister i samråd eller vedtage en såkaldt næseberetning.

Det mandat, regeringen søger, omhandler regeringens forhandlingsposition i Rådet. Hvis der under forhandlingerne i Rådet viser sig mulighed for en ny løsning, som afviger væsentligt fra det mandat, regeringen har fået i første omgang, kan regeringen komme tilbage til Europaudvalget og forelægge et nyt forhandlingsoplæg.³⁶

I henhold til Europaudvalgets beretninger skal regeringens rådføring med Europaudvalget ske på et sådant tidspunkt og

en sådan måde, at såvel hensynet til Folketingets indflydelse som regeringens forhandlingsfrihed respekteres.³⁷ Det har ofte givet anledning til drøftelser af denne balance.

Især regeringens timing af mandaterne har over årene været genstand for diskussion. Det blev derfor aftalt i Europaudvalgets beretning af 23. juni 2006 om tidlig forelæggelse, at regeringen skal forelægge sager af større rækkevidde til forhandlingsoplæg, inden den danske holdning fastlægges.³⁸ Og i en beretning om tidlig inddragelse fra den 12. april 2019 blev det aftalt, at regeringen som klar hovedregel skal orientere Europaudvalget mundtligt om EU-sager af større rækkevidde mindst én gang, før de forelægges til forhandlingsoplæg, så udvalgets medlemmer får mulighed for at gøre regeringen bekendt med deres synspunkter om disse på et tidligere tidspunkt.

Men der har også været drøftelser mellem udvalget og skiftende regeringer om formuleringen af mandaterne, hvilket i september 2019 medførte en ensretning af sprogbrugen i regeringens forhandlingsoplæg.³⁹

Regeringen forelægger 60-90 forhandlingsoplæg pr. folketingssamling. Som hovedregel orienteres Europaudvalget om alle direktiver og væsentlige forordninger, men ikke om mindre væsentlige retsakter.⁴⁰

31 Regeringen forpligtede sig for første gang til at forelægge alle EU-sager af større rækkevidde til forhandlingsoplæg den 29. marts 1973 i Europaudvalgets første beretning, men forpligtelsen er siden blevet bekræftet af regeringen i flere andre beretninger.

32 I nyere statsretlig teori har især Henrik Zahle og Helle Krunke argumenteret for, at Europaudvalgets mandater er retligt bindende for regeringens ministre, mens det i andre dele af den forfatningsretlige litteratur er antaget, at Europaudvalgets beretninger ikke er retligt bindende for regeringen, med henvisning til at udvalgsberetninger på linje med folketingsbeslutninger ikke forpligter regeringen juridisk. Det gælder bl.a. Hjalte Rasmussen, Henrik Hjort Elmquist og Jørgen Albæk Jensen.

33 Der findes ikke kendte tilfælde, hvor regeringen har nægtet at følge eller hævdet ikke at være forpligtet til at følge Europaudvalget mandater. Der har været situationer, hvor et flertal i Europaudvalget har været uenig med regeringen om, hvorvidt et mandat er fulgt. Det var bl.a. tilfældet i forbindelse med finansministerens forelæggelse af et forhandlingsoplæg til EU's budget for 2020 den 28. august 2019. Regeringen havde stemt nej i Rådet til budgetforslaget for 2020, hvilket flere medlemmer af udvalget mente var i strid med regeringens mandat. Finansministeren fastholdt dog, at han havde handlet inden for det mandat, han havde fået fra Europaudvalget.

34 Der er tale om vurdering baseret på retningslinjer fra Udenrigsministeriet, som er nedfældet i Udenrigsministeriets »Retningslinjer for den danske EU-beslutningsprocedure«.

35 F.eks. i november 2015, hvor et flertal pålagde den daværende finansminister at forelægge rådskonklusioner om klimafinansiering til forhandlingsoplæg, som ministeren dog valgte ikke at følge, jf. EUU - alm. del, bilag 74, folketingsåret 2015-16.

36 Beretning fra Mærkedsudvalget afgivet den 29. marts 1973.

37 Beretning fra Mærkedsudvalget afgivet den 29. marts 1973.

38 Spørgsmålet er så, hvornår man kan sige, at regeringen fastlægger sin holdning. Svaret på dette spørgsmål er aftalt i en brevveksling mellem daværende formand for Europaudvalget, Elisabeth Arnold, og daværende udenrigsminister Per Stig Møller. Det fastslås her, at regeringen i forbindelse med indgåelsen af førstebehandlingsaftaler i EU i sager af større rækkevidde vil forelægge sagerne i Europaudvalget, senest når »Coreper giver formandskabet mandat til at indgå aftale med Europa-Parlamentet«.

39 Jf. brev fra udenrigsministeren til Europaudvalgets formand af 30. september 2019.

40 EU vedtager ca. 2.000 retsakter om året. Størstedelen af disse er Kommissionens gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter, som regeringen kun forelægger i Folketinget, hvis regeringen vurderer, de er væsentlige eller af større rækkevidde.

Tabel 1: Antal årlige mandater i EU-sager fra udvalgte nationale mandater

| Parlament | År | Mandater |
|---------------------------------------|---------|----------|
| Danmark/Folketinget | 2016/17 | 63 |
| | 2017/18 | 70 |
| | 2018/19 | 90 |
| | 2019/20 | 57 |
| Finland/Eduskunta | 2017 | 73 |
| | 2018 | 108 |
| | 2019 | 13 |
| | 2020 | 72 |
| Sverige/Riksdagen | 2016/17 | 101 |
| | 2017/18 | 86 |
| | 2018/19 | 86 |
| | 2019/20 | 106 |
| Slovenien/Nationalforsamlingen | 2017 | 87 |
| | 2018 | 75 |
| | 2019 | 33 |
| | 2020 | 33 |
| Slovakiet/Nationalrådet | 2017 | 15 |
| | 2018 | 11 |
| | 2019 | 9 |
| | 2020 | 10 |
| Østrig/Nationalrådet og Forbundsrådet | 2017 | 3 |
| | 2018 | 0 |
| | 2019 | 6 |
| | 2020 | 15 |
| Litauen/Seimas | 2017 | 401 |
| | 2018 | 411 |
| | 2019 | 363 |
| | 2020 | 155 |
| Estland/Riigikogu | 2017 | 122 |
| | 2018 | 107 |
| | 2019 | 82 |
| | 2020 | 57* |

* første 6 mnd.

Hvordan træffes beslutningen om mandatet?

Udvalgets formand konkluderer på baggrund af drøftelser i udvalget, hvorvidt der er et flertal imod regeringens forhandlingsoplæg, hvilket sker yderst sjældent.⁴¹ I perioden 2008-17 var der i blot syv tilfælde et flertal imod regeringens linje.⁴² I folketingssamlingen 2017-18 overvejede en arbejdsgrup-

pe bestående af medlemmer af Folketinget, om proceduren i stedet kunne være, at der skulle være flertal for regeringens forhandlingsoplæg, dog uden at nå den konklusion.

Boks 1: Åbenhed og information

Europaudvalgets møder har siden 2006 som udgangspunkt været åbne. I tilfælde, hvor f.eks. hensynet til forhandlingsinteresser tilsiger det, kan udvalgets møder dog lukkes. Udvalget og regeringen beslutter i fællesskab, hvilke sager der skal behandles for lukkede døre. Det har jævnligt været drøftet, om lukkede møder giver mere substantielle drøftelser med ministrene.

Den skriftlige orientering af udvalget fra regeringen er betydelig. Udvalget modtager ca. 2.000 bilag, heraf størstedelen fra regeringen, pr. folketingssamling, varierende mellem 2 og ca. 300 sider. Flere medlemmer af Europaudvalget har gennem årene påpeget, at omfanget i sig selv udgør en barriere for den parlamentariske kontrol.

Langt hovedparten af udvalgets dokumenter er offentligt tilgængelige. Undtagelsen er dokumenter, der i EU-systemet er fortrolige eller interne (f.eks. limitédokumenter), eller dokumenter fra regeringen, som er aftalt fortrolige, f.eks. ambassadøranalyser. Limitédokumenter må ifølge aftalen med Udenrigsministeriet kun gives til medlemmer af Europaudvalget og ikke medlemmer af Folketingets Fagudvalg. Limitédokumenterne er omfattet af tavshedspligt efter Folketingets almindelige regler om forhandlinger i udvalg som fastsat i Folketingets forretningsorden § 8, stk. 7.

Nærhedstjek og politisk dialog

Europaudvalget kan anmode et fagudvalg om at afgive en udtalelse om et EU-forslag. Fagudvalget er derefter forpligtet til at afgive en udtalelse inden for en frist fastsat af Europaudvalget.⁴³ Europaudvalget har anmodet fagudvalgene om udtalelser i gennemsnit otte til ti gange årligt inden for de seneste 10 år.

Udtalelserne fra Folketinget til EU-Kommissionen kan enten omhandle et EU-forslags indhold (udtalelse) eller være en vurdering af, om det overholder EU's nærhedsprincip (be-

41 Ministeren har som hovedregel for udvalgsrådet sikret sig, at der ikke er et flertal imod regeringen, enten pr. tlf/sms eller ved møder med udvalgte ordførere. Når det en sjælden gang sker, at en minister får et flertal imod sig, kan det skyldes, enten at ordførere finder, at det mundtlige forhandlingsoplæg afviger fra det aftalte, eller at en ministers kontakter før mødet ikke har været tilstrækkelige.

42 Det drejer sig bl.a. om forslagene til godkendelse af statsstøtte til opkøb af landbrugsjord i Italien (i 2009), dyrkning af gmo (i 2011), tobaksvaredirektivet (i 2013), PSO-forordningen i 4. jernbanepakke (i 2014) og AVMS-direktivet (i 2017).

43 FFO § 8, stk. 11.

grundet udtalelse).⁴⁴ Ved udtalelser om forslagens indhold er det almindeligt, at formændene for Europaudvalget og det relevante fagudvalg begge er medunderskrivere af en fælles udtalelse til Kommissionen, men et fagudvalg kan også vælge selv at underskrive henvendelsen.⁴⁵ Ved begrundede udtalelser om brud på nærhedsprincippet er det aftalt, at Europaudvalget vedtager dem på Folketingets vegne.⁴⁶ Siden 2009 har Europaudvalget vedtaget 13 begrundede udtalelser. Den seneste blev vedtaget i december 2020 og var om Kommissionens forslag til direktiv om passende mindstelønninger i den Europæiske Union.

Boks 2: Folketingets fem til ti prioriterede EU-forslag

For at understøtte en tidlig behandling af større EU-sager i Folketinget, har Europaudvalget siden 2010 vedtaget en liste på fem til ti prioriterede EU-lovforslag, som forventes at få særlig politisk interesse i Danmark. Udvalget af forslagene sker på baggrund af Kommissionens årlige arbejdsprogram og efter konsultation af Folketingets fagudvalg.

EU i fagudvalgene

Folketingets forretningsorden forpligter ikke Folketingets fagudvalg til at behandle EU-sager.⁴⁷ I henhold til Folketingets forretningsorden træffer hvert udvalg selv beslutning om »udvalgsarbejdets tilrettelæggelse og gennemførelse«. ⁴⁸ Det er således det enkelte udvalg, som beslutter, hvordan og i hvilket omfang det ønsker at behandle EU-sager inden for dets sagsområde. I praksis er det derfor også meget forskelligt og personafhængigt, hvordan de enkelte udvalg vælger at tilrettelægge deres behandling af EU-sager.⁴⁹

Udvalgene og deres medlemmer har forskellige muligheder for at udøve parlamentarisk kontrol med EU-sager gennem

brugen af de almindelige muligheder for at stille skriftlige spørgsmål og give deres opfattelse til kende på samråd med ministeren.

Flere fagudvalg benytter muligheden for at indkalde ressortministre i samråd, hvis de vil behandle en vigtig EU-sag. Nogle få fagudvalg gør det fast forud for ministerens deltagelse i rådsmøderne i Bruxelles eller Luxembourg.⁵⁰ Samrådet foregår typisk, umiddelbart før ministeren skal forelægge sagerne i Folketingets Europaudvalg.

Hvis et fagudvalg ønsker at påvirke regeringens holdning i en EU-sag, kan det også vælge at vedtage en indstilling om sagen, som enten sendes til Europaudvalget umiddelbart forud for regeringens forelæggelse af den i Europaudvalget eller direkte til regeringen. Muligheden er dog reelt ikke blevet benyttet siden Miljø- og Planlægningsudvalget i 2007 stoppede med at gøre det fast. I stedet er der fagordførere, der benytter sig af muligheden for at deltage i Europaudvalgets møder.⁵¹

I andre fagudvalg indkaldes en ressortminister kun i samråd om EU-sager en gang hvert halve år, hvor denne typisk præsenterer de vigtigste verserende EU-sager inden for udvalgets ressortområde.⁵² Endelig er der udvalg, hvor det besluttet ad hoc, om udvalget ønsker at indkalde en minister i samråd forud for et rådsmøde.

Et fagudvalg kan også vælge at tage et større EU-lovforslag op tidligt i EU's beslutningsproces. Ofte vil det som ovenfor nævnt foregå på baggrund af en anmodning fra Europaudvalget,⁵³ men det kan også ske på eget initiativ.

En sådan sag kan starte med et samråd med den ansvarlige minister i fagudvalget. Som forberedelse af samrådet kan fagudvalget f.eks. vælge at bede ministeren om en teknisk gennemgang af sagen eller bede en af Folketingets EU-konsulenter om et oplæg. Fagudvalget kan også arrangere et temamøde eller en høring med oplæg fra eksperter eller interessenter. Som afslutning på behandlingen kan fagudvalget

⁴⁴ Se TEU, artikel 12, og Protokol 1 og 2 til Lissabontraktaten. EU-landenes nationale parlamenter har her en traktatfæstet ret til at blive konsulteret af Kommissionen om EU-lovforslagenes overholdelse af nærhedsprincippet. EU-landenes nationale parlamenter fik med Lissabontraktaten i 2009 en traktatfæstet ret til at påtale krænkelse af nærhedsprincippet over for EU's institutioner. Parlamenterne har 8 uger, fra forslaget foreligger i alle sprogversioner, til at gennemføre et sådant nærhedstjek. Hvis et parlament finder, at et EU-forslag er i strid med nærhedsprincippet, sender det en begrundet udtalelse om dette til Kommissionen.

