

Europaudvalget – en magtfaktor i dansk politik ?

Ny vellykket analyse af Folketingets Europaudvalg skildrer på overbevisende vis et væsentligt område af den danske europapolitik

Henrik Jensen: Europaudvalget – et udvalg i Folketinget. Aarhus Universitetsforlag 2003. 222 s. 198 kr.

Af Henrik Mølgaard Frandsen

Som led i den undersøgelse, Folketinget igangsatte i 1997 med den hensigt at vurdere det danske folkestyres tilstand i starten af det 21. århundrede, har det såkaldte Magtudredningsudvalg nyligt udgivet en bog, der fokuserer på Folketingets Europaudvalg. Forfatteren bag bogen er Henrik Jensen, der i det daglige er lektor på Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. Henrik Jensen er velvalgt til opgaven, da han gennem flere år har beskæftiget sig med analyser af Folketingets arbejdsprocesser, og det er blevet til indtil flere bogudgivelser. Samtidig har forfatteren i en periode fungeret som ansat i Folketinget.

Bogens omdrejningspunkt er Europaudvalget, der har fungeret som et af Folketingets stående udvalg siden Danmarks indtræden i EF i 1972. Som sådan har Europaudvalget fungeret som den parlamentariske krumtap i den danske EU-beslutningsproces i mere end tredive år. Europaudvalget har først og fremmest haft til opgave at godkende ministres forhandlingsoplæg forud for EU-ministerrådsmøder samtidig med, at udvalget har skullet koordinere EU-beslutningsprocessen på folketingsiden. Frem til 1994 gik udvalget under navnet Markedsudvalget, men i erkendelse af, at den danske europapolitik var andet og mere end blot handelspolitik, ændrede udvalget navn i 1994. Europa-udvalget er gerne blevet skildret i offentligheden som et barskt udvalg, der holder hånd i hank med regeringens europapolitik – i særdeleshed via udvalgets mulighed for at nægte ministrene et forhandlingsmandat over for deres europæiske kolleger. Denne beskrivelse anerkender forfatteren til dels, dog ønsker han med sin metodiske tilgang at 'pille endnu et lag' af Europaudvalget og se, hvordan magtspillet udfolder sig internt i udvalget.

Europaudvalget – aktør eller arena

For at opnå et dybere indblik i det magtspil, der finder sted i selve Europaudvalget, vælger Henrik Jensen en tilgang, han kalder arenaopfattelsen. Arenaopfattelsen går i al sin enkelhed ud på at anskue udvalgets sytten medlemmer og sytten stedfortrædere som repræsenterende forskellige partigrupper og derefter undersøge deres ageren i udvalgets daglige virke for at se, om der skulle danne sig nogle særlige handlingsmønstre alt efter partiforhold. Jensens tilgang adskiller sig fra de

fleste andre undersøgelser af Europaudvalget, hvor man typisk har betragtet udvalget som én sammentømret aktør i forhold til den øvrige politiske verden – en tilgang, der gerne benævnes enhedsaktørpattelsen. Det skal dog med det samme understreges, at udover at fastslå Europaudvalgets interne magtstrukturer, kommer Jensen også ind på de mange særtræk, der kendetegner Europaudvalget i forhold til de øvrige udvalg i Folketinget. Arenatilgangen udelukker med andre ord ikke muligheden for at definere Europaudvalgets specielle karakteristika i forhold til den øvrige politiske verden.

Hvad angår bogens struktur, så har forfatteren valgt at koncentrere sig om to områder af Europaudvalgets virke. Dels *policy-området*, der har at gøre med udvalgets godkendelse af ministres forhandlingsoplæg, dels det institutionelle område, der vedrører Europaudvalgets arbejds- og beslutningsgange, i særdeleshed set i forhold til den siddende regering samt de øvrige fagudvalg. Adskillelsen mellem disse to fokusområder bevarer Jensen gennem hele bogen, og den er generelt medvirkende til, at bogen virker godt struktureret. For den utålmodige læser giver forfatteren ydermere den mulighed, at man kan nøjes med at læse de første to kapitler for at nå frem til bogens hovedbudskab samt det sidste kapitel i bogen, hvis man vil læse hovedresultaterne. De mellemliggende kapitler indeholder mere notetunge gennemgange af det omfattende materiale, forfatteren har analyseret fra Europaudvalgets møder. I det følgende vil jeg kort skitsere Henrik Jensens hovedkonklusioner og derefter give en generel vurdering af bogen.

