



Vad är priset för snabba beslut? EU:s informella lagstiftningsprocess

Jakob Lewander och Anna Wetter Ryde*

Sammanfattning

Informella förhandlingar är idag en väl beprövad metod som effektiviserar EU:s lagstiftningsprocess. Metoden, den så kallade trilogen, innebär informella trepartsförhandlingar mellan Europeiska kommissionen, Europeiska unionens råd (rådet) och Europaparlamentet som syftar till att institutionerna ska komma överens tidigt om förslag till EU-lagstiftning. Men samtidigt som institutionerna ser fördelar med den informella metoden väcker trilogen kritik: vinsterna i effektivitet sker på bekostnad av transparens och möjligheten att utkräva ansvar av EU:s makthavare. Kritiken har gjort att Europaparlamentet har förändrat sina arbetsmetoder för att förankra sina trilogförhandlingar internt. Rådet – som helhet – framstår som mindre känsligt för kritiken, men dess arbetsprocesser förändras också genom de informella kontakterna.

I den här analysen redogör Jakob Lewander och Anna Wetter Ryde, utredare respektive forskare vid Sieps, för trilogens funktion i EU:s lagstiftningsprocess och dess konsekvenser för balansen mellan öppenhet, ansvarsutkrävande och effektivitet i EU:s flernivåsystem.

En slutsats är att de informella trepartssamtalen är väl integrerade i EU-systemet och uppfyller vissa värden, såsom effektiva och snabba beslut. Konflikten med värden som öppenhet och insyn skapar dock legitimitetsproblem. Författarna understryker emellertid att medborgare har större möjligheter att påverka EU-lagstiftnings utformning i ett tidigare skede, innan EU-kommissionen lägger fram lagstiftningsförslag. Det gäller oavsett om förhandlingarna är formella eller informella.

* Jakob Lewander är utredare i statsvetenskap på Sieps och Anna Wetter Ryde är forskare i juridik på Sieps. Författarna svarar själva för innehåll och slutsatser.

1. Inledning

Triloger är sedan många år vardag och normalitet i EU:s lagstiftningsprocess.¹ Trilogsamtal har sitt ursprung i tiden efter Maastrichtfördraget (1993) och har använts som ”standardprocess” sedan Amsterdamfördraget (1999) gjorde det möjligt för lagstiftarna att anta lagstiftning i första behandlingen. Denna utveckling innebär att EU:s institutioner förbereder alltmer av lagstiftningen inom ramen för informella förhandlingar med färre aktörer som deltar.

Den informella lagstiftningsprocessen skiljer sig från den formella lagstiftningsprocess som framgår av EU:s fördrag, enligt vilken Europaparlamentet och rådet på var sitt håll förbereder sina ståndpunkter. Trilogsamtal bygger i stället på att de båda lagstiftarna har kontakt innan de antar sina formella ståndpunkter inför första eller andra behandlingen av lagförslaget. Syftet är att dels rensa bort frågor i Europeiska kommissionens förslag som man är överens om, dels att identifiera viktiga frågor man är oense om, så kallade ”röda linjer”. Kommissionen blir också mer delaktig i beslutsprocesser som inbegriper trepartsförhandlingar, jämfört med hur det ser ut när kommissionen endast presenterar ett lagförslag för lagstiftarna och sedan får se resultatet en tid efteråt.

Mellan 1999 och 2004 antogs bara 30 procent av lagstiftningen i första behandlingen medan siffran ökade till 70 procent 2004–2009. Under kommissionens två senaste mandatperioder har denna siffra ökat till 85 procent (2009–2014) respektive 90 procent (2014–2019) (se figur 1). Detta tyder på ett ökat användande av triloger i första behandlingen. Den formella processen – där lagstiftningsförslag behandlas parallellt av de båda lagstiftarna – kan med andra ord idag snarare betraktas som ett undantag.

Men hur kommer det sig att de informella processerna har fått ett sådant fäste i EU:s beslutsprocess trots att de senaste fördragsändringarna på ett allt tydligare sätt har understrukit vikten av transparens och närhet

till EU-medborgarna i lagstiftningsprocessen? Frågan har inte ett svar utan behöver besvaras i ljuset av flera större utvecklingar. EU:s lagstiftningsprocess har nämligen över tid genomgått stora förändringar, med påverkan på balansen mellan EU:s institutioner. Några exempel är att samarbetsformerna för EU:s lagstiftare har förändrats, att kommissionens arbetssätt har ändrats över tid, att medlemsstaterna har vuxit i antal samt att EU:s medborgare, företag och civilsamhälle successivt har ställt högre krav på ökad transparens och bättre kvalitet i EU-lagstiftningen. På senare tid har EU också genomgått en rad olika kriser, inklusive en ekonomisk kris och en pandemi, vilket i sin tur har ökat trycket på att beslutsorganen ska fatta snabba och effektiva beslut.

”Den formella processen – där lagstiftningsförslag behandlas parallellt av de båda lagstiftarna – kan med andra ord idag snarare betraktas som ett undantag.”

Syftet med den här europapolitiska analysen är att med utgångspunkt i befintlig forskning beskriva hur den informella beslutsprocessen påverkar EU:s övergripande demokratiska system. Det bör dock inledningsvis nämnas att triloger är ett svårbeforskat område, inte minst eftersom forskare har svårt att få tillgång till beslutsfattarnas ståndpunkter från förhandlingarna.² Analysen inleds med en beskrivning av hur de informella samtalen tagit form i EU:s beslutsprocess för att sedan övergå i en beskrivning av hur de rent praktiskt går till i förhållande till beslutsprocesser som följer de formella ramarna som uppställs i EU:s fördrag. I ett efterföljande avsnitt identifieras hur EU-institutionernas arbetssätt förändras genom de informella förhandlingarna. I de två avslutande avsnitten sammanfattas den centrala forskningen om triloger och diskuteras mot bakgrund av analysens övergripande syfte, nämligen hur triloger påverkar EU:s demokratiska system.

¹ Brandsma, Gijs Jan, ”Co-decision after Lisbon: the politics of informal trilogues in European Union lawmaking”, *European Union Politics*, 16:2, 2015, 300–319.

² Haag, Maximilian, ”Bargaining power in informal trilogues: Intra-institutional preference cohesion and inter-institutional bargaining success”, *European Union Politics*, 2021, 1–21.

2. Trilogens framväxt

Genom Maastrichtfördraget inleddes en period av tydliga förändringar i syfte att öka medborgarnas inflytande i EU:s beslutsprocess. Utvecklingen har inte minst lett till att de nationella parlamenten har ökat sitt inflytande i beslutsprocessen. Idag har de en tydlig roll genom sitt ansvar att kontrollera EU:s subsidiaritetsprincip.³ Parallellt med detta har Europaparlamentet (som består av direktvalda ledamöter) fått en allt viktigare roll i EU:s lagstiftningsprocess. Idag är parlamentet medbestämmande inom ramen för den ordinarie lagstiftningsprocessen i nästan all EU-lagstiftning tillsammans med ministerrådet.⁴ Framför allt Europaparlamentets ökade inflytande – men också de nationella parlamentens deltagande i beslutsprocessen – har förändrat maktbalansen mellan EU:s institutioner.

Europaparlamentets förändrade roll i beslutsprocessen bedöms ha haft stor betydelse för trilogprocessens utveckling. Genom institutionens ökade inflytande i beslutsprocessen räckte det inte längre att medlemsländerna i rådet hittade gemensamma lösningar för de europeiska frågorna. När EU:s rättsakter skulle antas krävdes nu att rådets och de direktvalda parlamentarikernas intressen och policypreferenser behandlades likvärdigt. Men de informella processerna – här definierade som informella samtal mellan EU:s institutioner om lagstiftningsens innehåll – inleddes egentligen långt innan rådet såg ett behov av dem. Innan den informella beslutsprocessen utmynnade i trilog (eller *treparsamtalen*) mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen fanns nämligen tydliga incitament för Europaparlamentet att delta i informella samtal tillsammans med kommissionen. Detta berodde på att Europaparlamentets inflytande i beslutsprocessen inledningsvis var mer begränsat än idag, vilket

gjorde att institutionen sökte informell kontakt med kommissionen för att på så sätt påverka lagstiftningsens innehåll innan den ens hade föreslagits.⁵ De informella samarbetena i EU:s institutioner är med andra ord sedan lång tid etablerade och har på olika sätt inbegripit samtliga institutioner.

"Europaparlamentets förändrade roll i beslutsprocessen bedöms ha haft stor betydelse för trilogprocessens utveckling."

De informella trepartssamtal som idag äger rum mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen har sitt ursprung i tiden efter Amsterdamfördraget, då det blev möjligt för rådet och parlamentet att anta lagstiftning redan i första behandlingen av kommissionens förslag. Möjligheten att anta lagstiftning i första behandlingen av kommissionens lagförslag motiverades av att medbestämmandeförfarandet utvidgades till fler politikområden, varpå rådet (med begränsade resurser) oroade sig för en ökad arbetsbelastning.⁶ Innan dess var lagstiftarna tvungna att diskutera lagförslagen i minst två behandlingar, men i 40 procent av lagstiftningsärendena mellan 1993 och 1999 gjordes lagstiftningen upp inom ramen för den så kallade förlikningskommittén.⁷ Europaparlamentet använde ofta sin vetorätt – även i fall där det egentligen var överens med rådet – i syfte att öka sitt inflytande, vilket försvårade lagstiftningsprocessen. Detta är också bakgrunden till att Amsterdamfördraget öppnade för att lagstiftningsärenden kan antas redan i första behandlingen.⁸

³ EU:s subsidiaritetsprincip syftar till att kontrollera att EU utövar sina befogenheter endast när medlemsstaterna inte är i stånd att uppnå målen för en planerad åtgärd i tillräcklig utsträckning och när åtgärder på EU-nivå kan tillföra ett mervärde.

⁴ I diskussionen om trilog kan det vara värt att påminna om att det ordinarie lagstiftningsförfarandet är ett annat namn för medbestämmandeförfarandet. Förfarandet innebär att rådet (alltså medlemsstaterna) och Europaparlamentet gemensamt antar EU:s lagstiftning.

⁵ Kleine, Mareike, *Informal Governance in the European Union: How governments make international organizations work*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2013, 102.

⁶ Häge, Frank M. & Kaeding, Michael, "Reconsidering the European Parliament's Legislative Influence: Formal vs. Informal Procedures", *Journal of European Integration*, 29:3, 2007, 341–361.

⁷ Förlikning är den tredje och slutliga fasen i det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Förlikningsförfarandet inleds om rådet inte godkänner alla de ändringar som antagits av parlamentet vid andra behandlingen.

⁸ Kleine, *Informal Governance in the European Union*.

I litteraturen finner vi framför allt två skäl till att trepartssamtalen har blivit en så populär metod för att anta EU-lagstiftning:

- För det första förklaras trilogien av att rådet upplevde att Europaparlamentet inledningsvis systematiskt avfärdade rådets ståndpunkt om rådet inte accepterade Europaparlamentets ändringsförslag i sin andra behandling, vilket gjorde att man ofta hamnade i förlikningskommittén. Detta fick rådet att börja vända sig till Europaparlamentet för informella samtal innan Europaparlamentet ens hann anta sin första ståndpunkt.⁹
- För det andra hade den omfattande användningen av förlikningskommittén en påtaglig effekt för kommissionen: om ett lagstiftningsärende hamnar i förlikningskommittén blir det nämligen svårare för kommissionen att påverka utvecklingen av de ändringar som lagstiftarna gör. Detta gjorde kommissionen mer mottaglig för Europaparlamentets informella kontakter med kommissionen.

Mot denna bakgrund fanns efter Amsterdamfördraget incitament för samtliga tre institutioner att hitta nya vägar till inflytande i beslutsprocessen. Inspirationen till trilogprocessens ”upplägg” finns i just den förlikningskommitté som enligt ovan beskrivning har drivit fram trilogerna. Förfarandet beskrivs i artikel 294 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Kommitténs formella uppgift är att medla mellan lagstiftarna om de inte lyckas komma överens efter en andra behandling i den formella beslutsprocessen (se figur 2).

Det var inte bara Europaparlamentets medbestämmande i beslutsprocessen som påverkade lagstiftarnas möjligheter att fatta beslut: genom rådets ökade användning av omröstningar med kvalificerad majoritet blev det allt svårare för medlemsstaterna att fatta beslut inom rådet. När kvalificerad majoritetsomröstning befanns påverka

rådets förmåga att fatta beslut om den europeiska lagstiftningen ökade pressen på medlemsstaterna att hitta politiska kompromisser inne i själva rådet. Detta innebar också en viss försvagning av de nationella parlamenten, som fick mer begränsade möjligheter att påverka innehållet i EU:s lagstiftning genom sina regeringar. Att stärka Europaparlamentets roll i beslutsprocessen var ett sätt för medlemsstaterna att återföra makt till medborgarna.

