

Torben K. Jensen

Partierne, Europaudvalget og europæiseringen

Folketingets Europaudvalg har langt flere kontakter til parlamentarikerere og andre politiske aktører i udlandet end de øvrige politikere, men alligevel er selv denne gruppe af folketingsmedlemme langt fra „indflettet“ i et transnationalt parlamentarisk kontaktnet. Folketingets europaudvalgsmedlemmer har ikke revet sig løs som et særligt beslutningssegment fra de øvrige politikere og de respektive partigrupper med hensyn til grundlæggende holdninger til EU. Der er stor spredning i de forskellige partiers opfattelse af hvilken beslutningskompetence, der i fremtiden bør gives til EU på en række forskellige policy-områder. Men samtidig er der også en slående parallelitet, idet alle partier ønsker at gå længst i samarbejdet på det økonomiske område og på det internationale område, men ikke ret langt i overdragelse af beslutningskompetence på det sociale, kulturelle og konstitutionelle/juridiske område. Endelig synes danske politikere at operere inden for et traditionelt konføderalistisk univers, og er måske netop derfor ikke specielt godt rustede til europæiseringens udfordringer.

Internationalisering og europæisering

Siden grundlæggelsen af den moderne stat har udenrigsministeriet og det diplomatiske korps haft internationale relationer som deres domæne. Men i de seneste årtier er sondringen mellem udenrigs- og indenrigspolitik i stigende grad blevet udvisket. På en række områder er problemerne blevet transnationale.

Årsagen er først og fremmest den *økonomiske, sociale og kulturelle internationalisering*. I dag strømmer - nævnt i flæng - informationer, nyheder, data, penge, våben, teknologi, forurening, radioaktiv bestråling, værdier, forbilleder, mad, computere, aftaler, flygtninge og immigranter, udviklings- og katastrofehjælp, turister, narkotika, sygdomme og kriminalitet hurtigt rundt på hele kloden. Den økonomiske, sociale og kulturelle internationalisering er i nogen grad fulgt op af en *politisk internationalisering*. På internationalt og regionalt niveau søger staterne i forskellige typer af samarbejdsstrukturer at opnå en tættere politisk styring af - eller måske snarere at opnå mulighed for at reagere på - internationaliseringen. *Europæiseringen* er den regionale udgave af internationaliseringen, og EU kan blandt andet ses som et politisk projekt, der skal tilvejebringe en mulighed for tættere politisk regulering af og reaktion på de grænseoverskridende tendenser.

Selv om nationalstaten i overskuelig fremtid fortsat vil være det centrale sted for forankringen af magt, autoritet og identifikation, så er det på nuværende tidspunkt indlysende, at håndteringen af transnationale problemer ikke længere alene kan lægges i hænderne på udenrigsministerierne. Heller ikke lejlighedsvis topmøder mellem regeringsledere er tilstrækkelige. Internationale aftaler vedrørende en lang række emner må i fremtiden formodentlig træffes via hyppig og direkte kommunikation imellem de respektive nationale eliter på regerings- og parlamentsniveau. Ikke bare regeringsoverhoveder, men

Torben K. Jensen

Partierne, Europaudvalget og europæiseringen

Folketingets Europaudvalg har langt flere kontakter til parlamentarikerere og andre politiske aktører i udlandet end de øvrige politikere, men alligevel er selv denne gruppe af folketingsmedlemme langt fra „indflettet“ i et transnationalt parlamentarisk kontaktnet. Folketingets europaudvalgsmedlemmer har ikke revet sig løs som et særligt beslutningssegment fra de øvrige politikere og de respektive partigrupper med hensyn til grundlæggende holdninger til EU. Der er stor spredning i de forskellige partiers opfattelse af hvilken beslutningskompetence, der i fremtiden bør gives til EU på en række forskellige policy-områder. Men samtidig er der også en slående parallelitet, idet alle partier ønsker at gå længst i samarbejdet på det økonomiske område og på det internationale område, men ikke ret langt i overdragelse af beslutningskompetence på det sociale, kulturelle og konstitutionelle/juridiske område. Endelig synes danske politikere at operere inden for et traditionelt konføderalistisk univers, og er måske netop derfor ikke specielt godt rustede til europæiseringens udfordringer.

Internationalisering og europæisering

Siden grundlæggelsen af den moderne stat har udenrigsministeriet og det diplomatiske korps haft internationale relationer som deres domæne. Men i de seneste årtier er sondringen mellem udenrigs- og indenrigspolitik i stigende grad blevet udvisket. På en række områder er problemerne blevet transnationale.

Årsagen er først og fremmest den *økonomiske, sociale og kulturelle internationalisering*. I dag strømmer - nævnt i flæng - informationer, nyheder, data, penge, våben, teknologi, forurening, radioaktiv bestråling, værdier, forbilleder, mad, computere, aftaler, flygtninge og immigranter, udviklings- og katastrofehjælp, turister, narkotika, sygdomme og kriminalitet hurtigt rundt på hele kloden. Den økonomiske, sociale og kulturelle internationalisering er i nogen grad fulgt op af en *politisk internationalisering*. På internationalt og regionalt niveau søger staterne i forskellige typer af samarbejdsstrukturer at opnå en tættere politisk styring af - eller måske snarere at opnå mulighed for at reagere på - internationaliseringen. *Europæiseringen* er den regionale udgave af internationaliseringen, og EU kan blandt andet ses som et politisk projekt, der skal tilvejebringe en mulighed for tættere politisk regulering af og reaktion på de grænseoverskridende tendenser.

Selv om nationalstaten i overskuelig fremtid fortsat vil være det centrale sted for forankringen af magt, autoritet og identifikation, så er det på nuværende tidspunkt indlysende, at håndteringen af transnationale problemer ikke længere alene kan lægges i hænderne på udenrigsministerierne. Heller ikke lejlighedsvis topmøder mellem regeringsledere er tilstrækkelige. Internationale aftaler vedrørende en lang række emner må i fremtiden formodentlig træffes via hyppig og direkte kommunikation imellem de respektive nationale eliter på regerings- og parlamentsniveau. Ikke bare regeringsoverhoveder, men

også topbureaukrater og parlamentarikere bliver nødt til at kommunikere direkte med deres respektive partnere i andre lande.

Dette medfører nye udfordringer for de enkelte nationers politiske eliter, herunder de folkevalgte politikere. For medens politikernes legitimitet på den ene side stadig hviler på deres respektive nationale politiske system, dvs. på deres ansvarlighed over for deres nationale vælgere, nationale politiske partier og, mere generelt, over for deres egne landes interesser, så bliver de på den anden side i stigende grad nødt til at overskride deres nationale arena i deres politiske virke. Så længe der ikke eksisterer en genuin politisk „euro-elite“, må nationale politikere og embedsmænd agere på et transnationalt niveau for at finde løsninger på problemer, som er transnationale i deres karakter (Herzog 1994a; 1994b).

Dette rejser spørgsmålet, *om og i hvilken grad* europæiske nationale eliter allerede har rustet sig til at besvare udfordringen fra dels den europæiske transnationale sammenfletning af politik og dels fra internationaliseringen af politiske problemer generelt. Og i forlængelse heraf kan man mere afgrænset spørge, i hvilken grad danske folketingsmedlemmer - organisatorisk/praktisk og opfattelses-/holdningsmæssigt - er rustet til at tage denne udfordring op.