⁴⁵ Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget har f.eks. i 2020 sendt to skrivelser til EU-kommissærerne Frans Timmermans og Kadri Simson om Green Deal og havvind.

⁴⁶ Europaudvalgets beretning af 9. april 2010.

⁴⁷ Europaudvalget kan dog bede et fagudvalg om at afgive en udtalelse om et EU-forslag, hvilket udvalget er forpligtet til at gøre inden for en frist fastsat af Europaudvalget. I praksis kan udtalelsen dog blot bestå af et kort svar om, at udvalget ikke har nogen bemærkninger til EU-forslaget.

⁴⁸ FFO § 8, stk. 8.

⁴⁹ Der er stor forskel på, hvor meget EU-stof der ligger inden for hvert enkelt fagudvalgs sagsområde, og dermed også hvor mange sager, de enkelte fagudvalg behandler, og hvordan behandlingen foregår. Der er med andre ord opstået en række forskellige praksisser i de enkelte fagudvalg.

⁵⁰ Det gælder bl.a. Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg, Klima-, Energi- og Forsyningsudvalg og Retsudvalget.

⁵¹ FFO § 8, stk. 14.

⁵² Det sker i Folketingets Erhvervsudvalg, hvor erhvervsministeren kommer halvårligt i et samråd. Til gengæld er finansministerens halvårlige orientering af udvalget skriftlig.

⁵³ FFO § 8, stk. 11.

eventuelt vedtage en beretning rettet mod regeringen, hvilket i gennemsnit sker en gang om året, eller en fælles politisk udtalelse til Kommissionen sammen med Europaudvalget, som sendes direkte til Europa-Kommissionen.⁵⁴ Et fagudvalg kan som sagt også – sammen med Europaudvalget – vedtage en begrundet udtalelse til Kommissionen, hvis det vurderes, at et EU-forslag er i strid med EU's nærhedsprincip.

Boks 3: Eksempel på direkte dialog med Bruxelles

Folketingets Transport- og Boligudvalg (TRU) var i Bruxelles to gange i forbindelse med EU-forhandlingerne om den såkaldte vejpakke i 2018 og 2019.

Der var en forudgående orientering i ministeriet om forhandlingerne og den danske holdning, og udvalget havde på turen lejlighed til at møde erhvervs- og brancheorganisationer, EU-kommissærer og europaparlamentarikere for at drøfte vejpakken. I 2019 deltog transportministeren desuden i dele af turen.

Derudover orienterer regeringen Folketingets fagudvalg om vedtagelsen af såkaldte komitésager i EU.⁵⁵ Miljø- og Fødevarerudvalget og Transport- og Boligudvalget er blandt de udvalg, som modtager flest af disse sager. Sagerne behandles normalt i en skriftlig procedure, som fra tid til anden munder ud i mindretalsudtalelser til ministeren. Men hvis der tegner sig et flertal imod regeringens holdning, kan udvalgene indgå i en dialog med Europaudvalget om en fælles udtalelse om sagen. Det sker dog kun yderst sjældent.⁵⁶

Endelig behandler Folketingets fagudvalg også EU-spørgsmål som led i deres almindelige behandling af hjemlige lovforslag, hvis det er relevant i forbindelse med eksempelvis gennemførelse af et EU-direktiv i dansk ret.

EU i Folketingssalen

Også i Folketingssalen har Folketinget forskellige muligheder for at kontrollere eller påvirke regeringen i forbindelse med EU-sager.

Hvis ønsket er at påvirke regeringens holdning i en EU-sag, kan Folketingets politiske grupper fremsætte beslutningsforslag, som kan vedtages i salen. Antallet af beslutningsforslag om EU ligger på cirka fire til otte pr. samling. Det antages dog almindeligvis, at regeringen ikke er retligt forpligtet til at følge sådanne folketingsbeslutninger. Men regeringen vil ofte af politiske grunde imødekomme et beslutningsforslag og forsøger derfor at påvirke ordlyden af et sådant, hvis der tegner sig et flertal.

Hvis Folketinget ønsker at skaffe sig oplysninger fra regeringen, kan det indkalde en minister til en forespørgselsdebat i salen,⁵⁷ hvor denne vil være forpligtet til at møde op og svare.⁵⁸ Antallet af forespørgselsdebatter, der har en EU-vinkel, ligger i gennemsnit på tre til fem pr. samling. En forespørgselsdebat kan afsluttes med en vedtagelse om et EU-spørgsmål.⁵⁹ Beslutningsforslag bruges oftest af de politiske grupper til at sætte fokus på en aktuel politisk sag.

Folketinget afholder desuden i henhold til tiltrædelsesloven en årlig redegørelsesdebat i Folketingssalen med udenrigsministeren om udviklingen i EU,⁶⁰ som fra sidste år er blevet knyttet sammen med Kommissionens præsentation af EU's nye arbejdsprogram for det kommende år.⁶¹

Ifølge Folketingets forretningsorden er det også muligt for et folketingsudvalg at sende en EU-sag til behandling i Folketingssalen.⁶² Forhandlingen finder sted på baggrund af en redegørelse fra regeringen. Denne procedure blev anvendt flittigt tilbage i 1980'erne af Folketingets Europaudvalg, da den blev indført i Folketingets forretningsorden,⁶³ men den er ikke anvendt siden 2001. Proceduren blev derfor revideret i december 2018 med henblik på at forenkle den for at få

54 En politisk udtalelse inden for rammerne af den politiske dialog med Kommissionen vil normalt være underskrevet af både formanden for fagudvalget og formanden for Europaudvalget. Folketinget har siden 2005 vedtaget 75 politiske udtalelser til Kommissionen, heraf dog kun en enkelt inden for de seneste 4 år. Den senest er fra marts 2021 og vedrører Kommissionens forslag til forordning om et indre marked for digitale tjenesteydelser.

55 Regeringen forelægger hvert år en scribe komitésager til orientering i de relevante fagudvalg og Europaudvalget. Efter fast praksis foregår det skriftligt ved fremsendelsen af et grundnotat om forslagene.

56 Seneste eksempel på en sådan fælles udtalelse (mellem EUU og Udvalget for Fødevarer-, Landbrug og Fiskeri) er tilbage fra folketingssamlingen 2009-10.

57 Grundlovens § 53 og FFO § 21.

58 Ministeren er dog ikke forpligtet til at give oplysninger om forhold, som efter deres særlige karakter kræver hemmeligholdelse. Se f.eks. Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (2. udgave), side 357 med henvisninger.

59 FFO § 21, stk. 5, og § 24 giver Folketinget mulighed for at fremsætte et forslag til vedtagelse på højst 150 ord under en forhandling om en forespørgsel - ved en hasteforespørgsel dog ikke mere end 50 ord.

60 Det hedder i § 6, stk. 1, i tiltrædelsesloven: »Regeringen afgiver beretning til Folketinget om udviklingen i Den Europæiske Union«.

61 Folketingets seneste redegørelsesdebat blev afholdt i november 2020 og havde fokus på Europa-Kommissionens nye arbejdsprogram for 2021, som blev præsenteret af kommissionsformand Ursula von der Leyen den 16. september i Europa-Parlamentet.

62 FFO § 19, stk. 6.

63 Proceduren i § 19, stk. 6, er benyttet af Europaudvalget 25 gange siden 1987 til at sende EU-sager til drøftelse i Folketingssalen. De fleste tilfælde går tilbage til de første år efter dens indførelse i FFO i december 1986. Det skete i henholdsvis 13 og 6 tilfælde i folketingssamlingerne 1987-88 og 1988-89. I 1997 blev proceduren i FFO ændret, så proceduren også kunne anvendes af Folketingets andre stående udvalg. Proceduren er senest anvendt i samlingen 2000-01.

Figur 1: Sammenhængen mellem specialudvalg, regeringens EU-udvalg og Folketinget

| EU-NIVEAU | SPECIALUDVALG | REGERINGENS EU-UDVALG OG ANDRE REGERINGSUDVALG | FOLKETINGET |
|--|--|---|---|
| Lovgivningsforslag fremsættes | Rammenotat (godkendes i regeringsinternt specialudvalg) Høring (eksternt specialudvalg) | | Grund- og nærhedsnotat |
| Sagen sættes på dagsordenen for et rådsmøde | Kommenteret dagsorden (regeringsinternt specialudvalg) Høring (eksternt specialudvalg) | Kommenteret dagsorden | Samlenotat og mundtlig forelæggelse |
| Udsigt til snarlig vedtagelse af rådspostion | Kommenteret agsorden (regeringsinternt specialudvalg) Høring (eksternt specialudvalg) | Evt. drøftelse i Regeringens Koordinationsudvalg eller Økonomiudvalg Kommenteret dagsorden | Samlenotat, mundtlig forelæggelse og regeringens indhentning af forhandlingsoplæg |

flere vigtige EU-sager til behandling i Folketingssalen.⁶⁴ Man gav Europaudvalget en særlig mulighed for at få en sag drøftet i salen under nye debatformer,⁶⁵ som skulle skabe større opmærksomhed om sagerne. Samtidig skulle det give bedre mulighed 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. Indtil videre har den reviderede procedure dog ikke været anvendt.

7.2 Regeringens EU-beslutningsprocedure og specialudvalgenes rolle heri

Regeringens EU-beslutningsprocedure er tæt bundet op på regeringens deltagelse i forhandlingerne i Rådet og regeringens løbende forelæggelser for Folketingets Europaudvalg.⁶⁶ EU-beslutningsproceduren og sammenhængen med lovgivningsarbejdet på EU-niveau er opsummeret i figur 1.

Regeringen indleder sin behandling af et EU-forslag med at udarbejde et rammenotat. Rammenotatet forberedes af det ansvarlige ressortministerium og godkendes af det regeringsinterne specialudvalg på området. Parallelt hermed hører regeringen relevante eksterne interessenter – primært

interesseorganisationer – gennem et regeringseksternt specialudvalg. På baggrund af rammenotatet udarbejder ressortministeriet et grund- og nærhedsnotat til Folketinget. Grund- og nærhedsnotatet er næsten enslydende med rammenotatet, idet sensitive elementer om forventningerne til andre landes holdninger og regeringens nærmere forhandlingslinje er udeladt eller forkortet. Til gengæld indeholder grund- og nærhedsnotatet regeringens såkaldte foreløbige generelle holdning til forslaget. Grund- og nærhedsnotatet sendes til Europaudvalget og det ansvarlige fagudvalg, senest 4 uger efter forslaget foreligger i en dansk sprogversion.⁶⁷

Så snart en sag sættes på dagsordenen for et rådsmøde, vil regeringen forelægge den for Folketingets Europaudvalg. Først udarbejder det ressortansvarlige ministerium dog en såkaldt kommenteret dagsorden,⁶⁸ som godkendes af det regeringsinterne specialudvalg på området og regeringens EU-udvalg.⁶⁹ Den kommenterede dagsorden omskrives til et såkaldt samlenotat, der oversendes til Folketingets Europaudvalg senest 8 dage forud for regeringens forelæggelse i Europaudvalget. Som det var tilfældet med grund- og nærhedsnotatet, indeholder samlenotatet mere begrænsede oplysninger om andre landes holdninger og om regeringens

64 Se B 53 fra 2018-19, 1. samling, jf. Folketingstidende 2018-19, 1. samling, tillæg C, B 53 som vedtaget.

65 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».

66 I regeringens beslutningsprocedure behandles primært lovgivningsforslag fra Kommissionen, men også rådskonklusioner, sager ved EU-Domstolen, komité-sager og delegerede retsakter m.v.

67 Dog gælder en skærpet frist på 3 uger for de fem til ti prioriterede EU-forslag, som Folketinget udvælger fra Kommissionens årlige arbejdsprogram.

68 Denne bør ikke forveksles med den kommenterede dagsorden, som Folketingets EU-konsulent udarbejder på baggrund af regeringens samlenotat og andre kilder, og som sendes til medlemmerne af Folketingets Europaudvalg og relevante fagudvalg forud for Folketingets Europaudvalgs behandling af sagen.

69 Processen i forbindelse med regeringens forelæggelse af forhandlingsoplæg følger i udgangspunktet samme proces som enhver anden mundtlig forelæggelse for Folketingets Europaudvalg. Fagministeriet udarbejder således en kommenteret dagsorden, der omarbejdes til et samlenotat, der oversendes til Folketinget.

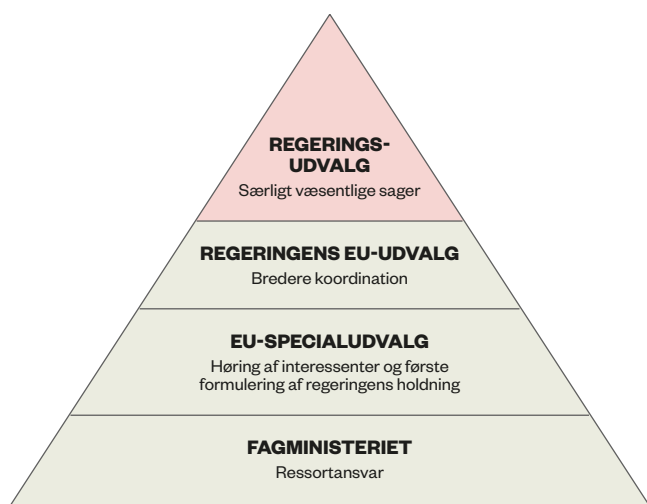
holdning og forhandlingsstrategi. Samlenotatet indeholder dog på dette stadie i beslutningsprocessen regeringens generelle holdning.

Når Rådet nærmer sig vedtagelse af en rådsposition, og hvis regeringen skønner, at sagen for Danmark er af større rækkevidde, skal den ressortansvarlige minister indhente opbakning til et forhandlingsoplæg i Folketingets Europaudvalg. I de tilfælde, hvor den ressortansvarlige minister ønsker at lægge afgørende vægt på, altså have mulighed for at stemme imod, et element i forslaget fra Kommissionen, vil den ansvarlige minister typisk først forelægge sagen for regeringens koordinationsudvalg (KU) eller i enkelte tilfælde regeringens økonomiudvalg (ØU) eller Udvalget for Grøn Omstilling. Dette sker for at sikre, at man på tværs af regeringen er enige om, at man er villig til at stemme nej til trods for de bredere europapolitiske konsekvenser, dette kan have. Kun et fåtal af forslagene fra Kommissionen kræver forelæggelse for et af de tre centrale regeringsudvalg.

