

Beslutningsforslag nr. B 10. Fremsat den 9. oktober 2002 af Keld Albrechtsen (EL) og Line Barfod (EL)

Forslag til folketingsbeslutning

om øget demokrati i EU's komiteer

Folketinget opfordrer regeringen til i EU at stille forslag om nye regler for EU-Kommissionens rådgivnings-, forvaltnings- og forskriftskomiteer efter følgende retningslinjer:

- a) der indføres samme stemmeregler i komiteerne som i EU's Ministerråd,
- b) antallet af komiteer beskæres, og det fastslås, at de ikke kan træffe beslutninger om lovgivning, men kun administrative afgørelser,
- c) der indføres åbenhed om komiteernes møder og offentlig adgang til referater fra møderne, herunder oplysninger om landenes holdninger og stemmeafgivning,
- d) der indføres tidsfrister, som sikrer, at vedtagelser i en komite først kan finde sted, når de nationale parlamenter har haft mindst 14 dage til at behandle sagen, og således at regeringerne forinden har haft mindst 14 dage til at behandle sagen,
- e) forslag og ændringsforslag skal i hele proceduren være offentligt tilgængelige, og
- f) ethvert forslag, som behandles i en komité, skal af et medlemsland til enhver tid på alle sagens stadier kunne indbringes for Ministerrådet.

Bemærkninger til forslaget

Der tales i disse år meget om det »demokratiske underskud« i Unionen. Men der sker meget lidt eller intet for at ændre på dette i praksis. Tværtimod kan vi se en udvikling, hvor Unionen i praksis har indledt en omfattende afdemokratisering, som betyder, at stadig større områder flyttes væk fra det parlamentariske demokrati og overlades til embedsmænd og lobbyister, samtidig med at den folkelige indflydelse via bevægelser og organisationer mindskes endnu mere.

En af måderne, dette sker på, er ved at overflytte flere og flere sager til endelig afgørelse og udformning i en af Unionens utallige komiteer, den såkaldte komiteprocedure. Disse komiteer befolkes af embedsmænd fra de forskellige lande i Unionen. Komiteerne træffer endelig beslutning om forskellige – og afgørende – ting som giftige sprøjtemidler, værdipapirhandel og gensplejsede planter i miljøet. På grund af de mildest talt særegne afstemningsprocedurer i disse komiteer kan man komme ud for, at Europa-Kommissionen under en bestemt komiteprocedure kan få vedtaget sit forslag, også selv om der er stort flertal imod det i komiteen. Som oplyst i EU-Oplysningens faktablad nr. 28: »Komitologi – når Kommissionen laver regler«, så er det Europa-Kommissionen, som står for ca. 80 pct. af de omkring 3.500 retsakter, der årligt udstedes i Unionen, så det er alt andet end ligegyldigt, hvordan dette foregår.

Som anført på side 2 i EU-Oplysningens faktablad om komitologien, så er det »et politisk følsomt emne at overlade beslutningskompetence til Kommissionen, da det drejer sig om magtfordelingen i EU. Når embedsmænd fra Kommissionen udsteder regler, der direkte kan medføre pligter og rettigheder for EU's borgere, er det ikke længere politisk ansvarlige repræsentanter fra EU's medlemsstater, som i fællesskab vedtager EU's regler«.

I dette faktablad findes også oplysningen om, at der findes »ca. 250 udvalg/komiteer, der spænder lige fra Forvaltningskomiteen for Aromatiserede Vinbaserede Drikkevarer over til Udvalget for Menneskerettigheder og Demokrati«.

I 1999 kom der en ny komitologiprocedure, som i høj grad byggede på den gamle fra 1987, men lidt mere enkel, hvis man kan bruge dette udtryk om noget så indviklet som denne komitologihistorie. 1999-afgørelsen reducerede antallet af procedurer fra 5 til 3.