”Också 2000-talets stora utvidgningsvåg innebar en utmaning för EU:s beslutsfattande som tros ha påverkat medlemsstaternas intresse för trilogprocesser.”

Också 2000-talets stora utvidgningsvåg innebar en utmaning för EU:s beslutsfattande som tros ha påverkat medlemsstaternas intresse för trilogprocesser. Med ett stigande antal medlemsstater och deltagare i lagstiftningen befarade lagstiftarna att konfliktytorna skulle öka. I takt med att EU under samma period fick befogenheter inom fler politikområden ökade också användningen av triloger och antagning av lagstiftning i första behandlingen. De nu nämnda omständigheterna gjorde att tidiga interinstitutionella möten sågs som fördelaktiga och effektiva.¹⁰

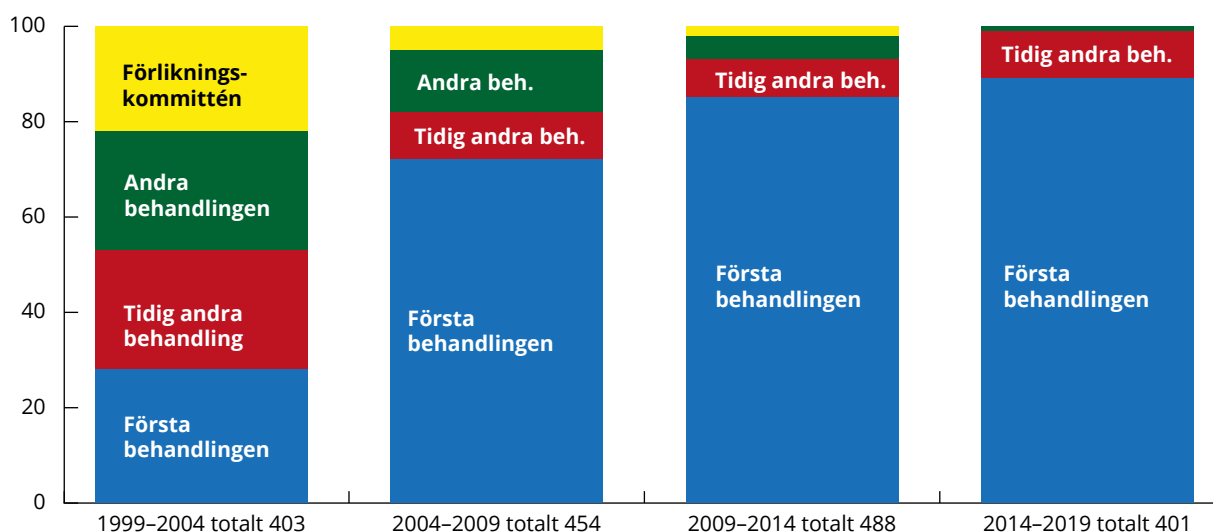
Att trilogprocesser fortsatt används i så hög utsträckning, trots att exempelvis utvidgningen inte verkar ha inneburit ökade svårigheter för EU:s beslutsfattande, förklaras av att institutionernas samarbete har förbättrats med tiden. Såväl forskare som praktiker anser bland annat att processen har hjälpt Europaparlamentet att mogna in i sin roll som medlagstiftare.¹¹ Andra omständigheter som bedöms öka användningen av triloger är att förfarandet för hur EU tar fram sin övergripande agenda har förbättrats och att lagstiftarna idag har en ökad ömsesidig förståelse för varandras intressen och arbetssätt. Det verkar även råda samsyn mellan

⁹ Shackleton, Michael, ”The politics of codecision”, *Journal of common market studies*, 38:2, 2000, 325–342.

¹⁰ Dionigi, Maja K. & Koop, Christel, ”Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty – Added value, lack of transparency and possible democratic deficit”, The European Economic Social Committee (EESC), 2017.

¹¹ Roederer-Rynning, Christilla & Greenwood, Justin, ”The culture of trilogues”, *Journal of European Public Policy*, 22:8, 2015, 1148–1165.

Figur 1. När antas EU:s lagstiftning? En vy över tid



Källa: Europaparlamentet, Activity Report, Developments and Trends in the Ordinary Legislative Procedure, 8th Parliamentary Term.

medlagstiftarna om behovet av att tydliggöra prioriteringarna för EU-lagstiftningen, varför triloger tenderar att öka.¹² På ett mer generellt plan förvånar det samtidigt många att rådet och Europaparlamentet har kunnat samarbeta så väl efter införandet av medbestämmandeförfarandet.¹³

3. EU:s formella respektive informella lagstiftningsprocess

I detta avsnitt redogörs dels för de centrala dragen i EU:s fördragsfästa formella beslutsprocess, dels för hur det går till i den informella beslutsprocessen, det vill säga inom ramen för trilogerna (se figur 2).

En trilog utmärker sig tydligt genom att den består av rundabordssamtal mellan å ena sidan EU:s lagstiftande organ, det vill säga Europaparlamentet och rådet, och å andra sidan kommissionen som företräder lagförslaget. I den formella lagstiftningsprocessen möts inte lagstiftarna direkt i ett samtal om lagstiftningens innehåll, utan de tar fram sina respektive ståndpunkter på var sitt håll. Däremot kan informella kontakter mellan enskilda representanter i rådet och Europaparlamentet förekomma även i en formell lagstiftningsprocess.

De representerar då sig själva och inte sina respektive institutioner. Syftet med den dialog som förs inom ramen för trilogerna är att lagstiftarna ska hitta tidiga kompromisser om innehållet i lagförslagen. Man vill på detta sätt undvika långdragna processer som riskerar att övergå i politiska diskussioner som hamnar långt i utkanten av kommissionens avsedda mål med lagstiftningen.

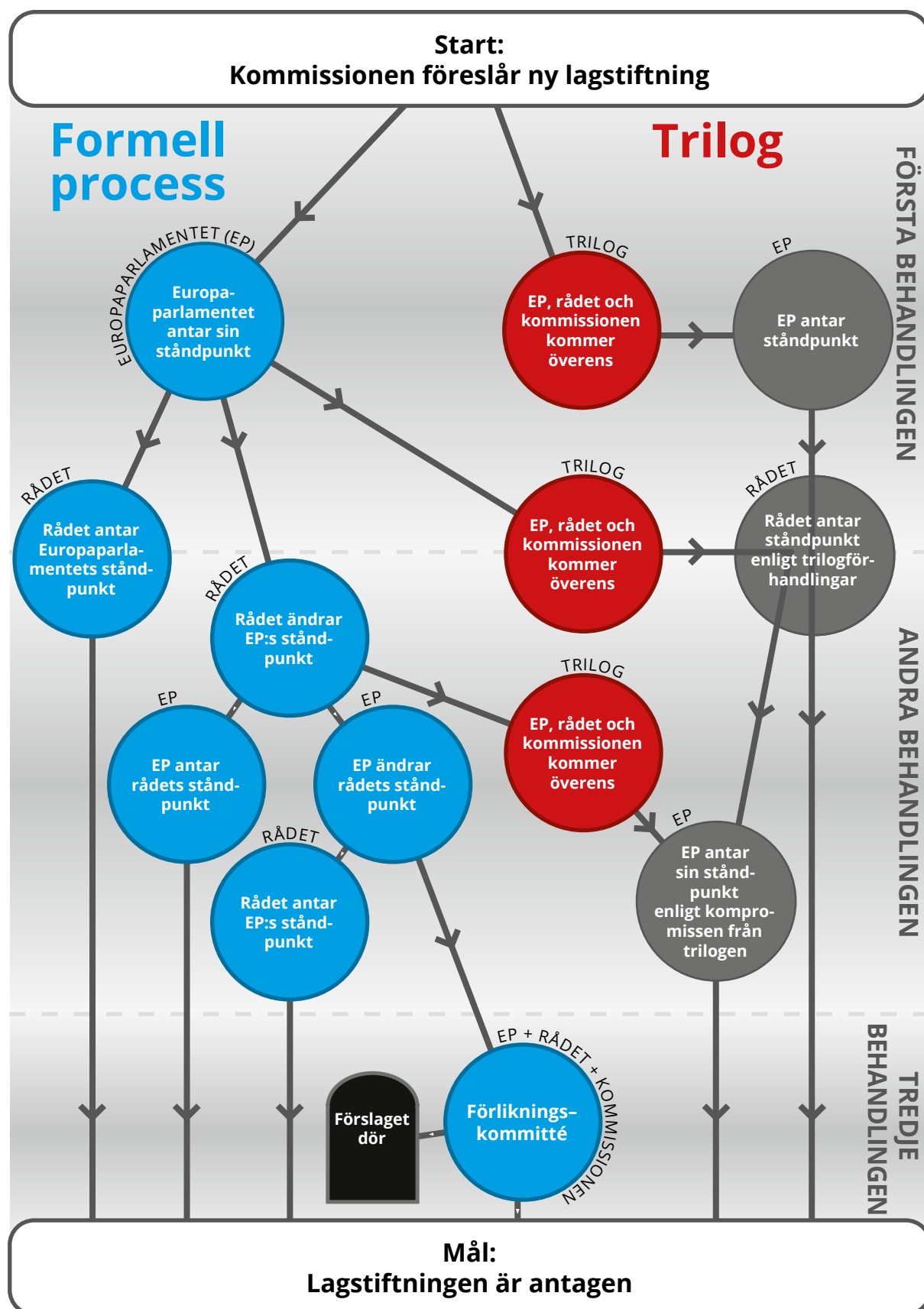
"Kommissionens ansvar för den europeiska integrationen [...] är en viktig utgångspunkt för att förstå framväxten av EU:s informella beslutsprocess [...]."

Kommissionens ansvar för den europeiska integrationen – vilket manifesteras genom dess fördragsfästa roll som initiativtagare till EU-lagstiftning – är en viktig utgångspunkt för att förstå framväxten av EU:s informella beslutsprocess: kommissionen har ett stort intresse av att delta när lagstiftarna förhandlar om institutionens föreslagna lagstiftning.

¹² Imbeni, Renzo, Provan, James & Friedrich, Ingo "Improving the functioning of the co-decision procedure: Discussion document presented by the Vice-Presidents responsible for conciliation", Statewatch, 2001.

¹³ Rasmussen, Anne, & Reh, Christine "The consequences of concluding codecision early: trilogues and intra-institutional bargaining success", *Journal of European Public Policy*, 20:7, 2013, 1006–1024.

Figur 2. Formell och informell lagstiftningsprocess – steg för steg



Grafik: Gustaf Olsson / Sieps

Institutionernas informella rundabordsamtal står i viss kontrast till den beslutsprocess som beskrivs i EU:s fördrag. Fördraget är godkänt och ratificerat av de nationella parlamenten i EU:s medlemsstater, vilket gör att alltför stora avvikelser i förhållande till fördraget kan urvattna EU:s demokratiska legitimitet. En fråga man därför kan ställa sig är hur stort avstånd man kan tillåta sig mellan de formella kraven och den praktiska verkligheten i EU:s politiska system.

3.1 EU:s formella lagstiftningsprocess

Enligt artikel 294 FEUF ska Europaparlamentet först ta fram en ståndpunkt till kommissionens lagförslag. Denna ståndpunkt antas formellt som lagstiftningsresolution. Förberedelserna i Europaparlamentet följer ett protokoll där det utskott som ansvarar för lagstiftningen utser en föredragande (eller rapportör) som får huvudansvaret att utreda och föreslå parlamentets ståndpunkt i plenum. Som beskrivs mer ingående i avsnitt 4 har det också vuxit fram en praxis om att utse ”skuggrapportörer” från oppositionens partigrupper, med syftet att skapa samsyn över partigrupperna inför Europaparlamentets omröstning i plenum.

När Europaparlamentet antar sin ståndpunkt kan det antingen anta kommissionens förslag i sin helhet, eller föreslå ändringar i lagförslaget. När parlamentet har antagit sin ståndpunkt är det rådets tur att anta sin. I EU:s formella beslutsprocess utgår rådet från behandlingen av Europaparlamentets lagstiftningsresolution, som alltså kan vara densamma som kommissionens lagförslag eller bestå av ändringar i lagförslaget. Rådets förberedelser går ut på att medlemsstater träffas i tre olika ”nivåer”:

1. Områdesexperter representerar först medlemsstaterna inom ramen för rådsarbetsgrupper. Denna nivå ansvarar för det huvudsakliga tekniska innehållet i lagstiftningen.
2. Därefter träffas medlemsstaternas EU-ambassadörer inom ramen för Coreper för att ta hand om de initiala politiska frågorna.

