

Argumentationslogik og Europaudvalgets demokratiske kontrol med EU-politikken

Af Peter Nedergaard, Ph.d., kontorchef i Beskæftigelsesministeriet

1. Problemstillingen

Begrebet »demokratisk kontrol« anvendes ofte i den politiske debat. Det sker samtidig ofte på en vidt forskellig måde, som grundlæggende afspejler, at der tillægges begreberne »demokrati« og »kontrol« et vidt forskelligt indhold.

I den vestlige tradition kan der i den forbindelse peges på to teoretikere, som står i hver sin ende af et kontinuum med hensyn til opfattelsen af de nævnte begreber, og hvis politiske argumentationslogik derfor er lige så forskellig. Ideen med artiklen er at vise, at den argumentationslogik, som bruges i forbindelse med Europaudvalget, ligger i den ene ende af den politiske argumentationslogiks kontinuum. Den måde, man taler om eller »italægger« Europaudvalget på, binder sandsynligvis samtidig den rolle, som man forestiller sig, at Europaudvalget skal have. Samtidig argumenteres der for, at argumentationslogikken i forbindelse med Europaudvalgets rolle som kontrolorgan af EU-politikken bør være mere balanceret og med fordel kan bevæges ind mod »midten« af den politiske argumentationslogiks kontinuum.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) gav i bogen *Du Contrat Social* (Samfundspagten)¹ fra 1762 bl.a. udtryk for, hvad der i dag ville blive kaldt en demokratiteori, selv om han afgjort ikke ville have accepteret termen. Et

nøglebegreb heri er begrebet »la volonté générale« eller almenviljen. For Rousseau er almenviljen lig med »folkefællesskabet« (Bog II, kap. 2²) eller »fællesinteressen« (Bog II, kap. 3). Videre er det gode samfunds love blot udtryk for almenviljen, som medborgerne har gjort til deres egne. Omvendt er legitime love udtryk for almenviljen.

Almenviljen er med andre ord en slags kollektiv bevidsthed hos et bestemt folk, og lovgivers opgave er at vinde folket for gode love (Bog II, kap. 7). Samtidig er almenviljen udtryk for hele folkets vilje og kommer til udtryk, når alle er til stede. Når deputerede stemmer, gør de det således ikke som folkets repræsentanter, men som folkets ombudsmænd. Egentligt demokrati (Rousseau ville som sagt ikke bruge ordet på den måde) får man således først, når det optræder i sin direkte form, hvor hele folket er forsamlet (Bog III, kap. 12). Den rigtige måde at fastslå almenviljen på er derfor gennem afstemninger blandt det forsamlede folk.³ Det kræver samtidig, at der er tale om små stater, hvilket Rousseau da også er fortaler for, idet store stater ifølge Rousseau uundgåeligt vil være monarkier, hvor man især varetager de såkaldte partikulære interesser (Bog III, kap. 6). I et stridsskrift mod d'Alembert kom Rousseau med et eksempel på et idealsamfund, som var et samfund på en bjergskråning ved søen Neuchâtel. Der, siger han, fandtes et samfund bestående af beboere i små

træhuse, som hver især havde knyttet et stykke jord til sig, hvilket gav brødet til husenes familier. Der var et samfund af ligestillede. Indbyggerne var lykkelig bønder (Eriksson, 1984:24).

En rousseausk argumentationslogik i forbindelse med demokratisk kontrol implicerer således, at man bør tilstræbe 1) en sikringmekanisme med hensyn til, at der er en særlig kontrol med, at »almenviljen« i lovgivningsprocessen er sikret indflydelse, 2) direkte afstemninger blandt det berørte folk, og 3) opretholdelsen for enhver pris af, at den demokratiske kontrol udgår fra små politiske enheder. Modsat er en demokratisk kontrol bestående af, at man i store stater blot vedtager love via demokratisk valgte repræsentanter ikke tilstrækkelig til at sikre lovgivningsprocessens legitimitet.

Rousseaus absolutte modsætning er James Madison (1751-1836), som var en af hovedarkitekterne bag den amerikanske forfatning. Hans demokratiteori (dette begreb ville sandsynligvis være helt acceptabelt for ham) kom især til udtryk i en lang række artikler i tidsskriftet *The Federalist*.⁴ Heri rettede han på den ene side en kraftig kritik af forholdene i de antikke republikker (som Rousseau omvendt langt hen ad vejen anså for at være idealer), som han benævnte »pure democracies«, og som med deres få indbyggere endte med at være intolerante, uretfærdige og ustabile.