Niveauerne i regeringens EU-beslutningsprocedure

EU-proceduren internt i regeringen er opdelt i niveauer.

Figur 2: Niveauerne i regeringens EU-beslutningsprocedure



Fagministeriernes centrale rolle

Fagministerierne spiller en central rolle i regeringens interne EU-beslutningsprocedure. Dette er et resultat af den decentralisering af regeringens håndtering af EU-sagerne fra Udenrigsministeriet til fagministerierne, som tog fart i 1990'erne, bl.a. som følge af det øgede antal EU-sager og sagernes stigende kompleksitet.

De fleste fagministerier har i dag EU-kontorer, der varetager danske interesser over for EU-institutionerne. Interessevaretagelsen sker bl.a. gennem ministeriernes attachéer på EU-repræsentationen i Bruxelles og via kolleger i de andre EU-hovedstæder. Indimellem giver fagministerierne også – via Udenrigsministeriet – de danske ambassader i EU-hovedstæderne i opdrag at kortlægge de øvrige landes holdninger til et forslag.

Det er fagministeriet, der har ansvaret for udarbejdelsen af både dokumenterne i regeringens interne EU-procedure og notaterne til Folketingets Europaudvalg. Udenrigsministeriet spiller en koordinerende rolle. Finansministeriet og Erhvervsministeriet er involveret i behandlingen af størsteparten af sagerne, for så vidt angår statsfinansielle konsekvenser og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Specialudvalgene

Det første formelle skridt i regeringens EU-procedure er involveringen af det relevante EU-specialudvalg.

Regeringen har i dag oprettet ca. 30 EU-specialudvalg, hvis formandskab varetages af det ansvarlige fagministerium. Formanden i et specialudvalg er typisk en afdelings-, kontor- eller styrelseschef. Udenrigsministeriet og Finansministeriet er medlem af alle specialudvalgene. Regeringen har nedsat specialudvalgene inden for de politikområder, som berøres af EU-lovgivning, f.eks. miljø, erhvervs politik, landbrug- og fiskeripolitik, økonomisk politik og retspolitik m.v.

Alle specialudvalgene har en regeringsintern funktion, mens nogle også har en ekstern funktion i forhold til at konsultere relevante interesseorganisationer på området.

Med til specialudvalgenes interne funktioner i regeringen hører at analysere sagernes indhold, rækkevidde og konsekvenser. Specialudvalget godkender regeringens rammenotater, inden de i form af grund- og nærhedsnotater oversendes til Folketingets Europaudvalg. Specialudvalgene bidrager også til arbejdet med at udarbejde de øvrige dokumenter i regeringens EU-beslutningsprocedure, herunder særlig de kommenterede dagsordener. I teorien har specialudvalget en central rolle internt i regeringen i forhold til at formulere regeringens holdning. I praksis er det dog oftest de for sagen centrale ministerier⁷⁰ og EU-repræsentationen,⁷¹ som koordinerer udkastet til en regeringsholdning, allerede inden sagen forelægges specialudvalget. Specialudvalget justerer således kun i begrænset omfang regeringens holdning, inden den godkendes.

Som hovedregel bekræfter regeringens EU-udvalg den enighed, der opnås på specialudvalgsniveau, om regeringens

⁷⁰ Det er typisk fagministeriet, Finansministeriet og Udenrigsministeriet.

⁷¹ Særlig fagattachéerne, der har den daglige kontakt til de øvrige medlemslande og Kommissionen.

holdning.⁷² Da det er embedsmænd, der repræsenterer ministerierne i specialudvalgene, betyder det, at regeringens holdning i hovedsagen fastlægges på embedsmandsniveau.⁷³ Den ressortansvarlige minister vil oftest blive involveret i fastlæggelsen af regeringens holdning, mens de øvrige ministre typisk først involveres på et senere tidspunkt, hvis overhovedet.

Nogle specialudvalg kan træde sammen med en udvidet medlemskreds, hvor også eksterne interesseorganisationer på området er inviteret. Denne form bruges primært til at holde eksterne interessenter orienteret om, hvad der foregår på et givent fagområde, og til at gennemføre høringer med henblik på at identificere interessenternes holdning til lovgivningsforslag fra Kommissionen. Interessenternes høringssvar inkluderes i de dokumenter – grund- og nærhedsnotater og samlenotater – som regeringen oversender til Folketingets Europaudvalg. De eksterne interessenter har dog typisk ikke mulighed for direkte at kommentere på udkastet til regeringens holdning, og høringen gennemføres ofte kun én gang i forbindelse med udarbejdelsen af grund- og nærhedsnotatet.

Figur 3: Interne og eksterne specialudvalgs sammensætning og funktion

| | Medlemmer | Funktion |
|------------------------------|--|---|
| Intern del af specialudvalg | Fagministeriet, Udenrigsministeriet og Finansministeriet samt øvrige interesserede ministerier og styrelser. | Udarbejdelse af nøgledokumenter i regeringens EU-beslutningsprocedure. Godkendelse af rammenotater/grund- og nærhedsnotater. |
| Ekstern del af specialudvalg | De samme som i den interne del og eksterne interessenter, særlig interesseorganisationer. | Høring af eksterne interessenter vedrørende forslag til EU-lovgivning samt orientering om den generelle udvikling på et område. |

EU-udvalget

Det andet niveau i regeringens EU-beslutningsprocedure er regeringens EU-udvalg,⁷⁴ som Udenrigsministeriet er formand og sekretariat for. Det er et embedsmandsudvalg med ansvar for den overordnede koordination af EU-politikken. Her behandles først og fremmest regeringens holdning til EU-sagerne på kommende rådsmøder (tirsdag), før de i samme uge (torsdag) skal forelægges i Europaudvalget. Det

er således regeringens EU-udvalg, der formelt godkender den kommenterede dagsorden, som er blevet koordineret i det regeringsinterne specialudvalg, og som i form af et samlenotat efterfølgende oversendes til Folketinget. Det er også regeringens EU-udvalg, der godkender det forhandlingsoplæg, som regeringens ministre forelægger for Folketingets Europaudvalg.

Udvalget behandler også sager af tværgående karakter, f.eks. udveksling af erfaringer med håndtering af sager over for EU's institutioner.

EU-udvalget har særlig fokus på at sikre et godt og smidigt samarbejde med Folketingets Europaudvalg. EU-udvalget skal sikre, at også de bredere europapolitiske konsekvenser er blevet taget tilstrækkeligt i betragtning i forbindelse med specialudvalgets udarbejdelse af regeringens holdning. Formanden for regeringens EU-udvalg vil typisk sikre sig, at der i vanskeligere sager er taget politiske kontakter til relevante EU-ordførere, forud for at en minister skal indhente forhandlingsmandat i Folketingets Europaudvalg. Derved forsøges det sikret, at en minister ikke får et flertal imod sig i Folketingets Europaudvalg.

Regeringen

Det tredje niveau i EU-beslutningsproceduren er ministerniveauet. Oprindeligt blev alle EU-sager underlagt en særskilt politisk behandling på tværs af regeringen i det, der dengang hed Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg. I dag foregår den daglige koordination på tværs af regeringen i realiteten parallelt med koordinationen i regeringens EU-udvalg. Sagerne forelægges således alene skriftligt og med korte deadlines uden forventning om reel stillingtagen. Processen er med andre ord i langt de fleste sager en ren formalitet, da selv samme ministerier allerede har godkendt sagen i regeringens EU-udvalg.

Men mens regeringens EU-udvalg ugentligt behandler et tocifret antal sager, er det kun få EU-sager, der årligt forelægges de centrale regeringsudvalg koordinationsudvalget og økonomiudvalget eller Udvalget for Grøn Omstilling.

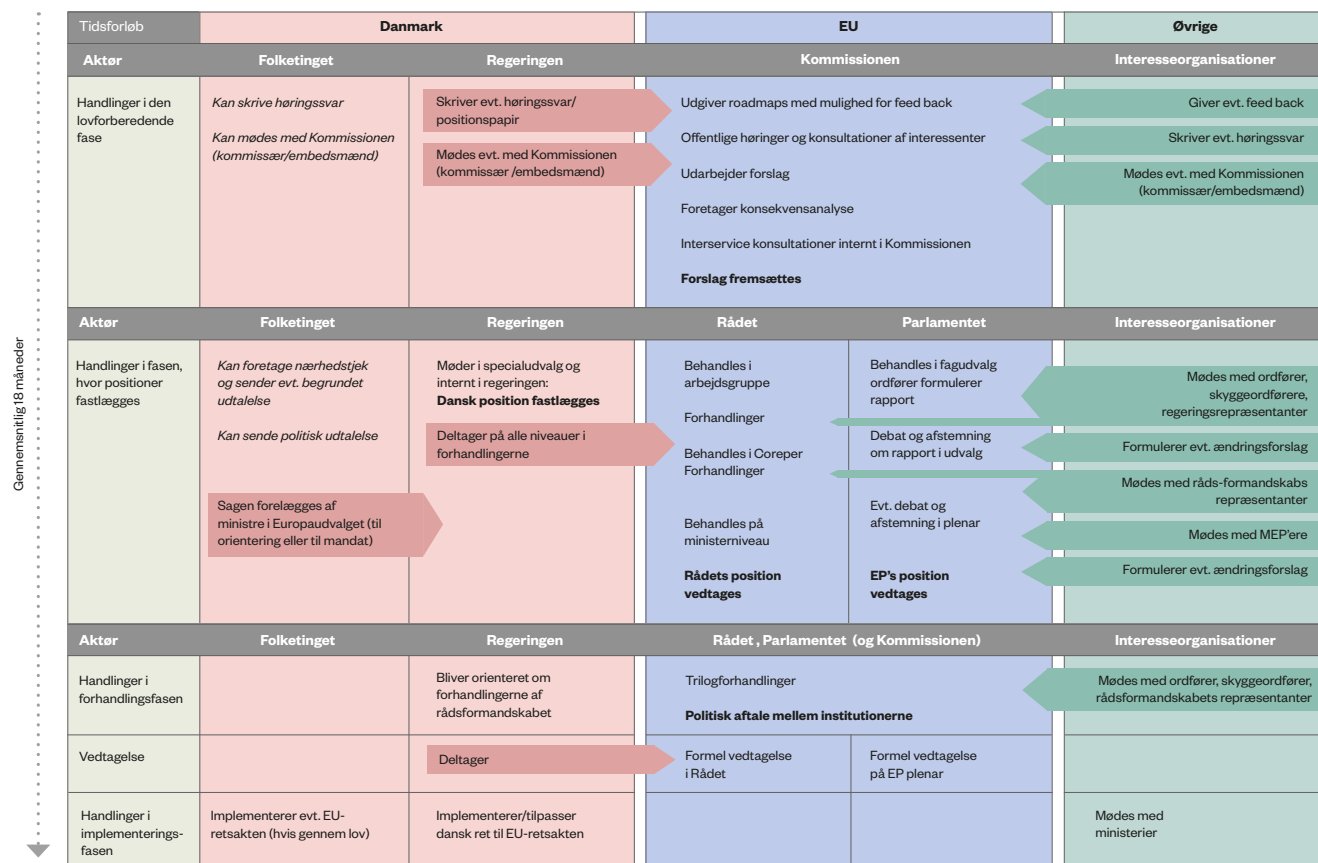
F.eks. vil det i sager med væsentlige økonomiske konsekvenser (erhvervs-mæssige, samfundsmæssige eller statsfinansielle) typisk være regeringens økonomiudvalg, der står for regeringsgodkendelsen, mens koordinationsudvalget vil behandle sager af tværgående og principiel karakter.

72 Nedergaard, Peter (2005): *Organiseringen af den Europæiske Union*, side 400.

73 Krunke, Helle (2018): »Kapitel 8. Den danske beslutningsprocedure«. I: Olsen, Birgitte Egelund og Sørensen, Karsten Engsig (red.): *EU-retten i Danmark*, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, side 188.

74 Internt i regeringen forkortes regeringens EU-udvalg EUU - den samme forkortelse, som i Folketinget bruges for Folketingets Europaudvalg. For at undgå forvirring og forveksling anvendes denne forkortelse derfor ikke her.

Figur 4: Muligheder for indflydelse på beslutninger om EU-lovgivning.



Læsevejledning til skemaet: Skemaet herover illustrerer tidsforløbet fra et EU-lovforslags tilblivelse - fra første idé øverst i skemaets blå søjle til endelig vedtagelse nederst i den blå søjle og den nationale implementering nederst i den røde søjle. ■ Kursiv indikerer, at en handling sker meget sjældent. ■ Fed skrift markerer de vigtigste beslutninger i forløbet. ■ Pilene mellem søjlerne viser forsøg på at påvirke processen.

7.3 EU's lovgivningsproces og mulighederne for indflydelse

Man kan inddele EU's beslutningsprocedure⁷⁵ i tre faser:

- Den lovforberedende fase, før et forslag er fremsat, hvor Kommissionen foretager høringer og formulerer forslaget.
- Behandlingen i Rådet og i Parlamentet, hvor de hver især fastlægger deres forhandlingspositioner.
- Forhandlingerne mellem Rådet og Parlamentet, som foregår i triloger med deltagelse af Kommissionen.

I det følgende beskrives de centrale aktørers handlinger i hver af de tre faser efterfulgt af et afsnit om muligheder for indflydelse for et nationalt parlament.

Den lovforberedende fase

Kommissionen

Forud for formuleringen af et lovforslag pågår i Kommissionen et betydeligt lovforberedende arbejde. Kommissionen evaluerer virkningerne af den eksisterende lovgivning, organiserer høringer og udarbejder konsekvensanalyser af forslag. I hele denne fase er Kommissionen og dens tjenestegrene de centrale aktører.