3. På den sista nivån möts medlemsstaternas ministrar för att anta lagstiftningen.

Det är först på ministernivå som rådet antar sin officiella ståndpunkt. I det här läget kan rådet antingen godta Europaparlamentets ståndpunkt redan i första behandlingen, eller föreslå ytterligare ändringar. Om rådet godtar Europaparlamentets ståndpunkt i första behandlingen är lagstiftningen antagen. Om rådet däremot vill ändra i förslaget ska en ny förhandlingsrunda inledas, det vill säga den andra behandlingen. Om beslutsfattarna inte kan komma överens om lagstiftningens innehåll i andra behandlingen övergår beslutsfattandet till förlikningskommittén, som nämns ovan.

”Ytterst få beslut har på senare år gått så långt som till förlikningskommittén.”

Förlikningskommitténs arbete styrs av fördrags-texten vilket – trots att den liksom trilogprocessen sker i mindre grupp – ger ramar, regler och förutsägbarhet åt den avslutande delen av EU:s formella lagstiftningsprocess. Ytterst få beslut har på senare år gått så långt som till förlikningskommittén.

3.2 Trilogen i praktiken

Trots avsaknaden av fördragsfästa riktlinjer om hur en informell beslutsprocess ska gå till har beslutsfattarna antagit gemensamma riktlinjer för sina rutiner. Den första gemensamma riktlinjen mellan Europaparlamentet och rådet antogs 1999 och föreskriver bland annat följande:

Institutionerna skall samarbeta lojalt under hela förfarandet för att så långt möjligt närma sina respektive ståndpunkter till varandra, så att rättsakten i fråga, när det är lämpligt, kan antas i ett tidigt skede av förfarandet.¹⁴

Forskare har kommenterat att riktlinjen i själva verket inte ger någon tydlighet om de rutiner som ska gälla i de informella förhandlingarna, utan snarare uppmanar beslutsfattarna att använda förfarandet.¹⁵

¹⁴ Gemensam förklaring om praktiska bestämmelser för medbeslutandeförfarandet, EUT C 321, 31.12.2003 (uppdaterad 2007). https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/199463/C1_SV.pdf

¹⁵ Europaparlamentet, Activity Report 1 May 2004 to 13 July 2009, (2009). https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/198145/activity_report_2004_2009_en.pdf

Europaparlamentet har även antagit en intern uppförandekod (2004) som återspeglar en strävan efter bland annat tydliga riktlinjer för när triloger företrädesvis ska användas.

Beslutet [att försöka nå en överenskommelse tidigt i lagstiftningsprocessen] ska vara politiskt motiverat med hänsyn till t.ex. politiska prioriteringar, förslagens okontroversiella eller tekniska karaktär, en brådskande situation och/eller ett visst ordförandeskaps inställning till ett enskilt ärende.¹⁶

Europaparlamentets uppförandekod ger, till skillnad mot den gemensamma riktlinjen, lite mer information om när en trilogförhandling bör användas. Som citatet anger bör detta exempelvis ske när det rör sig om politiska prioriteringar som man är överens om i institutionerna, om ”okontroversiella” frågor eller om akuta frågor. Även denna uppförandekod har kommenterats i studier. I en studie utreds om Europaparlamentets uppförandekod följs i praktiken. En forskare drar slutsatsen att kriterierna i uppförandekoden inte följs. Exempelvis har man funnit att kontroversiella frågor oftare förhandlas inom ramen för den informella beslutsprocessen än okontroversiella frågor.¹⁷ Motsatsvis hamnar tekniska frågor mer sällan i triloger.

”Alla överenskommelser vid trepartsmöten är provisoriska och måste godkännas genom de formella förfaranden som är tillämpliga inom varje enskild institution.”

I praktiken består trepartsmötena av politiska förhandlingar men kan föregås av förberedande tekniska möten (i vilka de tre institutionernas sakkunniga deltar). Det viktigaste arbetsredskapet är ett dokument som är uppställt i fyra kolumner: de tre första kolumnerna visar var och en av de tre institutionernas respektive ståndpunkter, medan den sista kolumnen är reserverad för

kompromissförslag. Vid trepartsmötena, som leds av den medlagstiftare som är värd för mötet (det vill säga antingen parlamentet eller rådet), förklarar varje institution sin ståndpunkt, och därefter hålls en diskussion för att nå en kompromiss. Alla överenskommelser vid trepartsmöten är provisoriska och måste godkännas genom de formella förfaranden som är tillämpliga inom varje enskild institution.

Vid ett första påseende är trilogprocessen inte så annorlunda mot EU:s formella lagstiftningsprocess. Liksom den formella beslutsprocessen inleds lagstiftningsprocessen med att Europaparlamentet ska anta en lagstiftningsresolution. Men i EU:s informella beslutsprocess har lagstiftningsorganiserade diskussioner om lagstiftningsinnehåll *innan* de antar sina respektive ståndpunkter. Detta kan ske både i första och i andra behandlingen av lagförslaget (se figur 2).

Om trilogsamtal inleds redan i första behandlingen och beslutsfattarna lyckas hitta samsyn kring kommissionens lagförslag innebär det att rådet kan anta Europaparlamentets ståndpunkt direkt. Europaparlamentets ståndpunkt kommer då nämligen att återspegla de kompromisser som gjordes under trepartssamtalen mellan institutionerna.

Om i stället trilogsamtalen genomförs i andra behandlingen, det vill säga när rådet genom sin första ståndpunkt har gjort ändringar i Europaparlamentets första ståndpunkt kan trilogsamtalen göra det möjligt för Europaparlamentet att ”baka in” trilogkompromissen så att rådet kan anta Europaparlamentets andra ståndpunkt i sin andra behandling. Slutligen finns en möjlighet att trilogsamtal inleds tidigt i andra behandlingen, det vill säga efter Europaparlamentets första ståndpunkt men före rådets första ståndpunkt. En trilog kan då leda till att rådet bakar in trilogkompromissen i sin första ståndpunkt, varpå Europaparlamentet direkt kan anta rådets första ståndpunkt i sin andra behandling.

¹⁶ Europaparlamentets arbetsordning, punkt 2 i bilaga XX: Uppförandekod för förhandlingar i det ordinarie lagstiftningsförfarandet https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-8-2015-01-01-ANN-20_SV.html

¹⁷ de Ruiter, Rik & Neuhold, Christine, ”Why is fast track the way to go? Justifications for early agreement in the co-decision procedure and their effects”, *European Law Journal*, 18:4, 2012, 536–554.

4. Trilogen förändrar beslutsfattarnas arbetssätt – men hur?

Som nämns ovan pekar mycket på att trilogen har konsoliderats som lagstiftande praxis, vilket har lett till en informalisering av lagstiftningsprocessen. En teori om varför EU:s institutioner väljer informella processer framför formella är att aktörerna är överens om att de formella processerna kan leda till störningar, varpå det uppstår nyttor om man undviker de formella processerna. I en EU-politisk kontext riskerar störningarna ofta att uppstå på nationellt plan, det vill säga i de fall medlemsländerna ser sig nödgade att avvika från nationella linjer till förmån för kompromisser på EU-nivå.¹⁸ Detta kan bidra med förståelse för varför det passar medlemsstaterna att delta i triloger: genom de stängda förhandlingsrummen slipper medlemsstaterna att röja för sina medborgare varför de har behövt offra nationella preferenser i förhandlingarna.

4.1 Kommissionens arbetssätt i huvudsak oförändrat

Kommissionens roll i beslutsprocessen förändras inte nämnvärt av trilogförfarandet. Kommissionens uppgift är att företräda det ursprungliga lagförslaget och att godkänna de ändringar som föreslås av Europaparlamentet och rådet. I den informella beslutsprocessen bibehåller kommissionen samma roll genom hela beslutsprocessen under trilogförhandlingar, i motsats till den formella processen. Kommissionen behåller därmed möjligheten att under processens gång dra tillbaka lagförslaget ifall ändringarna anses avvika för mycket från ursprungsförslaget. Detta ger kommissionen incitament till att delta aktivt i de informella förhandlingarna.

Kommissionen representeras oftast av tjänstemän på hög nivå, genom ställföreträdande generaldirektörer och enhetscheferna, samt deras stödpersonal. En intern grupp vid kommissionen, gruppen för interinstitutionella förbindelser (GRI), ansvarar för att ändra kommissionens ståndpunkter vid de interinstitutionella förhandlingarna. Kommissionen deltar med andra ord aktivt i trepartsmötena genom att medla mellan lagstiftarna och samtycka till viktiga ändringar i kommissionens lagstiftningsförslag som medlagstiftarna är överens om. Här är det viktigt att ha i åtanke att det är

kommissionen som initierar EU:s lagstiftning, med effekten att alltför omfattande ändringsförslag inte alltid godkänns av kommissionen.

4.2 Europaparlamentet har gjort flest anpassningar

Som nämns ovan har Europaparlamentet varit lika pådrivande i användandet av trilogen som rådet har varit. Men parlamentet är också den institution som har gjort störst förändringar i sättet som det förbereder sin förhandlingsposition med anledning av trilogprocesserna. Parlamentet har framför allt gjort anpassningar för att motverka effekterna av att trepartsmötena flyttar den politiska konflikten bort från utskotten och plenarsammanträdet till mötesrum där färre representanter för parlamentet deltar. I ljuset av detta har man övergått från att endast ett fåtal representanter deltar i trilogsamtalen till att Europaparlamentet idag kan representeras av upp till trettio personer. Detta innebär att parlamentets delegation oftast är den största i jämförelse med rådets och kommissionens delegationer.

"Parlamentets anpassningar beror på att institutionen är medveten om sin roll som bärare av demokratisk legitimitet i EU:s politiska system [...]"

Parlamentets anpassningar beror på att institutionen är medveten om sin roll som bärare av demokratisk legitimitet i EU:s politiska system och därför extra känslig mot kritiken om att trilogprocessen påverkar EU:s representativa demokrati i negativ riktning (mer om detta i avsnitt 6). I motsats till Europaparlamentet har de mellanstatliga förhandlingarna i rådet en tradition av sekretess, varför trilogens effekter för öppenheten i beslutsprocessen inte tenderar att leda till samma kritik i rådet.

I Europaparlamentets, rådets och kommissionens gemensamma handbok för utformning av akter som omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet från 2007 nämns trilogen i konkreta ordalag. Men det var först år 2012 som

¹⁸ Kleine, *Informal Governance in the European Union*, 102.

Europaparlamentet helt ändrade sin arbetsordning för att göra det möjligt för kammaren att utöva tillräcklig tillsyn över de utskottsbetänkanden som godkänts som förhandlingsmandat i trillogprocesser.

En annan central förändring gjordes redan i trillogens tidiga skede när en kritik väcktes mot att rapportörerna – med ansvar att föredra institutionens föreslagna ståndpunkt – hade ett avgörande ansvar för hela Europaparlamentets ståndpunkt under trillogförhandlingar. Rapportörerna fick på så sätt ”dubbla hattar”, genom att de både skulle förbereda ståndpunkten och därefter förhandla om den i samtal med företrädare för rådet och kommissionen.

Numera är fler aktörer delaktiga när parlamentets trillogmandat tas fram.¹⁹ Genom denna reform gjordes exempelvis utskottsordföranden till ordinarie deltagare i trillogförhandlingarna. Därtill breddade man representationen i Europaparlamentets förhandlingsgrupp till att bestå av utskottsordföranden, rapportören och skuggrapportörerna.²⁰ Enligt parlamentets nu gällande arbetsordning ska de skuggrapportörer som önskar kunna delta, oavsett politisk grupptillhörighet. 2012 års reform har följts upp av ännu en reviderad version 2017 av parlamentets arbetsordning med syftet att öka insynen i de interinstitutionella lagstiftningsförhandlingarna.²¹

I en resolution om allmänhetens tillgång till EU:s handlingar från 2016 kritiserade Europaparlamentet den gällande ordningen för trepartsmötenas effekt på allmänhetens tillgång till handlingar. Parlamentet menade bland annat att trepartsmötena begränsar medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar från sina representanter och att de riskerar att skapa en obalans mellan resursstarka och icke resursstarka intressegrupper. Den sistnämnda gruppen har oftast svårare att få del av läckta trillogdokument än den förstnämnda gruppen. Parlamentet

uppmnade institutionerna att säkerställa större insyn i trepartsmötena, samtidigt som institutionen underströk vikten av att medlagstiftarna har ett visst tankeutrymme (”space to think”) i beslutsprocessen.²²

”I en resolution om allmänhetens tillgång till EU:s handlingar från 2016 kritiserade Europaparlamentet den gällande ordningen för trepartsmötenas effekt på allmänhetens tillgång till handlingar.”

4.2.1 Hur tar Europaparlamentet fram sitt trillogmandat?

Flera av de ovan nämnda reformerna i Europaparlamentets arbetsordning har handlat om att skapa en ordning för hur Europaparlamentets trillogmandat kan bli så offentligt som möjligt och ha största möjliga stöd av kammaren. Förfarandena för hur ett trillogmandat tas fram skiljer sig åt beroende på om de informella samtalen äger rum redan i första behandlingen av kommissionens lagförslag eller om de initieras under andra behandlingen av lagförslaget.