Det politiske grundlag for Madison er accepten af Thomas Hobbes' påstand om menneskets egeninteressesvaretagelse, af Locke's påstand om, at friheden må beskyttes, og af Montesquieu's magtsdelingslære. Selv om Rousseau ikke nævnes direkte, må han henregnes til de »theoretic politicians«, som Madison omtaler, og som har »patronized this species of government and have erroneously supposed that by reducing mankind to a perfect equality in their political rights, they would,

at the same time, be perfectly equalized and assimilated in their possessions, their opinions, and their passions« (*The Federalist Papers*, no. 10). I stedet må man ifølge Rousseau erkende, at uenighed, rivalisering og interessekonflikter er uundgåelige, da deres årsager er »sown in the nature of man« (*The Federalist Papers*, no. 10), idet mennesket er langt mere tilbøjelig »to vex and oppress each other than to co-operate for their common good« (*The Federalist Papers*, no. 10).

Madisons synspunkter er blevet opsummeret på følgende måde: »only ... a sovereign government of truly continental scope, can assure non-oppressive popular rule. A republican leviathan is necessary to secure life, liberty, and property from the tyranny of local majorities. The extended republic is not simply a means of adapting popular rule to new political realities, but an inherently desirable corrective for deep intrinsic defects in the politics of the small popular regime.« (Krouse, 1983:66).

Madisons politiske argumentationslogik implicerer således, at man bør tilstræbe en demokratisk kontrol via 1) store stater med valgte repræsentanter og en klar magtdeling og 2) aktivt beskytte den enkeltes frihed. Dette er både nødvendige og tilstrækkelige betingelser for at kunne udøve demokratisk kontrol med lovgivningsprocessen. Forskellen i forhold til Rousseau kan næppe være større.

2. Etableringen af Europaudvalget

Europaudvalget er et konkret udtryk for et homogent lille lands ønske om at have national parlamentarisk kontrol med den EU-politiske beslutningsproces. Udvalget havde forud for Danmarks indtræden i EF siden slutningen af 1950'erne primært beskæftiget sig med den europæiske markedsudvikling. Europaudvalget i sin nuværende formelle udformning blev først etableret i 1972, da udvalgsstrukturen i Folketinget blev reformeret

i forbindelse med Danmarks indtræden i EF. Europaudvalget blev da et stående udvalg med den opgave at kontrollere regeringens EU-politik.

Reglen blev herefter, at »væsentlige EU-forslag« skulle forelægges Europaudvalget.⁵ Det indebærer et skøn, som i praksis betyder, at et meget stort antal EU-sager forelægges Europaudvalget af regeringen. Det blev fastslået i Europaudvalgets beretning fra 29. marts 1973 (Folketingstidende 1972-73, tillæg B:1298). De vigtigste passager er vist i boks 1 nedenfor.

Her står der, at regeringen skal rådføre sig med Europaudvalget i spørgsmål af »større rækkevidde«, »således at såvel hensynet til Folketingets indflydelse som til regeringens forhandlingsfrihed respekteres«. Herudover slås det i beretningen fast, at »[s]åfremt der ikke i udvalget konstateres flertal imod forhandlingsoplægget, forhandler regeringen på dette grundlag«. Senere er der fra Europaudvalgets side flere gange blevet henvist til denne beretning.

Boks 1. Beretning afgivet af Europaudvalget den 29. marts 1973

Regeringen rådfører sig med Folketingets Markedsudvalg i markedspolitiske spørgsmål af væsentlig betydning, således at såvel hensynet til Folketingets indflydelse som til regeringens forhandlingsfrihed respekteres.

Forud for forhandlinger i EF's Råd om vedtagelse af vedtagelser af større rækkevidde forelægger regeringen mundtligt Markedsudvalget et forhandlingsoplæg. Såfremt der ikke i udvalget konstateres flertal imod forhandlingsoplægget, forhandler regeringen på dette grundlag.

Der bliver også til tider henvist til Europaudvalgets beretning fra den 24. juni 1983 som

grundlaget for Europaudvalgets tilslutning til forhandlingsoplæg. Udvalget udtaler sig i beretningen om proceduren i forbindelse med forhandlingsoplæggets drøftelse i Europaudvalget. Man ønsker i den forbindelse, at udvalget på forhånd og senest torsdag morgen orienteres om, hvilke punkter på dagsordenen der lægges op som et forhandlingsoplæg, dvs. dagen før det ugentlige møde i Europaudvalget.⁶ Forhandlingsoplægget fra regeringen skal herefter nedfældes i udvalgets protokol. Udvalget ønsker endvidere notater om rækkevidden af den lovgivningsforpligtelse, der bliver pålagt Folketinget i kraft af forhandlingsoplægget. Den efterfølgende kontrol af forhandlingsresultatet set i relation til forhandlingsoplægget skal ske ved, at regeringen normalt omgående forelægger resultatet for Europaudvalget i form af en skriftlig orientering. I praksis vil medlemmerne af Europaudvalget sammenholde det forhandlingsresultat, som regeringsmedlemmet har accepteret i Bruxelles, med Europaudvalgets referat af mødet, hvor der blev givet tilslutning til forhandlingsoplægget.