Desuden fik Europa-Parlamentet med ændringen i 1999 mere information om komiteernes arbejde. Med 1999-afgørelsen får Europa-Parlamentet dagsordener, udkast til gennemførelsesbestemmelser, afstemningsresultater i komiteerne, lister over de personer, som medlemsstaterne udpeger til komiteerne, etc.

Under Procedure I træffes afgørelser i de såkaldte rådgivende komiteer. Her er det lettest for Kommissionen at få vedtaget sine forslag. Kommissionen skal kun tage komiteen med på råd, men er ikke forpligtet til at følge en udtalelse fra komiteen, som går imod Kommissionen. Kommissionen skal ifølge art. 3 i 1999-afgørelsen forelægge komiteen sit udkast, og komiteen afgiver en udtalelse. Denne udtalelse optages i mødeprotokollen, og herefter træffer Kommissionen sin afgørelse og »tager størst muligt hensyn til udvalgets udtalelse«.

De to følgende procedurer afspejler den forskel, der er på de to retsakter, som forelægges efter de to forskellige procedurer. Samtidig siger valget af retsakt noget om magtbalancen mellem Rådet og Kommissionen i forhold til, hvordan forslaget behandles i Rådet efter at have været til behandling i komiteerne. Et forslag til vedtaget retsakt forelægges efter Procedure II i forvaltningskomiteerne, mens et forslag til retsakt forelægges efter Procedure III i forskriftskomiteerne.

Under Procedure II – forvaltningskomiteeproceduren – fremlægger Kommissionen sit forslag, og hvis der ikke konstateres et kvalificeret flertal imod, kan Kommissionen øjeblikkelig derefter vedtage forslaget og sætte det i kraft!

Hvis der konstateres et kvalificeret flertal imod, kan Kommissionen trække forslaget eller alligevel vedtage det og derefter sende det til Ministerrådet, som har en frist til at træffe endelig afgørelse inden for maksimalt 3 måneder. Dvs., at Kommissionen ikke behøver afvente Rådets endelige afgørelse, men kan sætte lo-

ven i kraft. Hvis Ministerrådet senere træffer en anden afgørelse med kvalificeret flertal, så har denne sidste afgørelse fra Rådet først virkning fra og med afgørelsen i Rådet. Hvis Kommissionen har truffet afgørelser efter den lov, som Kommissionen selvstændigt har vedtaget, kan disse afgørelser altså ikke annulleres bagud efter Rådets nye afgørelse!

Denne højest usædvanlige procedure – for nu at sige det mildt – har man da også forsynet med en bemærkning om, at Kommissionen skal sikre en løsning, som har størst mulig støtte i forvaltningskomiteen.

Det var her, der tidligere under 1987-komitologien var en variant a og b, som nu er fjernet. Akkurat som der også var en variant a og b under den følgende forskriftskomiteprocedure. Dermed forenklingen fra 5 til 3 komiteprocedurer.

Under Procedure III – i de såkaldte forskriftskomiteer – er det vanskeligere for Kommissionen at få sin vilje umiddelbart. Under denne procedure kræves der kvalificeret flertal for Kommissionens forslag for at få lovgivningen gennemført umiddelbart.

Hvis Kommissionen ikke kan få kvalificeret flertal for sit forslag, kan Kommissionen sende forslaget til Rådet samt til Europa-Parlamentet. Hvis der viser sig at være kvalificeret flertal i Rådet for Kommissionens forslag – eller Rådet ikke svarer/handler inden for 3 måneder – kan Kommissionen vedtage forslaget.

Hvis Rådet derimod med kvalificeret flertal er imod forslaget, så kan Kommissionen enten sende et ændret forslag til Rådet, forelægge forslaget på ny eller simpelthen fremsætte et helt nyt forslag til retsakt i henhold til Traktaten.

Hvis Rådet hverken vedtager Kommissionens forslag eller tilkendegiver, at den er imod forslaget, kan Kommissionen bare vedtage sin retsakt!