Om en trillogförhandling ska inledas *innan* Europaparlamentet har antagit sin första ståndpunkt tas ett förhandlingsmandat för en trillogprocess fram på följande sätt: det ansvariga utskottet utreder kommissionens lagförslag och antar därefter sitt betänkande med enkel majoritet. Utskottet står då inför att fatta beslut om att inleda trillogförhandlingar direkt med betänkandet som mandat (då med kvalificerad majoritet i utskottet) eller att lägga fram det i kammaren. Om utskottet tar betänkandet till kammaren kan det erhålla sitt trillogmandat från kammaren. Om utskottet i stället beslutar att inleda en trillogförhandling

¹⁹ Reh, Christine, Héritier, Adrienne, Bressanelli, Edoardo & Koop, Christel, ”The informal politics of legislation: Explaining secluded decision-making in the European Union”, *Comparative Political Studies*, 46:9, 2013, 1112–1142.

²⁰ Artikel 70 till 74 i Europaparlamentets arbetsordning, nionde valperioden, februari 2020.

²¹ Den reviderade versionen av parlamentets arbetsordning, 16 januari 2017. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-8-2017-01-16-RULE-025_SV.html

²² Europaparlamentets resolution av den 28 april 2016 om allmänhetens tillgång till handlingar (artikel 116.7 i arbetsordningen) åren 2014–2015 (2015/2287(INI)), Bryssel: Europaparlamentet. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A52016IP0202>

direkt ska detta tillkännages för kammaren som ska få en chans att invända mot utskottets beslut. Ett ”medelhögt” tröskelvärde i kammaren avgör om utskottets beslut ska bli föremål för en omröstning i kammaren (kallas också plenum).²³ Om kammaren med enkel majoritet röstar ja till betänkandet kan detta användas som förhandlingsmandat i trilogprocessen. Vid ett nej kan mandatet motsatsvis inte användas och då blir i stället Europaparlamentets ståndpunkt en fråga för hela kammaren att diskutera tillsammans. Följden blir då också att några informella samtal med rådet och kommissionen inte kan genomföras i första behandlingen. Om ingen begär att utskottets beslut ska prövas kan utskottet gå vidare till trilogförhandlingen med betänkandet som mandat.

Om det ansvariga utskottet i stället vill inleda en trilogprocess *efter* det att parlamentet i kammaren har antagit sin formella ståndpunkt vid första behandlingen, men innan rådet slutför sin första behandling (så kallade tidiga andrabehandlingsförhandlingar) blir det en annan ordning för hur trilogmandatet i Europaparlamentet tas fram. I detta fall är kammarens uppfattning redan förankrad, genom den formella ståndpunkt som Europaparlamentet antog i sin första behandling. Utskottet kan då med kvalificerad majoritet besluta att inleda en trilogprocess med parlamentets ståndpunkt från första behandlingen som förhandlingsmandat. I detta fall räcker det för utskottet att tillkänna för kammaren att det beslutat att inleda trilogförhandlingar.

Om institutionerna slutligen i stället vill inleda trilogförhandlingen i andra behandlingen, det vill säga efter det att rådet har antagit sin första ståndpunkt, behöver Europaparlamentets ansvariga utskott endast en enkel majoritet för att kunna inleda trilogförhandlingar. Det är då fortsatt parlamentets ståndpunkt vid första behandlingen som ligger till grund för trilogmandatet, men

utskottet får anta vissa ändringsförslag. Sådana ändringsförslag får dock inte handla om det ursprungliga förslaget till lagstiftningsakt eller parlamentets ståndpunkt vid första behandlingen. Det bör här uppmärksammas att det slutligen alltid är kammaren som antar Europaparlamentets ståndpunkt, varpå kompromisserna under trilogförhandlingarna kan förkastas av kammaren.²⁴

4.3 Rådets arbetsformer: marginella förändringar

Det roterande ordförandeskapet sköter förhandlingarna med Europaparlamentet för rådets räkning, i enlighet med fastställt mandat. Rådets generalsekretariat deltar även i trilogens tidiga stadium.

”Det roterande ordförandeskapet sköter förhandlingarna med Europaparlamentet för rådets räkning [...]”

Till skillnad från Europaparlamentet har rådet inte antagit bestämmelser (rules of procedure) för trilog i formell mening, men institutionen har utvecklat praktiska rutiner för beredning och återrapportering.²⁵ Dessa rutiner överförs genom samarbete mellan de roterande ordförandeskapen och i samordning med rådets generalsekretariat. Inom rådet anses denna avsaknad av formella regler och dokumentation ge välbehövlig flexibilitet.²⁶

Arbetsmetoderna inom rådet har traditionellt varit kompromissinriktade i så måtto att omröstningar oftast tas med enhällighet. Dessa metoder understöds i sin tur av normer och ömsesidiga förväntningar ämnade att sammanjämka olika intresseriktningar, vilket har präglat rådets samtliga nivåer – från arbetsgrupper till ministernivå. Under det senaste decenniet har arbetsmetoderna

²³ Ett lågt tröskelvärde: en tjugondel av parlamentets ledamöter eller en politisk grupp. Ett medelhögt tröskelvärde: en tiondel av parlamentets ledamöter, som utgörs av en eller flera politiska grupper eller enskilda ledamöter, eller en kombination av båda. Ett högt tröskelvärde: en femtedel av parlamentets ledamöter, som utgörs av en eller flera politiska grupper eller enskilda ledamöter, eller en kombination av båda.

²⁴ Handbok om det ordinarie lagstiftningsförfarandet – En handbok om parlamentets roll som medlagstiftare, 2017, 30–37. <http://www.epgencms.europa.eu/cmsdata/upload/217305ef-7d5d-4b1a-903a-c177a00a48b2/handbook-olp-sv.pdf>

²⁵ Dionigi & Koop, ”Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty”.

²⁶ Ibid.

emellertid utmanats. Färre beslut tas med enhällighet och andra implicita och explicita former av protest är mer frekventa. Medlemsstaterna fokuserar nu alltmer på olika informella sätt att kontrollera att ordförandeskapet håller den gemensamma linjen.²⁷

4.3.1 Hur tar rådet fram sitt trilogmandat?

I en trilogförhandling representeras rådet av den medlemsstat som innehar det roterande ordförandeskapet. Det innebär att rådet måste skapa ett förhandlingsmandat åt detta medlemsland innan rådet kan delta i en trilogförhandling. Utformningen av mandatet kan ofta ske på arbetsgrupp-nivå men bekräftas alltid av Coreper.

Till skillnad från Europaparlamentet, där utskotten ansvarar för trilogmandaten, finns det inga formella krav på vilken "nivå" som ska anta rådets förhandlingsmandat vid första behandlingen (på Coreper- eller ministernivå). Numera antar rådet dock allt fler mandat i form av en allmän riktlinje. I dessa sammanhang tillämpas kvalificerad majoritetsröstning, även om det i praktiken inte sker någon.²⁸ Det nära samarbetet mellan Coreper och arbetsgrupperna har stärkt förtroendebanden dem emellan, vilket har underlättat utformningen av mandaten. När Coreper och arbetsgrupperna har ett förslag till mandat presenteras det för ordförandeskapet som en allmän inriktning för mandatet, kantat av vissa röda linjer inför förhandlingarna med Europaparlamentet.

Medlemsstaternas ståndpunkter har tidigare noterats detaljerat genom ett fotnotssystem i dokumenten. På så sätt hålls samtliga medlemsstater medvetna om avstånden dem emellan. Detta tillvägagångssätt har underlättat konsensusbyggande samt begränsat risken för att informationen koncentreras till en enskild aktör. Fotnotssystemet har dock övergivits i hög utsträckning, främst av hänsyn till effektivitet och konfidentialitet. Ståndpunkter från 27 medlemsstater skapar omfattande dokumentationsbörda, men det finns också nationell motvilja mot att ländernas ståndpunkter

offentliggörs. Den allmänna inriktningen är nämligen en offentlig handling som kan begäras ut av allmänheten.²⁹

"[...] det finns också nationell motvilja mot att ländernas ståndpunkter offentliggörs."

Utvecklingen mot medlemsstaternas ökade ovilja att skriftligen dela sina ståndpunkter i fyrcolumnaren har fått återverkningar på hur mandatet tas fram. Mandaten utvecklas alltmer mellan å ena sidan rådssekretariatet och det roterande ordförandeskapet och å andra sidan de nationella delegationerna. Dessa bilaterala förhandlingar ger större manöverutrymme och frihet åt ordförandeskapet att hantera nationella delegationer. Coreper har intagit en tydlig roll i utformningen av mandatet då graden av politisk känslighet har ökat i många frågor. Detta kan inte minst spåras till att Lissabonfördraget inkluderade Coreper II och jordbruksfrågorna i medbestämmandeprocessen.³⁰ Forskningen pekar på att denna utveckling införde nya arbetsformer i rådet, vilket bland annat har skapat ett brett spektrum av kontakter mellan nationella parlament och Europaparlamentets ledamöter. De senare har i sin tur numera också fler kontaktytor med nationella delegationer.³¹

5. Varför triloger? Perspektiv från forskningen

Vi har nu beskrivit hur arbetsformerna i institutionerna förändras av att beslutsfattarna deltar i triloger. I detta avsnitt sammanfattas den huvudsakliga statsvetenskapliga forskningen om trilogens påverkan på institutionerna. En utgångspunkt i forskningen är att förändringar i maktbalanserna mellan institutionerna (de interinstitutionella relationerna) också medför förändringar *inom* institutionerna. I avsnittet redogörs även för EU-domstolens rättspraxis samt Europeiska ombudsmannens utlåtanden med betydelse för trilogprocessen.

²⁷ Brandsma, Gijs Jan, Dionigi, Maja K., Greenwood, Justin & Roederer-Rynning, Christilla, "Trilogues in Council – disrupting the diplomatic culture", *Journal of European Public Policy*, 28:1, 2020, 10–31.

²⁸ Handbok om det ordinarie lagstiftningsförfarandet, 35.

²⁹ Brandsma, Dionigi, Greenwood & Roederer-Rynning, "Trilogues in Council – disrupting the diplomatic culture".

³⁰ Coreper II omfattar ekonomi och finanspolitik, rättsliga och inrikes frågor, allmänna frågor och utrikes frågor.

³¹ Roederer-Rynning & Greenwood, "The culture of trilogues".

Det bör inledningsvis nämnas att även om det finns en del studier om trilogens påverkan på många forskare att det är ett svårstuderat område. Ett skäl är att forskare har svårt att få tillgång till tillförlitliga data. Utan insyn i de informella förhandlingsrummen kan en utomstående forskare exempelvis inte veta om de skriftliga beslutsunderlagen återger institutionernas faktiska preferenser eller om det finns strategiska skäl bakom formuleringarna.³² I litteraturen har man därför framför allt tagit ett bredare grepp om medbestämmandeförfarandet och studerat dess effekter för dels arbetsformerna i EU:s lagstiftande församlingar, dels den institutionella balansen. Man har också gjort fler studier av trilogens påverkan på Europaparlamentet än av dess påverkan på rådet. Detta förklaras inte minst av att trilogens förväntas återspegla rådets befintliga förhandlingskultur, varpå färre effekter i rådet förväntas.

5.1 Kommissionen strävar efter inflytande och kvalitet i lagstiftningen

Som nämns ovan har kommissionens arbetsmetoder inte påverkats nämnvärt av trilogprocessen. Institutionen deltar i de informella förhandlingarna i egenskap av initiativtagare till lagstiftningen som förhandlas. I detta ligger att företräda lagförslaget och att "acceptera" de ändringar som beslutsfattarna föreslår. Kommissionen har exklusiv initiativrätt till europeisk lagstiftning, vilket gör att den kan mota bort ändringsförslag som bedöms ligga för långt bort från ursprungsförslaget. I lagstiftarnas första och andra behandling av lagförslagen är kommissionens inflytande i beslutsprocessen mycket stort: få ändringsförslag kan antas som slutlig lagstiftning om kommissionen inte har godkänt dem på förhand. Studier visar att Europaparlamentets ändringsförslag med mycket stor sannolikhet (88 procent) kommer att avvisas av rådet om kommissionen inte godkänner

ändringsförslaget. Motsatsvis är det mycket troligt (83 procent) att rådet antar ändringarna om kommissionen i stället godkänner dem.³³ Det har till och med hänt att kommissionen har drivit en ogiltighetstalan i EU-domstolen mot lagstiftarna (och vunnit) med argumentet att beslutsfattarna har antagit lagstiftning som strider mot kommissionens lagförslag.³⁴ EU-domstolens dom återspeglar att fördraget föreskriver en rollfördelning mellan EU:s institutioner och att rollerna enligt domstolen måste respekteras för att inte störa den institutionella balansen.