En tilbundsgående undersøgelse af disse spørgsmål vil kræve en analyse af en række formelle og uformelle organisatoriske strukturer i Folketinget ikke mindst i og rundt om Folketingets Europaudvalg (EUV). Det vil ligeledes kræve flere analyser af beslutninger og beslutningsprocesserne i og omkring Europaudvalget. Endelig kræver det en analyse af de personlige karakteristika hos politikerne: Deres opfattelse af, holdninger til samt adfærd i relation til internationalisering, europæisering og EU-projektet.

Denne artikel er et beskedent bidrag til sidstnævnte led i det skitserede analysefelt. Beskeden fordi den alene bygger på survey data og kun berører nogle få aspekter samt fordi fokus er beskrivelse af nogle grundlæggende mønstre snarere end forklaringer.

Problemstilling og data

Det første spørgsmål er, om europaudvalgsmedlemmernes adfærd, opfattelser og holdninger på nogle udvalgte områder afviger fra de øvrige folketingsmedlemmers i relation til europæiseringen af dansk politik. De udvalgte dimensioner er: (a) internationale kontakter, (b) international orientering, (c) holdning til placering af beslutningskompetence på en række policy-områder, (d) opfattelser af hvilke EU-institutioner der har og bør have magt, samt (e) opfattelser af hvilke aktører der har og bør have mest indflydelse i den hjemlige EU-beslutningsproces.

Baggrunden herfor er for det første den betydelige magt EU-udvalget ubestrideligt har tilkæmpet sig. Europaudvalget „har egen regeldannende magt uden om det øvrige Folketing“ (Fich, 1993) og er blevet kaldt et „Folketing i Folketinget“ (se blandt andet Pedersen, m.fl., 1994). For det andet peger en række forskere og iagttagere på, at også på EU-området kan man iagttage sektorisering af beslutningsprocesserne (se Pedersen, m.fl., 1994; Christen-

sen m.fl., 1994; Jensen, 1995). Sektorisering af politiske beslutningsprocesser som tendens på en række områder i Danmark lader sig dokumentere. Det er straks sværere at kortlægge graden, for slet ikke at tale om konsekvenserne, af en sektoriseret beslutningsproces. Betyder det for eksempel, at der bliver truffet andre beslutninger end hvis beslutningerne blev truffet i andre fora? Får beslutningstagerne andre holdninger og opfattelser, fordi de færdes i et bestemt beslutningssegment? At vurdere præcist, hvor selvstændiggjort beslutningsprocesserne på EU-området er, kræver endnu flere analyser af forskellige typer af beslutningsprocesser samt en analyse af karakteren af den koordination, der finder sted i partigrupperne vedrørende EU-spørgsmål. I dette perspektiv er det interessant at analysere, hvorvidt medlemmerne af Folketingets Europaudvalg forholder sig anderledes til internationaliseringen end de øvrige folketingsmedlemmer.

Det andet spørgsmål, der diskuteres i artiklen, er hvilke hovedmønstre, der kan identificeres hos partierne på nogle af de dimensioner, som blev anført ovenfor. Baggrunden for dette spørgsmål er, at opfattelsen af og holdningen til internationalisering, internationalt samarbejde og deraf følgende suverænitetsstab og -afgivelse i nogle lande spalter partier og partifløje på tværs af den traditionelle højre-venstre akse i politik. Analysen skal afdække nogle basale mønstre i partiernes opfattelser og holdninger til EU.

Grundlaget for analysen er udvalgte data fra en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige medlemmer af Folketinget foretaget i perioden april-juni 1995.¹

Europaudvalget og europæiseringen

Internationale kontakter

I rapporten „Åbenhed, offentlighed og deltagelse i den danske EU-beslutningsproces“ konkluderer forfatterne efter casestudier af fem EU-sager, at *grænserne* for Europaudvalgets magt nu viser sig. I og med at der sker en øget brug af flertalsafgørelser i EU, øges behovet for information om andre landes forhandlingspositioner. Behovet for kontakter og direkte påvirkningsmuligheder øges således af, at man ikke længere kan forlade sig på et dansk veto (Christensen, m.fl., 1994: 17).

For at undersøge om og i hvilken grad danske politikere er i færd med at opbygge et kontaktnet ud over landegrænserne, blev politikerne i spørgeskemaundersøgelsen spurgt, hvor ofte de gennem det seneste år har taget kontakt til parlamentarikere i andre EU-lande med henblik på at påvirke eller drøfte deres standpunkter i EU-spørgsmål. Svarene fremgår af tabel 1.

Det fremgår af tabellen, at kun godt hver 10. folketingsmedlem (11 pct.) selv tager kontakt til en kollega i et andet EU land én gang om måneden eller oftere. Selv om eksakte tal til sammenligning med parlamentarikere i andre lande først er undervejs, og tal for andre elitegrupper herhjemme savnes, forekommer kontaktniveauet ikke højt. Det fremgår endvidere, at EEU-medlemmerne i langt højere grad end de øvrige folketingsmedlemmer har kontakter til parlamentarikere i andre EU lande. 40 pct. af EEU-medlemmerne angiver at *tage* hyppig kontakt - dvs. en gang om måneden eller oftere.

Tabel 1. Frekvensen for danske folketingsmedlemmers tagen kontakt til parlamentarikere i andre EU lande betinget af medlemskab af Folketingets Europaudvalg. Pct.

Kontakthypighed	Europaudvalget	Folketinget i øvrigt	Alle
Mindst én gang om ugen	10		2
En eller to gange om måneden	30	4	9
Nogle gange	50	29	33
Nogle få gange	10	54	45
Aldrig		13	10
Total (N)	100 (21)	100 (81)	99 (102)

Spørgsmål: Har du gennem det seneste år taget kontakt til parlamentarikere i andre EU-lande med henblik på at påvirke eller drøfte deres standpunkt i EU-spørgsmål?

Samme mønster ses, jf. tabel 2, når folketingsmedlemmerne anfører deres kontakter over landegrænserne mere bredt, dvs. kontakter til politikere, myndigheder, organisationer og virksomheder i andre lande - kontakter som er kommet i stand ikke bare på politikernes initiativ.

Under forudsætning af, at tallene er repræsentative, så kan man tælle de folketingsmedlemmer, der er i ugentlig kontakt med udenlandske politikere, myndigheder, organisationer og virksomheder inden for EU, på to hænder. Ca. hver fjerde af folketingspolitikkerne er i kontakt mindst én gang månedlig.

