

## Peter Riis og David Munis Zepernick

# EU: En udfordring til dansk politik

Danmarks snart 30-årige medlemskab af EU har stillet de centrale danske politiske institutioner under pres for at tilpasse sig til en række nye politiske udfordringer. En markant udviklingstendens består i, at grænsefladen mellem indenrigs- og udenrigspolitik er blevet stadig mere udvisket. Det har stillet den nationale EU-beslutningsproces over for krav om mere demokrati og øget parlamentarisk kontrol. Hvordan har centrale danske politiske institutioner som Folketinget, regeringen og centraladministrationen samt de politiske partier tilpasset sig Danmarks medlemskab af EU? Og hvad har EU-medlemskabets betydning været for Folketingets kontrol af regeringens EU-politik og for udviklingen af den politiske debat om europæiske spørgsmål? Afslutningsvis præsenteres og diskuteres en model for en ny parlamentariseringsstrategi, hvor de nationale parlamenters samspil med Europaparlamentet vil spille en væsentlig rolle.

På trods af, at begrebet "demokratisk underskud" bruges flittigt af både akademikere, politikere og journalister, når talen falder på EU's institutioner og beslutningsprocesser, så er det ikke altid lige klart, hvilken type problemer der henvises til. Det forhold kommer blandt andet til udtryk i en række delvist sammenhængende debatter, som beskæftiger sig med forskellige aspekter af demokrati i forhold til det europæiske samarbejde. Debatterne strækker sig over et bredt felt af problemstillinger såsom diskussionen om, hvilke konsekvenser man skal drage af det faktum, at der ikke eksisterer nogen fælleseuropæisk identitet i befolkningerne, diskussionen om Europaparlamentets (EP) rolle, diskussionen om offentlighedens og de nationale politikeres manglende interesse for EU-spørgsmål, og diskussionen om hvordan man skal forholde sig til de nationale parlamenters manglende kontrolmuligheder i forhold til et stadigt stigende antal EU-retsakter, for blot at nævne nogle af de hyppigst behandlede problemstillinger (Wessels og Katz, 1999: 11; Toulemon, 1998: 116; Smidt, 1999: 9).

I det lys kan det næppe overraske, at man i EU's 15 medlemslande, med deres forskelligt opbyggede politiske systemer, særlige nationale politiske traditioner og forskellige historiske erfaringer, opfatter, identificerer og vurderer disse demokratidebatter vidt forskelligt. På trods af de mange forskellige tilgange og foki lader det ikke desto mindre til, at der i størstedelen af den etablerede litteratur om de demokratiske aspekter af integrationsprocessen er en generel anerkendelse af, at én af integrationsprocessens største udfordringer for demokratiet er den, som de nationale politiske systemer – og især de nationale parlamenter – står overfor. Der er således bred enighed om, at demokrati forudsætter en aktiv rolle for de folkevalgte parlamenter, men uenighed om i hvilket omfang den parlamentariske kontrol skal foregå nationalt eller på EU-niveau (Wessels og Katz, 1999: 4). I relation til den fortsatte debat om institutionelle reformer i EU kan man, for eksempel i forbindelse med diskussionen om kvalificerede flertalsafgø-

## Peter Riis og David Munis Zepernick

# EU: En udfordring til dansk politik

Danmarks snart 30-årige medlemskab af EU har stillet de centrale danske politiske institutioner under pres for at tilpasse sig til en række nye politiske udfordringer. En markant udviklingstendens består i, at grænsefladen mellem indenrigs- og udenrigspolitik er blevet stadig mere udvisket. Det har stillet den nationale EU-beslutningsproces over for krav om mere demokrati og øget parlamentarisk kontrol. Hvordan har centrale danske politiske institutioner som Folketinget, regeringen og centraladministrationen samt de politiske partier tilpasset sig Danmarks medlemskab af EU? Og hvad har EU-medlemskabets betydning været for Folketingets kontrol af regeringens EU-politik og for udviklingen af den politiske debat om europæiske spørgsmål? Afslutningsvis præsenteres og diskuteres en model for en ny parlamentariseringsstrategi, hvor de nationale parlamenters samspil med Europaparlamentet vil spille en væsentlig rolle.