"EU:s informella beslutsprocess aktualiserar frågan om hur trilogens påverkar kommissionens och lagstiftarnas många initiativ och löften om bättre lagstiftning."

EU:s informella beslutsprocess aktualiserar frågan om hur trilogens påverkar kommissionens och lagstiftarnas många initiativ och löften om bättre lagstiftning. Här finns skäl att påminna om kommissionens strävanden om att förbättra lagstiftningskvaliteten och om varför dessa initiativ togs i början av 2000-talet. 2001 antog kommissionen en vitbok om styrelseformerna som bland annat innehöll förslag om hur kvaliteten i lagstiftningen kunde förbättras.³⁵ Vitboken har följts upp genom att kommissionen, Europaparlamentet och rådet har kommit överens om rutinerna för lagstiftningsprocessen inom ramen för interinstitutionella avtal.³⁶ Avtalen, som uppdateras med jämna mellanrum, är inte rättsligt bindande, men de ger en bild av hur institutionerna själva ser på sitt samarbete under beslutsprocessen. En särskilt intressant aspekt är

³² Se bl.a. Farrell, Henry & Héritier, Adrienne, "Formal and informal institutions under codecision: Continuous constitution-building in Europe", *Governance*, 16:4, 2003, 577–600; Roederer-Rynning, Christilla & Schimmelfennig, Frank, "Bringing codecision to agriculture: a hard case of parliamentarization", *Journal of European Public Policy*, 19:7, 2012, 951–968.

³³ Chalmers, Damian, Davies, Gareth & Monti, Giorgio, *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, 120.

³⁴ Se exempelvis mål C687/15 kommissionen mot rådet, ECLI:EU:C:2017:803.

³⁵ Styrelseformerna i EU – Vitbok, KOM(2001) 428 slutlig – EGT C 287, 12.10.2001, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:SV:PDF>.

³⁶ Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om bättre lagstiftning, 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>

avtalens skrivelser om konsekvensbedömningar som ska genomföras och biläggas alla lagförslag från kommissionen. Dessa bedömningar ger bland annat underlag till lagförslagets konsekvenser i ekonomiska, sociala och miljömässiga hänseenden. Underlagen anses viktiga för lagstiftarna, då de återspeglar fördelar och nackdelar med lagförslagen.³⁷ Kommissionen har också inrättat en granskningsnämnd som uttalar sig om substansen i konsekvensbedömningar, som ett ytterligare led i att förbättra kvaliteten.

2015 uttryckte kommissionen oro för att medlagstiftarna under trilogförhandlingar förbiser vikten av att följa upp effekterna som deras ändringsförslag har på konsekvensbedömningarna.³⁸ Detta ledde fram till en skrivelse i det nya interinstitutionella avtalet från 2016 om att lagstiftarna fullt ut ska beakta kommissionens konsekvensbedömningar ifall de föreslår väsentliga ändringar av lagförslagen under beslutsprocessen. Här kan tilläggas att lagstiftarna gjorde en vagare skrivning av kommissionens ursprungliga förslag om krav på att systematiskt motivera ändringsförslag. De förtydligade också att lagstiftarna själva avgör vad som är en väsentlig ändring av lagförslaget.

5.2 Triloger gör Europaparlamentet till en mer pragmatisk lagstiftare

En viktig utgångspunkt för institutionernas vilja att frångå den formella beslutsprocessen och i stället välja den informella beslutsprocessen är givetvis att de har någonting att vinna. Forskningsrön pekar på att trilogerna över tid har stärkt Europaparlamentets identitet som reell lagstiftare i förhållande till rådet, men också i sina färdigheter inom informella politiska kontakter. Detta förklaras bland annat av att Europaparlamentets sekretariat idag har bättre förmåga att hjälpa institutionen i trilogförhandlingar.³⁹

"Forskningsrön pekar på att trilogerna över tid har stärkt Europaparlamentets identitet som reell lagstiftare i förhållande till rådet [...]"

Forskningen ger dock inget gediget stöd för att Europaparlamentet med sitt breda spektrum av partipolitiska intressen på ett generellt plan förmår matcha rådets inflytande, som dessutom tenderar att bli ännu mer konsensusinriktat genom trilogförhandlingar.⁴⁰ Viss forskning tyder ändå på att Europaparlamentet lyckas med detta: i en studie mättes exempelvis parlamentets inflytande över den slutgiltiga lagstiftningsakten genom studier av 1 567 lagstiftningsärenden i 470 olika ändrade lagförslag under det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Forskarna frågade sig hur stor skillnaden var mellan Europaparlamentets första ståndpunkt och den slutliga lagstiftningsakten, under förväntan att den formella ståndpunkten var färgad av de informella kompromisserna mellan lagstiftarna. Resultatet visade att Europaparlamentet var framgångsrikt i 65 procent av ärendena och mindre framgångsrikt i 35 procent. Framgångarna spände över olika politikområden, exempelvis jordbruk (47 procent), energi och transport (61 procent) och allmänna frågor (89 procent).⁴¹ Som nämns ovan är dessa studier dock svåra att genomföra eftersom forskarna aldrig kan vara riktigt säkra på att beslutsunderlagen återspeglar institutionernas faktiska preferenser. Denna studie tyder dock på att Europaparlamentet i många fall är framgångsrikt i sina trilogförhandlingar, med vissa variationer beroende på politikområde.

Det finns också forskning om hur Europaparlamentets interna organisation påverkas av trilogerna. I de tidiga studierna om maktförhållandena i Europaparlamentet fokuserade man på "relais actors", det vill säga de aktörer som

³⁷ Wessman, Peter "Lagstiftningsarbetet i Europeiska Unionen – utvecklingen efter Sveriges EU-anslutning", *Ny Juridik*, 2014, 48.

³⁸ Europeiska kommissionen COM(2015) 215 final, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU-agenda, 8. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A52015DC0215>

³⁹ Roederer-Rynning, Christilla & Greenwood, Justin, "The European Parliament as a developing legislature: coming of age in trilogues?", *Journal of European Public Policy*, 24:5, 2017, 735–754.

⁴⁰ Haag, "Bargaining power in informal trilogues".

⁴¹ Kardasheva, Raya, Trilogues in the EU legislature, 30 april 2012, <https://ssrn.com/abstract=2119912>

representerar sina institutioner i trilogerna och på så sätt kan få ett ökat politiskt inflytande.⁴²

Utgångspunkten för dessa studier var att maktförhållandena inom Europaparlamentet påverkades genom trilogerna, genom att rapportörerna fick representera parlamentet i förhandlingarna.⁴³ Rapportörernas roll utmanade inte minst utskottsordförandenas roller samt Europaparlamentets vice talmän. Mot denna bakgrund förväntade sig forskarna en hög grad av konflikt mellan dessa aktörer. I senare forskning har man dock konstaterat att rapportörerna inte har ett självklart maktövertag i relation till exempelvis skuggrapportörer och utskottens ordförande. Efter 2009 års reform av Europaparlamentets arbetsformer manifesteras också detta skifte genom att Europaparlamentet i trilogförhandlingar nu representeras av "förhandlingsteam" i stället för som tidigare av rapportören.

I en studie från 2019 har några forskare också undersökt möjligheten för euroskeptiska partigrupper och ledamöter att utöva inflytande i trilogsamtal. Deras forskning visar två resultat. För det första: de som uppfattas som "mjuka" EU-skeptiker har till stor del integrerats i det dagliga lagstiftningsarbetet, medan ledamöter från de "hårda" EU-skeptiska grupperna till stor del har lämnats utanför trilogens samtalsrum. För det andra: förekomsten av euroskeptiska partier i Europaparlamentet har fördjupat informaliteten inom parlamentet. Detta sker genom att aktörer med ansvar för parlamentets trilogmandat tar på sig rollen att skilja mellan tolererbara respektive icke-tolererbara euroskeptiker (*cordon sanitaire*). Detta innebär att också "pragmatiskt" lagda

hårda euroskeptiska ledamöter kan uteslutas från trilogsammanhang.⁴⁴

"[...] förekomsten av euroskeptiska partier i Europaparlamentet har fördjupat informaliteten inom parlamentet."

En annan studie pekar dock på att trilogerna även kan öka politiseringen av frågorna, i synnerhet genom att den triggat intresseorganisationer och icke-statliga aktörer till att utöva påtryckningar på lagstiftarna.⁴⁵

5.3 Rådets interna relationer förändras

Eftersom trilogerna under de senaste tjugo åren har blivit EU:s dominerande lagstiftningsförfarande har även rådets interna dynamik i beslutsprocessen förändrats som följd. Den tidiga forskningen pekade på att rådet var den dominerande institutionen i trilogprocessen, i kraft av sina resurser, sin diplomatiska kultur och sin förmåga att smida tydliga mandat. Trilogerna ansågs till en början vara utformade på ett sätt som passade rådets arbetsstruktur och resurser, och var därmed till dess fördel som lagstiftare.⁴⁶ Under millennieskiftet var rådet en tydlig tillskyndare av tidiga överenskommelser genom trilogsamtal. Det ordinarie förfarandet sågs som en oförutsägbar och svårhanterlig process.

Mer uppdaterade forskningsrön hävdar dock att rådets dominerande position i processen är förbi och att Europaparlamentet har blivit en

⁴² För mer information och analys om sammansättningen av Europaparlamentets förhandlingsteam, se bl.a. Reh, Christine, "Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation", *Journal of European Public Policy*, 21:6, 2014, 822–841; Héritier, Adrienne & Reh, Christine, "Codecision and Its Discontents: Intra-Organisational Politics and Institutional Reform in the European Parliament", *West European Politics*, 35:5, 2012, 1134–1157; Ripoll Servent, Ariadna, "Co-decision in the European Parliament: Comparing Rationalist and Constructivist Explanations of the Returns Directive", *Journal of contemporary European Research*, 7:1, 2011; Roederer-Rynning & Greenwood, "The culture of trilogues" och "Bringing codecision to agriculture".

⁴³ Farrell, Henry & Héritier, Adrienne, "Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making. Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council", *Comparative Political Studies*, 37:10, 2004, 1184–1212.

⁴⁴ Ripoll Servent, Ariadna, & Panning, Lara, "Euro-skeptics in trilogue settings: interest formation and contestation in the European Parliament", *West European Politics*, 42:4, 2019, 755–775.

⁴⁵ Brandsma, Dionigi, Greenwood & Roederer-Rynning, "Trilogues in Council – disrupting the diplomatic culture".

⁴⁶ Ibid.

mer solid lagstiftningsaktör.⁴⁷ Erfarenheterna av trilogförfarandet har intensifierat relationen mellan institutionerna, och relationerna inom rådet har också förändrats.

Vad gäller rådets interna relationer, ledde den ökade användningen av medbestämmandeförfarandet inledningsvis till en ökad politisering i rådet.⁴⁸ Skälet till detta var att Europaparlamentets tydliga inflytande över den europeiska lagstiftningen gav återverkningar i medlemsstaterna, som reagerade genom att inte minst öka ministrarnas deltagande i rådets beslutsprocess. Detta har dock avtagit med tiden, eftersom rådsmedlemmarna på ett relativt tidigt stadium behöver ställa sig bakom den allmänna inriktningen under trilogförhandlingar i syfte att göra det möjligt för ordförandeskapslandet att inleda triloger. En effekt av trilogförhandlingarna är med andra ord att ministrarnas deltagande i framtagandet av rådets ståndpunkter minskar.⁴⁹ Många experter som deltar i rådet upplever dock inte att triloggen har lett till att ordförandeskapslandet har fått mer inflytande över rådets ståndpunkt. Snarare förmår rådet att se till det gemensammas bästa genom att agera ”honest broker”.

Forskning har kopplat ihop ordförandeskapets roll och plikter med incitamentet att nå tidiga överenskommelser. Rollen för den medlemsstat som innehar det roterande ordförandeskapet är att nå effektiva och handgripliga resultat i lagstiftningsprocessen. Utöver att samla in rådets synpunkter för att fastställa ett förhandlingsmandat finns det därmed också ett incitament att nå tidiga överenskommelser med Europaparlamentet för att på så sätt nå sina uppställda mål.⁵⁰

Bilden av den begränsade politiseringen styrks delvis av forskningen, men det finns också ny forskning som pekar på att bilden kan ha förändrats. De forskningsrön som styrker bilden utgår nämligen från att rådets arbetsmetoder är ”konsensusinriktade”, exempelvis genom att ståndpunkter oftast beslutas med enhällighet.