Det turde være åbenlyst, at der her er tale om en komitologi, som generelt er til fordel for Europa-Kommissionen, embedsmændene og det lukkede og uigennemskuelige komitésystem i Den Europæiske Union. Dermed åbnes der også op for, at det bliver eksperterne og lobbyisterne, som kommer til at præge hele lovgivningsprocessen, og at de folkevalgte politikere i parlament og regering, specielt førstnævnte, mere og mere bliver sat ud af spillet.

Financial Times har i en kronikrække i løbet af sommeren 2002 sat fokus på »European Institutions«. En af disse var den 22. august 2002 helliget EU's mange komiteer. Her konstaterer avisen, at trods megen snak om reformer, så udøver komiteerne mere og mere indflydelse. I indledningen til kronikken refererer forfatterne til en gammel karikaturtegning fra tidskriftet The New Yorker, hvor en mand kigger på en

statue af mænd forsamlet omkring et bord og konstaterer, »there are no more great men and women – only great committees«.

Forfatterne beskriver derefter baggrunden for denne stigende magt og kompetence, som er/bliver overladt til komiteerne, og om Europa-Parlamentets kritik af dette og forsøg på at overtage dele af denne magt, samt at Europa-Kommissionen nu også kommer ud for, at dens forslag bliver forkastet i disse komiteer.

Desuden har forfatterne snakket med lobbyister om deres erfaringer med komiteerne. Her gør Martin Porter fra Weber Shandwick Adamson i Bruxelles opmærksom på, at det er afgørende for lobbyisterne at have kontakt til mindst én person i disse komiteer, hvis man vil sørge for, at ens rapporter, undersøgelser og anbefalinger til EU-lovgivning kommer på bordet i forhandlingerne i komiteerne. Han siger ligeud, at det ikke drejer sig om, at alle i den pågældende komite er bekendt med – og helst også går ind for lobbyistens forslag – men at det er nødvendigt, at der er en konkret person, som bakker op hele vejen og kan argumentere for forslaget, ellers har man tabt slaget i komiteen.

Dermed lægges der op til en stadig mere uigennemskuelig lovgivningsproces i EU, hvor det i stigende grad vil være embedsmændene i komiteerne og lobbyister, som vil præge forløbet.

I forvejen kan Europa-Kommissionen ikke holdes politisk ansvarlig af EU-landenes befolkninger. Hverken Kommissionen eller den tusindtallige skare af embedsmænd fra EU-bureaukratiet og fra de nationale regeringer, og slet ikke højtbetalte lobbyister, kan holdes ansvarlige for de økonomiske, sociale og politiske konsekvenser af deres handling.

Denne konsekvente afdemokratisering af Den Europæiske Union fortsætter med uformindsket styrke. Et af de sidste konkrete eksempler på det var udfaldet af Lamfalussy-rapporten, opkaldt efter formanden for den pågældende arbejdsgruppe, baron Alexandre Lamfalussy. Denne rapport handler om handlen på de såkaldte værdipapirmarkeder. Rapportens konklusion er, at den hidtidige beslutnings- og godkendelsesproces i EU tager for lang tid. Derfor foreslår Lamfalussy, at beslutningskompetencen bliver overladt til en komité af embedsmænd, efter at Rådet har godkendt en overordnet ramme for forslaget. En af rapportens konklusioner var, at hvis dette ikke skete, så ville det skade EU's muligheder for at udbygge og styrke euro'ens rolle.

Forslaget er også et resultat af det lobbyistpres, som gruppen European Round Table (ERT), har øvet på Kommissionen og dens embedsmænd. ERT har på linje med Lamfalussy-gruppen – eller var det om-

vendt? – kritiseret den langsomme beslutningsproces i EU og udtalt, at dette skyldes sagens unødvendige hensyn til forskellige nationale politikere og regeringer, som er en hindring for kapitalens frie udfoldelse. Heri støttes de af Europa-Kommissionen og embedsmændene. Det er da også klart, at en fortsat overførsel af magt- og beslutningskompetence til komiteerne vil styrke både Kommissionen og bureaukratiet i Unionen.