På trods af, at begrebet "demokratisk underskud" bruges flittigt af både akademikere, politikere og journalister, når talen falder på EU's institutioner og beslutningsprocesser, så er det ikke altid lige klart, hvilken type problemer der henvises til. Det forhold kommer blandt andet til udtryk i en række delvist sammenhængende debatter, som beskæftiger sig med forskellige aspekter af demokrati i forhold til det europæiske samarbejde. Debatterne strækker sig over et bredt felt af problemstillinger såsom diskussionen om, hvilke konsekvenser man skal drage af det faktum, at der ikke eksisterer nogen fælleseuropæisk identitet i befolkningerne, diskussionen om Europaparlamentets (EP) rolle, diskussionen om offentlighedens og de nationale politikeres manglende interesse for EU-spørgsmål, og diskussionen om hvordan man skal forholde sig til de nationale parlamenters manglende kontrolmuligheder i forhold til et stadigt stigende antal EU-retsakter, for blot at nævne nogle af de hyppigst behandlede problemstillinger (Wessels og Katz, 1999: 11; Toulemon, 1998: 116; Smidt, 1999: 9).

I det lys kan det næppe overraske, at man i EU's 15 medlemslande, med deres forskelligt opbyggede politiske systemer, særlige nationale politiske traditioner og forskellige historiske erfaringer, opfatter, identificerer og vurderer disse demokratidebatter vidt forskelligt. På trods af de mange forskellige tilgange og foki lader det ikke desto mindre til, at der i størstedelen af den etablerede litteratur om de demokratiske aspekter af integrationsprocessen er en generel anerkendelse af, at én af integrationsprocessens største udfordringer for demokratiet er den, som de nationale politiske systemer – og især de nationale parlamenter – står overfor. Der er således bred enighed om, at demokrati forudsætter en aktiv rolle for de folkevalgte parlamenter, men uenighed om i hvilket omfang den parlamentariske kontrol skal foregå nationalt eller på EU-niveau (Wessels og Katz, 1999: 4). I relation til den fortsatte debat om institutionelle reformer i EU kan man, for eksempel i forbindelse med diskussionen om kvalificerede flertalsafgø-

relser, identificere en række interessante, men endnu uafklarede spørgsmål. Et konkret eksempel er spørgsmålet om, i hvilket omfang "lower thresholds affect the way in which national parliaments can exercise their "scrutiny reserve" and may make new forms of association between national parliaments and the EP more important" (ICRI, 1999: xviii).

I forbindelse med den overordnede udvikling taler man i Danmark ofte om, at der er sket en "udenrigspolitisering af indenrigspolitikken". Udtrykket dækker over det forhold, at et voksende antal politikområder nu realitetsbehandles på EU-niveauet af regeringens ministre og embedsmænd i samarbejde med EU's øvrige institutioner – en udvikling, hvor Folketinget bliver tilsidesat og får stadig sværere ved at holde sig fuldt informeret og påvirke det danske input i lovgivningsprocessen. Den nationale parlamentariske styringskæde er dermed sat under pres, hvilket samtidig udgør en trussel mod beslutningsprocessens demokratiske legitimitet. Parallelt med ovennævnte tendens kan der også iagttages en modsatrettede tendens, en "indenrigspolitisering af udenrigspolitikken". Med dette skal forstås, at Folketinget har fået nye muligheder for at blive inddraget i traditionelt udenrigspolitiske anliggender. Denne modsatrettede tendens er ikke problematisk ud fra en demokratisk synsvinkel – tværtimod. Derfor vil der i denne artikel ikke blive fokuseret videre på denne vinkel. Udfordringerne til demokratiet stammer derimod fra føromtalt "udenrigspolitisering af indenrigspolitikken".

Problemstillingen genfindes i samtlige medlemslande, men på baggrund af Danmarks og de andre medlemslandes vidt forskellige udgangspunkter bliver den åbenlyse konsekvens af et fokus på netop denne type af demokratiske problemstillinger, som Vivien A. Schmidt udtrykker det: "Each member state ... has to find its own way of revitalizing its democracy, rebalancing its institutions, and ensuring greater citizens access to national as well as EU decision-making" (1997: 143).

Denne artikel har til formål at identificere, hvordan den europæiske integrationsproces og Danmarks medlemskab af EU har udfordret det danske politiske systems toneangivende institutioner, normer og værdier samt analysere, hvorledes centrale aktører i det danske politiske system har taget udfordringen op. Først vil vi diskutere Folketingets tilpasning til udviklingen i EU med særlig fokus på Europaudvalgets rolle. Dernæst vil vi fokusere på regeringens tilpasning, hvor vi blandt andet vil se nærmere på samspillet mellem Udenrigsministeriet og ressortministerierne. For det tredje vil de politiske partier og deres tilpasningsproces blive diskuteret. Afslutningsvis vil vi gennemgå en række forslag til yderligere parlamentarisering af den danske EU-beslutningsproces, som, på trods af deres kontroversielle politiske konsekvenser, muligvis ville kunne imødekomme nogle af de demokratisk motiverede bekymringer, som den europæiske integrationsproces giver anledning til.