Kommissionen indgik i april 2016 en interinstitutionel aftale med Rådet og Parlamentet om bedre regulering om brugen af offentlige høringer, evalueringer og konsekvensanalyser i den lovforberedende fase.⁷⁶

I den lovforberedende fase rådfører Kommissionens tjenestegrene sig også løbende med – enten permanente

⁷⁵ Her fokuseres på den almindelige lovgivningsbeslutningsprocedure, som anvendes på 85 politikområder svarende til mere end tre fjerdedele af EU's arbejdsområder. Da 89 pct. af alle sager vedtages ved førstebehandling og kun 1 pct. når til en fuld anden- eller tredjebehandling, er det førstebehandling, der beskrives i dette afsnit.

⁷⁶ Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om bedre lovgivning, den 13. april 2016.

eller ad hoc-nedsatte – ekspertgrupper. Disse kan enten bestå af eksperter, nationale embedsmænd eller interesseorganisationer.

Som supplement hertil indsamler Kommissionen feedback på sine indledende planer ved at publicere et såkaldt roadmap, som er en form for køreplan for et nyt initiativ. Et roadmap indeholder to-fire sideres basisinformation om, hvad Kommissionen har tænkt sig at gøre i forhold til et kommende initiativ – det vil sige formulering af problemet, formål med initiativet og mulige løsninger samt information om planlagt offentlig høring, data og metode for konsekvensanalyse m.m. Det er muligt for interessenter og offentligheden inden for 4 uger at komme med feedback på disse. I perioden 2015-18 udgav Kommissionen i alt 691 roadmaps.⁷⁷

Boks 4: Tre typer roadmaps fra Kommissionen:

- Indledende konsekvensanalyse (inception impact assessment).
- Evaluation road maps (hvis der er tale om en forstående evaluering af eksisterende lovgivning).
- Roadmap (hvis der ikke er planlagt en konsekvensanalyse).

Kommissionen afholder dernæst høringer, der kan have forskellige udformninger.⁷⁸ Hvor det tidligere var udbredt med grønboøger og hvidboøger, der også blev sendt direkte til nationale parlamenter for kommentarer, har Kommissionen de sidste mange år i højere grad anvendt høringer, der enten har været målrettet interessenter, eller offentlige høringer af alle interesserede borgere og organisationer. I perioden 2015-18 gennemførte Kommissionen i alt 417 offentlige høringer.⁷⁹

Forslaget formuleres i Kommissionens tjenestegrene. Hvis forslaget forventes at få betydelige økonomiske, miljømæssige eller sociale konsekvenser, foretager Kommissionen en konsekvensanalyse. Redegørelse for resultatet af høringen og konsekvensanalysen indgår i de indledende bemærkninger til forslaget. Endelig kommer forslaget gennem en interservice consultation, hvilket vil sige, at de øvrige tjenestegrene kommenterer forslaget med henblik på at sikre sammenhæng i Unionens politikker.

Muligheder for indflydelse

Der er i den lovforberevende fase gode muligheder for at få indflydelse på nye initiativer. Regeringer og interesseorga-

nisationer⁸⁰ med stærke interesser i et planlagt initiativ vil derfor straks forsøge at påvirke formuleringen af forslaget ved at give feedback på roadmaps, sende høringssvar og positionspapirer og afholde møder med centrale embedsmænd i Kommissionens tjenestegrene og i kommissærernes kabinetter.

Folketingets udvalg kan i denne fase også afholde møder med kommissærer og centrale embedsmænd i Kommissionens tjenestegrene og i kabinetterne. Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget afholdt eksempelvis i marts 2020 møder med kabinetchefen i energikommissærens kabinet og centrale embedsmænd i generaldirektoratet for klima i forhold til danske interesser i nogle af initiativerne i Green Deal. Det sker imidlertid sjældent, at folketingsudvalg afsætter tid til sådanne møder.

Mens Folketinget har fastlagt procedurer for behandling af høringsdokumenter af typen grønboøger og hvidboøger,⁸¹ er dette ikke tilfældet med Kommissionens offentlige høringer. Da Kommissionen i stigende grad anvender andre høringsinstrumenter end grøn- og hvidboøger, betyder det, at Folketinget i mindre grad end tidligere leverer input i den lovforberevende fase.

Tabel 2: Antal grøn- og hvidboøger fremlagt af Kommissionen

| År | Grønboøger | Hvidboøger |
|--------|------------|------------|
| 2010 | 10 | 0 |
| 2011 | 14 | 1 |
| 2012 | 5 | 1 |
| 2013 | 9 | 0 |
| 2014 | 4 | 0 |
| 2015 | 2 | 0 |
| 2016 | 0 | 0 |
| 2017 | 0 | 0 |
| 2018 | 0 | 0 |
| 2019 | 0 | 0 |
| 2020 | 0 | 2 |
| 2021** | 0 | 0 |

**Planlagt ifølge Kommissionens arbejdsprogram for 2021

Der er to hovedudfordringer for Folketinget i forhold til at levere input i den tidlige fase i form af feedback på roadmaps eller svar på offentlige høringer:

77 Kommissionen (april 2019): *Taking stock of Better Regulation Agenda*.

78 Kommissionen er i henhold til TEU, artikel 11, stk. 3, forpligtet til at foretage brede høringer af de berørte parter og en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med de repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet.

79 Kommissionen (april 2019): *Bedre regulering. Vi gør status og fastholder engagementet*.

80 Interesseorganisationer forstås her bredt som ngo'er, erhvervsorganisationer, fagforeninger, brancheorganisationer, paraplyorganisationer, foreninger m.m.

81 Bemærkninger til § 8, stk. 11, i Folketingets Forretningsorden samt Europaudvalgets beretning af 19. februar 1999 og Europaudvalgets beretning af 10. december 2004.

A) At udvælge, hvilke af de mange roadmaps og offentlige høringer, Folketinget vil komme med udtalelser om. Som nævnt har der på 4 år været i alt ca. 1.100 muligheder for input til disse (da de fleste forslag både har været genstand for et roadmap og en offentlig høring, drejer det sig om cirka halvt så mange forslag).

B) At offentlige høringer ofte er udformet som spørgeskemaer, hvor det kan være svært for udvalgsmedlemmer fra ti forskellige partier at nå til enighed om, hvor krydset skal sættes.

Folketinget har imidlertid altid den mulighed at sende en politisk udtalelse med en flertalsholdning under den politiske dialog med Kommissionen. Folketinget udvælger i dag årligt på baggrund af Kommissionens arbejdsprogram 5-10 prioriterede forslag for det kommende år, som bl.a. undersøges for brud på nærhedsprincippet. De udgør imidlertid en meget begrænset delmængde af Kommissionens forslag.

Næstformand i Kommissionen med ansvar for relationer med nationale parlamenter, Maroš Šefčovič, introducerede i 2019 et begreb, han kalder aktiv subsidiaritet. Han taler bl.a. om at finde nye måder at konsultere og gå i dialog med nationale parlamenter på.⁸² Dette har dog ikke fundet en systematisk form endnu.

Fastlæggelse af positioner i henholdsvis Rådet og Parlamentet

Når et forslag til en retsakt er fremsat af Kommissionen, går behandlingen i gang i EU's to lovgivende institutioner.

Samtidig indleder de nationale parlamenter, herunder Folketinget (Europaudvalget og det relevante fagudvalg) et nærhedstjek for at undersøge, om forslaget lever op til nærhedsprincippet.⁸³ Folketinget laver nærhedstjek på ca. ti forslag årligt og finder relativt få brud på nærhedsprincippet, jf. tabel 2. Nærhedstjekket fører somme tider også til, at Folketinget afsender en politisk udtalelse om forslagets indhold til Kommissionen, Rådet og Parlamentet.

Tabel 3: Udtalelser fra Folketinget om EU-lovgivningsforslag, 2010-2020

| År | Begrundede udtalelser om brud på nærhedsprincippet | Politiske udtalelser om et forslags indhold |
|------|--|---|
| 2010 | 2 | 11 |
| 2011 | 1 | 14 |
| 2012 | 3 | 8 |
| 2013 | 1 | 4 |
| 2014 | 1 | 3 |
| 2015 | 0 | 2 |
| 2016 | 2 | 7 |
| 2017 | 0 | 6 |
| 2018 | 2 | 2 |
| 2019 | 0* | 0* |
| 2020 | 1 | 0 |

*I 2019 fremsatte Kommissionen meget få forslag på grund af valg til Europa-Parlamentet og nedsættelse af en ny Kommission.

Den danske regerings position

Fastlæggelse af den danske regerings position internt i regeringen er beskrevet i afsnit 7.2.

Rådet

Behandlingen i Rådet indledes i den relevante arbejdsgruppe på embedsmandsniveau – først med tekniske afklaringer, siden med forhandlinger. Når arbejdsgruppen er nået så langt som muligt med forhandlinger af forslaget, sendes det til Coreper (landenes faste repræsentanter på ambassadørniveau). Her afklares – hvis muligt – eventuelle knaster, før forslaget behandles på ministerniveau på et rådsmøde. Her kan eventuelle udestående elementer forhandles på plads. Vanskelige forslag kan gå flere gange mellem arbejdsgruppe og Coreper og/eller mellem Coreper og ministrene, før Rådet (enten på ministerniveau eller i Coreper) når til enighed om en fælles position. Dette er et mandat til rådsformandskabet, der nu kan indlede forhandlinger med Europa-Parlamentet.

Europa-Parlamentet

Behandlingen af et lovforslag indledes i det eller de relevante fagudvalg i Europa-Parlamentet. Ofte præsenterer en kommissær vigtige forslag i udvalget umiddelbart efter deres fremsættelse. En ordfører (rapporteur) og skyggeordførere fra de øvrige politiske grupper udnævnes. Ordføreren udarbejder et udkast til betænkning om Parlamentets holdning inkl. ændringsforslag til Kommissionens forslag. Der fremsættes ændringsforslag og forhandles om disse, hvorefter udkastet til betænkning og ændringsforslagene kommer til

⁸² Maroš Šefčovičs udtalelser under sin høring som kommissærkandidat i Europa-Parlamentet den 20. september 2019.

⁸³ Det sker i henhold til TEU, artikel 12 og Protokol om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

debat og afstemning i udvalget. Når betænkningssudkastet er vedtaget i udvalget, beslutter udvalget, om ordføreren nu kan indlede forhandlinger med Rådet på det grundlag, eller om betænkningen først skal til afstemning blandt samtlige medlemmer på Parlamentets plenarmøde.

Muligheder for indflydelse

Interesseorganisationer forsøger i denne fase at påvirke Parlamentets ordfører og skyggeordførere og eventuelt udvalgsmedlemmer i det relevante udvalg med breve, møder og udkast til ændringsforslag. Derudover forsøger de at påvirke de nationale regeringsrepræsentanter på embedsmandsniveau.

Den mest oplagte indflydelse for Folketinget går naturligvis via den danske regering. Som vist tidligere (se kapitel 3, tabel 1) kommer Folketingets Europaudvalg fortsat relativt sent ind i processen.

Folketinget har på samme måde som interesseorganisationer og regeringer også mulighed for at øve indflydelse over for Europa-Parlamentet. Europa-Parlamentets ordførere er ofte åbne over for input fra nationale parlamenter for at indsamle viden om forholdene i medlemsstaterne og for at afdække flest mulige konsekvenser og vinkler. Folketingets Europaudvalg og fagudvalg (ofte en mindre delegation bestående af medlemmer fra begge) rejser i visse tilfælde til Bruxelles for at afholde møder med Parlamentets ordførere og skyggeordførere i sager med stærke danske interesser og bred enighed. Det sker imidlertid kun i meget begrænset omfang (se boksen).

Boks 5: Sager, hvor en folketingsdelegation er rejst til Bruxelles for bl.a. at påvirke parlamentets ordførere:

- Vejpakkerne (cabotagekørsel m.m.) i april 2018 og november 2019.
- Horisont Europa (forskning) i januar 2018.
- Ophavsret i januar 2017.
- Sælskind i april 2015 og marts 2017.

Forhandlingsfasen

Når Rådet og Parlamentet har fastlagt hver deres positioner, indledes de uformelle trilogforhandlinger. På den ene side af bordet sidder Rådets formandskab ofte repræsenteret ved den relevante Coreper-ambassadør (i vigtige forhandlinger eller i slutspurten kan det også være den relevante minister). På den anden side af bordet sidder Parlamentets forhandlingsteam repræsenteret ved en delegation bestående af

ordføreren, skyggeordførere fra de andre partier og udvalgsformanden. Kommissionen deltager også og kan fungere som mægler og bistå med viden. Forhandlerne rapporterer løbende tilbage til henholdsvis Coreper og det relevante udvalg i Europa-Parlamentet.

Mulighederne for indflydelse

Generelt er det svært for et nationalt parlament at få indflydelse på forhandlingsresultatet så sent i processen.

Den Europæiske Ombudsmand har kritiseret trilogforhandlingerne for manglende transparens.⁸⁴ Hun mener, at information om mødetidspunkter, dagsordener og de såkaldte firkolnedokumenter⁸⁵ bør være offentligt tilgængelige, med henblik på at befolkningen kan udøve demokratisk indflydelse. Professionelle lobbyister og personer med gode kontakter har ofte uformelt adgang til en del information og forsøger at påvirke forhandlerne – også i denne fase.

Der er således især i den tidlige fase, inden et lovforslag er fremsat, gode muligheder for at få indflydelse og komme til orde. Det gælder både møder med Kommissionen og indgivelse af skriftlige input. Disse muligheder er ikke ubekendte for Folketinget, men anvendes ikke i større omfang. En mere aktiv indsats i denne fase kræver en grundig prioritering af, hvilke sager der er af særlig interesse for Folketinget.

7.4 Nationale parlamenteres rolle ifølge EU-traktaterne

Folketinget og de øvrige EU-landes nationale parlamenter har flere forskellige muligheder for at deltage i den europæiske beslutningsproces.

Kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet

EU-landenes nationale parlamenter har i henhold til EU-traktaterne en særlig rolle som »nærhedsprincippets vogtere«.⁸⁶ Det betyder, at parlamenterne har mulighed for tidligt i lovgivningsprocessen at påtale brud på nærhedsprincippet direkte over for EU's institutioner, hvis de finder, at Kommissionen foreslår lovgivning på områder, som bedre kan reguleres af EU-landene selv.