Som också nämns tidigare (se avsnitt 4.3) har emellertid olika former av protester blivit mer vanliga i rådssammanhang (skriftliga och muntliga uttalanden, nej-röster etc.). Dessa mer manifesta uttryck för oenighet i rådet styrks också av statistiken över omröstningar i rådet under senare tid. 2009 antogs mer än 90 procent av rådets ståndpunkter utan omröstningar, medan siffran hade minskat med 20 procentenheter 2018.⁵¹

”Såväl expertutlåtanden som studier bekräftar bilden att ordförandeskapet inte har någon politisk fördel av att företräda rådet i trilogförhandlingar.”

I rådet uppstår ett annat slags ”balanserande” effekt genom att det ställs krav på att ett ordförandeskap förmår representera samtliga medlemsstater och undviker att företräda sig själv. Experter vittnar om att de ordförandeskap som anses driva en egen agenda i trilogprocessen brukar få motsatt effekt: ordförandeskapet är fullt medvetet om förväntningarna på dess lojalitet, vilket tenderar att begränsa landets eget inflytande i en trilogprocess till förmån för majoriteterna i rådet. Såväl expertutlåtanden som studier bekräftar bilden att ordförandeskapet inte har någon politisk fördel av att företräda rådet i trilogförhandlingar.⁵²

I avsnitt 4.3 nämndes den förändrade relationen mellan rådsmedlemmarna och ordförandeskapet inom ramen för triloggen. Forskningen pekar på en tilltagande informalisering av kontrollen av ordförandeskapet, vilken går bortom ordförandeskapets återskriftningsfunktion. Triloggen har blivit en mer genomtränglig plats för andra aktörer genom den gradvisa framväxten av nya nätverk i Europaparlamentet. Dessa nätverk leder information mellan institutionella aktörer och icke-institutionella aktörer. Medlemsstaterna i rådet har också bidragit till denna utveckling.

⁴⁷ Roederer-Rynning & Greenwood, ”The culture of trilogues”.

⁴⁸ Häge, Frank M. & Naurin, Daniel, ”The effect of codecision on Council decision-making: informalization, politization and power”, *Journal of European Public Policy*, 20:7, 2013, 953–971.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ de Ruiter & Neuhold, ”Why is fast track the way to go?”.

⁵¹ Brandsma, Dionigi, Greenwood & Roederer-Rynning, ”Trilogues in Council – disrupting the diplomatic culture”.

⁵² Rasmussen & Reh, ”The consequences of concluding codecision early”.

Detta innebär dock inte nödvändigtvis en högre grad av transparens för medborgarlig insyn, utan snarare att rådet är en mer tillgänglig zon för andra aktörer – alltså högre grad av informalitet. Detta får återverkningar på hur rådet agerar inom ramarna för trilogerna och för relationen mellan rådet och det roterande ordförandeskapet. Således har den informalitet som är ett kännetecken för trilogens funktionssätt också blivit ett påtagligt drag inom rådet. Det har skapat större kontaktytor med Europaparlamentet och andra aktörer som hjälper rådsmedlemmar att övervaka trilogprocessen.⁵³

Forskare pekar däremot ut ett kvarstående problem med lagstiftningens ”förkokande” i trilogförhandlingarna, nämligen den bristfälliga och ofta icke-existerande återrapporteringen från trilogerna till de instanser som har i uppgift att överse och kontrollera dem. Detta innebär en krock mellan formell och informell logik: trilogerna är förvisso informella förhandlingar, men de måste också passera dessa formella kontrollinstanser. Trots att rådet uppvisar informell genomtränglighet kompenserar detta inte för bristen på formell transparens. Kommissionens reformer på det här området inom ramen för bättre lagstiftning har satts i stå på grund av pandemin.⁵⁴

5.4 EU-domstolens och Europeiska ombudsmannens syn på trilogen

EU-fördraget innehåller tydliga regler om krav på en viss öppenhet i beslutsprocessen. Dessa krav har med tiden ökat, vilket framgår såväl av de senaste fördragsändringarna som av en förordning från 2001 om tillgången till allmänna handlingar från EU:s institutioner. EU-domstolens rättspraxis har också fördjupat kraven på ökad tillgång till EU:s handlingar.⁵⁵ I Lissabonfördraget återfinns bestämmelserna på flera platser och föreskriver bland annat att: i) medborgare ska ha rätt att delta i unionens demokratiska liv (artikel 10.3 FEU), ii) besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt (artikel 1 FEU), iii) institutionerna ska föra en öppen, tydlig

och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället (artikel 11.2 FEU), iv) unionens organ ska utföra sitt arbete så öppet som möjligt (artikel 15 FEUF), v) Europaparlamentets och rådets sammanträden ska vara offentliga (artikel 15.2 FEUF) och vi) enskilda ska ha rätt till tillgång till institutionernas allmänna handlingar (artikel 15.3 FEUF).

”EU-fördraget innehåller tydliga regler om krav på en viss öppenhet i beslutsprocessen.”

Trots de många skrivningarna om medborgarnas rätt till insyn och deltagande i EU:s beslut dyker frågan om institutionernas utrymme att undanhålla beslutsunderlag från allmänheten med jämna mellanrum upp i EU-domstolen. När en sådan talan väcks sker det genom att enskilda har nekats tillgång till handlingarna, varpå de ber EU-domstolen om en överprövning av institutionernas beslut. I breda ordalag kan EU-domstolens rättspraxis sedan 2001 års förordning antogs sammanfattas på följande sätt: EU:s institutioner måste ha ett visst utrymme att begränsa allmänhetens tillgång till handlingar,⁵⁶ men när detta utrymme tillämpas krävs att institutionerna – i varje enskilt fall – motiverar varför tillgången begränsas. Motiveringen får inte utgå från att det finns en ”hypotetisk” risk att utlämnandet skadar EU, utan det måste finnas en reell risk.⁵⁷

Kopplingen mellan EU-förordningen om allmänhetens tillgångar till handlingar från EU och trilogen är att de informella förhandlingarna förs i syfte att flytta förhandlingarna till slutna rum för att förenkla beslutsfattandet. Således går det att ifrågasätta om handlingar som tas fram i samband med triloger blir officiella i den bemärkelse som förordningen föreskriver. Det rättsfall som har haft störst betydelse för den rättsliga bedömningen om huruvida triloger kan erkännas förenliga med EU:s fördrag är *De*

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Greenwood, Justin, Brandsma, Gijs Jan, Ripoll Servent, Ariadna & Roederer-Rynning, Christilla, ”Trilogue reform: displaced by Covid?”, *Encompass Europe*, 2020.

⁵⁵ Se exempelvis mål T395/13, ECLI:EU:T:2015:648, i vilket tribunalen understryker att handlingar som avser beslutsprocessen ska ges så stor offentlighet som möjligt.

⁵⁶ Se exempelvis mål T-14/98, Hautala mot rådet, para. 72.

⁵⁷ Se exempelvis målen *Kuijer II*, para. 56 och *WWF EPP* para. 39.

Capitani mot Europaparlamentet.⁵⁸ I målet ville klaganden, De Capitani, att tribunalen (EU-domstolens underinstans) skulle ogiltigförklara ett beslut som nekade honom tillgång till innehållet i den fjärde kolumnen av trilogförhandlingarnas ”fyrkolumnare”. Rättsfallet har en ”banbrytande” karaktär i det avseendet att tribunalen slog fast att trilogen är en del av EU:s beslutsprocess, varpå institutionerna lyder under samma skyldigheter att tillgängliggöra beslutsunderlagen i trilogförhandlingar som gäller i den formella beslutsprocessen.

Även andra EU-organ har ingripit för att stävja bristen på transparens i trilogerna, inte minst Europeiska ombudsmannen som kom med ett utlåtande 2016.⁵⁹ I detta rekommenderades bland annat att dokumentation från trilogmöten tillgängliggörs. Medan EU-domstolens fokus oftast ligger på att skydda EU:s konstitutionella principer om demokrati, har ombudsmannen ett tydligare fokus på vad man beskriver som ”administrativa missförhållanden”. Ett exempel på ett administrativt missförhållande är när beslutsfattarna inte offentliggör tidpunkten för trilogförhandlingar.⁶⁰

6. Trilogen i EU:s demokratiska system – problematisering av effekterna

Att EU:s medlemsstater befinner sig i ett komplext politiskt flernivåsystem är ingen nyhet. Så har det sett ut länge och medlemsländerna har också på många sätt anpassat sig därefter. Komplexiteten är mångbottnad: det handlar om medlemsländernas dubbla lojaliteter (bland annat mot hemländerna respektive EU:s överstatliga nivå), om det stora behovet av teknisk expertis i lagstiftningsprocessen (som riskerar att begränsa de förtroendevaldas roll), om tidspress (”the EU must deliver”) och om en uppsjö av europeiska intressen som ska beaktas i en och samma lagstiftning.

Samtidigt sker en gradvis fördjupning av EU:s demokrati genom hittills varje nytt fördrag som antagits, med Lissabonfördraget (2009) som ett slags fanbärare av EU:s fördjupade demokrati. Fördraget gjorde Europaparlamentet till medlagstiftare i nästan allt beslutsfattande på EU-nivå och gav därtill de nationella parlamenten en roll i beslutsprocessen. Fördraget kodifierar också en stor del av EU-domstolens rättspraxis om allmänhetens rätt att få tillgång till beslutsunderlagen. Det är mot denna bakgrund som framväxten av trilogerna bör förstås – en avvägning mellan olika värden i ett EU vars höga krav på såväl demokratisk legitimitet som effektiv styrning reser oundvikliga frågor.

”Det är heller inte bara medborgarnas möjligheter att påverka besluten som utmanas utan även deras förmåga att kontrollera besluten i efterhand.”

Från den utgångspunkten genererar trilogens viktiga värden, samtidigt som den urvattnar andra. När trilogens tillämpas kommer beslutsfattarna överens snabbare – och förmår således leverera viktig EU-politik till sina medborgare. Samtidigt riskerar processen att urvattna transparensen när EU:s lagstiftning görs upp i informella sammanhang, med begränsningar för medborgares och civilsamhällets insyn i beslutsprocessen.⁶¹ I det här sammanhanget definieras transparens som externa aktörers möjligheter att ta del av information från offentlig verksamhet.⁶² En annan risk är att även de folkvalda Europaparlamentarikerna och rådsmedlemmarnas insyn och delaktighet begränsas genom processen. Därmed försvagas även den representativa demokratin.⁶³ Det är heller inte bara medborgarnas möjligheter att påverka besluten som utmanas utan även deras förmåga att kontrollera besluten i efterhand.

⁵⁸ De Capitani mot Europaparlamentet, T-540/15, ECLI:EU:T:2018:167.

⁵⁹ Beslut i ärende OI/8/2015/JAS – Europeiska ombudsmannens beslut om fastställande av förslag som uppföljning av hennes strategiska undersökning OI/8/2015/JAS om insyn i trepartsdialoger.

⁶⁰ Hillebrandt, Maarten Zbigniew & Leino-Sandberg, Päivi, ”Administrative and judicial oversight of trilogues”, *Journal of European Public Policy*, Special edition, 28:1, 2021, 53–71.

⁶¹ Curtin, Deirdre & Leino, Päivi, ”In search of transparency for EU law-making: trilogues on the cusp of dawn”, *Common Market Law Review*, 54:6, 2017, 1673–1712.

⁶² Cucciniello, Maria, Porumbescu, Gregory & Grimmelikhuijsen, Stephan, ”25 years of transparency research: Evidence and future directions”, *Public Administration Review*, 28:1, 2017, 10–31.

⁶³ von Sydow, Göran & Kreiling, Valentin (red.) ”Making EU representative democracy fit for the future”, Sieps, kommande.

Mot denna bakgrund finns det inbyggda värdekonflikter i EU:s demokratiska och konstitutionella system. Denna typ av värdekonflikt har i forskningen formulerats som ”ett trekantsdilemma”, där konstitutionalism, demokrati och effektivitet hamnar i konkurrens med varandra. Ett exempel är att effektivitetsargumentet (som är en bärande tanke i triloganvändningen) inte är förenligt med kraven på demokratiska värden såsom ansvarsutkrävande och öppenhet. Samtidigt förlorar de demokratiskt fattade besluten i värde om de inte kan genomföras effektivt. I detta avsnitt diskuteras några övergripande demokratiska aspekter som berörs av trilogprocessen.

6.1 Färre representanter i lagstiftningsprocessen: utmaning för den representativa demokratin

Trilogförhandlingar fungerar som ett slags komprimerad lagstiftningsförsamling, vilket innebär att antalet representanter som deltar i förhandlingarna (potentiellt) minskar när processen används, i jämförelse med när den formella processen används. Trilogen koncentrerar förhandlingarna om lagstiftningen till det informella mötesrummet och dess deltagare, varpå antalet öppna plenumsammanträden minskar. En risk med ett mer begränsat antal representanter är att lagstiftningen undgår bred diskussion med såväl medlemsstaterna i rådsarbetsgrupperna och Coreper som partigrupperna i Europaparlamentet. Följaktligen riskerar EU-politiken att avpolitiserars.