### **Folketingets tilpasning**

I 1972 stemte et flertal af de danske vælgere for dansk medlemskab af EF. For at sikre en vis parlamentarisk kontrol med regeringen oprettedes i oktober 1972 et nyt stående folketingsudvalg, som regeringen havde pligt til at underrette om

forslag til rådsvedtagelser, der ville blive umiddelbart anvendelige i Danmark (jf. lov nr. 447 af 11. oktober 1972). Det nye udvalg fik navnet Markedsudvalget. Efter vedtagelsen af Maastricht-traktaten plus Edinburgh-afgørelsen i 1993 skiftede Markedsudvalget navn til Europaudvalget.

Europaudvalgets særlige kontrolfunktion er forbundet med dets kompetence til at tage stilling til regeringens forhandlingsoplæg forud for møderne i Ministerrådet. Den eksisterende praksis med, at regeringen forelægger et forhandlingsoplæg i Europaudvalget, blev indført som følge af udvalgets beretning af 29. marts 1973, hvori det blandt andet hedder:

”... Regeringen rådfører sig med Folketingets markedsudvalg i markedspolitiske spørgsmål af væsentlig betydning, således at såvel hensynet til Folketingets indflydelse som til regeringens handlefrihed respekteres. Såfremt der i udvalget ikke konstateres et flertal imod forhandlingsoplægget, forhandler regeringen videre på dette grundlag”.

Ovennævnte formulering vedrørende forhandlingsoplægget er vigtig at fastholde for at forstå, hvordan Europaudvalgets kontrolfunktion kommer til udtryk. Udgangspunktet er, at regeringen udarbejder et forhandlingsoplæg som forelægges mundtligt i Europaudvalget. Afvises forhandlingsoplægget må regeringen under mødet, eller snarest herefter, fremlægge et nyt forhandlingsoplæg, der kan opnå godkendelse i Europaudvalget.

Europaudvalgets kontrolfunktion forstærkes af det faktum, at de danske regeringer sjældent råder over et flertal i Folketinget. Regeringen er derfor afhængig af støtte fra et eller flere oppositionspartier og kan ikke på forhånd vide sig sikker på, at den kan få godkendt sine forhandlingsoplæg i Europaudvalget. En godkendelse forudsætter, at der ikke kan konstateres et flertal imod forhandlingsoplægget og adskiller sig fra Folketingets behandling af nationale lovforslag, hvor der skal være flertal for et lovforslag, for at det er vedtaget.

Ud over disse grundlæggende vilkår har udviklingen inden for EU også sat sit markante præg på Europaudvalgets arbejdsvilkår og udfordret dets rolle som parlamentarisk kontrolorgan i dansk EU-politik. Blandt de mest markante gearskift i EU's integrationsproces – med stor betydning for de nationale parlamenter – hører vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt fra 1986 (Fællesakten). Fællesakten indførte for det første muligheden for at træffe beslutninger med kvalificeret flertal i Ministerrådet. Dette brud med det hidtidige princip om enstemmighed betød, at Europaudvalgets mulighed for at blokere en beslutning via den danske regerings repræsentant i Ministerrådet forsvandt på nogle områder. For det andet skete der med Fællesakten en betydelig udvidelse af EF's samarbejdsområder. Den nye traktat satte kød på ideen om et indre marked med fri bevægelighed for varer, kapital, arbejdskraft og tjenesteydelser, hvilket imidlertid også indebar, at områder som eksempelvis miljø- og socialpolitik måtte reguleres for at modvirke ulige konkurrencevilkår (Friis, 1999a: 284).

Etableringen af det indre marked førte til, at der i perioden 1986 til 1992 skete en markant stigning i antallet af vedtagne retsakter. Udvidelsen af samarbejdsområderne er fortsat med traktatændringerne i 1990'erne. EU beskæftiger sig

nu med politisk følsomme områder såsom retlige og indre anliggender samt sikkerheds- og forsvarspolitik. Områder, der traditionelt er blevet opfattet som kernelementer af den nationale suverænitet. Spørgsmålet er så, hvordan Europaudvalget har valgt at håndtere de nye udfordringer; udfordringer der stiller krav til såvel Europaudvalgets eksterne relationer – eksempelvis til regeringen – samt dets interne arbejdsform, herunder kravet om åbenhed.

#### *Europaudvalgets modtræk*

Som modtræk til indførelsen af flertalsafgørelser i Ministerrådet er Europaudvalget blevet inddraget mere intenst i udarbejdelsen af regeringens forhandlingsoplæg. På sagsområder, hvor der kan træffes beslutninger med kvalificeret flertal, fremlægger ministeren således regeringens forhandlingsstrategi og eventuelle tilbage- trækningspositioner. Europaudvalgsmedlemmerne får dermed mulighed for at drøfte regeringens forhandlingsstrategi under forskellige tænkelige forhandlingsforløb ved rådsmøderne. Alt i alt kan denne inddragelse af Europaudvalget dog næppe betegnes som andet end en slags kompensation for tabet af muligheden for at blokere en beslutning i Rådet.