Regeringen har pligt til at underrette Europaudvalget om de løbende EU-retsakter. Udenrigsministeriet fremsender jævnligt standardiserede oplysningsskemaer, der indeholder forslagens titel, oplysning om dets behandling i EU's institutioner og en kortfattet beskrivelse af forslagens indhold samt om muligt et skøn over de nødvendige lovændringer. Indtil debatten i Folketinget i marts 1994 om beretningen fra Europaudvalget skete det med 2-4 ugers mellemrum. Siden sker det hver uge. Herudover er det muligt for Europaudvalget at anmode regeringen om en skriftlig orientering om forhandlingssituationen i en foreliggende sag, ligesom det er muligt at begære samråd med fagministeren om sagens forhold. I Frankrig og Tyskland fremsender man ligeledes alle lovforslag til parlamentet, men som hovedregel uden ledsagende information. Retten til at begære samråd med repræsentanter for ministeriet eksisterer

i begge disse lande samt i Holland, selv om den anvendes sjældnere end i Danmark.

Den situation, der tegner sig, er med andre ord, at Folketingets demokratiske kontrol med EU-politikken via Europaudvalget er baseret på forestillingen om, at den må tage udgangspunkt udelukkende i det danske parlament. Folketingets rolle via Europaudvalget er stærk. Den bygger på ideen om, at det nationale parlament må være den primære kilde til kontrol. Parlamentet er rodfastet i nationen, som har valgt dets medlemmer. Regeringen er en potentiel international aktør, som må holdes i kort snor. En sådan argumentationskæde er rousseausk.

3. Forløbet af møderne i Europaudvalget

I de fleste medlemslande findes der et parlamentsudvalg, som særligt beskæftiger sig med EU-spørgsmål. I Tyskland og Frankrig, hvor den direkte pendant til Europaudvalget spiller en mere tilbagetrukket rolle, er parlamentets aktive deltagelse betinget af, at medlemmerne af parlamentet på eget initiativ kommer med forslag til udtalelse i relation til et EU-forslag. Det hollandske Europaudvalg mødes derimod med 2-3 ugers mellemrum og behandler visse typer af EU-forslag (udenrigs-, budget- og indre marked-spørgsmål) forud for ministerrådsmøderne. Under alle omstændigheder er Europaudvalgets rolle i Danmark større end i de andre EU-lande.

På Europaudvalgets møder sker der en gennemgang af de enkelte punkter på dagsordenen for de ministerrådsmøder, som finder sted i den efterfølgende uge. På forhånd har medlemmerne fået en detaljeret dagsorden med reference til tidligere fremsendte bilag, og medlemmerne får desuden en betydelig mængde bilag umiddelbart op til mødet. Som grundlag for diskussionen i Europaudvalget har de enkelte fagministerier via Udenrigsministeriet otte dage før ministrenes fremlæggelse af sagerne på mødet i Europaudvalget sendt et såkaldt aktuelt notat (i Europa-

udvalget kaldet »samlenotat«). De aktuelle notater svarer ofte til notatet med den kommenterede dagsorden, som om tirsdagen er behandlet i EU-udvalget, men minus den danske holdning og indstillingerne i den forbindelse. Disse sidste fremlægges ad den berørte minister i Europaudvalget.

Efter en diskussion i udvalget tilkender giver repræsentanterne for partierne, om de kan acceptere regeringens forslag til en dansk holdning. Forhandlingsoplægget betragtes som accepteret, hvis der ikke er et flertal imod. Det er formanden for udvalget, der konkluderer, om dette er tilfældet. Hvis der derimod er et flertal for fx at stemme imod et direktiv, tvinges regeringen politisk til at gå imod forslaget på det kommende Rådsmøde. Derfor kan forslaget alligevel udmærket blive vedtaget i Ministerrådet, hvis der er tale om et af de stadig flere områder, hvor beslutninger træffes med kvalificeret flertal i EU-regi.

I stedet for at forelægge et forhandlingsoplæg for Europaudvalget kan regeringen vælge at orientere udvalget. Regeringen forelægger kun forhandlingsoplæg, hvis der er vedtagelser af større rækkevidde på Ministerrådsmødet. Det beror på regeringens skøn og embedsmændenes indstilling, hvornår der er tale om vedtagelser af større rækkevidde, og hvornår der er tale om væsentlige sager, men hvor der ikke forudses vedtagelser på det kommende møde i Ministerrådet.

Regeringens valg mellem de to muligheder beror ofte på en form for balancegang. Et forhandlingsoplæg må være mere præcist formuleret end en orientering. Derfor er det ikke muligt at forelægge et egentligt forhandlingsoplæg, før forhandlingerne går ind i deres sidste og afsluttende fase.⁷ Det er derfor nyttigt at kunne benytte sig af adgangen til at orientere Europaudvalget i god tid, før sagerne skal besluttet i Ministerrådet. Det er først i sidste fase af beslutningsprocessen, at regeringen har en fornemmelse af, hvordan det

parlamentariske flertal tegner sig. »Tiden skal være moden« til at fremlægge et forhandlingsoplæg. Den valgte balancegang er et spørgsmål, som af og til diskuteres i Europaudvalget. En sen fremlæggelse er imidlertid den »klassiske« danske demokratiske kontrol med EU-politikken.