Tabel 2. Frekvensen for danske folketingsmedlemmers kontakter til henholdsvis nordiske og europæiske politikere/myndigheder/organisationer/virksomheder samt internationale organisationer betinget af medlemskab af Europaudvalget. Pct

	Kontakter til politikere /myndigheder/organisationer/virksomheder inden for Norden			Kontakter til politikere /myndigheder/organisationer/virksomheder inden for EU			Internationale organisationer		
	Europa-udvalget	Folketinget i øvrigt	Alle	Europa-udvalget	Folketinget i øvrigt	Alle	Europa-udvalget	Folketinget i øvrigt	Alle
Mindst én gang om ugen	10	4	5	14	2	5	14	5	7
En eller to gange om måneden	38	20	24	57	13	22	43	13	19
Nogle gange	43	40	40	24	38	35	24	29	28
Nogle få gange	10	22	20	5	31	25	19	38	34
Aldrig		15	12		16	13		15	12
Total (N)	101 (21)	101 (81)	101 (102)	100 (21)	100 (82)	100 (103)	100 (21)	100 (82)	100 (103)

Spørgsmål: Dette spørgsmål drejer sig om dine kontakter som politiker med forskellige organisationer, grupper og myndigheder gennem det seneste år. Uanset hvordan kontakten blev taget, hvor ofte har du da i det forløbne år haft skriftlig eller mundtlig kontakt med nedenstående organisationer, grupper eller myndigheder?

Det er på ingen måde billedet af indflettethed i et transnationalt europæisk politisk netværk af politiske kontakter, der falder først for. Den tanke melder sig snarere, at folketingsmedlemmerne er blandt de sidste, der orienterer sig internationalt, altså efter virksomhedslederne, bureaukraterne, journalisterne, forskerne mv.

Men igen skiller europaudvalgsmedlemmerne sig markant ud, idet næsten 3/4 af dem har hyppig kontakt - én eller flere gange om måneden - til andre politiske aktører inden for EU mod kun 1/6 blandt de øvrige MF'ere. Så europaudvalgsmedlemmerne har en langt større international kontaktflade end andre folketingsmedlemmer. Men i forhold til mængden af sager med transnationale aspekter, som Europaudvalget tager stilling til, må kontakt med politikere, myndigheder, organisationer eller virksomheder i det øvrige EU én til to gange om måneden betegnes som beskedene.

Politikerne blev også spurgt om, i hvilken udstrækning de læser udenlandske aviser. Det var hensigten at få en indikator på „international orienteret-hed“ Som det fremgår af tabel 3, gentager mønsteret fra kontakter sig i vid udstrækning. EEU-medlemmerne læser langt oftere europæiske og amerikanske aviser og tidsskrifter end den resterende gruppe af folketingsmedlemmer.

Tabel 3. Frekvensen for læsning af henholdsvis nordiske, europæiske og amerikanske aviser og tidsskrifter betinget af medlemskab af Folketingets Europaudvalg. Pct.

	Læser nordiske aviser eller tidsskrifter			Læser andre europæiske aviser eller tidsskrifter			Læser amerikanske aviser eller tidsskrifter		
	Europa-udvalget	Øvrige Folketing	Alle	Europa-udvalget	Øvrige Folketing	Alle	Europa-udvalget	Øvrige Folketing	Alle
Ofte (meget ofte + temmelig ofte)	27	29	28	67	33	40	52	26	32
Sjældent (temmelig sjældent + meget sjældent)	73	71	72	33	66	60	48	74	68
Total (N)	100 (22)	100 (80)	100 (102)	100 (21)	100 (81)	100 (102)	100 (21)	100 (80)	100 (101)

Spørgsmål: Læser du nogle udenlandske aviser eller tidsskrifter?

Meget groft beskrevet, læser 2/3 af folketingsmedlemmerne ikke henholdsvis nordiske, europæiske og amerikanske aviser/tidsskrifter. Derimod læser 2/3 af EEU-medlemmerne europæiske aviser og tidsskrifter. EEU-medlemmerne interesserer sig til gengæld ikke i særlig grad for nordiske aviser.

Man skal naturligvis være forsigtig med at slutte fra læsning af udenlandske aviser til „international orientering“. Der findes jo flere danske aviser med en udmærket udenrigsreportage. Omvendt afspejler forskellige former for avislæsning måske lige netop forskellen: Betragter man EU som dansk

udenrigspolitik eller som europæisk indenrigspolitik? Der eksisterer altså nogle klare forskelle i adfærd mellem EUU-medlemmer og de øvrige politikere vedrørende udenlandske kontakter og international orientering.

Beslutningskompetence

Har EUU-medlemmerne andre holdninger end de øvrige folketingsmedlemmer? Forholder det sig således, at europaudvalgsmedlemmerne - fordi de er deltagere i et mere eller mindre velafgrænset beslutningssegment i Danmark, og fordi de er anderledes og mere involveret i et internationalt netværk af kontakter og konsultationer - udvikler et fælles sæt af grundlæggende opfattelser og holdninger, som afviger fra de øvrige folketingsmedlemmers?

Politikerne blev stillet over for spørgsmålet om, hvilken grad af beslutningskompetence Danmark ideelt set bør give EU i fremtiden på en række forskellige områder, hvor der allerede i dag samarbejdes. Gennemsnit for henholdsvis EUU-medlemmerne og de øvrige folketingsmedlemmer er beregnet og indtegnet som en del af figur 2.

Af figuren fremgår det, at danske politikere først og fremmest finder, at det er på det økonomiske og på det udenrigspolitiske område, der skal samarbejdes i EU. Men netop samarbejdes. Hvis udgangspunktet skal være et gennemsnit af danske politikeres holdninger, så er der ikke mange områder, hvor EU skal være dominerende. Jeg vil i behandlingen af forskellene partierne imellem gå mere detaljeret ind i spørgsmålet om beslutningskompetence.

Hovedpointen skal alene være, at medlemmerne af og stedfortræderne i Europaudvalget og de øvrige folketingsmedlemmer ser ret ens på spørgsmålet om, hvor langt man skal gå i samarbejdet på de konkrete områder. I det omfang synspunkterne afviger fra hinanden er tendensen, at EUU-medlemmerne er mere tilbageholdende eller EU-skeptiske end de øvrige folketingsmedlemmer. Det er måske lidt overraskende ud fra betragtninger om, at de, der har flest internationale kontakter, måske ville være mest positive over for internationalt samarbejde. På den anden side kan samme gruppe selvfølgelig også have flere dårlige erfaringer med systemet.

Hvis man splitter tallene op på partier og sammenligner de enkelte partiers EUU-medlemmer med resten af partigruppen, så gælder samme tendens, at EUU-medlemmerne er de mest tilbageholdende i S, RV, K, Z og på det økonomiske og sociale område også i V. Omvendt ser det ud i CD. Enhedslisten scorer 0 point over hele linjen. I SF er forskellene meget små.

Hovedkonklusionen er, at hvad angår de fundamentale holdninger til graden af beslutningskompetence, der bør overgives til EU på forskellige policyområder, er der høj grad af holdningsoverensstemmelse mellem medlemmerne i EUU-udvalget og de øvrige folketingspolitikere.

EU-institutioners indflydelse

Nu til spørgsmålet om institutionerne. Hvilken magt tilskriver politikerne dem, og hvilken magt bør de efter politikernes opfattelse have? Og er der forskel på EUU-medlemmernes og de øvrige politikeres perception og holdning?

Politikerne blev bedt om ved hjælp af en skala, der løber fra 0-10 at angive, hvor meget magt forskellige institutioner og organer efter deres mening allerede *har* og ideelt set *bør* have på beslutningsprocessen inden for EU. Resultatet er vist som en del af figur 3.