”Följaktligen riskerar EU-politiken att avpolitiserars.”

Inte oväntat består en del av kritiken mot trilogprocessen i att den informella beslutsprocessen ger vissa representanter i Europaparlamentet oproporionerligt stor kontroll över lagstiftningsagendan och förhandlingsprocessen. I ett direktvalt parlament blir denna kritik särskilt stark, då det riskerar att begränsa det politiska meningsutbytet med effekter för politiseringen av frågorna i lagstiftningsprocessen. Men som nämns i avsnitt 5 har denna bild inte blivit styrkt i forskningen, med undantag för att ”hårda” euroskeptiska parlamentsledamöter

kan hållas utanför trilogförhandlingar. Vad forskningen däremot har kunnat styrka är att det största inflytande som oppositionen har över Europaparlamentets trilogmandat är i samtal med skuggrapportörerna, innan utskottet antar sitt betänkande. Hur stort detta inflytande blir beror mycket på hur de enskilda ledamöterna agerar samt med vem de allierar sig.⁶⁴

6.2 Stängda mötesrum begränsar tillgången till EU:s handlingar

Som nämns ovan finns numera tydliga krav i EU:s fördrag på att beslutsprocessen ska vara öppen, inklusive att allmänheten ska kunna ta del av allmänna handlingar som kommer från EU:s institutioner, inklusive beslutsunderlagen. Mot denna bakgrund uppenbarar sig en paradox: även om såväl EU-domstolens rättspraxis som ombudsmannens engagemang i frågan är välkomna med avseende på insyn och öppenhet har de fått konsekvenser i de underlag som numera skrivs av lagstiftarna. De ökade kraven på öppenhet tenderar nämligen att resultera i att beslutsunderlagen blir färre då beslutsfattarna helt enkelt undviker att formulera sina ståndpunkter i skrift.

Samtidigt pekar forskningen på att vissa av de anpassningar som inte minst Europaparlamentet har gjort i sin arbetsordning för att möta trilogens utmaningar har betydelse i detta hänseende. Exempelvis menar man att kraven på att utskotten i Europaparlamentet ska vara mer transparenta med trilogmandatet och att fler skuggrapportörer får delta i trilogförhandlingarna har stor betydelse för öppenheten i Europaparlamentet.⁶⁵ Någon motsvarande utveckling går dock inte att finna i rådet, som i stället tenderar att bli alltmer informellt i sina arbetsprocesser med negativa effekter på medborgarnas insyn i medlemsstaternas rådsständpunkter.

6.3 Stängda dörrar förutsätter initierade samråd med medborgarna

EU-fördraget ställer numera krav dels på att besluten ska fattas så nära medborgarna som möjligt (artikel 1 FEU), dels på en regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället (artikel 11.2 FEUF). Men är detta möjligt

⁶⁴ Ripoll Servent & Panning, ”Eurosceptics in trilogue settings”.

⁶⁵ Brandsma, ”Co-decision after Lisbon”.

givet utvecklingen med trilogprocessen? Frågan är svår att ge direkta svar på, men den går att resonera kring: en utgångspunkt för resonemanget är hur kommissionen har utvecklat sina samråd med medborgare och civilsamhälle under senare år. Ökade samråd och tydliga besked om kommissionens kort- och långsiktiga lagstiftningsagenda ger medborgare och civilsamhälle idag en bättre bild av vad som planeras – och således också en bättre möjlighet att påverka lagstiftningens utformning, i första hand innan kommissionen presenterar sina lagförslag. Detta är en viktig utgångspunkt, inte minst i ljuset av att möjligheterna att påverka är störst framför allt innan lagstiftningen presenteras.

”Ökade samråd och tydliga besked om kommissionens kort- och långsiktiga lagstiftningsagenda ger medborgare och civilsamhälle idag en bättre bild av vad som planeras [...]”

Samtidigt innebär de informella sammanhangen alltid en risk att vissa aktörer ändå lyckas hitta en väg in till beslutsfattarna, medan andra stängs ute. Detta kan i sig påverka politiken och få snedvridande effekter för medborgare och civilsamhälle.

Det ska i sammanhanget dock tilläggas att trilogens rimligtvis inte ändrar detta på ett betydande sätt i jämförelse med om lagstiftningsprocessen i stället följer det formella förfarandet. Även då kan starka intressenter hitta vägar in till beslutsfattarna (dock utanför den formella beslutsprocessen). Dock bör här påminnas om Europeiska ombudsmannens uppmaningar om att mötena för trilogens ska offentliggöras, för att möjliggöra för externa parter att inkomma med informella synpunkter direkt till lagstiftarna. Om tidpunkten för trilogmötena hemlighålls riskerar denna möjlighet att upphöra.

6.4 Svårare att utkräva ansvar

Som tidigare nämns innebär de informella förhandlingarna en begränsning i allmänhetens möjligheter att delta och få insyn i beslutsprocessen. Detta innebär i sin tur att det blir svårare att hålla beslutsfattarna ansvariga för politiken.⁶⁶ I praktiken begränsas tillgången till underlagen genom att Europaparlamentets och rådets preferenser inte kungörs för medborgare och intresseorganisationer innan lagstiftarnas formella omröstning äger rum.

Därmed går de också miste om möjligheten att delta och påverka besluten, och även möjligheterna att hålla beslutsfattarna ansvariga begränsas. När förhandlarna deltar i informella samtal, där beslutsunderlagen undanhålls, kan de också enklare skylla på varandra, vilket också försvårar det politiska ”vertikala” ansvarsutkrävandet.⁶⁷ Det vertikala ansvarsutkrävandet innebär att medborgarna håller de förtroendevalda direkt ansvariga, medan det horisontella utgår från att EU:s institutioner håller varandra ansvariga. Det vertikala systemet bygger på att medborgarna håller makthavarna ansvariga genom allmänna och direkta val. I EU sker detta i princip endast genom val till Europaparlamentet. Det går samtidigt inte att dra slutsatsen att trilogens undanröjer förutsättningarna för det politiska ”horisontella” ansvarsutkrävandet, alltså att institutionerna håller varandra ömsesidigt ansvariga. Detta ter sig någorlunda intakt trots de informella kontakterna.

6.5 Mål om goda styrelseformer utmanas

Kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU innebar startskottet för ett mer intensivt arbete med syftet att förbättra EU:s beslut och förvaltning. Vitboken uttrycker att medborgarna behöver bli mer delaktiga i den europeiska politiken, och att varken den direkta representationen genom Europaparlamentet eller den indirekta genom rådet är tillräckliga för att matcha EU:s demokratiska strävanden.⁶⁸

Mot denna bakgrund listar vitboken fem viktiga principer som ska styra EU:s arbetssätt: i) öppenhet, ii) delaktighet, iii) tydlig ansvarsfördelning, iv) effektivitet och v) konsekvens. I vitboken

⁶⁶ Bovens, Mark, ”Analysing and assessing accountability: a conceptual framework”, *European Law Journal*, 13:4, 2007, 447–468.

⁶⁷ För en djupare analys av EU:s politiska ansvarsutkrävande, se Papadopoulos, Yannis, ”Political accountability in EU multi-level governance: the glass half-full”, 2021:4, Sieps, 2021.

⁶⁸ Styrelseformerna i EU – Vitbok, KOM(2001) 428 slutlig.

använder kommissionen principerna delaktighet och effektivitet som ”styrande” principer för de riktlinjer som ges i vitboken. Ett exempel på hur delaktighet är en bärande tanke i vitboken är att principen om tydlig ansvarsfördelning kopplas ihop med beslutsfattarnas motiveringsskyldighet. Genom krav på att beslutsfattarna motiverar sina beslut möjliggörs insyn i besluten, vilket underlättar ansvarsutkrävande och delaktighet.

Kommissionen har också över tid höjt kraven på lagstiftningskvaliteten. Att kvaliteten i den europeiska lagstiftningen är god ökar genomslaget i medlemsstaterna, eftersom medlemsstaternas förvaltningar inte kan tillämpa regler som exempelvis inte är rättssäkra. Det finns en del forskning om trilogens effekter för kvaliteten i lagstiftningen som bygger på närstudier av lagstiftningsprocesser, även om majoriteten av studierna om triloggen handlar om dess begränsande effekter på ansvarsutkrävande och delaktighet. En slutsats är att när beslutsfattarna bedömer att lagstiftning brådskar, alternativt är politiskt prioriterad, tenderar kvaliteten att sänkas. Ett tydligt exempel är datalagringsdirektivet från 2006. Enligt studien ledde de snabba förhandlingarna till en ”halvfärdig” direktivtext, med bland annat begränsade möjligheter för enskilda att överklaga beslut. Direktivet ledde till svåra tillämpningsproblem, inte minst för telekomföretagen.⁶⁹

Trilogförhandlingar riskerar också att göra kommissionens konsekvensanalyser inaktuella när lagstiftningen ändras i de informella samtalen. Här uppstår ett dilemma: användandet av konsekvensanalyser skapar både tekniskt mervärde och insyn i lagstiftningen – men omvänt kan den politiska dimensionen i lagstiftningen undergrävas om lagstiftarna i alltför hög grad binds till konsekvensanalysernas evidensbaserade kriterier. Det finns således en potentiell risk i att kommissionen kan använda konsekvensanalyserna som politisk hävstång i de informella samtalen.

7. Sammanfattning och reflektioner: Är trilogerna verkligen problemet?

I denna analys har vi beskrivit EU:s informella lagstiftningsprocess samt hur den påverkar beslutsfattarna. Vi har också pekat på de

utmaningar som de informella förhandlingarna om EU:s lagstiftning innebär i ljuset av de målsättningar som EU har för att engagera sina medborgare i beslutsprocesserna. Kopplat till frågan om legitimitet i EU:s beslutsprocess har vi frågat oss hur stort avstånd EU:s institutioner (där medlemsstaterna ingår) kan tillåta sig mellan de formella kraven och den praktiska verkligheten i EU:s politiska system. I våra avslutande reflektioner sammanfattas vår bild av dessa utmaningar. Vi frågar oss om trilogens organisation och effekter motverkar de demokratiska värden som EU strävar efter. Vi avslutar därefter analysen med några reflektioner om hur beslutsfattare kan bidra till att ta sig an dessa demokratiska utmaningar.

Analysen ger inledningsvis inte stöd för att förekomsten av trilogförhandlingar undergräver de politiska företrädarnas möjligheter att utöva inflytande i lagstiftningsprocessen. Det finns ett undantag som rör de ”hårda” euroskeptiska ledamöterna i Europaparlamentet, vars inflytande i trilogförhandlingar ser ut att minska. Men forskningen har inte kontrollerat denna slutsats mot den formella lagstiftningsprocessen, varpå slutsatsen inte kan isoleras till trilogförhandlingar.

”[...] trilogförhandlingarna har hjälpt Europaparlamentet att bli en bättre motpart i förhållande till rådet [...]”

Vidare har analysen inte kunnat konstatera vilken av lagstiftarna, det vill säga Europaparlamentet eller rådet, som vinner på trilogförhandlingar. Forskningen pekar i första hand på att trilogförhandlingarna har hjälpt Europaparlamentet att bli en bättre motpart i förhållande till rådet, sedan medbestämmandeförfarandet instiftades. Detta resultat var också ett skäl till att triloggen började användas under tidigt 2000-tal. Jämnstarka medlagstiftare kan sägas bidra till EU:s mer övergripande demokrati, inte minst genom att förbättra det horisontella ansvarsutkrävandet i EU. Mot denna bakgrund finner vi i den befintliga forskningen inga stöd för att triloggen i sig snedvrider maktfördelningen vare sig inom de lagstiftande församlingarna eller mellan dem.

⁶⁹ de Ruiter & Neuhold, ”Why is fast track the way to go?”, 554.

Vissa problem förtjänar dock att lyftas. Trilogprocessen kan inledningsvis förstås som en återspeglning av att olika värden står i konflikt med varandra, och att effektivitetsfaktorn idag trumfar framför allt transparensen, men möjligen också ”konstitutionalismen”, det vill säga efterlevnaden av EU:s fördragsbestämmelser. Ansvarsutkrävande och insyn i EU:s politiska system försvagas genom trilogsamtalen. På denna konfliktyta mellan olika värden identifierar vi tre områden som förtjänar särskilt fokus: delaktighet, ansvarsutkrävande och lagstiftningens kvalitet.

7.5.1 Delaktighet

EU:s fördrag föreskriver att medborgare och civilsamhälle ska ha möjlighet att delta i besluten. Deras delaktighet bedöms bidra till legitimiteten i EU:s beslut genom möjligheten att påverka de beslut som de ska följa. Trilogens stängda förhandlingsrum, och dess effekter för allmänhetens tillgång till EU:s handlingar, medför att möjligheterna till delaktighet begränsas. Här uppstår ett legitimitetsproblem eftersom medborgarnas delaktighet är ett tydligt mål inom EU. Detta väcker dock frågan om hur dessa fördragsfästa mål om delaktighet ska kunna genomföras i praktiken under en pågående beslutsprocess. Möjligheterna att påverka den europeiska lagstiftningen är störst innan kommissionen presenterar sina lagförslag, och är således mer begränsade under den pågående förhandlingen.