Retten til at klage ligger hos hvert enkelt parlament, som inden for en frist på 8 uger kan komme med indvendinger, hvis det vurderer, at et forslag til EU-lovgivning strider mod

⁸⁴ Decision of the European Ombudsman setting out proposals following her strategic inquiry concerning transparency of Trilogues. 12. juli 2016.

⁸⁵ Firkolnedokumenter er et arbejdsredskab, hvor henholdsvis Kommissionens, Rådets og Parlamentets positioner til de enkelte elementer i forslaget er opdelt i hver sin kolonne med en fjerde kolonne til kompromiserne.

⁸⁶ Det fremgår af TEU, artikel 12, og protokol 2 til Lissabontraktaten om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

nærhedsprincippet. Klagen skal begrundes i en udtalelse og fremsendes til formændene for Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet.

Det gule kort (mindst en tredjedel af parlamenterne)

Hvis mindst en tredjedel af de nationale parlamenter finder, at et EU-forslag strider mod nærhedsprincippet,⁸⁷ forpligtes Kommissionen⁸⁸ til at tage sit forslag op til fornyet overvejelse. Kommissionen kan vælge enten at revidere forslaget, at trække det tilbage eller at opretholde det. Kommissionen er forpligtet til at begrunde sin afgørelse.

Kun tre gange er det lykkedes de nationale parlamenter at samle opbakning til en klage fra mere end en tredjedel af parlamenterne: Monti II-sagen om regulering af strejkeretten i 2012, sagen om den europæiske anklagemyndighed (EPPO) i 2013 og senest i 2016 sagen om revision af udstationeringsdirektivet. Kun i Monti II-sagen valgte Kommissionen at trække sit forslag tilbage.

Tabel 4: Antal Begrundede udtalelser fra nationale parlamenter til Kommissionen – 2010-2020

| Årstal | EU-28/27 | Danmark |
|--------------|------------|-----------|
| 2010 | 34 | 2 |
| 2011 | 64 | 1 |
| 2012 | 70 | 3 |
| 2013 | 84 | 1 |
| 2014 | 21 | 1 |
| 2015 | 8 | 0 |
| 2016 | 65 | 2 |
| 2017 | 53 | 0 |
| 2018 | 37 | 2 |
| 2019 | 0 | 0 |
| 2020 | 9 | 1 |
| I alt | 445 | 13 |

Det orange kort (mindst halvdelen af parlamenterne)

Der gælder en skærpet procedure, hvis mindst halvdelen af de nationale parlamenter finder et forslag i strid med nærhedsprincippet.⁸⁹ Ligesom det gule kort giver også det orange kort Kommissionen mulighed for enten at revidere forslaget, trække det tilbage eller opretholde det. Hvis Kommissionen beslutter at opretholde sit forslag, kan det dog først ske, efter både Rådet og Europa-Parlamentet har forholdt sig til sagen.⁹⁰ Hvis de nationale parlamenter får medhold hos blot én af de to EU-institutioner, skal Kommissionen trække forslaget tilbage.⁹¹ Det orange kort har endnu ikke været taget i brug.

Parlamentarisk kontrol med Europol og Eurojust

EU-traktaterne tildeler også de nationale parlamenter en særlig rolle i forbindelse med den parlamentariske kontrol med det fælleseuropæiske politisamarbejde i Europol og i evalueringen af samarbejdet mellem landenes anklagemyndigheder i Eurojust.⁹²

Europolkontrolgruppen (JPSG)

Kontrollen med Europol⁹³ foregår gennem et blandet interparlamentarisk udvalg (det såkaldte JPSG), som er sammensat af 16 medlemmer fra Europa-Parlamentet og 4 medlemmer fra hvert af de nationale parlamenter.⁹⁴ JPSG mødes én gang hvert halve år skiftevis i Bruxelles og i EU-formandslandet.

Danmark har på grund af retsforbeholdet en særstatus med begrænsede rettigheder i JPSG, da Danmark som følge af retsforbeholdet er tilknyttet Europolforordningen gennem en særlig operationel mellemstatslig aftale med Europol.

Evaluering af Eurojust

Evalueringen af Eurojust finder sted på et årligt interparlamentarisk udvalgsmøde med deltagelse af medlemmer fra Europa-Parlamentet og EU-landenes nationale parlamenter.⁹⁵

87 Tærsklen sænkes til en fjerdedel af parlamenterne, hvis det drejer sig om et forslag vedrørende EU's retlige samarbejde i kriminalsager og politisamarbejde.

88 Forslagsstiller kan jf. artikel 3 i protokollen om anvendelsen af nærhedsprincippet enten være Kommissionen, »en gruppe medlemsstater«, Europa-Parlamentet, Domstolen, Den Europæiske Centralbank eller Den Europæiske Investeringsbank.

89 Proceduren gælder kun forslag fra Kommissionen, som vedtages i fællesskab af Rådet og Europa-Parlamentet under den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF, artikel 294.

90 Rådet og Europa-Parlamentet skal, når de vurderer, om et forslag overholder nærhedsprincippet, tage særlig hensyn til »de begrundelser, som flertallet af de nationale parlamenter har givet udtryk for og deler, samt Kommissionens begrundede udtalelse«.

91 Ministerrådet kan træffe en sådan beslutning med støtte fra 55 pct. af Rådets medlemmer (15 af 27 medlemsstater), mens Europa-Parlamentet kan gøre det med et flertal af de afgivne stemmer.

92 Se TEUF, artikel 88, om Europol og TEUF, artikel 85, om Eurojust.

93 Rammerne for kontrollen med Europol er fastsat i Europolforordningen, som trådte i kraft den 1. maj 2017.

94 JPSG vedtog i september 2019 en forretningsorden for den nærmere organisering af sit arbejde. Her fastlægges det, at Europa-Parlamentet deltager med højst 16 deltagere og hvert af de 27 EU-landes nationale parlamenter med højst 4 deltagere.

95 Den fælles parlamentariske evaluering af Eurojust skal tilrettelægges i henhold til procedurer fastlagt i EU's forordning 2018/1727. Se forordningens artikel 67 om inddragelsen af EU-institutionerne og de nationale parlamenter.

Fremtidige traktatrevisioner

EU-traktaterne sikrer de nationale parlamenter en direkte involvering i forberedelserne af fremtidige traktatrevisioner. De nationale parlamenter har ret til at deltage direkte i forberedelserne af traktatrevisioner gennem de »konventer«, som Det Europæiske Råd ifølge traktaten kan indkalde til med henblik på at forberede traktatrevisioner. Derudover skal de nationale parlamenter modtage ethvert forslag om at indkalde en regeringskonference for at revidere traktatgrundlaget.

Endelig får hvert enkelt nationalt parlament en voret i forbindelse med anvendelsen af de forenkledte traktatrevisionsprocedurer, der gør det muligt for Rådet at flytte et samarbejdsområde fra enstemmighed til kvalificeret flertal eller gøre Europa-Parlamentet til Rådets medlovgiver på områder, hvor Parlamentet kun er høringsberettiget eller slet ikke skal inddrages.

Direkte kontakt med Kommissionen

EU-traktaterne forpligter også Kommissionen til at sende alle forslag til EU-lovgivning samt vigtige høringsdokumenter⁹⁶ direkte til de nationale parlamenter, så snart de offentliggøres.⁹⁷ De nationale parlamenter ligestilles dermed med Europa-Parlamentet og Rådet.

EU-landenes nationale parlamenter fik med det såkaldte Barroso-initiativ i 2006 en direkte adgang til Europa-Kommissionen gennem den såkaldte politiske dialog. Den bygger ikke direkte på traktaterne, men på en invitation fra Kommissionen, som blev udstedt, efter forfatningstraktaten var blevet forkastet af franskmændene og hollænderne ved folkeafstemninger i 2005.⁹⁸ Formålet med initiativet var at skabe en tættere kontakt mellem de nationale parlamenter og Kommissionen om politikformuleringen i EU.

Den politiske dialog giver især parlamenterne mulighed for at udtale sig om EU-forslag eller stille spørgsmål direkte til Kommissionen. Kommissionen har tilkendegivet, at den vil forsøge at besvare disse inden for 3 måneder. Både parlamenternes udtalelser og Kommissionens svar bliver offentliggjort på Kommissionens hjemmeside.

Tabel 5: Antal udtalelser fra nationale parlamenter til Kommissionen inden for den politiske dialog – 2006-2021

| Årstal | Politiske udtalelser fra de nationale parlamenter i EU | Politiske udtalelser fra Folketinget |
|--------------|--|--------------------------------------|
| 2006 | - | 2 |
| 2007 | 168 | 10 |
| 2008 | 200 | 11 |
| 2009 | 250 | 12 |
| 2010 | 387 | 9 |
| 2011 | 622 | 13 |
| 2012 | 663 | 5 |
| 2013 | 592 | 3 |
| 2014 | 506 | 2 |
| 2015 | 350 | 2 |
| 2016 | 620 | 4 |
| 2017 | 576 | 1 |
| 2018 | 569 | 0 |
| 2019 | 159 | 0 |
| 2020 | 255 | 0 |
| 2021 | - | 1 |
| I alt | 5.917 | 75 |

Den politiske dialog betyder også, at Kommissionen deltager regelmæssigt i møder i de nationale parlamenter både på politisk og administrativt niveau. Kommissionen deltager desuden i interparlamentariske møder med repræsentanter fra eksempelvis parlamenternes europaudvalg i COSAC eller i Europolkontrolgruppen (JPSG) eller mødes med formændene for EU-landenes parlamenter i den såkaldte parlamentsformandskonference.

Diverse

Endelig kan det nævnes, at Kommissionen i henhold til EU-traktaten er forpligtet til at videregive information til de nationale parlamenter på en række områder. Det gælder bl.a. ansøgninger fra lande, som ønsker EU-medlemskab, og brugen af »gummiparagraffen« i TEUF, artikel 352, som tillader EU at vedtage EU-retsakter uden en specifik retlig hjemmel for at nå de mål, som er fastlagt i EU-traktaterne. EU-landenes nationale parlamenter skal også godkende afgørelser om EU's egne indtægter.

⁹⁶ Det fastslås i artikel 1 og i protokol nr. 1 om nationale parlamenters rolle. Høringsdokumenterne omfatter alle grøn- og hvidbøger og meddelelser fra Kommissionen.

⁹⁷ Også forslag til lovgivningsmæssige retsakter fra andre forslagsstillere skal sendes direkte til de nationale parlamenter. Det gælder således alle forslag, som kommer fra »en gruppe medlemsstater«, Domstolen, Den Europæiske Centralbank og Den Europæiske Investeringsbank. Rådet har ansvaret for at sende disse forslag. Endelig har Europa-Parlamentet selv pligt til at sende sine forslag til lovgivning til de nationale parlamenter.

⁹⁸ Se bl.a. Kommissionens meddelelse om en dagsorden for EU's borgere i Kom (2006) 211 af 10. maj 2006.

7.5 Parlamentarisk kontrol i andre nationale parlamenter og bedste praksis

Der findes en omfattende forskningslitteratur om nationale parlamenter og EU, der på forskellige vis har undersøgt, hvordan nationale parlamenter kan påvirke EU's beslutningsproces, og hvilke parlamentariske kontrolsystemer der er mest effektive.⁹⁹ Den bagvedliggende diskussion i litteraturen er, om nationale parlamenter har mistet indflydelse og terræn, i takt med at EU-samarbejdet har udviklet sig, eller om nationale parlamenter har været i stand til at etablere effektiv kontrol med regeringernes EU-politik.

Eftersom de parlamentariske kontrolsystemer er meget heterogene og forankrede i forskellige forfatningsmæssige systemer og parlamentariske traditioner, findes der ikke noget entydigt svar i litteraturen på, hvad bedste praksis er. Forskningen viser, at nationale parlamenters muligheder for kontrol med regeringen i EU-sager generelt er blevet bedre over tid, dog med betydelige nationale forskelle.¹⁰⁰ Der er enighed om, at forhold som parlamentets almindelige magt, hyppigheden af mindretalsregeringer og den offentlige holdning til EU-medlemskab er blandt de væsentligste forklaringer på de nationale forskelle.¹⁰¹ Traditionelt set har litteraturen rangordnet nationale parlamenters kontrolsystemer i forhold til deres formelle strukturer og opdelt dem i to kategorier: mandatsystemer og dokumentbaserede systemer. I takt med at EU-samarbejdet har udviklet sig til at omfatte flere politikområder og mængden af EU-sager er vokset, er der kommet fokus på andre vigtige indikatorer for effektiv parlamentarisk kontrol:

- Involvering af fagudvalg.
- Adgang til og behandling af EU-dokumenter.
- Timing af involvering.
- Parlamenters evne til at øve direkte indflydelse på EU-systemet.

Sammenfattende viser forskningen, at i undersøgelser, der lægger vægt på de formelle strukturer, rangerer Folketinget højt, fordi Folketinget har et mandatsystem. I undersøgelser, der omfatter de øvrige indikatorer nævnt ovenfor, fremhæves Folketinget ikke som bedste praksis, idet andre parlamenter har mere omfattende adgang til dokumenter fra regeringer og Rådet, inddrager fagudvalgene mere effektivt og involverer sig tidligere i EU-beslutningsprocessen. Disse faktorer er ifølge forskningen vigtige for effektiv parlamentarisk kontrol.

Mandatsystem versus dokumentssystem

Mandatsystemet, hvor regeringen skal indhente et mandat i Folketingets Europaudvalg forud for vedtagelse af lovgivning i Rådet, er i litteraturen ofte fremhævet som bedste praksis. Det skyldes, at regeringen allerede i forberedelserne af EU-sager skal tage parlamentets godkendelse med i overvejelserne. Dette forstærkes i situationer med mindretalsregeringer. Mandatsystemet er også med til at sikre en systematisk involvering af parlamentet i EU-sager og i formuleringen af regeringens forhandlingsposition. Derudover er det med til at sikre direkte diskussioner med ministre om EU-sager.