Hovedtendensen er igen, at der er en høj grad af parallelitet mellem EEU-medlemmernes opfattelse og holdninger og de øvrige folketingsmedlemmers. De vigtigste holdningsafvigelser er, at blandt EEU-medlemmerne er synspunktet, at EU's ministerråd bør have afgørende indflydelse lidt bedre repræsenteret end i Folketinget som sådan, samt at reservationerne over for EEU-domstolen er lidt større.

Hvad angår forskelle inden for partigrupperne mellem de enkelte partiers EEU-medlemmer og de øvrige medlemmer af de respektive partigrupper, er overensstemmelse i holdning og perception det helt gennemgående mønster. De mest iøjnefaldende afvigelser fra hovedmønsteret er, at i Socialdemokratiet er EEU-medlemmerne endnu mere skeptiske over for at give EU-parlamentet mere magt end den øvrige del af folketingsgruppen (der ellers også er ret tilbageholdende); at de radikale EEU medlemmer er parat til at give EU's ministerråd noget mere magt end den øvrige del af gruppen; samt at de konservative og endnu mere udtalt hos Venstre, vurderer EEU medlemmerne EEU-domstolen langt *mindre* indflydelsesrig end deres gruppefæller.

Den hjemlige EU-beslutningsproces

Studerer endelig EEU-medlemmernes og de øvrige folketingsmedlemmers opfattelser af og holdninger til, hvem der *har* og *bør* have indflydelse i den hjemlige beslutningsproces, når EU-anliggender skal besluttet, er der endnu engang en meget høj grad af overensstemmelse i grundlæggende opfattelser og holdninger, jf. figur 4.

Det fremgår af figur 4, at parlamentarikerne er enige om, at Udenrigsministeriets EU-udvalg og Folketingets EU-udvalg for tiden har stort set lige meget magt. Parlamentarikerne er ligeledes enige om, at alle organer, befolket med organisationsfolk og embedsmænd, bør stækkes samt at alle organer, befolket af politikere - dvs. Folketinget, Folketingets EU-udvalg samt Folketingets øvrige stående udvalg, altså dem selv, - bør styrkes. At også EEU-medlemmerne går ind for en styrkelse af de øvrige udvalg i EU-spørgsmål er måske lidt overraskende i betragtning af, at EEU-medlemmerne ind imellem bliver beskyldt for at lukke sig om sig selv og for ikke at være interesseret i at give magt fra sig.

En nærmere analyse af to andre spørgsmål fra spørgeskemaet præciserer dog også, hvor langt enigheden rækker. Som det fremgår af tabel 4, erklærer over 80 pct. fra begge lejre sig enige i, at ressortudvalgene bør inddrages mere i behandlingen af EU-stoffet. Men medens 55 pct. af de øvrige medlemmer af Folketinget er helt eller delvis enige i synspunktet, at ministermandatet bør gives af de respektive ressortudvalg, så er 73 pct. af EEU-medlemmerne imod, at EU-udvalgets monopol på at give ministrene mandat til forhandlingerne i ministerrådet brydes.

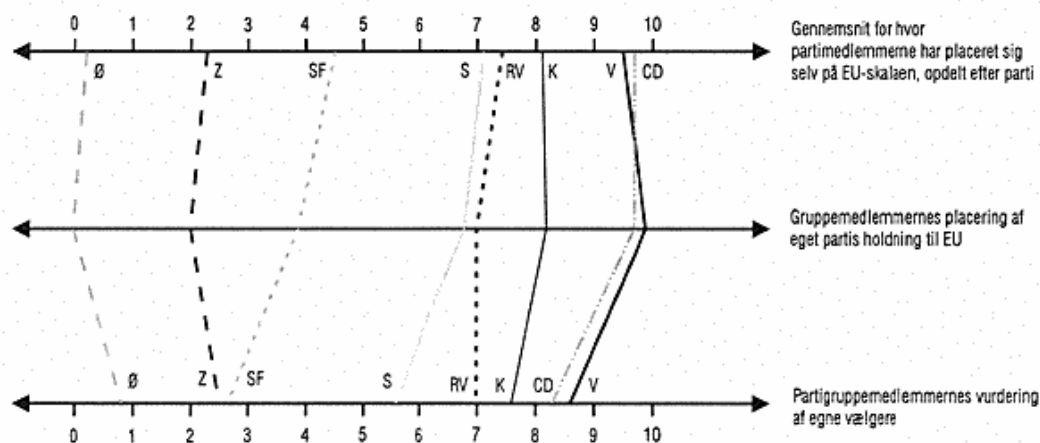
Tabel 4. Danske folketingspolitikeres holdninger til organisering af udvalgsbehandlingen af EU-stoffet betinget af medlemskab af Folketingets Europaudvalg. Pct.

	Spørgsmål: Ressortudvalgene burde inddrages endnu mere i behandlingen af EU-stoffet og de markeds-politiske spørgsmål			Spørgsmål: Danske ministres mandat i EU-spørgsmål bør gives af fagudvalgene		
	EU-udvalget	Ikke medlem	Alle	EU-udvalget	Ikke medlem	Alle
Helt enig	41	27	30	9	9	9
Delvis enig	41	55	53	9	46	38
Hverken eller	5	13	11	9	17	15
Delvis uenig	9	3	4	18	15	16
Helt uenig	5	3	3	55	14	23
Total	101	101	101	100	101	101
(N)	(22)	(79)	(101)	(22)	(79)	(101)

Sammenfattende har EEU-medlemmer flere internationale kontakter, er mere internationalt orienterede, synes at EU-udvalget skal beholde sit monopol på at give ministrene mandat i EU-spørgsmål, men afspejler i øvrigt de andre politikere med hensyn til opfattelser og holdninger vedrørende beslutningskompetence, EU-institutioner og den hjemlige beslutningsproces. Nok er der tale om en sektoriseret beslutningsproces, men EEU-medlemmerne har ikke af den grund løsrevet sig fra partierne og partikonflikterne, hvad angår nogle grundlæggende holdninger på de udvalgte emner.

I hvilken grad EU-anliggender deler partierne er spørgsmålet i næste afsnit.

Figur 1. Danske politikeres placering af egen, eget partis samt eget partis vælgers generelle holdning til EU. Skala gående fra 0-10: 0 svarer til „Meget negativ over for dansk medlemskab af EU“, 10 svarer til „Meget positiv over for dansk medlemskab af EU“



Spørgsmål: Nedenfor ses en skala til måling af de forskellige partiers holdning til EU-spørgsmål. Hvor ville du placere de enkelte politiske partier? Hvor på skalaen ville du placere dig selv? Hvor på skalaen ville du placere de fleste af dit eget partis vælgere? Angiv det, du skønner er gennemsnittet.

Partierne og europæiseringen

„Højre“ og „venstre“ og EU

Folketingsmedlemmerne blev i spørgeskemaundersøgelsen bedt om at placere sig selv, eget parti, samt eget partis vælgere på en skala, der angiver, hvor positivt eller negativt EU vurderes.