Parallelt med stigningen i antallet af vedtagne retsakter og de løbende ændringer af disse har informationsmængden til Europaudvalget nået et sådant omfang, at de færreste udvalgsmedlemmer har ressourcer til at holde sig orienteret om samtlige nye EU-forslag. Endvidere spænder EU-forslagene meget vidt i emneområde og har ofte en meget teknisk karakter, der kræver en særlig fagkundskab. Denne fagkundskab, som ikke findes i Europaudvalget, findes i vid udstrækning i Folketingets fagudvalg. De seneste beretninger fra Europaudvalget har da også lagt op til et tæt parløb mellem Europaudvalget og de relevante fagudvalg i beslutningsprocessen. Modellen lægger op til, at Folketingets fagudvalg inddrages på et meget tidligt stadium i den danske EU-beslutningsproces, mens Europaudvalget først og fremmest beskæftiger sig med sagerne, når de er sat på en rådsmødedagsorden. Indtil videre kan det imidlertid konstateres, at langt fra alle fagudvalg har grebet muligheden for at engagere sig aktivt i EU-sagerne.

Miljø- og Planlægningsudvalget skiller sig markant ud fra hovedparten af de øvrige fagudvalg ved gennem en længere årrække at have behandlet de relevante EU-sager på udvalgets møder og derefter fremsendt udtalelser og indstillinger til Europaudvalget. Det er dog fortsat Europaudvalgets privilegium at tage endelig stilling til regeringens forhandlingsoplæg for derved at sikre en vis koordination og sammenhæng i Danmarks forhandlingspositioner. Samtidig kan det ikke udelukkes, at netop dette faktum er med til at lægge en dæmper på fagudvalgenes lyst til at engagere sig i EU-sagerne.

Argumenterne for en mere aktiv inddragelse af fagudvalgene i den nationale EU-beslutningsproces kan tolkes som en naturlig reaktion på, at EU-politikken i stigende omfang er blevet "normaliseret" (gjort til indenrigspolitik) og derfor bør behandles i fagudvalgene ligesom danske lovforslag. Aktiveringen af fagudvalgene vil kunne ses som et skridt væk fra den defensivt orienterede danske EU-politik, hvor der lægges stor vægt på koordination, til fordel for en mere offensiv holdning, hvor faginteresser vil komme mere tydeligt på banen (Mouritzen, 1997a: 101ff.).

Sideløbende med diskussionen om Europaudvalgets eksterne relationer er der også kommet øget fokus på Europaudvalgets interne arbejdsformer, hvor kravet om mere åbenhed i EU-sagerne er blevet ført frem med større styrke. Lukketheden i Europaudvalget er ud fra en demokratisk vinkel et særligt problem, fordi EU-forslagene som udgangspunkt ikke bliver drøftet ved offentlige behandlinger i folketingsalen. Årsagen til lukketheden i Europaudvalget skyldes hensynet til regeringens forhandlingsposition. Åbnes Europaudvalgsmøderne i deres nuværende form, vil konsekvensen være, at regeringen vil afholde sig fra at videregive centrale oplysninger om sin forhandlingsstrategi til Europaudvalget. Der er således tale om et dilemma mellem på den ene side det demokratisk baserede krav om åbenhed i beslutningsprocessen og på den anden side hensynet til regeringens forhandlingsposition. Siden 1992 og det danske nej til Maastricht-traktaten, har der imidlertid i Europaudvalget og i Folketinget været større opmærksomhed på, hvordan åbenheden i den danske EU-politik kan øges.

Europaudvalgets seneste beretninger har således lanceret forskellige modeller for, hvordan åbenheden i EU-sager kan øges, uden at regeringens forhandlingsposition svækkes. Disse modeller omfatter for eksempel afholdelse af offentlige høringer om centrale europæiske problemområder (eksempelvis ØMU'en, øst-udvidelsen, Agenda 2000, gennemsigtighed og åbenhed) eller supplerende åbne europaudvalgsmøder, hvor målet er at styrke den politiske debat.

