
FOLKETINGET



Europaudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Dato: 15. september 2016

EU's ombudsmands anbefalinger om åbenhed

EU's ombudsmand kom i sommerferien med anbefalinger om mere åbenhed i EU's beslutninger - med spotlight på de såkaldte triloger. Hun anbefaler at oprette en central database med oplysninger om datoer, dagsordner, positioner og deltagere på trilogtmøder. Hun ser det som en forudsætning for, at borgerne kan udøve deres demokratiske rettigheder. Rådet, Parlamentet og Kommissionen opfordres til at følge op på anbefalingerne inden medio december i år.

Lovgivning i en sort boks?

Generelt er EU's lovgivningsproces relativt åben sammenlignet med EU-landenes nationale beslutningsprocedurer. Europa-Parlamentets udvalgsmøder er eksempelvis åbne. Og der livestreames fra ministerrådsmøder, når der træffes beslutninger om lovgivning.

Trilogerne er derimod lukkede. Det er et problem, fordi det er på disse tre-partsmøder, at aftaler om ny EU-lovgivning forhandles på plads mellem Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen.

Trilogerne er lukkede, fordi parterne har brug for et fortroligt rum for at nå frem til et kompromis. Vi kender det fra andre sammenhænge. Når LO og DA forhandler overenskomster, eller når partierne på Christiansborg forhandler politiske forlig, så foregår det også for lukkede døre.

Triloger, som for alvor blev udbredt fra 1999, har vist sig effektive. Så effektive at der opnås aftale om lovgivningen allerede under førstebehandlingen i over 80 pct. af alle lovforslag, som derfor ikke bliver anden- eller tredjebehandlet.

Hvori består problemet?

EU's ombudsmand, Emily O'Reilly, har undersøgt graden af åbenhed i trilogerne. Hun slår i sin rapport¹ fast, at EU er et repræsentativt demokrati, hvor borgerne har ret til at deltage i den demokratiske proces. Borgerne skal kunne holde deres politiske repræsentanter ansvarlige for deres beslutninger. En forudsætning for, at borgerne kan udøve disse rettigheder, er, at de kender grundlaget for beslutningerne og kan følge med i, hvad der foregår.

Hun finder på baggrund af sin undersøgelse, at de lukkede triloger med relativt få repræsentanter fra de tre institutioner udgør en begrænsning for borgerne. Dermed er der grobund for mistillid og usikkerhed, hvilket skader EU's legitimitet. Hun anerkender samtidig, at der er sket fremskridt.²

Hendes undersøgelse viser også, at flere nationale parlamenter finder det svært at udøve demokratisk kontrol og holde deres regeringer ansvarlige, fordi trilogmøderne mangler transparens.

Hvordan kan problemet løses?

O'Reilly finder det vigtigt at finde en god balance mellem åbenhed og behovet for et fortroligt forhandlingsrum. Hun anbefaler, at følgende dokumenter og oplysninger gøres tilgængelige i en fælles database³, der er nem at bruge og forstå for alle:

- En trilogkalender med datoer for trilogmøder
- Dagsordener for trilogmøder (før møderne afholdes og hvis det ikke kan lade sig gøre, så umiddelbart efter)
- De tre institutioners oprindelige holdninger⁴
- Firekolnedokumenter⁵ (umiddelbart efter aftalen er indgået)

¹ [Decision of the European Ombudsman setting out proposals following her strategic inquiry concerning transparency of Trilogues](#). 12. juli 2016.

² Som eksempel på forbedringer kan nævnes, at parlamentets forhandlere skal have et mandat fra udvalget og løbende holde udvalget orienteret om forhandlingerne.

³ I den Interinstitutionelle Aftale mellem Kommissionen, Parlamentet og Rådet om bedre lovgivning fra 13. april 2016 er det allerede besluttet at oprette en fælles database om fremskridt i forhandlingerne om lovforslag.

⁴ Kommissionens position ligger i selve forslaget, som er offentligt. Europa-Parlamentets holdning er i udvalgets eller plenums betænkning, som også er offentlig. Rådets position vil nogle gange være offentlig, andre gange ikke. Men uanset om disse i dag er offentliggjorte, er det ifølge O'Reilly svært at finde dem på forskellige hjemmesider.