Som det fremgår af figur 1, falder den traditionelle højre-venstre skala ikke sammen med den nye skala for holdning til EU. Det er partierne fra begge fløje fra den gamle højre-venstre akse, der er mest negativt stemt overfor EU, så EU-aksen ser sådan ud: Ø - Z - SF - S - RV - K - V - CD. Tallene for de enkelt partier er gennemsnit for gruppemedlemmernes vurderinger og dækker naturligvis over en i visse tilfælde betydelig varians, som det her fører for vidt at komme ind på.

Figuren viser også, at medlemmerne fra flere af partierne - især S og SF - efter egen vurdering ikke har samme opfattelse af EU, som deres egne vælgere. Afhængig af hvordan man anskuer det, har de enten et repræsentationsproblem eller en endnu uløst opgave som opinionsdannere.

Beslutningskompetence

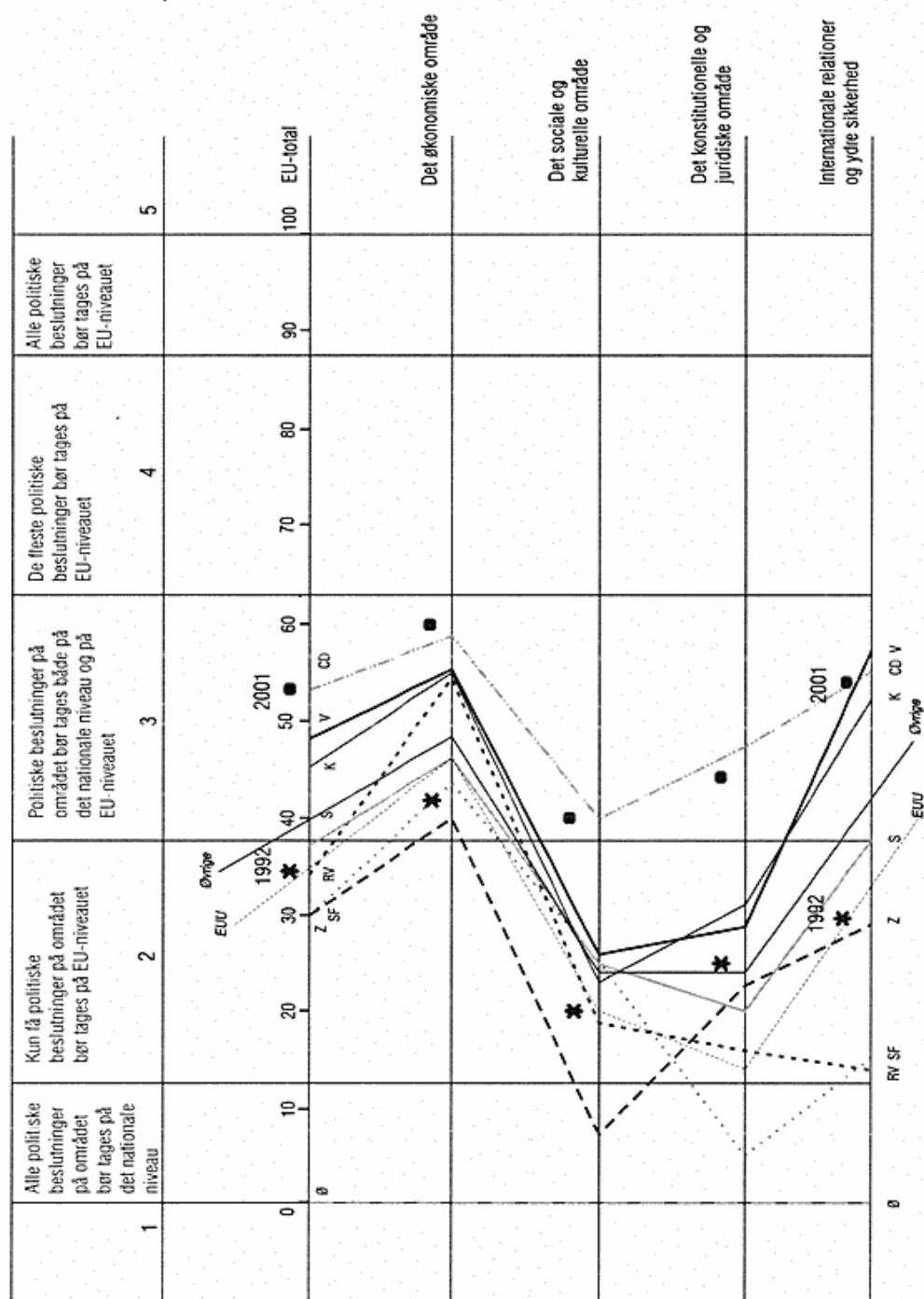
Hvis vi nu igen vender os til spørgsmålet om, hvor megen beslutningskompetence danske politikere mener, der skal overføres til EU inden for forskellige policy-områder og denne gang opdeler efter partier, ser billedet ud som vist i figur 2.

En række ting kan læses ud af figuren. For det første kan man se, at der er en betydelig variation partierne imellem med hensyn til hvilken kompetence EU skal have inden for alle policyområder. Og man genfinder EU-aksen, som den blev skitseret ovenfor. Enhedslisten ønsker ingen beslutninger taget på EU-niveauet. Dernæst er Fremskridtspartiet og SF på de fleste områder mest kritiske. Centrumdemokraterne, Venstre og de konservative ønsker at gå længst i hvad der ofte betegnes „samarbejdet i dybden“.

Foruden spredningen mellem partierne, er der for det andet betydelig variation policy-områderne imellem. Med undtagelse af Enhedslisten, ønsker alle partier at gå længst i samarbejdet på det økonomiske område. På andenpladsen kommer det internationale samarbejde. Alle ønsker EU meget lidt inddraget på det sociale og kulturelle område samt på det konstitutionelle og juridiske område. Partierne er grundlæggende enige om, på hvilke områder man skal integrere mest. Dette må anses at være en del af baggrunden for, at man har kunnet skabe et nationalt kompromis på EU-området i 1992.

Kun få danske politikere er parat til lade EU være den dominerende beslutningstager og da kun inden for få policy-områder. Men figuren kan snyde lidt. Den er baseret på gennemsnit, og sådan som skalaen er inddelt kan man forledes til at tro, at der slet ikke er nogen der ønsker udvalgte policy-områder reguleret overvejende eller helt af EU. Det er der, men ikke ret mange, og ikke på ret mange områder. Det bliver naturligvis interessant at analysere mønstrene mere detaljeret, blandt andet med henblik på, om der er fraktioner i de forskellige partier, der i spørgsmålet om beslutningskompetence ligner hinan-

Figur 2. Beslutningskompetence som danske folketingsmedlemmer ideelt set mener Danmark i fremtiden bør give til EU på forskellige policy-områder betinget af medlemskab af Europaudvalget (de lange streger) eller betinget af partitilhørsforhold (de korte streger). Gennemsnit på en skala fra 0-100 (0 point: Alle beslutninger bør tages på nationalt niveau; 100 point: Alle beslutninger bør tages på EU-niveau).



Spørgsmål: Det følgende spørgsmål vedrører din vision for det fremtidige EU-samarbejde. Nedenfor er opført en række områder, hvor EU landene i dag samarbejder. Anfør ved afkrydsning, hvilken grad af beslutningskompetence Danmark ideelt set i fremtiden bør give EU på de enkelte områder.