Det endelige forslag til udformning af denne værdipapirkomites grundlag har siden været til behandling i Den Europæiske Union, bl.a. fordi Europa-Parlamentet har protesteret imod Rådets beslutning, da Europa-Parlamentet kobles ud af lovgivningsprocessen, når magten flyttes fra Rådet til en embedsmandskomite. Det er derfor bemærkelsesværdigt, at et stort flertal i Folketingets Europaudvalg i foråret 2001 har støttet denne konkrete afdemokratisering.

Det endelige forslag om Lamfalussy-rapporten er nu vedtaget i Europa-Parlamentet. Europa-Kommissionens formand, Romano Prodi, har givet Parlamentet en række indrømmelser, som gør, at Europa-Parlamentet mere eller mindre sidestilles med regeringerne i denne komiteproces. Europa-Parlamentet får mindst tre måneder, før det skal vedtage alle forslag til nye regler og love, hvor det kan gennemgå beslutningerne/arbejdet fra de to nye specialudvalg (komiteer), som nedsættes til at udforme den konkrete EU-lovgivning på værdipapirhandelsområdet efter overordnede rammedirektiver fra Rådet og Europa-Parlamentet. Hvis Europa-Parlamentet protesterer inden for de tre måneder, vil forslagene ikke kunne vedtages. Men som Jens Bostrup skriver i Politiken den 6. februar 2002, så er »... rent juridisk nødbremsen til Parlamentet mindre klart formuleret. Men Europa-Parlamentets store flertal stillede sig tilfreds med den politiske forståelse bag aftalen, hvor Kommissionen også forpligter sig til at støtte en demokratisk reform af hele komitesystemet under debatten om reform af traktaten«.

Desuden har Parlamentet fået den indrømmelse, at al »Lamfalussy-lovgivning« – som Børsen kalder de to komiteers arbejdsområde – skal genvurderes om fire år.

Endelig har Europa-Parlamentet brugt denne sag til at presse yderligere indrømmelser ud af Europa-Kommissionen. Prodi har lovet, at han og Kommissionen ved den kommende regeringskonference vil støtte Europa-Parlamentets krav om yderligere beføjelser, »... så Rådet og Parlament ligestilles i overvågningen af Kommissionens arbejde« (Børsen, den 4. februar 2002.)

Denne udvikling medfører, at et stigende antal sager i komiteprocedure ikke kommer til behandling på Europaudvalgets møder. Forslagsstillerne har tidligere kritiseret denne udvikling, hvor Europaudvalgets medlemmer få dage før en sag skal til endelig afgørelse i en komiteprocedure modtager et notat, hvor sagen står beskrevet, og hvor den danske regering meddeler, hvordan den har tænkt sig at stemme. Det vil sige, der ikke er tid til at behandle sagen på det ugentlige fre dagsmøde i Europaudvalget. Forslagsstillerne har i flere omgange krævet af den danske regering, at den tog dette op i Rådet og forlanger, at den sag, der er sat på dagsordenen, udsættes til endelig afgørelse, indtil der har været de fornødne uger til, at den kan blive behandlet i de nationale parlamenter. I dette tilfælde både Folketingets Europaudvalg og det pågældende fagudvalg.

Forslagsstillerne har adskillige gange været ude for, at der i notatet står en dato for mødet i den pågældende komite, som er enten samme dag eller dagen efter, notatet modtages! Det understreger kun det udemokratiske i hele processen, og medfører i stigende grad, at Folketinget og Europaudvalget reelt sættes ud af spillet.