Opsummerende kan det fastslås, at såvel Folketingets Europaudvalg som Folketingets fagudvalg er blevet mere aktivt inddraget i den danske EU-beslutningsproces. Det er fortsat Europaudvalget, der tager stilling til regeringens forhandlingsoplæg, men fagudvalgene bliver informeret om de sager, der falder ind under deres ressort, ligesom de har mulighed for at udarbejde indstillinger til Europaudvalget. Hidtil har fagudvalgene valgt at engagere sig i EU-sagerne i begrænset omfang. For at imødekomme kravene om øget åbenhed har Europaudvalget afholdt offentlige høringer om europapolitiske emner og senest åbne europaudvalgsmøder som supplement til de ugentlige fredagsmøder, der forbliver lukkede.

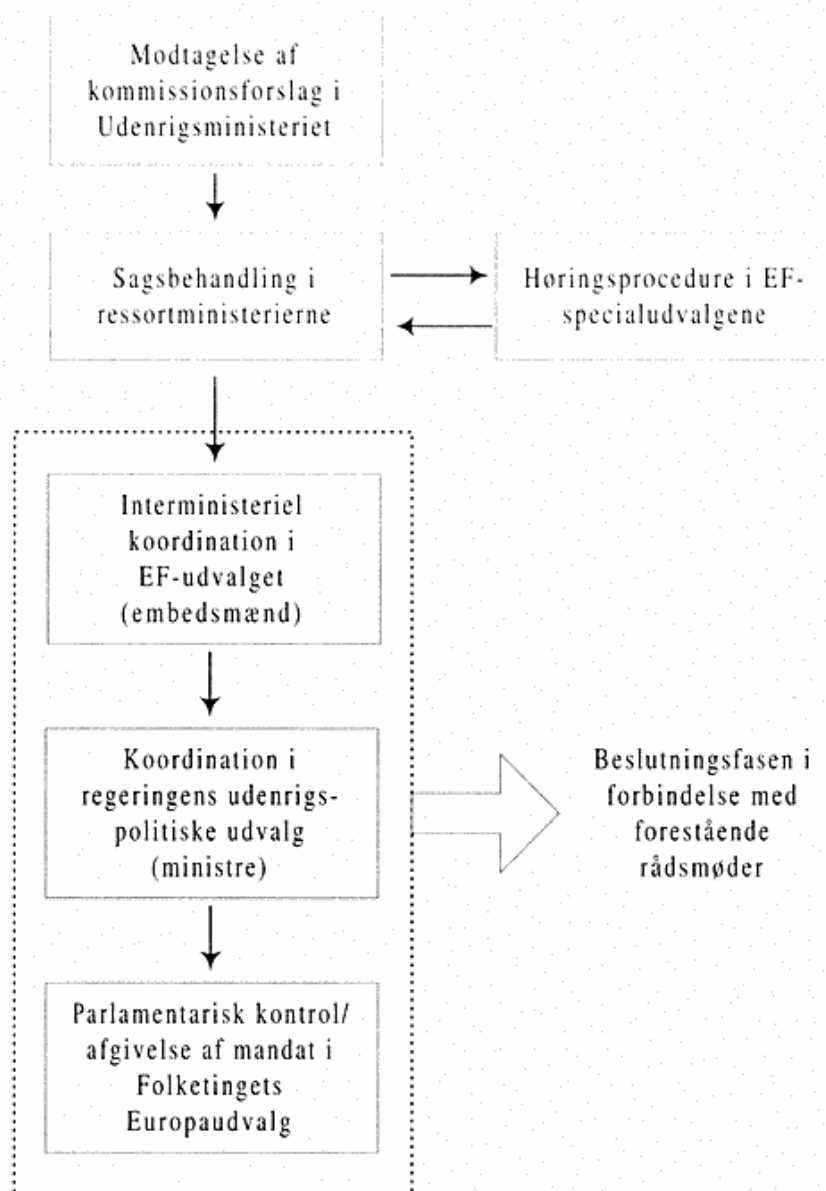
## **Regeringens og centraladministrationens tilpasning**

### *Beslutningsprocessen*

Aktiveringen af Europaudvalget foregår på et meget sent tidspunkt i den danske EU-beslutningsproces. De centrale drøftelser og forhandlinger mellem ministerier, andre statslige institutioner samt erhvervs- og interesseorganisationer finder sted uden formel inddragelse af Folketingets Europaudvalg. Forhandlingsoplæggene, der fremlægges af regeringen i Europaudvalget, er således ofte udtryk for et kunstfærdigt sammenstrøket kompromis, hvor der er taget hensyn til mange, ofte modstridende politiske og økonomiske interesser. Derfor kan det være relevant at gennemgå beslutningsprocessen forud for Europaudvalgets inddragelse.

På det administrative niveau har Udenrigsministeriet traditionelt haft en central koordinerende funktion. Det er Udenrigsministeriet, der oversender al regeringens information til Europaudvalget. I praksis udarbejdes de forskellige notater og spørgsmålsbesvarelser af det relevante ressortministerium, men materialet oversendes via Udenrigsministeriet.