Udbredelsen af proceduren for fælles beslutningstagen har i den forbindelse sat det danske EU-koordinationssystem under pres med hensyn til, at regeringen fremkommer med et forhandlingsoplæg tidligere end ellers, hvis man skal kunne indtage en aktiv linje i forhandlingerne under førstebehandlingen i Ministerrådet og Europa-Parlamentet (Udenrigsministeriet, 2001). Udbredelsen af en ny beslutningsprocedure i EU ser således ud til at kunne sætte den klassiske rousseauske kontrolmetode under pres. Det samme gælder i øvrigt også områderne under den åbne koordinationsmetode, som dækker dele af arbejdsmarkeds-, social- og undervisningspolitikken, idet Europaudvalget her spiller en yderst begrænset rolle som kontrolorgan. Omvendt er det madisonske Europa-Parlament en vigtig aktør under proceduren for den fælles beslutningstagen og prætenderer at være det samme på områderne under den åbne koordinationsmetode.

4. Europaudvalget og regeringen

Folketingets Europaudvalg kontrollerer regeringens EU-politik og udgør dermed i den danske EU-politiske beslutningsproces den formelle demokratiske legitimation. Der findes som tidligere nævnt i selve lovteksten om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber fra 1972 kun underretningspligt for regeringen i forhold til Europaudvalget. Den politiske praksis er imidlertid mere skarp.⁸ Udenrigsministeren har også på et tidspunkt meddelt Europaudvalget, at mandater til forhandlingsoplæg ikke statsretligt kan binde regeringen (Folketingstidende, 1982-83, Tillæg B:2869 ff).

Siden 1973 er der som nævnt sket en kraftig udvikling i Europaudvalgets stilling i beslutningsprocessen. »Denne udvikling må imidlertid betragtes som en rent politisk udvikling, idet der hverken i tiltrædelsesloven og dens forarbejder eller fra sædvaneretlige overvejelser kan fastslås en retlig forpligtelse for regeringen til at følge markedsudvalgets mandater.« (Albæk Jensen, 1989:141) Europaudvalget ønsker samtidig at kunne fastholde ministrene på de afgivne mandater. I en beretning afgivet af Europaudvalget den 22. marts 1983 gav flere forskellige mindretal i udvalget udtryk for, at udenrigsministeren havde overskredet det mandat, han havde fået i Europaudvalget den 20. december 1983 vedrørende forlængelsen af sanktionerne mod det daværende Sovjetunionen. Mandatet havde lydt på en forlængelse af sanktionerne i højst to måneder, som tilsyneladende var overskredet i den endelige vedtagelse i Ministerrådet (Folketingstidende, 1982-83, Tillæg B:1145-1150).

Kritikken er skrapere, hvis ministeren har tilsluttet sig et forslag uden at have indhentet et mandat i Europaudvalget. Den 20. juni 1986 afgav Europaudvalget en beretning om behandling af et EU-direktiv vedrørende grænseværdier for pesticidrester i korn til menneskeføde og i levnedsmidler af animalsk oprindelse. I den forbindelse fandt udvalget »det proceduremæssigt kritisabelt, at landbrugsministeren har tilsluttet sig et EU-direktiv vedrørende grænseværdier for pesticidrester i korn til menneskeføde af animalsk oprindelse på ministermødet den 26.-27. maj 1986 uden forinden at have forelagt forhandlingsoplæg i folketingets markedsudvalg« (Folketingstidende, 1985-86, Tillæg B:2411-2412).

Det er imidlertid spørgsmålet, hvorvidt Europaudvalget overhovedet kan følge ministres forvaltning af det accepterede mandat, når ministerrådsmøderne som alt overvejende hovedregel er lukkede. Modargumentet

lyder, at ministrene altid skal aflægge referat til Europaudvalget efter hvert møde i Ministerrådet. Det sker normalt skriftligt i form af et referat fra sektorministeriet. Igen udøver EU's beslutningssystem imidlertid et modgående pres mod den rousseauske danske beslutningsgang.

De afgivne mandater fastholdes i et stenografisk referat af alt, hvad der blev sagt under møderne, og dette referat, der er fortroligt, udleveres til én repræsentant fra hvert parti samt udvalgets formand og det såkaldte underudvalg i Europaudvalget.⁹ Der har også løbende været gjort forsøg på at trække den danske demokratiske kontrol i endnu mere rousseausk retning.

Især det daværende Fremskridtspartiet og Socialistisk Folkeparti har siden 1973 kritiseret Europaudvalgets mødeform.¹⁰ Det samme gælder i de senere år Enhedslisten og Dansk Folkeparti.¹¹

Dokumenternes sene fremkomst til møderne i Europaudvalget er i den forbindelse et punkt, som ofte kritiseres. Det gælder ligeledes varigheden af de afgivne mandater, som blev kritiseret af Det konservative Folkeparti og Det radikale Venstre i beretning fra Europaudvalget vedrørende folketingsåret 1980-81 (Folketingstidende, 1980-81, tillæg B).