Europaudvalget – et utraditionelt udvalg

Alene ved at se på Europaudvalgets primære kompetenceområde kan man med det samme se, at man her har at gøre med et usædvanligt udvalg. Således er Europaudvalget det eneste fagudvalg, der har beslutningskompetence inden for kernen af udvalgets arbejde – nemlig godkendelse af ministrenes forhandlingsoplæg. Udvalget besidder derfor reelt en beslutningskompetence, der svarer til Folketingets. Henrik Jensen konkluderer, at

Europaudvalget nok er det udvalg i Folketinget, der - med et svagt forbehold for Finansudvalget – under mindretalsregeringer giver sine medlemmer størst mulighed for at påvirke

regeringens beslutninger inden for udvalgets politikområde. (S. 187.)

Den institutionelle autonomi bliver ikke mindre af, at udvalget i høj grad er i stand til at ændre på sin egen arbejdsgang via de underudvalg, Europaudvalget løbende nedsætter. Europaudvalget er samtidig kendetegnet ved at være et særdeles 'tungt' udvalg, idet medlemmerne gerne besidder ledende poster i deres respektive partier. Kombinationen af ledende partimedlemmer samt muligheden for at underkende ministrenes forhandlingsoplæg bevirker, ikke overraskende, at Europaudvalget er omgivet af en vis ærefrygt i forhold til de øvrige udvalg. I forlængelse heraf vurderer forfatteren videre, at udvalget også må regnes for en magtfaktor, grundet den hårde medfart ministrene kan påregne, såfremt de ikke lever op til udvalgets forventninger. Som en anden betydelig magtfaktor fremhæver Jensen Europaudvalgets renommé på europæisk plan. Her fremhæver forfatteren, at adskillige europæiske undersøgelser viser, at det danske Folketing er det mest magtfulde parlament, hvad angår kontrol med regeringens EU-beslutninger. Dette skyldes i høj grad Europaudvalgets arbejde, hvilket bevirker, at der også af den grund er stor respekt omkring Europaudvalget. Afsluttende kommer Jensen derfor til den berettigede konklusion, at Europaudvalget må betegnes som et særdeles magtfuldt udvalg i Folketinget.

Hvad angår behandlingen af Europaudvalgets interne struktur, så kommer Jensens arenatilgang til fulde til sin ret, idet der fremkommer tydelige mønstre, hvis man kigger på de enkelte udvalgsmedlemmers partifarve. Dette underbygger et af forfatterens hovedbudskaber, nemlig at Europaudvalget ikke bør forstås som én samlet enhed, hvis man kigger på de politiske processer internt i udvalget. Således tegner der sig en markant tendens til, at de udvalgsmedlemmer, der gør indsigelser mod ministres forhandlingsoplæg, er medlemmer fra Folketingets fløjgrupper. Denne tendens begrundes Jensen med, at fløjpartierne er modstandere af EU-samarbejdet som sådant, hvorfor de på mange politikområder kommer i modstrid med de EU-venlige partier. Endvidere fremgår det klart, at udvalgsmedlemmer fra regeringspartierne er væsentlig mindre aktive under ministerhøringerne end medlemmer fra oppositionspartierne. Det sidste skyldes først og fremmest, at udvalgsmedlemmerne fra regeringspartierne allerede inden møderne i Europaudvalget er blevet konfronteret med ministerens dagsorden, hvorved en samlet regeringspolitik inden for det pågældende område er blevet udarbejdet. Endvidere viser Jensens analyse, at i hovedparten af de tilfælde, hvor en minister kan tænkes at få underkendt sit forhandlingsoplæg, har regeringen inden udvalgs mødet taget kontakt til et eller flere oppositionspartier for at komme frem til et kompromis. Ikke overraskende er det gerne de EU-positive oppositionspartier, der er potentielle forhandlingspartnere for den siddende regering. Denne praksis har ifølge Jensen medført, at procenttallet for forhandlingsoplæg, hvor ministeren har været nødsaget til foretage

ændringer, ligger så lavt som femseks procent i 1991-92 og tre-fire procent for perioden 1998-99.