Figur 1. Grafisk illustration af den danske EU-beslutningsproces



Første trin i behandlingen af et forslag fra Kommissionen finder sted i et af de såkaldte EF-specialudvalg (se figur 1). Antallet af EF-specialudvalg er steget markant fra 1972, hvor der var 19, til i dag, hvor der er mere end 30 EF-specialudvalg. Disse udvalg ledes af en embedsmand (kontorchef) fra det ressortministerium, som er ansvarlig for sagsbehandlingen af de enkelte sager. I EF-specialudvalgene deltager repræsentanter fra relevante statslige og kommunale institutioner. Gennem de senere år har de fleste EF-specialudvalg udvidet deltagerkredsen til også at bestå af særligt berørte interesse- og erhvervsorganisationer.

Endelig er Udenrigsministeriet repræsenteret i samtlige EF-specialudvalg med henblik på at varetage koordinationen. EF-specialudvalgenes høje grad af ekspertise giver dem et stærkt grundlag i udformningen af det vigtige første udkast til den danske regerings holdning.

Næste trin i beslutningsprocessen er EF-udvalget, et embedsmandsudvalg med fast repræsentation af de 10-12 ressortministerier, der er mest berørt af samarbejdet i EU. Repræsentanter fra de øvrige ministerier kan indkaldes *ad hoc*. Udenrigsministeriet varetager formandskabs- og sekretariatsfunktionen. På EF-udvalgets dagsorden er de sager, der skal behandles på ministerrådsmøderne i den kommende uge. Ministeriernes repræsentanter orienterer hinanden om afholdte og forestående ministerrådsmøder, den danske holdning og de danske indstillinger godkendes, og eventuelle uoverensstemmelser mellem ministerierne eller mellem EF-specialudvalgene afklares. Der afholdes møde i EF-udvalget hver tirsdag. Om torsdagen bliver EF-udvalgsmøderne fulgt op af regeringens udenrigspolitiske udvalg (RUU), der består af ministrene fra de ministerier, som er mest berørt af EU-sager. I RUU afklares eventuelle politiske problemstillinger, der ikke har fundet sin løsning i EF-udvalget. I praksis mødes RUU ikke hver uge, idet sagerne ofte afklares gennem en såkaldt "skriftlig procedure". Herefter er de pågældende sager klar til at blive lagt frem i Europaudvalget.

Parallelt med den formelle beslutningsproces findes også en uformel proces på såvel administrativt-teknisk som politisk niveau. I kontroversielle sager er det således ikke usædvanligt, at de enkelte ministre tager uformel kontakt til lederne af et eller flere af de større oppositionspartier for at "lodde stemningen" og eventuelt sikre sig en uformel støtte til regeringens synspunkter. På trods af, at Europaudvalget aktiveres meget sent i processen, betyder alene den kendsgerning, at Europaudvalget i sidste ende skal godkende regeringens forhandlingsoplæg, at der under forhandlingsforløbet bliver taget et vist hensyn til Folketingets flertal, herunder særlig de oppositionspartier, hvis støtte regeringen er afhængig af.

#### *Balancen mellem Udenrigsministeriet og ressortministerierne*

Mens Udenrigsministeriet har den afgørende koordinationsfunktion, er det som nævnt ressortministerierne, der varetager den konkrete sagsbehandling og indhenter hørings svar fra berørte organisationer. Ressortministerierne er naturligvis ikke alle engageret i EU-sager i samme omfang. At EU-relaterede opgaver har optaget større og større plads i ressortministerierne er dog åbenlyst. Mens der i 1973 på departementalt niveau var 40 sektioner i 15 ud af 19 ressortministerier, der arbejdede med EU-spørgsmål, var der i 1995 77 sektioner i 17 ud af 20 ressortministerier, der var engagerede i EU-spørgsmål (Dosenrode, 1998: 53).

Som følge af, at flere ressortministerier med tiden har oparbejdet en stadig større EU-ekspertise inden for deres respektive områder, er deres lyst til at indordne sig under Udenrigsministeriet blevet mindre. En udbredt holdning er, at Udenrigsministeriet skal holde sig til at være koordinator uden at blande sig for meget i substansen (Thaarup et al., 1996: 41). Ressortministeriernes mere selv-



stændige profilering på EU-området kan ses som følge af, at EU-politikken i stigende grad betragtes som indenrigspolitik. Koordinationsproblemerne gør sig hermed også gældende på det administrative niveau mellem Udenrigsministeriet og ressortministerierne, ligesom på det politisk-parlamentariske niveau mellem Europaudvalget og fagudvalgene.