Også den manglende åbenhed i Europaudvalget har med jævne mellemrum været gjort til genstand for kritik. På den anden side er der normalt frit slag for medlemmerne af Europaudvalget til at referere fra møderne. Kun fire-fem gange om året anmoder ministeren specifikt udvalget om efterfølgende at holde bestemte ting fortrolige for pressen. Det kan fx dreje sig om en dansk forhandlingsposition under landbrugsforhandlingerne eller muligheden for at spekulere i manglende dansk lovgivning, som muliggør uhindret import over grænsen fra Tyskland.¹²

Det hævdes imidlertid, at der fortsat er behov for større åbenhed i denne fase af EU-beslutningsprocessen. Det er i den forbindelse blevet foreslået, at man som hovedregel kunne gøre Europaudvalgets møder åbne for offentligheden. Man kunne så lukke dørene, hvis det var Danmarks forhandlingsposition, som blev debatteret. Lukketheden af møderne i Europaudvalget kan hævdes at høre hjemme i en tid, da europæisk samarbejde blev betragtet som udenrigspolitik, hvilket reflekterer de rousseauske træk ved dansk EU-politik. Omvendt er behandlingen af de samme områder som regel åbne i det madisonske Europa-Parlaments behandling af dem.

5. Europaudvalgets indflydelse

I princippet har Europaudvalget stor indflydelse. Udvalget har mulighed for at ændre regeringens politik, og udvalget kan give mandater til forslag, som senere implementeres som lovgivning uden om Folketingets normale tre behandlinger af lovforslag. Dette har så meget desto større betydning, da en stigende del af den danske lovgivning har baggrund i EU's direktiver og forordninger.

Folketingets inddragelse i den udenrigspolitiske beslutningsproces via Europaudvalget er af folketingsmedlemmerne blevet opfattet som en positiv udvikling.¹³ På grund af gennemførelsen af Den Europæiske Fælles Akt blev § 19, stk. 6, tilføjet til Folketingets forretningsorden. Heri slås det fast, at et forslag fra Kommissionen kan drøftes i Folketinget ud fra principielle synspunkter og med de samme taletider, som gælder ved et forslags første behandling. Der kan imidlertid ikke tages nogen beslutning, og behandlingen af forslaget skal tilbage til Europaudvalget. I praksis har der været meget ringe interesse for at debattere EU-forslag i Folketinget. Derimod spiller EU-spørgsmål en stadig større rolle i forbindelse med debatten om andre spørgsmål i Folketinget.

Der er mange grunde til Europaudvalgets særlige status. For det første er der ønsket om fortrolighed omkring den danske forhandlingsposition. For det andet er der det meget store antal EU-sager. For det tredje er der nødvendigheden af hurtige afgørelser på grund af de tidsmæssigt pressede forhandlingsforløb i Ministerrådet. For det fjerde er der det forhold, at et flertal i Europaudvalget afspejler et flertal i Folketinget i det overvejende antal sager. For det femte rejses der ingen indvendinger imod, at udvalget handler på Folketingets vegne. Endelig gælder det for det sjette, at regeringen accepterer de bindende mandater.

En konkret politisk forklaring på Europaudvalgets status i Danmark er, at mindretalsregeringer er hovedreglen i Danmark i højere grad end i de andre medlemslande. Det betyder, at regeringen risikerer at skulle acceptere retsakter i Ministerrådet, som den ikke efterfølgende kan få vedtaget i Folketinget. Derfor kan det være nødvendigt med en institution, hvor regeringen på forhånd kan sikre sig et parlamentarisk grundlag for EU-politikken. Hermed understreges Europaudvalgets særlige karakter, som snarere er at kontrollere end at lovgive. Dette understreges af, at Europaudvalgets indflydelse er betinget af regeringens sammensætning. Det betyder, at Europaudvalget under flertalsregeringer risikerer at blive reduceret til et rent ekspeditionskontor. Den danske EU-politik har samtidig kunnet bestemmes i regeringens Udenrigspolitiske Udvalg.¹⁴ Poul Nyrup Rasmussen-flertalsregeringen blev kritiseret for at »tromle« forslag igennem Europaudvalget. Det skete f.eks. i forbindelse med vedtagelsen af det såkaldte naturgas-direktiv (Politiken, den 16. april 1994).

Sammenlagt har Europaudvalget en betydelig indflydelse på den danske EU-politiske beslutningsproces under mindretalsregeringer. Udvalgets mulighed for at udøve indflydelse er imidlertid hæmmet af, at det først

kommer sent ind i processen. I de senere år er Europaudvalgets indflydelsesmuligheder yderligere mindsket på områder, hvor der stemmes med kvalificeret flertal i Ministerrådet. Det skyldes, at forhandlingsoplæggene godkendt af Europaudvalget risikerer at blive nedstemt af andre medlemslande.