Jensens undersøgelser understreger samtidig, at Europaudvalget i høj grad består af en stabil kerne af medlemmer, der primært bliver udgjort af partiernes EU-ordførere samt udvalgsformanden. Denne kerne øver en betydelig indflydelse, især inden for det institutionelle område, mens der inden for policy-området findes en større gruppe af medlemmer og stedfortrædere, der i højere grad har et ord at skulle have sagt uden dog at opnå helt den samme indflydelse som EU-ordførerne.

Et udvalg med stigende arbejdspress

En sidste væsentlig faktor, der skal fremhæves ved Henrik Jensens bog, er de problemer, forfatteren påpeger angående Europaudvalgets stadig større arbejdspress. Igennem længere tid har Europaudvalget været et af de mest hårdt arbejdende udvalg i Folketinget. Dette kommer blandt andet til udtryk i antallet af møder, mødernes længde, antallet af samråd med ministre samt antallet af embedsmænd med specialindsigt, der deltager i møderne. Ydermere besidder Europaudvalget ubetinget den største administrative organisation af samtlige fagudvalg. Alle disse faktorer indikerer, hvorledes Europaudvalgets arbejdsområde er blevet stadig større, grundet den store indflydelse EU har inden for stadig flere politikområder. Dette underbygges også af Jensens undersøgelser inden for ministersamråd i Europaudvalget. Her fremgår det, at hvor det tidligere var relativt få ressortområder, der var genstand for ministersamråd, er det blevet stadig flere de senere år. At Europaudvalget bevæger sig ind på stadig flere fagområder bevirker, at de øvrige fagudvalg i stigende grad føler sig 'presset' inden for deres arbejdsområde. Bogen giver ikke noget gyldent svar på, hvorledes dette problem skal løses, hvilket dog heller ikke er dens hensigt. Til trods for at Europaudvalget under den nuværende arbejdsstruktur kan gøre brug af de andre fagudvalgs ekspertise, når det er påkrævet, og i et vist omfang også gør det, synes striden om, hvilket udvalg der besidder den overordnede kompetence at skulle fortsætte i år fremover. Henrik Jensens undersøgelser viser ydermere, at hvis der er ét område, hvor Europaudvalget rykker sammen på tværs af partiskel, så er det i forsvaret af udvalgets kompetenceområder vis a vis de politiske omgivelser. Bogen påpeger derfor i mine øjne, at de to forhold – et stadig stigende arbejdspress samt en ustruktureret arbejdsgang i forhold til de øvrige fagudvalg – utvivlsomt bliver de væsentligste problemer, Europaudvalget står over for de kommende år.

En vellykket bog

Bogen fremstår generelt vellykket. Henrik Jensens indgående kendskab til Folketingets virke samt ikke mindst de forskellige udvalgs arbejdsgang løber igennem bogen som en rød tråd, hvor man som læser føler sig på sikker grund, hvad angår forfatterens kompetence og oversigt inden for det pågældende område. Opbygningen er klar og velstruktureret, og sproget er

relativt letforståeligt trods de til tider tunge problemstillinger. Endvidere gør forfatteren flittigt brug af tabeller og oversigter, der de fleste steder letter emneforståelsen og gør hovedkonklusionerne mere evidente. Overordnet set bliver man en del klogere på Europa-udvalgets arbejdsgang samtidig med, at forfatteren på vellykket vis får fremstillet udvalget som et forum, hvor adskillige politiske retninger og meninger gør sig gældende. Samtidig står det klart, at Europa-udvalget må betragtes som et særdeles indflydelsesrigt udvalg, der besidder en magt ulig de fleste andre stående udvalg i Folketinget. Imidlertid fremgår det, at Europa-udvalget har problemer med at strukturere sin arbejdsgang i forhold til udvalgets stadig større arbejdsbyrde, der er et resultat af EU's udvikling og indflydelse inden for stadig flere politikområder. Bogen kan varmt anbefales, såfremt man ønsker et større indblik i, hvorledes den danske europapolitik bliver formet.

Henrik Mølgaard Frandsen er cand.mag. i historie og europastudier.