Som det er fremgået, lægges der i den danske EU-beslutningsproces stor vægt på koordination og sammenhæng i EU-politikken. Udenrigsministeriet varetager den overordnede koordination, og er repræsenteret på alle niveauer i den formelle beslutningsproces. Dette sker blandt andet ud fra antagelsen om, at det tjener danske interesser bedst at tale med én stemme i EU-samarbejdet. En sådan strategi er af Mouritzen beskrevet som defensiv, fordi der bruges flere kræfter på intern koordination end på offensiv interessevaretagelse. Denne defensive strategi er imidlertid kommet under stadig større pres som følge af processen mod en normalisering af EU-politikken (Mouritzen, 1997b).

#### *En eller flere danske holdninger?*

En offensiv strategi kan betragtes som et opgør med forestillingen om eksistensen af én national interesse. Den traditionelle opfattelse af, at Danmark som et lille land står sig bedst ved at tale med én stemme, bliver ikke nødvendigvis belønnet i EU-systemet, der er kendetegnet ved en lav grad af selvkontrol. EU's lave grad af selvkontrol hænger sammen med, at EU ikke kan forstås som en enhedsaktør, der kontrollerer sammenhængen i medlemsstaternes politik. EU er derimod et langt mere ustruktureret system med plads til mange forskellige slags interessekonflikter og alliancedannelser (Mouritzen, 1997b). Desuden kan det ikke fornægtes, at der er forskellige og til tider modsatrettede interesser på spil inden for de enkelte medlemsstater. Hvorfor ikke lade disse interesser konfronteres på den europæiske arena, frem for at bruge et væld af ressourcer på at sammenstrikke en til tider meget skrøbelig national holdning? På baggrund af en sammenligning med andre EU-medlemslande vurderer Niels Ersbøll, at det danske system giver Udenrigsministeriet et betydeligt merarbejde. Samtidig konstaterer han, at *"intet tyder på, at fraværet af udenrigsministeriel 'koordination' skaber problemer for arbejdet i Bruxelles."* Der er således god grund til at stille spørgsmålstegn ved den defensive strategis overlegenhed. Endelig fastslår Ersbøll, at praksis allerede har vist, at ressortministerierne efterhånden er blevet effektive selvstændige deltagere i rådsarbejdet (Ersbøll, 1995: 79-80).

Ændrede administrative procedurer – som følge af overgangen fra en defensiv til en offensiv strategi – vil potentielt også kunne få bredere politiske konsekvenser. Den offensive strategi lægger således op til, at EU-politikken i højere grad må opfattes som en del af den normale indenrigspolitik, hvilket vil give mulighed for et helt andet debatklime om EU-sager og problemområder, blandt andet som følge af den større åbenhed omkring behandlingen af EU-politikken. Samtidig vil EU-tilhængere og modstandere i højere grad blive tvunget til at diskutere substans og indhold, frem for at fokusere på spørgsmålet om ja eller nej til EU. Den diskussion vil blive fulgt op i det afsluttende afsnit om perspektiverne for en fremtidig parlamentariseringsstrategi.

### **Partiernes tilpasning**

Partiernes tilpasning til det danske EU-medlemskab og den deraf følgende debat kan overordnet opdeles i to processer. Den første proces har at gøre med de "officielle politiske spilleregler" og følger af gode grunde nøje den løbende tilpasning, som er foregået i henholdsvis Folketinget og EP. Den anden proces har at gøre med partiernes tilpasning til den nye europæiske dimension i dansk politik. For så vidt angår den første proces, så har Folketinget lige fra oprettelsen af Markedsudvalget i 1972 været det forum, hvor partierne gennem deres folketingsrepræsentanter stiftede bekendtskab med konkrete EU-direktiver, og hvor større principielle EU-spørgsmål blev taget op.

Vedrørende partiernes forhold til EP, så var den mest betydningsfulde ændring af spillereglerne beslutningen om at afholde direkte valg. Den beslutning betød, at Folketingets partier, samt Folkebevægelsen mod EF, skulle tage stilling til, hvorvidt de ønskede at opstille kandidater til det første direkte valg til EP i 1979. Afvejningen indebar overvejelser af såvel ideologisk-politisk som praktisk-ressourcemæssig art, herunder overvejelser om det "rigtige" i at opstille kandidater til et organ, hvis eksistensberettigelse og/eller nødvendighed man grundlæggende var imod, samt spørgsmålet, om det ville være besværet værd at bruge energi på at opstille kandidater til et organ med så begrænsede magtbeføjelser.