Der er en væsentlig forskel mellem den parlamentariske kontrol med EU-politikken i Danmark og i de øvrige medlemslande på den måde, det kræves, at regeringen indhenter et forhandlingsmandat hos Europaudvalget forud for rådsmøderne og i øvrigt agerer kontrolorgan med den danske EU-politik. Kun i Sverige og til dels i Finland har man noget, som – i øvrigt med dansk inspiration – kommer i nærheden af det danske system.

Europaudvalgets stærke formelle beføjelser er imidlertid begrænset af en række forhold. For det første sker der som tidligere nævnt en sen inddragelse af Europaudvalget. På det tidspunkt, Europaudvalget kommer ind i beslutningsprocessen, er den danske forhandlingsposition allerede fastlagt i Coreper. Europaudvalget er dermed afskåret fra at medvirke ved udformningen af den danske indstilling, og udvalget kan blot godkende eller forkaste indstillingen. Ministeren vil først anmode om at få et forhandlingsoplæg i Europaudvalget, når sagen har været grundigt behandlet af embedsmændene og måske endda på flere ministerrådsmøder. Det skyldes, at et forhandlingsoplæg er nødt til at være temmelig præcist formuleret, og det er ofte ikke muligt at forelægge et præcist forhandlingsoplæg, før forhandlingerne går ind i deres sidste og afsluttende fase.

Medlemmerne af Europaudvalget ser desuden sjældent selve direktivforslaget.¹⁵ De er afhængige af de resumeer, der kommer fra Udenrigsministeriet og andre ministerier. Regeringen og dens embedsmænd kan derfor tænkes at have en interesse i ikke at informere grundigt nok for at undgå for megen di-

skussion i Europaudvalget, således at man får forhandlingsoplæg let igennem eller får størst mulig manøvre frihed.

Endnu et problem med hensyn til Europaudvalgets indflydelse er, at ministerrådsmøderne hidtil som regel har været lukkede. Europaudvalget må således oftest henholde sig til regeringens eget referat af ministerrådsmødet. Dette giver regeringen en mulighed for i princippet at se bort fra de i Europaudvalget godkendte forhandlingsoplæg, uden at det opdages. Europaudvalget har indført en praksis, hvorefter der tages stenografiske referater af udvalgets møder. Dette afhjælper i nogen grad problemet, idet referatet af det godkendte forhandlingsoplæg kan sammenholdes med det faktiske forløb af ministerrådsforhandlingerne.

Hovedindtrykket blandt medlemmerne af Europaudvalget er samtidig, at der ikke er ministre, der har handlet direkte i strid med det godkendte forhandlingsoplæg fra Europaudvalget. I Europaudvalgets historie har der været tilfælde, hvor udvalget officielt har kritiseret regeringen for mandatovertredelse, men der er dog tale om relativt få tilfælde. De situationer, som oftest har været genstand for kritik, er, hvor forhandlingssituationen ændrede sig under ministerrådsmødet. Europaudvalget har derfor ment, at regeringen burde have fået et nyt forhandlingsoplæg godkendt. Dette illustrerer endnu en begrænsning, idet Europaudvalget er usmidigt i forhold til egentlige forhandlinger på ministerrådsmødet.

Begrænsningerne i den parlamentariske kontrol med dansk EU-politik er forskellige i den forstand, at nogle udgør et større problem for demokratiets tilstand i EU-beslutningsprocessen end andre. Den manglende kontrol med regeringens overholdelse af de godkendte forhandlingsoplæg som følge af de lukkede møder er måske det største problem. Det afhjælpes i nogen grad ved, at man på EU-ni-

veau har truffet beslutning om øget offentliggørelse af selve afstemningerne i Ministerrådet. Hovedreglen er dog fortsat lukkethed med hensyn til selve ministerrådsmøderne.

6. Konklusioner

Alt i alt falder argumenterne for Europaudvalgets særlige position sammen med den såkaldte rousseauske argumentationslogik som i det hele taget hele den danske EU-politik, jf. også de hyppige folkeafstemninger. Europaudvalget har i EU-sammenhæng fået en unik position som det homogene lille lands kontrolorgan med, hvad den danske regering lægger navn til i EU. Der har været et konstant politisk krav om, at det var denne rolle, der skulle spilles.

Europaudvalget spiller i et vist omfang rollen som demokratisk kontrolorgan med EU-politikken i forhold til konkrete beslutninger, men retten er givetvis stadig langt større, hvor det drejer sig om den generelle danske opfattelse eller italesættelse af Europaudvalgets rolle.

Europaudvalgets rolle er samtidig under pres, fordi EU i en række år har udviklet visse føderale træk på grund af flere områder med flertalsafgørelser og en styrket rolle for Europa-Parlamentet under proceduren om fælles beslutningstagen. Herved opstår der et stadig kraftigere dilemma mellem opfattelsen af, hvilken rolle Europaudvalget kan spille og den rolle, man faktisk kan spille.