I det dokumentbaserede system er det ikke regeringens holdning, der er genstand for parlamentarisk kontrol, men i stedet et EU-dokument (eksempelvis en ny strategi eller et lovgivningsforslag). Fokus på behandling af EU-dokumenter kan være med til at facilitere en tidligere involvering og bedre mulighed for at påvirke lovgivningsforslaget.¹⁰² I praksis er der mange parlamenter, der har kontrolsystemer med elementer fra begge kategorier. Et eksempel er det hollandske Tweede Kamer, der kan bede regeringen om at tage parlamentarisk forbehold i forhandlingerne i Rådet, indtil regeringen har drøftet sagen med parlamentet. Drøftelsen kan i sjældne tilfælde munde ud i en form for politisk bindende vedtagelse om emnet.¹⁰³ Samtidig er der også eksempler på parlamenter, der på papiret har et mandatsystem (Rumænien), men hvor parlamentets holdning ikke er bindende for regeringen under forhandlinger i Rådet.¹⁰⁴

99 Dette afsnit bygger fortrinsvis på nyere forskningslitteratur på området og samtaler med udvalgte kontakter i nogle af de øvrige EU-landes nationale parlamenter.

100 Winzen, T. (2012): 'National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison.' *West European Politics*, 35 (3), side 657-672.

101 Bergman, T. (1997): 'National Parliaments and EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanations.' *Journal of European Public Policy*, 4(3), side 373-387.

Raumio, T. (2006): 'Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation', side 17-41 i K. Auel og A. Benz (red.), *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*. Abingdon: Routledge.

Saalfeld, T. (2006): 'Deliberate Delegation or Abdication? Government Backbenchers, Ministers and European Union Legislation', side 41-70 i K. Auel og A. Benz (red.), *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*. Abingdon: Routledge.

102 House of Lords (2014): *The Role of National Parliaments in the European Union. 9th Report of Session 2013-2014*, House of Lords' European Union Committee.

103 Tweede Kamer (2014): *Engaging with Europe: Evaluating national parliamentary control of EU decision making after the Lisbon Treaty*.

104 Auel, K., Rozenberg, o. og Tacea, A. (2015). 'Fighting Back? And, If So, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs', *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Macmillan.

Figur 5: Parlamentariske kontrolsystemer i de nationale parlamenter i EU28

| Mandatsystem | Dokumentbaseret system | |
|--------------|------------------------|------------------|
| Danmark | Belgien | Luxembourg |
| Estland | Bulgarien | Malta |
| Finland | Cypern | Portugal |
| Letland | Frankrig | Spanien |
| Litauen | Grækenland | (Storbritannien) |
| Polen (Sejm) | Holland | Tjekkiet |
| Rumænien | Irland | Tyskland |
| Slovakiet | Italien | Ungarn |
| Slovenien | Kroatien | |
| Sverige | | |
| Østrig | | |

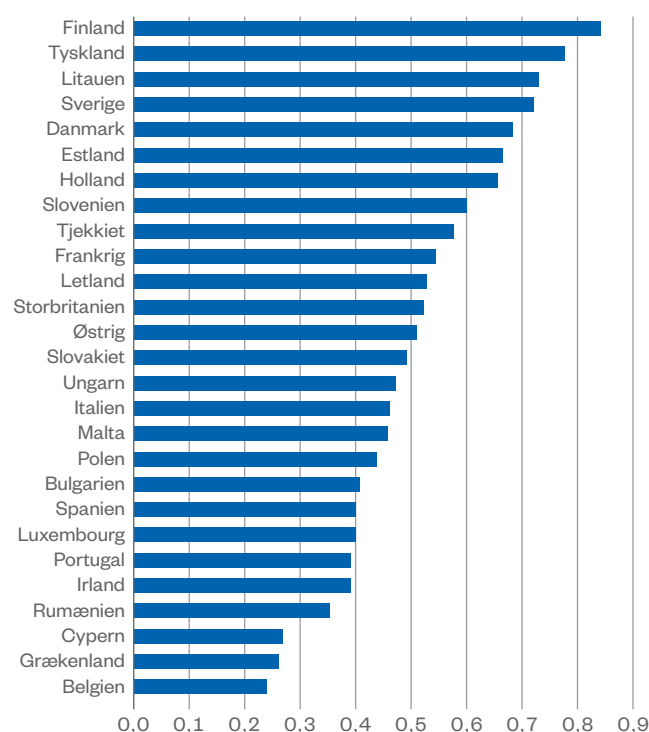
Data: COSAC-sekretariatets 8. halvårslige rapport, 2007; The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union, 2015.

Danmark var længe et land, andre kiggede mod for inspiration til, hvordan man kan kontrollere sin regering i EU-politikken. Særlig nyere medlemslande såsom Polen, Slovakiet, Slovenien og de baltiske lande har ladet sig inspirere af den danske model. De nordiske parlamenter, der alle har en form for mandatsystem, er ofte i litteraturen blevet placeret øverst på ranglisten over parlamentarisk kontrol med EU-sager.¹⁰⁵

Et dokumentbaseret system, som man havde i Storbritannien før brexit, har omvendt vist sig nyttigt i forhold til at få direkte indflydelse på EU-niveau. Her har særlig House of Lords' praksis med at skrive detaljerede rapporter om udvalgte forslag høstet ros, idet konkrete anbefalinger er blevet brugt direkte i Europa-Parlamentets ændringsforslag og af Kommissionen.¹⁰⁶

I den seneste måling ligger Danmark som nr. 5 overgået af Finland, Litauen, Sverige og Tyskland, når det kommer til de formelle kompetencer til at kontrollere regeringens EU-politik. Her tages højde for en række indikatorer: adgang til information, type af europaudvalg, mulighed for involvering af fagudvalg og mulighed for at give regeringen bindende instruks. Parlamentarisk aktivitet og graden af indflydelse på EU-systemet er ikke en del af analysen (se Figur 6).¹⁰⁷

Figur 6: Formelle institutionelle styrke i de nationale parlamenter i EU28



Note: Gennemsnitlig bedømmelse af den institutionelle styrke.

Der findes kun få studier, der belyser parlamentarisk aktivitet i behandlingen af EU-sager på tværs af alle medlemslande, da det er meget vanskeligt at skaffe sammenlignelig data. Dertil kommer, at data på antal møder, mødelængde m.v. ikke belyser effekten eller kvaliteten af den parlamentariske kontrol. Desuden er en række aktiviteter i behandlingen af EU-sager uformelle og foregår ikke i udvalgslokaler eller på plenarmøder.¹⁰⁸

Timing: Hvornår er parlamentet involveret i lovgivningsprocessen?

Et vigtigt parameter for indflydelse er timingen af den parlamentariske kontrol, dvs. hvornår parlamentet inddrages i EU's lovgivningsproces. Her er hensynet til tidlig involvering særlig vigtigt, da tempoet i EU's beslutningstagning er øget i takt med det stigende brug af førstebehandlingsaftaler (89 pct. af sager under den almindelige lovgivningsprocedure afsluttes ved første behandling).¹⁰⁹ For at få reel indflydelse

105 O'Brennan, J. og Raunio, T. (2007): *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* London: Routledge. Winzen, T. (2013): 'European Integration and National Parliamentary Oversight Institutions.' *European Union Politics*, 14(2), side 297-323.

106 COSAC-sekretariatets 8. halvårslige rapport, 2007, side 12.

107 Auel, K., Rozenberg, O. og Tacea, A. (2015): 'To Scrutinize or Not to Scrutinize? Explaining Variation in EU-related Activities in National Parliaments.' *West European Politics*, 38(2), side 282-304.

108 En analyse af parlamentarisk aktivitet i behandlingen af EU-sager på tværs af parlamenter i EU viser, at Danmark er blandt de tre mest aktive parlamenter kun overgået af Finland og Sverige (Auel, K., Rozenberg, O. og Tacea, A. 2015. 'Fighting Back? And, If So, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs, The Palgrave Handbook of National Parliaments, London: Macmillan). Analysen er dog begrænset til perioden 2010-2012 og omfatter antal af mandater/resolutioner, antal af og længde på europaudvalgsmøder, antal af og længde på EU-debatter i salen og udtalelser til Kommissionen (politisk dialog). Studiet medtager ikke EU-aktiviteter i fagudvalg, da data ofte ikke er tilgængeligt, og udelader dermed en væsentlig mængde af aktiviteter særlig for parlamenter med en decentral struktur.

109 European Parliament, Activity Report, 1 July 2014 - 1 July 2019 (8th parliamentary term).

er det derfor vigtigt at være tidligt ude, inden en aftale er indgået i Rådet. Dette er yderligere kompliceret af den uformelle beslutningstagning i triloger, hvor den faktiske beslutningstagning sker i en reduceret kreds af beslutningstagere fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Det har rejst nogle spørgsmål om effektiviteten af mandatsystemer, hvor instrukser til regeringer risikerer først at blive givet, når kompromiserne reelt er indgået. Forskning viser, at hovedparten af nationale parlamenter i EU hverken bliver inddraget eller har mulighed for at give sin regering instrukser forud for en tidlig beslutning.¹¹⁰

De fleste nationale parlamenter har designet deres behandling af EU-sager på en reaktiv måde, sådan at de typisk først reagerer på lovgivningsforslag, når de er formuleret.¹¹¹ Det stigende tempo i EU-beslutningstagning og de uformelle forhandlinger i triloger har tydeliggjort behovet for at være mere aktiv i de tidlige faser, før et forslag bliver fremsat af Kommissionen. Det kan eksempelvis være i forbindelse med Kommissionens offentlige høringer forud for nye initiativer eller i forbindelse med lancering af nye strategier og handlingsplaner. Flere peger på en begyndende tendens til at fokusere på den tidlige fase, før et lovgivningsforslag bliver fremlagt.¹¹²

Mainstreaming af EU-sager: Involvering af fagudvalg

Alle nationale parlamenter i EU har nedsat et europaudvalg til at stå for den parlamentariske kontrol med EU-sager. Samtidig ses en stigende tendens til at involvere fagudvalg for i højere grad at mainstreame behandlingen af EU-sager.¹¹³ Fagudvalgenes funktion er tosidet: 1) at drage nytte af den faglige ekspertise for at øge kvaliteten af den parlamentariske kontrol og 2) at sikre en bredere forankring af EU-politikken blandt nationale parlamentarikere. Der er imidlertid stor variation i parlamenternes inddragelse af fagudvalgene. I de fleste parlamenter er det europaudvalget, der er hovedansvarlig for behandlingen af EU-sager. Fagudvalgene har en

rådgivende rolle og kan inddrages ad hoc.¹¹⁴ Flere parlamenter har med tiden fået en mere systematisk tilgang til inddragelse af fagudvalg, eksempelvis i Sverige, Finland, Holland, Tyskland og Irland.¹¹⁵

I Sverige har man i 2007 ændret Riksdag Act for at sikre en bedre inddragelse af fagudvalg. Det betyder, at regeringen skal konsultere det relevante fagudvalg, i god tid inden en sag (typisk et lovgivningsforslag) bliver behandlet i Rådets arbejdsgrupper og i Coreper. Riksdagens europaudvalg refererer ofte til behandlingen i fagudvalgene i egne drøftelser med regeringen, herunder mandatgivning forud for rådsmøder.¹¹⁶ Den mere systematiske inddragelse af fagudvalg har medført tidligere inddragelse i EU's beslutningsproces.¹¹⁷

I Finland har man ligeledes en decentraliseret model for parlamentarisk kontrol med EU-sager, hvor alle EU-lovgivningsforslag først drøftes af relevante fagudvalg, som kommer med deres bemærkninger i en form for beretning, der så danner basis for efterfølgende drøftelser og mandatgivning i europaudvalget.¹¹⁸

I det hollandske Tweede Kamer har ansvaret for den parlamentariske kontrol med EU-sager været uddelegeret til fagudvalgene siden 2006-2007. Europaudvalget har en koordinerende funktion og tager sig af behandlingen af horisontale emner, ofte i forbindelse med rådsmøder om almindelige anliggender (GAC).¹¹⁹ Forskning peger på, at denne model har ført til en stigning i parlamentariske aktiviteter relateret til EU-sager, tidligere involvering i lovgivningsprocessen og større brug af den politiske dialog med Kommissionen.¹²⁰

Adgang til information og bearbejdning af stigende sagsmængder

Adgang til information anses for afgørende for at kunne udøve parlamentarisk kontrol med EU-politik. Der er en væsentlig større informationsasymmetri mellem regering og

110 Jensen, M., og Martinsen, D. (2015): »Out of Time? National Parliaments and Early Decision-Making in the European Union«, *Government and Opposition*, 50(2), side 240-270.

111 Auel, K., Rozenberg, O. og Tacea, A. (2015): »To Scrutinize or Not to Scrutinize? Explaining Variation in EU-related Activities in National Parliaments«, *West European Politics*, 38(2), side 282-304.

112 House of Lords (2014): *The Role of National Parliaments in the European Union. 9th Report of Session 2013-2014, House of Lords' European Union Committee.* Hegeland, H. (2015): »The Swedish Parliament and EU Affairs: From Reluctant Player to Europeanized Actor«, i Hefflter, C. et al. (red.) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. London: Macmillan, side 425-444.

Hefflter, C. et al. (red.) (2015): *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. London: Macmillan.

113 Gattermann, K., Högenauer, A.-L., og Huff, A. (2016): »Studying a new phase of europeanisation of national parliaments«, *European Political Science*, 15(1), side 89-107.

114 COSAC-sekretariatets 27. halvårslige rapport, 2017.

115 T. Winzen (2021): »The institutional position of national parliaments in the European Union: developments, explanations, effects«, *Journal of European Public Policy*.

Gattermann, K., Högenauer, A.-L., og Huff, A. (2016): »Studying a new phase of europeanisation of national parliaments«, *European Political Science*, 15(1), side 89-107.

House of Lords (2014): *The Role of National Parliaments in the European Union, 9th Report of Session 2013-2014, House of Lords' European Union Committee.*

116 COSAC-sekretariatets 27. halvårslige rapport, 2017.

117 Hegeland, H. (2015): »The Swedish Parliament and EU Affairs: From Reluctant Player to Europeanized Actor« i Hefflter et al. (red.) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, London: Macmillan, side 425-444.

118 Raunio, T. (2015): »The Finnish Eduskunta and the European Union: The Strengths and Weaknesses of a Mandating System« i Hefflter et al. (red.) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, London: Macmillan, side 406-424.

119 Mastenbroek, E. m.fl. (2014): *Engaging with Europe: Evaluating national parliamentary control of EU decision making after the Lisbon Treaty*. Tweede Kamer.