Note: Politikerne blev stillet over for spørgsmålet om hvilken grad af beslutningskompetence Danmark ideelt set i fremtiden bør give EU på en række forskellige politik områder, hvor der allerede i dag samarbejdes: Det økonomiske område (opdelt i 15 mere specifikke policyområder); det sociale og kulturelle område (opdelt i 5 policyområder); det konstitutionelle og juridiske område (4 områder); samt internationale relationer/ydre sikkerhed (opdelt i 5 områder). Altså i alt 29 policy områder. Svarmulighederne var: (1) Alle politiske beslutninger på området bør tages på det nationale niveau; (2) Kun få beslutninger på området bør tages på EU-niveauet; (3) Politiske beslutninger på området bør tages både på det nationale niveau og på EU-niveauet; (4) De fleste politiske beslutninger bør tages på For i første omgang at finde nogle overordnede mønstre er svarene tilskrevet point: 1 point for hvert svar under svarmulighed 1; 2 point for hvert svar under svarmulighed 2 osv. Pointene er - på trods af indvendinger, der kunne anføres med hensyn til variabelens måle-niveau - talt sammen for hvert hovedområde og omregnet til en skala, der løber fra 0 til 100. Hvis et folketingsmedlem opnår 0 skalpoint inden for et hovedområde - for eksempel det økonomiske område - svarer det til, at han/hun ønsker, at samtlige beslutninger inden for det pågældende område skal tages på det nationale niveau.

Positioner mærket med * er en række forskeres vurdering af, hvordan kompetencen er fordelt i 1992 som følge af Den europæiske Fællesakt fra 1986. Positioner mærket · er forskernes vurdering af, hvordan kompetencen er fordelt i 2001 som følge af Maastricht-Traktaten fra 1992²

den på tværs af partiskel. Men det er uden for denne artikels sigte.

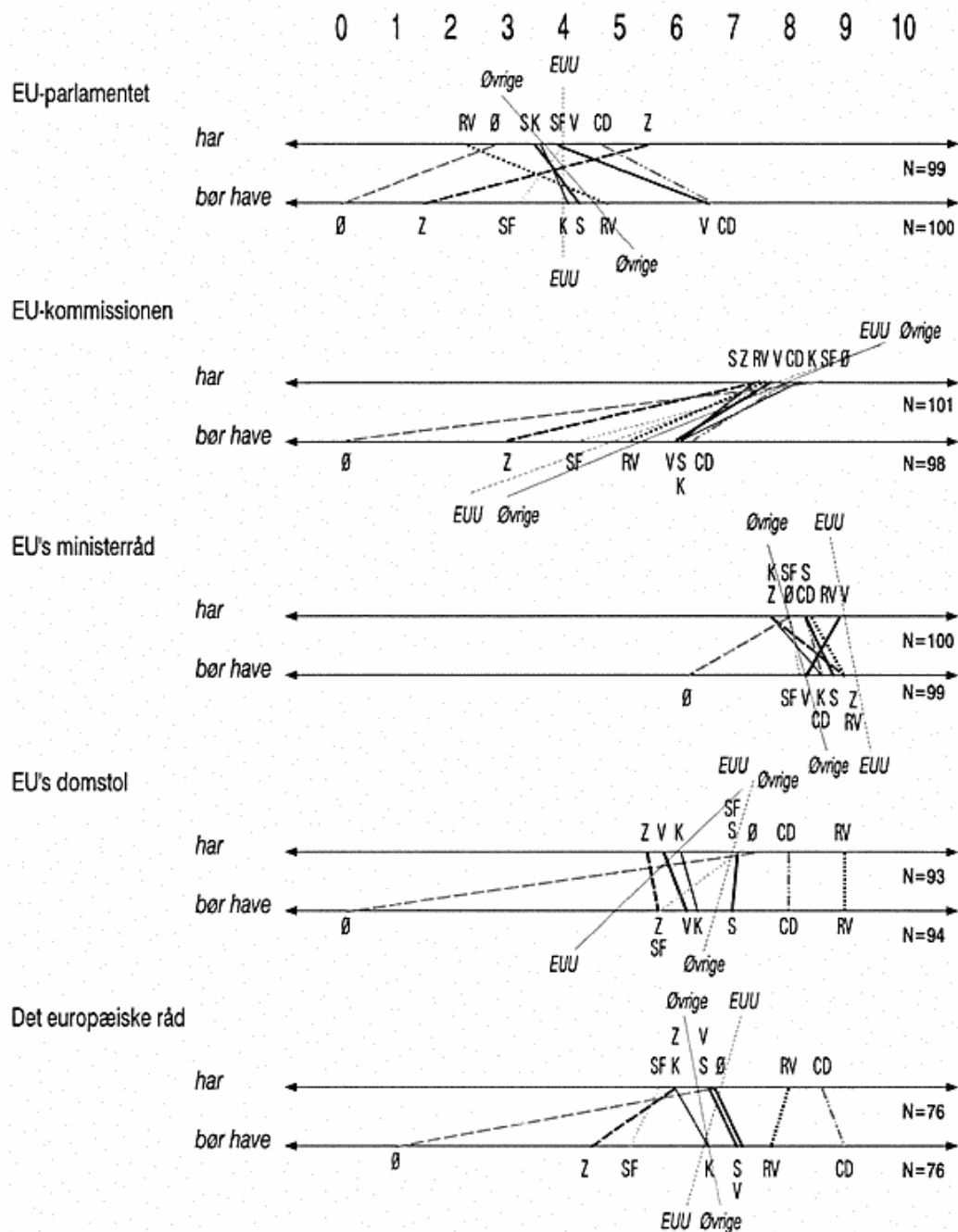
Fem amerikanske forskere med EU som speciale har søgt at vurdere kompetencefordelingen mellem de enkelte stater og EU med udgangspunkt i Den Europæiske Fællesakt fra 1986 og Maastricht-Traktaten fra 1992. De har forsøgt at vurdere de dynamiske effekter af traktaterne. Positioner mærket med * er forskernes vurdering af hvordan kompetencen er fordelt i 1992 som følge af Den Europæiske Fællesakt. Positioner mærket · er forskernes vurdering af, hvordan kompetencen er fordelt i 2001 som følge af Maastricht-Traktaten (Schmitter, 1992: 36ff). Det er klart, at der er et betydeligt element af skøn og dermed usikkerhed forbundet med den slags analyser. Og det skal understreges, at forskerne ikke tager hensyn til Edinburgh-aftalens danske forbehold. Med dette in mente er det alligevel interessant at konstatere, at med undtagelse af CD, det mest EU-positive parti, så er den beslutningskompetence som danske partier på lang sigt synes, at EU skal have, langt mindre end den, som det nuværende traktatgrundlag udstikker. På den baggrund må man fortsat konkludere, at danskerne er fodslæbere i forhold til EU-projektet (nogle vil måske på det samme grundlag hævde, at danskerne er i det forkerte selskab).

EU-institutioners indflydelse

Figur 3 giver et billede af, dels hvordan de forskellige partier opfatter EU institutioners nuværende indflydelse, dels hvilken indflydelse de enkelte institutioner efter partiernes mening bør have.