Situationen er nu så grell, at selv inkarnerede EU-tilhængere råber vagt i gevær over for denne udvikling. Den 19. april 2001 skrev EU-eksperten Peter L. Vesterdorf en kronik i Jyllands-Posten, hvor han under overskriften »EU's komitévælde« siger at:

»Det er afgørende vigtigt for borgernes accept af EU, at det gøres muligt at sikre forudgående grundig offentlig debat og efterfølgende vedtagelse i fornødent demokratisk legitimerede organer som Rådet og Europa-Parlamentet, af bestemmelser, der som regler om sundhed, sikkerhed og miljø opleves af den enkelte som noget nærværende og relevant«.

Han nævner bl.a. som noget af det seneste, at »nye regler om tilladte stoffer i økologiske produkter kan vedtages på forslag af Kommissionen og under medvirken af nationale repræsentanter i en komité«.

En af hans konklusioner – efter forklaring af denne fremgangsmåde – er, at man »stort set holder politikerne udenfor og lader teknikere, bureaukrater og eksperter bestemme«. Denne udvikling karakteriserer han som farlig og opfordrer til, at man derfor næste gang, EF-traktaten skal op til ændring: »... tager komitéprocedureproblematikken op igen for at søge at sikre, at forslag i komitéprocedure i alle tilfælde af betydning for sundhed, sikkerhed o.l. kan tages op af Rådet og/eller Europa-Parlamentet på samme måde som man – så vidt vides – kan i England, hvor statslige gennemførelsesbestemmelser fremlægges i det natio-

nale parlament med henblik på at åbne mulighed for handling i form af ændringer o.l.«

Peter L. Vesterdorf mener, at både Kommissionen, Rådet og Parlamentet bør strenge sig an for at sørge for, at sådanne emner overhovedet ikke bliver udsat for komiteprocedure. Afslutningsvis udtaler han, at: »... det synes klart, at EU på flere områder er gået for langt i retning af at lade bekvemmelighed og effektivitet få forrang. Det ser ud til at være tilfældet på en del områder vedrørende sundhed, sikkerhed og miljø«.

Her vil forslagsstillerne gøre opmærksom på, at situationen nu bliver opfattet anderledes i England, end som refereret ovenfor af Vesterdorf. Det nuværende system i England tager ikke højde for den strøm af direktiver, der vil komme i de næste år på værdipapirområdet i forbindelse med de to ny komiteer på området. Financial Times kunne den 20. juni 2002 i en artikel med overskriften: »Ministers urged not to rubberstamp EU directives« berette om advarsler fra det britiske erhvervsliv til den engelske regering og politikerne om ikke bare at gummistemple de forskellige EU-direktiver, som kører igennem disse komiteer. I Financial Times gøres der opmærksom på, at den slags love tidligere blev implementeret i britisk lov-

givning via »secondary legislation«. Udfaldet af denne anden lovgivningsproces i England kunne EU-komiteerne derefter ikke ændre på. Det var lige præcis dette forløb – koblet sammen med en hurtigere lovgivningsproces – som var nogle af Lamfalussy-udvalgets og Kommissionens grunde til at lade den endelige udformning af direktiverne overgå til ovennævnte komiteer.

Men nu kræver indflydelsesrige sektorer inden for britisk erhvervsliv og London City, at den engelske regering sørger for, at »secondary legislation«-processen finder sted, før det overlades til komiteerne at bestemme udformningen i detaljer.

Det går kort sagt den forkerte vej. Den konkrete magt til udformning af EU-lovgivningen overgår i stigende grad til Europa-Kommissionen, embedsmændene og de forskellige komiteer og lobbyister. Dette var også konklusionen i kronikken i Financial Times den 22. august, men her var vægten lagt på, at den nye magtfaktor var komiteerne. Ganske vist var rammerne vedtaget af Rådet, men udfyldningen med de vigtige detaljer og den måde, som den konkrete lovgivning kom til at se ud, var langt mere betydningsfuld end de fleste har erkendt.