Afslutningen på min undersøgelse kommer på et tidspunkt med stor usikkerhed for EU. Denne usikkerhed kræver at vi alle reflekterer over, hvordan vi bedre kan engagere borgerne i hele unionen. Emily O'Reilly

- Endelige kompromistekster
- Liste over de involverede beslutningstagere (for at skabe klarhed over hvem, der er politisk ansvarlige)
- Liste over andre dokumenter fremlagt under forhandlingerne (med henblik på, at borgerne kan søge aktindsigt).

Mere lobbyisme som følge af mere åbenhed?

O'Reilly reflekterer over, hvorvidt hendes forslag vil afføde mere lobbyisme. Ifølge O'Reilly er lobbyisme kun problematisk, hvis udelukkende de få med gode forbindelser og ressourcer har mulighed for at søge indflydelse hos de centrale forhandlere. Hvis derimod oplysninger er tilgængelige for alle, og lobbyister registreres i et centralt og transparent lobbyregister, er der tale om legitim interessevaretagelse.

Hvad sker der nu?

EU's ombudsmand har bedt institutionerne om at meddele, hvilke handlinger de foretager i forhold til hendes anbefalinger. Fristen er 15. december 2016.

Europa-Parlamentets udvalg for institutionelle anliggender, AFCO, har i et udkast til en betænkning, foreslået følgende:

- at de forberedende møder i Rådets regi bør være lige så offentlige som møderne i Parlamentets udvalg
- at formændene for Parlamentets udvalg bør være proaktive ved at offentliggøre protokoller og alle de dokumenter, der anvendes i forbindelse med triloger
- at Rådets formandskab skal inkludere alle trilogdokumenter i dokumentregistret for at skabe grundlag for aktindsigt.⁶

⁵ Firekolonnedokumenter er et redskab, der bruges i triloger, hvor de enkelte paragraffer gennemgås i et dokument med fire kolonner: En kolonne med Kommissionen lovforslag, en med Rådets holdning, en med Parlamentets og den fjerde kolonne er til den endelige kompromistekst.

⁶ Udkast til betænkning om gennemsigtighed, ansvarlighed og integritet i EU-institutionerne (2015/2041(INI)).

FAKTA OM TRILOGER

Hvem deltager i triloger?

Det er relativt få personer, der deltager som repræsentanter for de tre institutioner.

Fra Kommissionen:	Fra Parlamentet:	Fra Rådet:
Det kan være den relevante kommissær, men oftest er det højtstående embedsmænd i Kommissionen	Udvalgsformanden Ordføreren Skyggeordførerne ⁷	En repræsentant fra det land, der har formandskabet i Rådet Det kan være den relevante ministeren, men oftest COREPER-ambassadøren. ⁸

Hvor mange triloger afholdes?

I perioden 2009-2014 afholdtes der over 1500 trilogramøder om ca. 350 sager. Magasinet EU Observer har regnet ud, at der gennemføres ca. 40 trilogramøder i de uger, hvor parlamentet har møder.

Hvornår opstod trilogerne?

Oprindeligt var triloger en forberedelse til forligsproceduren i tredjebehandling. Det vil sige, når forhandlingerne er gået godt og grundigt i hårdknude. Den første trilog fandt sted under tysk formandskab i december 1994 om uddannelsesprogrammet Socrates. Først et par år senere blev det almindelig praksis.

Fakta om O'Reillys undersøgelse

Emily O'Reilly indledte sin undersøgelse i maj 2015 udover en offentlig høring og indspil fra de tre institutioner er undersøgelsen dykket ned i to sager og har gennemgået alle trilogdokumenter relateret til de to lovforslag: direktiv om kliniske forsøg med humanmedicinske lægemidler og forordning om forbrugerkreditaftaler i forbindelse med fast ejendom til beboelse.

Venlig hilsen
Lotte Rickers Olesen (3330)

⁷ Skyggeordførere er de personer, der følger sagen i de partigrupper, der ikke har ordførerskabet.

⁸ COREPER-ambassadøren er medlemslandenes faste repræsentanter i Bruxelles.