Der kan endda argumenteres for, at Europaudvalgets rollevaretagelse allerede i mange år har været under pres, fordi den sene indragelse og det stadig stærkere »informations-overloadning« af udvalget gør det svært i virkeligheden at varetage den demokratiske kontrol med EU-politikken, som den ifølge egen og mange andres forståelse skal forestå. Samtidig gør netop den rousseauske argumentationslogiks stærke rodfastelse i Danmark det svært at tænke på, at det kunne være

anderledes. Meget tyder på, at de manglende EU-debatter i folketingsalen og den manglende inddragelse af fagudvalgene i Folketinget netop hænger sammen hermed.

I Danmark betragtes den rousseauske argumentationskæde som den egentligt demokratiske, selv om den blot er en yderliggående måde at se på demokratiet på. En inddragelse af andre måder at betragte demokratiet på i debatten om den danske demokratiske kontrol med EU-politikken ville både i højere grad fremtidssikre debattens resultater og medvirke til en større forståelse af andre medlemslandes debatter om det samme emne. Artiklen kan derfor også betragtes som et argument for en mere »midterorienteret« argumentationslogik i forbindelse med »itale-sætningen« af Europaudvalget, som både rummede den rousseauske og den madisonske måde at argumentere på.

Noter

1. Bogen er oversat til dansk og udgivet på forlaget Rhodos (1987). Udgaven har en glimrende indledning af Mihail Larsen.
2. Henvisningerne er til Samfundspagten, som er opdelt i »bøger«.
3. Rousseau udtrykker det således: Der må »være nogle faste og periodiske møder, som intet kan ophæve eller udsætte, og det i en sådan grad, at folket på den fastsatte dag er sammenkaldt efter loven, uden at det er nødvendigt med nogen yderligere, formel indkaldelse til det« (Bog III, kap. 13). De hyppige danske folkeafstemninger om EU-spørgsmål kan tolkes som et rousseausk indslag i det danske EU-politiske system.
4. Der er udsendt et glimrende udvalg af artikler i *The Federalist* i Roy P. Fairfield (ed.), »The Federalist Papers. A Collection of Essays Written in Support of the Constitution of the United States«, The John Hopkins University Press, Baltimore, USA.
5. I Europaudvalgets beretning fra 19. februar 1999 nævnte man, at der ved vurderingen af, om forslag var væsentlige, skulle lægges vægt på deres lovgivningsmæssige, samfundsøkonomiske, erhvervsøkonomiske og juridiske konsekvenser, konsekvenser for beskyttelsesniveauet for bl.a. forbrugere, arbejdstagere, sundhed og miljø samt andre politiske konsekvenser.
6. Allerede tirsdag eftermiddag har Europaudvalget imidlertid fået et foreløbigt oplæg i form af det aktuelle notat, som omhandler de punkter, der skal drøftes på mødet i Ministerrådet ugen efter.
7. I nogle tilfælde er der i sager under proceduren om fælles beslutningstagen mulighed for at forelægge en sag tidligere.
8. Der eksisterer endda muligvis en norm af sædvaneretlig karakter, som indebærer, at Europaudvalgets mandat må siges at være retligt bindende. Det finder man ud af ved at undersøge handlinger og udsagn hos de relevante aktører. Det er imidlertid ifølge Albæk Jensen (1989:135) således, at: »Den samlede konklusion vedrørende retsoverbevisningen må herefter blive, at der ikke eksisterer en almindelig retsoverbevisning om, at markedsudvalgets mandater er bindende for regeringen.«
9. Europaudvalgets underudvalg tager sig af forberedelsen af interne sager til Europaudvalgets møder. Det kan være spørgsmål om nye procedurer, informationsaktiviteter ved folkeafstemninger osv.
10. I beretningen fra Europaudvalget vedrørende folketingsåret 1979-80 udtaler Fremskridtspartiets medlemmer, at Europaudvalget fungerer dårligt: »Reelt er Markedsudvalget den eneste parlamentariske kontrol med hundredevis af ændringer af dansk lovgivning – og endda ændringer, som folketetinget ikke senere kan lave om på igen. Derfor er det aldeles utilfredsstillende, at behandlingen oftest stort set består i en summarisk ministerredogørelse i sidste øjeblik, hvorefter ministeren har mandat til et eller andet ikke nærmere skriftligt fikseret, fordi der ikke i øjeblikket kan skabes flertal for helt at nægte ministeren det af ham søgte mandat.« (Folketingstidende, 1980-81. tillæg B:102).
11. I Europaudvalgets beretning af 19. februar 2001 om større åbenhed i den danske EU-beslutningsproces m.v. hedder det således: »For det første skal Europaudvalget som udgangspunkt altid holde åbne møder. I dag er udgangspunktet lukket, med mindre andet besluttet. Udvalgets behandlinger træder i realiteten i stedet for 3 behandlinger af et lovforslag i Folketingssalen, der – efter grundlovens og Folketingets forretnings-

ordens regler – sker i åbenhed. Det er derfor efter Dansk Folkepartis opfattelse helt uholdbart at fastholde de egentlige Europaudvalgsmøder som lukkede.