120 Högenauer, A. L. (2015): »The Dutch Parliament and EU Affairs: Decentralizing Scrutiny«, i Hefflter et al. (red.) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, London: Macmillan, side 252-274.

parlament i EU-sager end i nationale sager.¹²¹ Alle nationale parlamenter har siden 2006 modtaget EU-lovforslag og andre dokumenter direkte fra Kommissionen. Der findes dog stor variation i typen af information om EU-sager, som nationale parlamenter modtager fra deres respektive regeringer. Ligeledes er der variation i adgangen til regeringens EU-dokumenter. Nogle parlamenter, f.eks. det estiske parlament og den tyske forbundsdag, har adgang til instrukser til og referater fra deres regerings EU-repræsentation i Bruxelles og dermed mulighed for at opnå et indgående kendskab til forhandlingerne i Rådet.

Ifølge en opgørelse fra 2012 har 27 ud af 40 nationale parlamentariske kamre i EU adgang til såkaldte limitedokumenter fra Rådets database. 17 har adgang til klassificerede (restricted) dokumenter, og 7 har adgang til fortrolige dokumenter. Kun det østrigske parlament modtager dokumenter klassificeret som »EU SECRET« og »EU TOP SECRET«. 20 parlamentariske kamre får tilsendt de seneste Coreper-dokumenter fra regeringen, 18 får tilsendt Rådets arbejdsgruppedokumenter, mens 14 får tilsendt såkaldte briefingdokumenter/-instruktioner fra landenes EU-repræsentationer i Bruxelles.¹²² Folketinget ligger med sin indirekte adgang til limitedokumenter i Delegates Portal generelt i den lave ende i forhold til nationale parlamenters adgang til rådsdokumenter.

Udover adgang til information peger flere rapporter og forskningen på, at den stigende mængde af EU-sager har ført til en overload af information, hvor medlemmerne af europaudvalgene har svært ved at håndtere den enorme papirmængde. Dermed er der risiko for, at behandlingen bliver overfladisk.¹²³ Udover at uddelegere dele af den parlamentariske kontrol til fagudvalg har en række parlamenter også indført faste rapporteurordninger (ordførerordninger), eksempelvis det hollandske Tweede Kamer, det italienske senat, det slovenske parlament, det spanske parlament, det tjekkiske senat, det tyske forbundsraad og det polske Sejm (underhus). Rapporteurordningen går i de fleste tilfælde ud på at udpege en ordfører på et EU-forslag, som er ansvarlig for at sætte sig ind i substansen og være pennefører på et udkast til betænkning. Dette indebærer konsultation med relevante fagordførere, interesseorganisationer osv. I nogle parlamenter indbefatter ordførerrollen også at indhente information fra behandlingen i andre nationale parlamenter og i Europa-Par-

lamentet.¹²⁴ Idéen er i udvalgte sager at sikre en mere grundig behandling, der strækker sig over hele lovgivningsprocessen, samt sikre større ejerskab over den konkrete EU-sag.

Direkte indflydelse på EU-niveau: Nationale parlamenter som »EU-lobbyister«

Lissabontraktaten fra 2009 giver nationale parlamenter mulighed for tidligt i lovgivningsprocessen at påtale brud på nærhedsprincippet direkte over for EU's institutioner. Hvert parlament kan inden for en frist på 8 uger sende en begrundet udtalelse til Kommissionen, hvis de mener, nærhedsprincippet er overtrådt (se afsnit 7.4).

I 2006 indførte Kommissionen desuden en politisk dialog, hvor nationale parlamenter kan indsende udtalelser om nye EU-lovgivningsforslag eller andre initiativer og dermed bidrage til politikudformningen. Trods den politiske dialogs mere uformelle karakter har nationale parlamenter vist en stor interesse i at deltage proaktivt i beslutningsprocessen (se tabel 5 afsnit 7.4).

Der er imidlertid stor forskel på nationale parlamenters aktivitetsniveau. Nogle parlamenter, f.eks. det portugisiske parlament, det svenske parlament, det tjekkiske senat, det tyske forbundsraad og begge hollandske kamre, er meget aktive, mens andre forholder sig mere passivt. Folketinget gør i begrænset omfang brug af den politiske dialog (se også afsnit 7.4). I flere parlamenter med to kamre ses en rollefordeling, hvor overhuset typisk er mere aktiv i at adressere Kommissionen direkte gennem begrundede udtalelser og udtalelser end underhuset (Østrig, Frankrig, Tyskland, Holland og Italien). Samtidig har der været kritik af Kommissionens mangel på respons på nationale parlamenters bidrag.¹²⁵

7.6 Danske organisationers interessevaretagelse i EU-sager

EU-reformgruppen har gennemført en række samtaler med danske interesseorganisationer om deres interessevaretagelse i EU-sager i såvel Bruxelles som København. Der har været ført samtaler med repræsentanter for Forbrugerrådet Tænk, DI, DUF, 92-gruppen, Landbrug & Fødevarer, FH,

121 Auel, K., Rozenberg, O. og Tacea, A. (2015): »To Scrutinize or Not to Scrutinize? Explaining Variation in EU-related Activities in National Parliaments«, *West European Politics*, 38(2), side 282-304.

Blom-Hansen, J. og I. Olsen (2013): »Folketingets kontrol med EU-politikken«, *Politica*, 45(4), side 457-479.

122 COSAC-sekretariatets 17. halvårslige rapport, 2012.

123 Blom-Hansen, J., Christensen, J.G., Grøn, C.H., Jensen, M.H. og Mortensen, P.B. (2021): *Det Nationale Råderum*, Djøf Forlag.

Blom-Hansen, J. og I. Olsen (2013): »Folketingets kontrol med EU-politikken«, *Politica*, 45(4), side 457-479.

124 COSAC-sekretariatets 25. halvårslige rapport, 2016.

125 Rasmussen, M. og Dionigi, M. (2018): »National Parliaments' Use of the Political Dialogue: Institutional Lobbyists, Traditionalists or Communicators?«, *Journal of Common Market Studies*, 56 (5), side 1108-1126.

House of Lords (2014): *The Role of National Parliaments in the European Union, 9th Report of Session 2013-2014*, House of Lords' European Union Committee.

Mastenbroek, E. m.fl. (2014): *Engaging with Europe: Evaluating national parliamentary control of EU decision making after the Lisbon Treaty*, Tweede Kamer.

Dansk Metal, 3F, DA, Dansk Erhverv, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Lærerforening, Dansk Energi, Finans Danmark og Danmarks Naturfredningsforening.¹²⁶

Bruxelles fylder meget for interesseorganisationerne

En vigtig konklusion på samtalerne er, at organisationernes direkte interessevaretagelse i Bruxelles fylder ganske meget, især over for Kommissionen og dens tjenestegrene, men også i forhold til EU-landenes regeringer i Rådet og MEP'erne i Europa-Parlamentet. At være til stede i Bruxelles er afgørende for organisationernes interessevaretagelse. Størstedelen har lobbykontorer i Bruxelles, og samtlige organisationer deltager i en lang række vigtige europæiske netværk, f.eks. BusinessEurope og ETUCE, og for nogle vedkommende direkte i Kommissionens ekspertgrupper.

Men organisationerne lægger også stor vægt på den nationale interessevaretagelse i EU-sagerne, som i dag først og fremmest udøves i forhold til regering og ministerier og kun i meget begrænset omfang i forhold til Folketinget.

Tidlig interessevaretagelse er altafgørende

Tidlig interessevaretagelse er ifølge interesseorganisationerne helt afgørende, hvis man ønsker at få indflydelse på ny EU-lovgivning, og jo tidligere, jo bedre. Organisationerne bruger derfor mange kræfter på den tidlige interessevaretagelse, både direkte i forhold til EU-institutionerne og nationalt i forhold til regeringen og ministerierne.

I Bruxelles

Alle organisationerne arbejder målrettet med tidlig interessevaretagelse i forhold til EU-institutionerne, og mange betoner vigtigheden af den helt tidlige interessevaretagelse i den lovforberedende fase, hvor man forsøger at påvirke de kilder, som Kommissionen benytter sig af, når den udarbejder sine EU-lovforslag. Der lægges mange kræfter i denne fase, hvor man kan arbejde med initiativer og dagsordener, flere år før lovbehandlingen finder sted. Det er her, muligheden for indflydelse er størst. Organisationerne bruger derfor mange ressourcer på at have dokumentation og argumentation på plads forud for møder med Kommissionen, hvor der er stor åbenhed og lydhørhed, hvis man kommer velforberedt. En enkelt organisation betegner ligefrem interessevaretagelse, efter et EU-forslag er fremsat, som damage control. Flere interesseorganisationer fremhæver samtidig, at den tidlige inddragelse ikke kan stå alene. Man bør fortsat holde øje med forhandlingerne, også når de forlader Rådet og går videre til trilogforhandlinger, f.eks. kommer der ofte vigtige ændringsforslag fra Europa-Parlamentet under trilogforhandlingerne.

I Danmark

Nationalt foregår interesseorganisationernes tidlige interessevaretagelse primært over for regeringen. I dag foregår den først og fremmest gennem organisationernes skriftlige høringssvar til regeringen, som gengives i regeringens notater til Europaudvalget, men også gennem direkte og mere uformelle kontakter til ministre og embedsværk. Ifølge flere organisationer giver den uformelle dialog bedre adgang til ny information og indflydelse.

Interesseorganisationerne benytter sig også af regeringens EU-specialudvalg, som dog fungerer meget forskelligt fra område til område. Generelt antyder flere, at specialudvalgene spiller en mindre rolle end tidligere. Endelig nævner flere organisationer Erhvervslivets EU- og Regelforum¹²⁷ som et sted, hvor diskussionerne med regeringen om den tidlige interessevaretagelse er flyttet hen.

Samarbejdet med Folketinget

Folketinget kommer oftest for sent ind i EU-sagerne til at blive rigtig interessant i den tidlige interessevaretagelse – typisk først tæt på vedtagelsen af Rådets holdning, hvor Europaudvalget giver regeringen mandat. Organisationerne anbefaler derfor, at Folketinget skal gå tidligere ind i beslutningsprocessen i EU, hvis en dialog skal blive interessant for interesseorganisationerne.

Tidlig indflydelse

Nogle organisationer foreslår, at Folketinget kunne give regeringen to mandater i de vigtigste EU-sager. Først et tidligt foreløbigt mandat, i god tid før Rådets fælles holdning vedtages, og hvor der stadig er mulighed for indflydelse, og så et endeligt mandat hen mod slutningen af processen, men ikke for sent. Generelt ønsker interesseorganisationerne at bevare Europaudvalget som det centrale udvalg i behandlingen af EU-sager i Folketinget. Men organisationerne ser samtidig gerne, at Folketingets fagudvalg inddrages tættere og tidligere i Folketingets behandling af de vigtigste EU-sager, så man kan udnytte deres viden om det enkelte politikområde.

Tættere samarbejde med Folketinget

Organisationerne er generelt interesseret i at udbygge samarbejdet med Folketinget i den tidlige fase.

Organisationerne er bl.a. positive over for idéen om at oprette et særligt kontaktudvalg, hvor folketingsmedlemmer kan mødes med interesseorganisationer f.eks. to gange om året i forbindelse med indsættelsen af et nyt EU-formandskab. Følgende bemærkninger er i den forbindelse fremført af enkelte eller flere organisationer:

¹²⁶ Flere af organisationerne har desuden suppleret samtalerne med skriftlig information om deres interessevaretagelse i EU-sager.

¹²⁷ Erhvervslivets EU- og Regelforum består af 19 medlemmer: 1 formand, 3 virksomhedsrepræsentanter, 3 sagkyndige og 12 repræsentanter fra danske erhvervs- og forbrugersorganisationer og fra fagbevægelsen - <https://regelforum.dk/>

- Der bør være helt klare regler for, hvordan møderne i et sådant kontaktudvalg skal forløbe, så det ikke bliver én lang opremsning af positioner fra interesseorganisationernes side.
- Interesseorganisationerne bør være repræsenteret på højeste niveau (formænd eller direktører).
- Et kontaktudvalg skal være relevant og have indflydelse. Det skal være et forum, som interesserer folketingsmedlemmerne, ellers kigger interesseorganisationerne andre steder hen.
- Det er ikke nyttigt med for brede og formelle fora.
- Et centralt kontaktudvalg vil kræve en form for udvælgelse af nogle få sager af stor politisk interesse.
- Det kan blive formelt og stift, og Folketinget bør søge dialog med interesseorganisationernes folk, som arbejder med og har erfaring med de konkrete initiativer og lovforslag (og ikke administrerende direktører).
- Man kan overveje en form for følgegruppe tilknyttet relevante fagudvalg i Folketinget, som kunne følge rådsformationernes struktur, sammensat af to-tre fagordførere og repræsentanter for interesseorganisationerne.

Flere store organisationer foreslår desuden, at Folketinget overvejer et samarbejde med Erhvervslivets EU- og Regelforum, som bl.a. kommer med anbefalinger til regeringen om prioritering af EU-sager, som kræver tidlig dansk interessevaretagelse.¹²⁸

7.7 Partigruppernes behandling af EU-sager

Der er både fællestræk ved og forskelle på, hvordan de partier, der er repræsenteret i Folketinget, arbejder med EU-sager. Der er naturligvis stor forskel på ressourcerne og arbejdsbyrden mellem små og store grupper, og derfor forskel på, hvor grundige procedurerne for fastlæggelse af partiernes positioner kan være. Der er også forskel på procedurerne, afhængigt af om et parti er i regering eller ej. Derfor skifter de over tid.¹²⁹

I alle grupper spiller EU-ordførerne en helt central rolle i europapolitikken. EU-sager er langt overvejende EU-ordførernes ansvar. Fagordførerne inddrages primært på ad hoc-basis. Fagordførerne forsøges systematisk inddraget i nogle få partier.

EU-sager kommer kun sjældent op på gruppemøder, og kun når der er tale om større sager, principielle sager eller sager,

der er på dagsordenen i salen, f.eks. ved redegørelsesdebatter. Enhedslisten er en undtagelse, hvor alle sager til mandat behandles på gruppemøder.