Hovedbudskabet fra figur 3 må være, at EU's ministerråd af danske politikere anses for at være den vigtigste og mest legitime af alle EU's institutioner.

Figur 3. Danske folketingsmedlemmers opfattelse af hvilke institutioner der har og bør have indflydelse på beslutningsprocessen inden for EU betinget af medlemskab af Folketingets Europaudvalg (de lange streger) eller partitilhørsforhold (de korte streger). Gennemsnit på en 11-pkt.-skala (værdien 0 på skalaen betyder „meget lidt indflydelse“, og værdien 10 betyder „meget stor indflydelse“)



Spørgsmål: Angiv ved hjælp af skalaen nedenfor, hvor stor indflydelse nedenstående institutioner og organer efter din mening har/bør have på beslutningsprocessen inden for EU.

Ministerrådet og Kommissionen anses for tiden for at være lige magtfulde (og i den vurdering er partierne tilmed meget enige). Men hvor de fleste partier på den baggrund ønsker at øge Ministerrådets indflydelse, så er alle partier enige om, at Kommissionens magt bør stækkes betydeligt.

Alle partier er enige om, at EU-parlamentet har langt mindre magt end Kommissionen og Ministerrådet. Men der er meget divergerende opfattelser af, hvor megen magt EU-parlamentet reelt har. Og der er endnu større uenighed om, hvilken rolle EU-parlamentet bør spille i fremtiden. V og CD ønsker at øge dets magt betydeligt, hvilket er konsistent med, at de ikke afviser en udvikling i føderal retning. S, K og RV ønsker at øge Parlamentets indflydelse moderat, hvilket kan ses som et forsøg på at balancere imellem at nedbringe det „demokratiske underskud“, og samtidig undgå en føderal udvikling. Endelig ønsker SF, Ø og Z parlamentets magt begrænset yderligere. For SF's og FRP's vedkommende sandsynligvis for at afvise ethvert tilløb til en føderalisme, og for Ø's vedkommende som en konsekvens af, at de tilstræber at få Danmark meldt helt ud af EU.

Når man sammenholder dels danske politikeres tilbageholdenhed med at give kompetence til EU-systemet på mange af policy-områderne og endelig danske politikeres massive støtte til Ministerrådet, fristes man til at konkludere, at de danske politikeres profil, når man summerer deres holdninger og opfattelser, er konføderal. Profilen viser tilbage til et politisk univers af suveræne stater i et løst forbund, der varetager deres nationale interesse i et samarbejde på udvalgte områder. Her er vi så måske ved et bidrag til forklaring på, at danske politikere ikke i særlig stort omfang orienterer sig mod parlamentarikere og andre politiske aktører i andre lande.

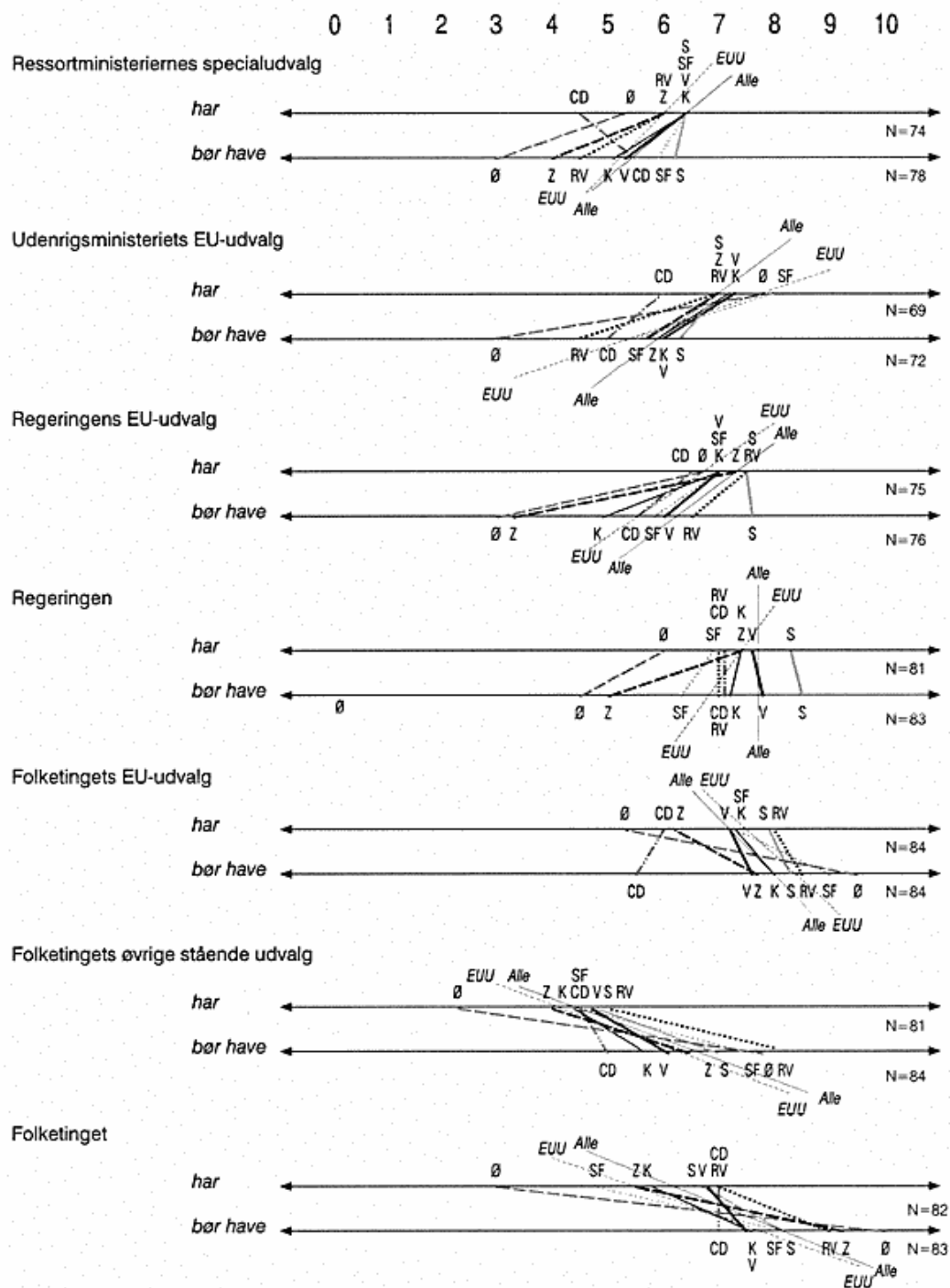
Den hjemlige EU-beslutningsproces

Vender vi os endelig mod partiernes opfattelser af og holdninger til den hjemlige beslutningsproces, viser figur 4, at man tilskriver Folketingets EU-udvalg, den samlede regering samt Udenrigsministeriets EU-udvalg lige meget magt og regner dem for at være de mest indflydelsesrige aktører. Man opfatter regeringens magt som legitim og foreslår her status quo, men ønsker ellers overalt embedsmændenes og organisationsfolkenes magt begrænset. Samtidig ønsker man politikernes magt øget. Og jo mere kritisk man er over for EU (jf. EU-aksen ovenfor), jo mere magt mener man også som udgangspunkt, at embedsmænd og organisationsfolk har, og jo mere ønsker man netop at begrænse disse to gruppers indflydelse og at styrke politikernes magt. Det massive ønske blandt alle partierne om, at Folketingets stående udvalg styrkes i beslutningsprocesserne forekommer også at være interessant.