Der skal selvsagt være en mulighed for, at regeringen kan bede om lukkede døre i en sag, hvor det er nødvendigt i forhold til den danske forhandlingsposition. Men i praksis har det vist sig, at dette alene er nødvendigt i så få tilfælde, at det er omsonst at bruge det som begrundelse for at fastholde lukkede møder.»

12. I Sverige offentliggør man nu de ordrette referater fra det svenske Europaudvalg to uger efter, at mødet har fundet sted. Formanden for den svenske Riksdags Europaudvalg, Sören Lekberg, siger til Berlingske Tidende den 1. januar 2000: »Det er et vigtigt skridt imod større åbenhed. Hensigten er, at alle, som vil – såvel offentligheden, journalister som forskere – skal kunne følge vore diskussioner på en hurtig og smidig måde.«
»Når man i Sverige venter med at offentliggøre referaterne indtil to uger efter, at mødet har været holdt, skyldes det, at man på denne måde sikrer, at offentliggørelsen af referaterne ikke kommer til at skade den svenske forhandlingsposition i EU's Ministerråd. Sædvanen er, at forhandlingerne i Europaudvalget i Sverige finder sted, en uge før den endelige beslutning skal tages i EU. Ved at vente to uger risikerer man ikke, at en offentliggørelse skader den svenske forhandlingsposition, lyder argumentet«. (Forslag B 77 til folketingsbeslutning om større åbenhed i Europaudvalgets arbejde fremsat af Keld Albrechtsen og Søren Kolstrup, Enhedslisten). Samtidig må det imidlertid med, at referaterne fra det svenske Europaudvalg er tynde og uden beskrivelse af den svenske forhandlingsposition.
13. Fremskridtspartiet har i beretning fra Europaudvalget afgivet den 28. maj 1976 endda foreslået, at »alle udenrigspolitiske sager – også de, der undtagelsesvis ikke har noget med EU at gøre – blev forelagt markedsudvalget på tilsvarende vis. Herefter vil udenrigsudvalget blive overflødiggjort og vil kunne nedlægges. Den ineffektivitet, der i øjeblikket består i, at der er tredobbelte udvalgsdækning i folketinget vedrørende udenrigspolitiske forhold, vil blive formindsket til, at den afgørende vægt i alle sager lægges på markedsudvalgets arbejde, mens det derudover kun bliver det udenrigspolitiske nævn, der kommer til at indtage en stilling nøje overensstem-

mende med grundloven, nemlig et sted, hvor regeringen blot rådfører sig.« (Folketingstidende, 1975-76, Tillæg B:2104-210).

14. I den forbindelse udtaler Fremskridtspartiet i en beretning fra Europaudvalget fra den 31. maj 1979, at »De mundtlige orienteringer, udvalget har fået efter regeringsskiftet i august 1978, har gennemgående sagligt været endnu ringere og mere tyndbenede end tidligere, og udvalget har i endnu mindre grad end tidligere været tilbøjelig til at indgå i egentlige drøftelser. Markedsudvalgets stilling må derfor i dag karakteriseres på den måde, at det kun er som et rent formelt gummistempel, idet ingen af regeringspartiernes 9 medlemmer ud af udvalgets 17 medlemmer åbner munden, når formanden efter at have hørt på en ufyldstgørende ministerredegørelse konstaterer, at der intet flertal i udvalget er imod, at ministeren får det, som han vil have det.« (Folketingstidende 1978-79, Tillæg B: 2134). Den flertalsregering, der var blevet dannet, var regeringen mellem Socialdemokratiet og Venstre
15. Baggrunden herfor er ønsket om at undgå informationsover-load, idet selve direktivforslagene ofte udgør en omfattende og juridisk kompliceret tekst.

Referencer

- Jørgen Albæk Jensen (1989). *Parlamentarismens statsretlige betydning. Det parlamentariske principps betydning for forholdet mellem Folketing og regering*, DJØF's forlag.
- Einar Eriksson (1984), *Klassisk demokratiteori*, Statens Institut För Byggnadsforskning.
- Roy P. Fairfield (1966) (ed.), *The Federalist Papers*, John Hopkins University Press, 2. udg.
- David Held (1987). *Models of Democracy*, Polity Press.
- R.W. Krouse (1983). »Classical Images of democracy in America: Madison and Tocqueville«, i G. Duncan (ed.), *Democratic Theory and Practice*, Cambridge University Press.
- Peter Nedergaard (2001), *Organiseringen af Den Europæiske Union*, Handelshøjskolen's Forlag, 3. udg.
- Jean-Jacques Rousseau (1987), *Samfundspagten*, Forlaget Rhodos.
- Udenrigsministeriet (2001). *Vejledning for håndtering af sager i proceduren for fælles beslutningstagen*.