Langt de fleste partier har en medarbejder eller nogle få medarbejdere, der bistår EU-ordføreren med at gennemgå materialet til europaudvalgsmøderne. Derudover anvender ordførerne Europaudvalgets sekretariat og EU-konsulenter.

De partier, der også er repræsenteret i Europa-Parlamentet, forsøger at koordinere arbejdet i Folketinget og Europa-Parlamentet. Denne koordinering vanskeliggøres af forskellige arbejdsrytmer, idet sagerne behandles forskudt i de to parlamenter. Det faktum, at tirsdage, onsdage og torsdage er mødedage i begge parlamenter, gør det vanskeligt for medlemmerne at deltage i gruppemøder eller koordineringsmøder med ordførere i Folketinget. I nogle partier inviteres de fra tid til anden til aften-gruppemøder eller særlige temagruppemøder. Digital deltagelse i møder ventes i fremtiden at gøre koordinering nemmere.

¹²⁸ Regeringen har forpligtet sig til at behandle Erhvervslivets EU- og Regelforums forslag efter et følg-eller-forklar-princip, så regeringen forpligter sig til enten at gennemføre forslaget eller at forklare, hvorfor de ikke gennemføres. Erhvervslivets EU- og Regelforum mødes tre gange om året.

¹²⁹ Dette er baseret på interviews med ansatte eller EU-ordførere i partierne.

7.8 Implementering af EU-lovgivning og Folketingets rolle

EU-reformgruppen har ikke foretaget en selvstændig undersøgelse og beskrivelse af Folketingets rolle i implementeringen af EU-lovgivning i dansk ret, da et forskerhold fra Aarhus Universitet i maj 2021 færdiggjorde en ny undersøgelse bestilt af Folketinget i 2019.¹³⁰ Formålet med undersøgelsen var at få belyst, hvordan EU's lovgivning gennemføres i Danmark, hvilket råderum der findes, når EU-regler skal omsættes til danske regler, og hvordan Folketingets parlamentariske kontrol kan styrkes.

Undersøgelsen kommer med tre resultater, som er væsentlige for EU-reformgruppens arbejde:

1. EU-reguleringens væsentlige betydning for dansk ret og det nationale råderum: Undersøgelsen fastslår EU-reguleringens omfattende betydning for dansk ret. 36 pct. af danske lovforslag har EU-retlige aspekter. Den peger desuden på en væsentlig udvikling i EU-reguleringen, der viser, at forordninger, der er umiddelbart gældende for borgere og virksomheder, fylder langt mere i dag end direktiver, der efterfølgende implementeres i dansk ret. Der har siden 1989 været en vækst i forordninger på godt 50 pct. Man skulle umiddelbart tro, at det betød, at implementering dermed var mindre relevant. Men selv om forordninger er umiddelbart gældende, giver de ofte mulighed for eller kræver supplerings med nationale regler. Undersøgelsen fastslår således, at der stadig findes et betydeligt nationalt råderum, der skal eller kan udfyldes med danske regler, også når det gælder forordninger. Undersøgelsen viser, at EU-reguleringen har betydelige direkte og indirekte effekter på dansk ret, og at det ikke tyder på, at disse effekter aftager over tid. Det understreger behovet for at sikre effektiv parlamentarisk kontrol med EU-reguleringen.
2. Implementering er en myndighedsopgave: Undersøgelsen fastslår, at det er regeringen, der i vidt omfang udfylder det nationale råderum. Det sker ved brug af bemyndigelsesbestemmelser i den relevante lovgivning. Folketinget bemyndiger den relevante minister eller styrelse til at indføre EU-direktiver i dansk ret eller supplere EU-forordninger med danske regler. Reglerne bliver så til i form af bekendtgørelser. På den måde har Folketinget formelt sat sig uden for indflydelse på den konkrete udformning af regler. Denne praksis er dog ikke begrænset til EU-området, men sker generelt, når Folketinget i vidt omfang bemyndiger ministre til at udstede bekendtgørelser.¹³¹
3. Manglende effektiv forudgående kontrol med EU-politikken: I rapporten opridser forskergruppen tre problemer med den nuværende kontrol. For det første sker inddragelse af Europaudvalget for sent, på et tidspunkt, hvor forhandlingerne har stået på i for lang tid til reelt at kunne påvirke EU-lovgivningen. For det andet drukner Europaudvalget i enorme sagsmængder. Det gør det vanskeligt for medlemmerne at overskue sagerne og prioritere deres indsats. For det tredje er udvalget under den nuværende praksis ude af stand til at overskue, hvad den omfattende EU-regulering egentlig betyder for danske borgere og virksomheder. På baggrund af dette kommer forskerne med fire anbefalinger til Folketinget. For det første foreslår de en tidligere inddragelse, altså at forpligte regeringen til at forelægge de allertidligste udspil fra Kommissionen for Folketinget med en tilkendegivelse af, hvad den umiddelbare danske holdning er. For det andet foreslår de en plan for implementering, altså at forpligte regeringen til samtidig med indhentning af forhandlingsmandat at forelægge en plan for den danske gennemførelse af EU-lovgivning. For det tredje foreslår de en årlig redegørelse for gennemførelse, altså at regeringen på de mest EU-tunge lovgivningsområder forelægger en oversigt for de relevante fagudvalg, som viser, hvilke EU-regler der træder i kraft, og hvilken plan ministeren har for formel og praktisk gennemførelse af dem. For det fjerde foreslår de en rationalisering af Folketingets arbejde med EU, så der sker en aflastning af Europaudvalget for en del af regeringens forelæggelser, og så der kommer fokus på regeringens indledende holdningstilkendegivelser og indhentning af mandater.

¹³⁰ Blom-Hansen, J., Christensen, J.G., Grøn, C.H., Jensen, M.H. og Mortensen, P.B. (2021): *Det Nationale Råderum*, Djøf Forlag.

¹³¹ Christensen, J.G., Jensen, J.A., Mortensen, P.B. og Pedersen, H.H. (2020): *Når Embedsmænd lovgiver*, Djøf Forlag.

Bilag I: Kommissorium for EU-reformgruppen:

I anledning af 50-året for dansk medlemskab af EU nedsætter Folketinget en særlig EU-reformgruppe, som skal se på, om den parlamentariske kontrol med i EU-sager i Danmark er tidssvarende.

EU-reformgruppens opdrag er at skitsere et forslag til, hvordan en moderne parlamentarisk kontrol med regeringen i EU-sager ville se ud, hvis Danmark blev optaget i EU i 2020. Er den parlamentariske kontrol med EU-politikken i Danmark tilstrækkelig effektiv, transparent og inkluderende i forhold til moderne demokratiske idealer? Og er den på omgangshøjde med bedste praksis i de øvrige EU-lande?

EU-reformgruppens medlemmer bør udpeges under hensyntagen til deres særlige viden om statsretten, EU-retten og deres erfaring med samspillet mellem Folketinget og regeringen i behandlingen af EU-sager og de udfordringer som dette samarbejde giver.

Følgende medlemmer kunne overvejes til EU-reformgruppen:

- Claus Larsen-Jensen (formand for reformgruppen), tidl. formand for Europaudvalget.
- Connie Hedegaard, tidligere EU-kommissær, medlem af Folketinget og minister.
- Holger K. Nielsen, tidligere medlem af Folketinget, Europaudvalget og Nævnet.
- Jens-Peter Bonde, tidligere medlem af Europa-Parlamentet.
- Helle Krunke, professor i forfatningsret ved Jura ved Københavns Universitet.
- Claus Grube, fhv. ambassadør og tidligere departementschef i Udenrigsministeriet.
- Sinne Backs Conan, europolitisk direktør i Finans Danmark.

Baggrund

EU vedtager i dag bindende regulering på mange nye områder, og mængden af EU-sager er blevet øget betydeligt, siden Danmark tiltrådte den 1. januar 1973. EU kan ikke længere betragtes som et rent udenrigspolitisk anliggende. Alligevel foregår Folketingets kontrol med EU-sager i dag efter den samme centraliserede model, som blev fastlagt for 50 år siden. Kontrollen er forankret i regeringens underretningspligt i tiltrædelseslovens §6, stk. 2, hvoraf det fremgår at regeringen er forpligtet til at underrette Folketingets Europaudvalg om væsentlige EU-sager. Denne model blev modelleret efter vesttysk forbillede, da Vesttyskland i 1972 blev anset for at have den bedste parlamentariske kontrol med EU-sager, blandt de seks stiftende EU-lande.

I praksis blev den danske regerings underretningspligt dog hurtigt udbygget. Regeringen måtte efter armlægning med Folketingets øvrige partier i det såkaldte "baconslag" i januar 1973 forpligte sig til at forelægge egentlige forhandlingsoplæg for Folketingets Europaudvalg i EU-sager af større rækkevidde. Forelæggelsen af forhandlingsoplæg skulle sikre, at regeringen ikke tilsluttede sig vedtagelser i Rådet, som et flertal i Folketinget var imod. Mandatsystemet blev forankret i Europaudvalgets særlige procedureberetning af 29. marts 1973, som blev tiltrådt af regeringen. Folketingets kontrol er siden blevet udbygget og forfinet gennem en lang række aftaler mellem regeringen og Folketinget, som er nedfældet i Europaudvalgets beretninger.

I de fleste andre EU-lande bygger den parlamentariske kontrol med EU-sager i dag på bestemmelser i lovgivning eller i landenes forfatninger. Folketingets partier overvejede i 1973 at vedtage en særlig lov om Europaudvalgets styrkede kontrol med regeringen. Men af flere forskellige grunde besluttede Folketingets partier at forankre mandatsystemet i en særlig procedureberetning fra Europaudvalget.

Men har Danmark i dag en parlamentarisk kontrol, som er på omgangshøjde med denne udvikling og den voksende betydning, som EU har fået på danskernes hverdag? Har Folketingets behandling af EU-sager fulgt med udviklingen i de øvrige EU-lande?

Bilag II: Liste over personer som EU-reformgruppen har talt med

EU's institutioner, parlamentarikere og Centraladministrationen:

Europa-Kommissionen: Margrethe Vestager, Ledende næstformand.

Rådet: Jeppe Tranholm-Mikkelsen, Generalsekretær for EU's Ministerråd.

Europa-Parlamentet: Margrete Auken (SF), Morten Løkkegaard (V), Karen Melchior (RV), Kira Peter-Hansen (SF), Christel Schaldemose (Socialdemokratiet), Marianne Vind, (Socialdemokratiet) og Pernille Weiss (Det Konservative Folkeparti).

Fhv. Generaldirektør for DG Com i Europa-Kommissionen og fhv. Kabinetschef for Poul Nielson (1999-2003): Claus Haugaard Sørensen.

Fhv. kontorchef ved EU's Udenrigstjeneste: Mikael Barfod.

Folketinget: Karsten Lauritzen (Venstre), Martin Lidegaard (Radikale Venstre), Jakob Mark (Socialistisk Folkeparti), Søren Pape Poulsen (Det Konservative Folkeparti), Kristian Thulesen Dahl (Dansk Folkeparti), Sofie Carsten Nielsen (Radikale Venstre), Peter Skaarup (Dansk Folkeparti), Peder Hvelplund (Enhedslisten), Søren Søndergaard (Enhedslisten), Eva Kjer Hansen (Venstre), Henrik Møller (Socialdemokratiet), Katarina Ammitzbøll (Det Konservative Folkeparti), Rasmus Nordquist (Socialistisk Folkeparti), Leif Lahn Jensen (Socialdemokratiet), Peter Seier Christensen (Nye Borgerlige)

Hollandske parlament: Agnes Mulder, MP for CDA (Kristendemokraterne).

Udenrigsministeriet: Carsten Grønbech-Jensen, direktør for Europapolitik og Arktis.

Erhvervsministeriet: Michael Dithmer, departementschef.

Danske interesse- og civilsamfundsorganisationer:

3F: Nadja Lundholm Olsen, EU-Chef.

DA: Christiane Mißbeck-Winberg, europapolitisk chef.

Danmarks Fiskeriforening: Kent Skau Fischer, administrerende direktør og Thomas Kruse, chefkonsulent.

Danmarks Naturfredningsforening: Jens la Cour, EU- og miljøpolitisk seniorrådgiver.

Danmarks Lærerforening: Kristina Aaltonen, leder af DLI-kontoret.

Dansk Energi: Anders Stouge, Viceadministrerende direktør og Lars Koch, europapolitisk direktør.

Dansk Erhverv: Lasse Hamilton Heidemann, EU- og International Chef.

Dansk Metal: Johan Moesgaard Andersen, EU-Chef.

DI: Anders Ladefoged, underdirektør, Henriette Thuen, seniorchefkonsulent, Thomas Bustrup, International direktør.

DUF: Jonas Roelsgaard, Politisk konsulent for Norden og EU/Europa.

Erhvervslivets EU- Regelforum: Paul Møllerup, formand.

FH: Bente Sorgenfrey, næstformand og Lise-Lotte Toft, afdelingschef.

Finans Danmark: Sinne Conan, europapolitisk direktør.

Forbrugerrådet Tænk: Vagn Jelsøe, Chefkonsulent.

Globalt Fokus, 92-gruppen: Troels Dam Christensen, Sekretariatsleder.

Landbrug og Fødevarer: Morten Boje Hviid, direktør, Niels Peter Nørring, klimadirektør og Annette Toft, afdelingsleder på Bruxelleskontoret.

Aarhus Universitet: Jørgen Grønnegaard Christensen og Caroline Howard Grøn, Institut for Statskundskab.

Europanævnet: Erik Christensen, formand for Europanævnet og tidligere formand for Folketingets Europaudvalg, Inger Frydendahl, Chefkonsulent i Slots- og Kulturstyrelsen.

AOF: John Meinert Jacobsen, Administrerende direktør.

DEO: Rasmus Nørlem Sørensen, sekretariatsleder.

Europabevægelsen: Stine Bosse, landsformand.

Europæisk Ungdom: Ida Kold, næstformand.

FIC: Carsten Andersen, Direktør.

Folkebevægelsen mod EU: Susanna Dyre-Greensite, Formand, Ditte Marie Gyldenborg, Sekretariatsleder.

Nyt Europa: Julie Rosenkilde, Sekretariatschef.

Tænketanken Europa: Lykke Friis, Direktør.

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