Afsluttende

Sigtet med artiklen har været - med afsæt i et nyligt indsamlet survey-materiale blandt danske folketingspolitikere - at belyse nogle grundlæggende opfattelser og holdninger til europæiseringen. Nogle hovedkonklusioner er, at medlemmerne af og stedfortræderne i Folketingets Europaudvalg har langt

Figur 4. Danske folketingsmedlemmers opfattelse af hvilke institutioner der har og bør have indflydelse i den hjemlige beslutningsproces vedrørende EU-spørgsmål betinget af medlemskab af Folketingets Europaudvalg (de lange streger) eller partitilhørsforhold (de korte streger). Gennemsnit på en 11-pkt.-skala (værdien 0 på skalaen betyder „meget lidt indflydelse“, og værdien 10 betyder „meget stor indflydelse“)³



flere kontakter til parlamentarikerere og andre politiske aktører i udlandet end de øvrige politikere, men alligevel er selv denne gruppe af folketingsmedlemmerne langt fra „indflettet“ i et transnationalt parlamentarisk kontaktnet.

Folketingets europaudvalgsmedlemmer har ikke revet sig løs som et særligt beslutningssegment fra de øvrige politikere og de respektive partigrupper med hensyn til grundlæggende holdninger til og opfattelser af beslutningskompetencer, EU-institutioner og den danske beslutningsproces, sådan som disse holdninger og opfattelser kan kortlægges ved hjælp af de indsamlede spørgeskemadata.

Der er stor spredning i de forskellige partiers opfattelse af hvilken beslutningskompetence, der i fremtiden bør gives til EU på en række forskellige policy-områder. Men samtidig er der også en slående enighed, idet alle partier ønsker at gå længst i samarbejdet på det økonomiske område og - men dog knap så langt - på det internationale område, men ikke ret langt i overdragelse af beslutningskompetence på det sociale, kulturelle og konstitutionelle/juridiske område.

Endelig synes danske politikere, når man sammenfatter deres holdninger til kompetencefordeling, EU-institutioner og beslutningsaktører, at operere inden for et traditionelt konføderalistisk univers, og måske netop derfor ikke at være specielt godt rustede til europæiseringens udfordringer.

Noter

1. Spørgeskemaundersøgelsen er en del af projekt NORDLEG (Nordic legislators and legislatures). Forskere fra Danmark, Norge, Sverige og Finland samarbejder her om en fælles spørgeskemaundersøgelse blandt de fire landes parlamentarikere.
Svarprocenten for den danske del af undersøgelsen blev 63 pct., hvilket svarer til, at 110 ud af 175 folketingsmedlemmer har besvaret skemaerne. En svarprocent på 63 er ikke imponerende ud fra ideelle betragtninger, men dækker i virkelighedens verden over en ikke ubetydelig overtalelsesinde. Svarprocenten svarer ret nøje til tidligere spørgeskemaundersøgelser i Folketinget.
Men en svarprocent på 63 rejser naturligvis spørgsmålet om repræsentativitet og frafaldsmønstre. Svarprocenten for de enkelte partier er SD (62 pct.), RV (63 pct.), KF (78 pct.), CD (60 pct.), SF (77 pct.), V (48 pct.), FRP (36 pct.), Enh (83 pct.).
Materialet er repræsentativt i forhold til alder og køn. MF'ere, der beklæder fremtrædende poster i folketingsgruppen (gruppeformænd, næstformænd og politiske ordfører), har en svarprocent på 70. Det står lidt sløjere til med gruppebestyrelsesmedlemmer og -sekretærer (51 pct.). Forhenværende ministre er pænt repræsenterede (58 pct.), medens kun præcis en tredjedel af de nuværende ministre har taget sig tid til at deltage. Alt i alt er de mest fremtrædende medlemmer af Folketinget en smule underrepræsenteret i materialet.
Med hensyn til anciennitet er dels folketingsmedlemmer med 1'-5 år samt de meget erfarne med over 15 års anciennitet lidt underrepræsenteret.
Af relevans til bedømmelse af grundlaget for denne artikel er også, at 13 ud af 17 medlemmer af Folketingets Europaudvalg (EUV) samt ni ud af 11 stedfortrædere i Europaudvalg har svaret. De fordeler sig på partierne således (antal medlemmer og stedfortrædere i EUV i parentes): SD 4 (5+2); RV 2 (1+1); KF 5 (3+2); CD 1 (1); SF 3 (1+3); V 4 (4+2); FRP 1 (1+1); Enh. 2 (1+1).
I artiklen er medlemmerne og stedfortræderne slået sammen ud fra en betragtning om, at det er dem, der i de respektive partigrupper udgør kernen i Europa-beslutningssegmentet.
2. Policy-områderne og svarmulighederne svarer nøje til de dem, som Phillippe C. Schmitter anvender i sin analyse af traktatgrundlaget i EU i perioden 1950-2001 med hensyn til, på hvilket niveau de fleste beslutninger skal tages inden for forskellige policyområder (Schmitter, 1992).
3. Spørgsmål: Angiv ved hjælp af samme skala, hvor meget indflydelse nedenstående institutioner og organer henholdsvis har og bør have, når det gælder fastlæggelsen af Danmarks holdning i EU-spørgsmål.

Litteratur

- Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Germer og Thomas Pedersen (1994). *Åbenhed, offentlighed og deltagelse i den danske EU-beslutningsproces*. Rådet for Europæisk politik's høring den 18. april, 1994 i landstingssalen på Christiansborg København: Udenrigsministeriet, MF-centralen.
- Fich, Ove (1993). „Markedsudvalget - dets styrke og svagheder“, *Udenrigs*, nr. 4, pp. 59-69.
- Herzog, Dietrich (1994a). *De republica fortiter gubernanda. The Steering Capacity of Governing Elites in a Democratic State*. ECPR, Madrid 17-22 April, 1994, Workshop: „National Political Elites and European Integration“. Freie Universität Berlin: Zentralinst. f. Sozialwissenschaftliche Forschung.
- Herzog, Dietrich (1994b). *National Political Elites and European Integration*. ECPR Madrid 17-22 April, 1994, Introduction to the workshop on „National Political Elites and European Integration“. Freie Universität Berlin: Zentralins. f. sozialwiss. Forschung (ZI 6).
- Henrik Jensen (1995). *Arenaer eller aktører?. En analyse af Folketingets stående udvalg*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Pedersen, Ove K., Ritt Bjerregaard, Peter Elming, Simon Hansen, Henning Hummelmoose, Peter Højland og Janne Larsen (1994). *Demokratiets lette tilstand. Syv beslutningstagere om Danmark og fremtid*, København: Spektrum.
- Schmitter, Philippe (1992). *Interests, Powers and Functions: Emergent Properties and Unintended Consequences in the European Polity*. Stanford University: Center for Advanced Study in Behavioral Sciences.