”[...] medborgarnas delaktighet under den pågående förhandlingsprocessen är begränsad i sig.”

Detta leder oss till slutsatsen att även om trilogprocessen ytterligare begränsar medborgarnas möjligheter till delaktighet i unionens lagstiftningsprocess så rör det sig om en marginell faktisk skillnad i förhållande till den formella beslutsprocessen. Detta beror på att medborgarnas delaktighet under den pågående förhandlingsprocessen är begränsad i sig. EU-domstolens rättspraxis, som innebär att trilogprocessen likställs med den formella beslutsprocessen, förtydligar exempelvis att

beslutsfattarna inte kan undkomma kraven att tillhandahålla beslutsunderlagen under en pågående beslutsprocess genom att välja informella förhandlingar.

7.5.2 Ansvarsutkrävande

I en rapport från 2021⁷⁰ konstaterar statsvetaren Yannis Papadopoulos att det vertikala politiska ansvarsutkrävandet är relativt begränsat i EU. I princip är det endast genom valen till Europaparlamentet som medborgarna kan utkräva ansvar direkt från de europeiska beslutsfattarna. Genom trilogprocesserna begränsas medborgarnas insyn i beslutsprocessen och således påverkas deras möjligheter att kontrollera beslutsfattarna. Europaparlamentets ändrade arbetsordning kompenserar i viss utsträckning för dessa effekter, men de betydligt färre plenumdebatterna i trilogprocesserna har ändå en tydlig påverkan på medborgarnas insyn och kontroll.

Vad gäller det horisontella ansvarsutkrävandet är det förvisso en fördel att trilogprocessen har gjort Europaparlamentet till en mer jämbördig medlagstiftare visavi rådet, då jämnstarka medlagstiftare kan bidra till ökad benägenhet att hålla varandra ansvariga. Vår slutsats blir dock att det finns en tydlig risk för att den begränsade insynen i medlagstiftarnas kompromisser undergräver ett horisontellt effektivt ansvarsutkrävande. Denna risk ökar också av att den lagstiftande församlingen komprimeras i trilogprocesser, med färre deltagande representanter.

7.5.3 Lagstiftningens kvalitet

Kommissionens och medlagstiftarnas målsättningar om bättre lagstiftning är inte förankrade i EU:s fördrag, men kopplar tydligt an till legitimiteten i EU:s lagstiftning. Att ställa upp mål som sedan inte genomförs riskerar att skada förtroendet för beslutsprocessen. Forskning visar att trilogprocesser i vissa fall har lett till ofärdiga rättsakter som har varit svåra att tillämpa i medlemsstaterna. Denna målkonflikt mellan å ena sidan bättre lagstiftning och å andra sidan snabbfotade förhandlingar kan stundtals bli riskabel. Slutsatsen blir därmed att om lagstiftningskvaliteten inte kan bibehållas när lagstiftningen görs upp i informella förhandlingar, finns risk att beslut på EU-nivå inte kan genomföras och tillämpas i medlemsstaterna.

⁷⁰ Papadopoulos, ”Political accountability in EU multi-level governance”.

7.5.4 Slutsatser

Vår analys bedömer inte att trilogerna som isolerad lagstiftningsmetod undergräver EU:s demokratiska processer. Triloger försvårar dock märkbart EU:s egna strävanden efter ett mer legitimt europeiskt lagstiftande.

Inte sällan framhåller forskning att legitimiteten i ett politiskt system utgår från legitimiteten i dess lagstiftningsprocess.⁷¹ Metoder som begränsar möjligheterna att påverka besluten och hålla beslutsfattarna ansvariga tenderar att generera ett svagt förtroende bland befolkningen. Detta leder till att trilogens negativa effekter för ett effektivt europeiskt ansvarsutkrävande samt den begränsade reella möjligheten för medborgarna att delta i EU:s beslutsprocesser kan leda till en svag demokratisk legitimitet.

En central aspekt av kritiken mot trilogförhandlingarna handlar om att det sakpolitiska innehållet i lagstiftningsförslagen inte belyses samt att kopplingen mellan den folkvalda representationen och rättsakterna blir alltmer suddig. Även om flertalet aspekter av trilogförfarandet kan förbättras vad gäller exempelvis transparens, är vår bedömning att EU-politiken bäst artikuleras och förankras på den nationella nivån. Detta bör ske genom en aktiv offentlig debatt mellan medborgare, i fria medier och i de politiska partierna. Kommissionen uttrycker dessutom tydligt att ansvaret för EU-politikens demokratiska förankring ligger hos såväl EU som medlemsstaterna.⁷²

Ett skarpare fokus på hur europeisk politik artikuleras och diskuteras på ett tidigt stadium bland unionens medborgare ställer större krav på medlemsstaterna. Detta omfattar såväl civilsamhälle och politiska organisationer som nationella institutioner. En fördjupad och regelbunden dialog mellan regering, riksdag och medborgare om EU och svensk EU-politik skulle vara ett välbehövligt steg mot att stärka förankringen av Sveriges hållning i EU-frågor, och därmed även bidra till att stärka legitimiteten i EU:s beslutsprocess.

”Ett skarpare fokus på hur europeisk politik artikuleras och diskuteras på ett tidigt stadium bland unionens medborgare ställer större krav på medlemsstaterna.”

De initiativ som lyftes i riksdagen under EU-debatten i januari 2022 om vikten av ökad partipolitisk EU-debatt i samband med det stundande riksdagsvalet skulle vara ett positivt exempel på en sådan välkommen utveckling. En nationell EU-debatt kan inte direkt kompensera för de negativa effekter som trilogens medför, men den kan öka medborgarnas insyn i EU:s politik och således bidra med både ökad delaktighet och kontroll.

⁷¹ Lord, Christopher, ”The democratic legitimacy of codecision”, i A. Rasmussen, C. Burns & C. Reh (red.), *Legislative Codecision in the European Union: Experience over Twenty Years*. London: Routledge, 2014.

⁷² Styrelseformerna i EU – Vitbok, KOM(2001) 428 slutlig.

Referenser

- Bovens, Mark, "Analysing and assessing accountability: a conceptual framework", *European Law Journal*, 13:4, 2007, 447–468.
- Brandsma, Gijs Jan, "Co-decision after Lisbon: the politics of informal trilogues in European Union lawmaking", *European Union Politics*, 16:2, 2015, 300–319.
- Brandsma, Gijs Jan, Dionigi, Maja K., Greenwood, Justin & Roederer-Rynning, Christilla, "Trilogues in Council – disrupting the diplomatic culture", *Journal of European Public Policy*, 28:1, 2020, 10–31.
- Chalmers, Damian, Davies, Gareth & Monti, Giorgio, *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- Cucciniello, Maria, Porumbescu, Gregory & Grimmelikhuijsen, Stephan, "25 years of transparency research: Evidence and future directions", *Public Administration Review*, 77:1, 2017, 10–31.
- Curtin, Deirdre & Leino, Päivi, "In search of transparency for EU law-making: trilogues on the cusp of dawn", *Common Market Law Review*, 54:6, 2017, 1673–1712.
- Dionigi, Maja K. & Koop, Christel, "Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty – Added value, lack of transparency and possible democratic deficit", The European Economic Social Committee (EESC), 2017.
- Farrell, Henry & Héritier, Adrienne, "Formal and informal institutions under codecision: Continuous constitution-building in Europe", *Governance*, 16:4, 2003, 577–600.
- Farrell, Henry & Héritier, Adrienne, "Interorganizational negotiation and intraorganizational power in shared decision making: early agreements under codecision and their impact on the European Parliament and Council", *Comparative Political Studies*, 37:10, 2004, 1184–1212.
- Greenwood, Justin, Brandsma, Gijs Jan, Ripoll Servent, Ariadna & Roederer-Rynning, Christilla, "Trilogue reform: displaced by Covid?", Encompass Europe, 2020.
- Haag, Maximilian, "Bargaining power in informal trilogues: Intra-institutional preference cohesion and inter-institutional bargaining success", *European Union Politics*, 2021, 1–21.
- Héritier, Adrienne & Reh, Christine, "Codecision and Its Discontents: Intra-Organisational Politics and Institutional Reform in the European Parliament", *West European Politics*, 35:5, 2012, 1134–1157, DOI: 10.1080/01402382.2012.706414
- Hillebrandt, Maarten Zbigniew & Leino-Sandberg, Päivi, "Administrative and judicial oversight of trilogues", *Journal of European Public Policy*, Special edition, 28:1, 2021, 53–71.
- Häge, Frank M. & Kaeding, Michael, (2007) "Reconsidering the European Parliament's Legislative Influence: Formal vs. Informal Procedures", *Journal of European Integration*, 29:3, 2007, 341–361.
- Häge, Frank M. & Naurin, Daniel, "The effect of codecision on Council decision-making: informalization, politization and power", *Journal of European Public Policy*, 20:7, 2013, 953–971; DOI: 10.1080/13501763.2013.795372
- Imbeni, Renzo, Provan, James & Friedrich, Ingo "Improving the functioning of the co-decision procedure: Discussion document presented by the Vice-Presidents responsible for conciliation", Statewatch, 2001.
- Kardasheva, Raya, Trilogues in the EU legislature, 30 april 2012, <https://ssrn.com/abstract=2119912>
- Kleine, Mareike, *Informal Governance in the European Union: How governments make international organizations work*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2013.

- Laloux, Thomas, "Agency slack as cause of deviation in trilogue negotiations", *Journal of European Public Policy* 28:1, Special Issue, 2020, 132–151: DOI: 10.1080/13501763.2020.1859595-
- Lord, Christopher, "The democratic legitimacy of codecision", i A. Rasmussen., C. Burns & C. Reh (red.), *Legislative Codecision in the European Union: Experience over Twenty Years*. London: Routledge, 2014.
- Papadopoulos, Yannis, "Political accountability in EU multi-level governance: the glass half-full", 2021:4, Sieps, 2021.
- Rasmussen, Anne & Reh, Christine "The consequences of concluding codecision early: trilogues and intra-institutional bargaining success", *Journal of European Public Policy*, 20:7, 2013, 1006–1024.
- Reh, Christine, "Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation", *Journal of European Public Policy*, 21:6, 2014, 822–841: DOI: 10.1080/13501763.2014.910247
- Reh, Christine, Héritier, Adrienne, Bressanelli, Edoardo & Koop, Christel, "The informal politics of legislation: Explaining secluded decision-making in the European Union", *Comparative Political Studies*, 46:9, 2013, 1112–1142.
- Reh, Christine & Wallace, Helen, "An institutional anatomy and five policy modes", i H. Wallace, M.A. Pollack, & A.R. Young (red.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Ripoll Servent, Ariadna, "Co-decision in the European Parliament: Comparing Rationalist and Constructivist Explanations of the Returns Directive", *Journal of Contemporary European Research*, 7:1, 2011.
- Ripoll Servent, Ariadna & Panning, Lara, "Eurosceptics in trilogue settings: interest formation and contestation in the European Parliament", *West European Politics*, 42:4, 2019, 755–775: DOI: 10.1080/01402382.2019.1575639
- Roederer-Rynning, Christilla & Greenwood, Justin, "The culture of trilogues", *Journal of European Public Policy*, 22:8, 2015, 1148–1165.
- Roederer-Rynning, Christilla & Greenwood, Justin, "The European Parliament as a developing legislature: coming of age in trilogues?", *Journal of European Public Policy*, 24:5, 2017, 735–754: DOI: 10.1080/13501763.2016.1184297
- Roederer-Rynning, Christilla & Schimmelfennig, Frank, "Bringing codecision to agriculture: a hard case of parliamentarization", *Journal of European Public Policy*, 19:7, 2012, 951–968.
- de Ruiter, Rik & Neuhold, Christine, "Why is fast track the way to go? Justifications for early agreement in the co-decision procedure and their effects", *European Law Journal*, 18:4, 2012, 536–554.
- Shackleton, Michael, "The politics of codecision", *Journal of common market studies*, 38:2, 2000, 325–342.
- Shackleton, Michael "The interinstitutional balance in the EU: What has happened since 1999?", 17 EUSA Review Forum, 2004.
- von Sydow, Göran & Kreiling, Valentin (red.) "Making EU representative democracy fit for the future", Sieps, kommande.
- Wessman, Peter "Lagstiftningsarbetet i Europeiska Unionen – utvecklingen efter Sveriges EU-anslutning", *Ny Juridik*, 2014, 35–51.