Den anden proces indebærer, at partierne og vælgerne, ud over de vanlige og velkendte politiske spørgsmål, skal forholde sig til nye og komplekse problemstillinger, som for eksempel spørgsmålet om kompetencefordelingen mellem det nationale og det europæiske niveau samt spørgsmålet om omfanget og karakteren af Danmarks tilknytning til den europæiske integrationsproces. Ikke overraskende har denne nye dimension givet anledning til betydelige tilpasningsvanskeligheder, især blandt de partier, hvis ledelse og politiske bagland var og fortsat er delt på spørgsmålet om yderligere europæisk integration. De nye praktiske rammer og betingelser på den ene side og fremkomsten af en ny politisk dimension i dansk politik på den anden side har haft afgørende indflydelse på partiernes praktisk-ressourcemæssige og ideologisk-politiske kalkuler i de seneste tre årtier.

### **Partiernes tilpasning til de nye praktiske rammer og betingelser**

#### *Ressourcer*

Beslutningen om at indføre direkte valg til EP fik markant betydning for partiernes ressourceprioritering. Især for de små partier med begrænsede ressourcer kan udgifterne til en storstilet kampagne op til et Europaparlamentsvalg i sig selv udgøre en barriere for repræsentation i EP. På trods af, at partiernes økonomiske situation er blevet bedre som følge af øgede statstilskud, er det stadig "livsnødvendigt" for de helt små partier at koncentrere kræfterne om centrale valg, som giver mandater, synliggør partiet og skæpper i partikassen. Førsteprioriteringen vil derfor som udgangspunkt være folketingsvalg, men også amts- og kommunalvalg kan rangere højere end valg til EP. Denne tendens styrkes naturligvis, hvis valgene ligger tæt op ad hinanden. Partiets økonomiske gevinst ved repræsentation afhænger af, hvilken aftale der eksisterer mellem moderpartiet og de pågældende Europaparlamentsmedlemmer (MEP), men et sæde i EP kan være en

ganske betydelig indtægtskilde – for de EU-kritiske bevægelser har det paradoksalt nok været den største enkelte finansieringskilde. Ikke desto mindre er der for de små partiers vedkommende tale om en betragtelig økonomisk satsning, da risikoen for ikke at få en kandidat valgt ind er ganske stor.

### *Indflydelse og information*

Betydningen af repræsentation i EP er selvsagt vokset i takt med, at EP har fået udvidet sine beføjelser og reelt er blevet medlovgiver på størstedelen af EU's kompetenceområder. Imidlertid er der stadig afgørende "sorte huller" i EP's lovgivningskompetence, som alt andet lige gør det mindre interessant at blive MEP'er end medlem af Folketinget. Disse "sorte huller" vedrører blandt andet så centrale EU-politikker som landbrugspolitikken, den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, størstedelen af den økonomiske politik og reglerne inden for retlige- og indre anliggender samt Schengen (Friis, 1999b:14).

På trods af den begrænsede mulighed for decideret indflydelse på en række af samarbejdets kerneområder kan det forhold, at et parti er repræsenteret i EP, imidlertid også fungere som kilde til information og derved medvirke til, at det pågældende parti har fingeren på pulsen i forhold til såvel egne mærkesager som politikområder af afgørende betydning i den hjemlige debat. Denne potentielle sidegevinst ved repræsentation i EP er naturligvis størst for oppositionspartierne, som ikke i kraft af regeringsmagten har en regelmæssig og direkte adgang til den europæiske politiske dagsorden. Hvorvidt et partis medlemmer af EP så rent faktisk også inddrages aktivt og konsulteres i europapolitiske spørgsmål er imidlertid oftest et spørgsmål om personlige relationer. Samarbejdet mellem MEP'er og moderparti er yderst sjældent formaliseret og institutionaliseret.

### *Profilerings/synliggørelse*

På trods af, at der, når alt kommer til alt, er et betydeligt enmæssigt sammenfald mellem de sagsområder, som Folketingets Europaudvalg tager stilling til, og dem, som behandles af MEP'erne i EP's faste udvalg, er der paradoksalt nok en markant forskel på Europaudvalgsmedlemmernes høje status og MEP'ernes forholdsvis lave status. Hvor MEP'erne, med markante undtagelser, ofte kommer fra andet geled, så er medlemmerne af Folketingets Europaudvalg stort set altid fremtrædende medlemmer af de enkelte partier og potentielle ministeremner. Dette er utvivlsomt en medvirkende årsag til, at offentlighedens og pressens interesse for EP's aktiviteter har været begrænset. Selv om der har været tale om en stigende mediebevågenhed, er offentlighedens og pressens interesse, til EP's store fortrydelse, dog langt fra steget i samme takt som Parlamentets politiske indflydelse.

Alle partier vil være synlige, men for de enkelte folketingsmedlemmer betragtes EP ofte som en karrieremæssig blindgyde langt væk fra den daglige politik. For en ambitiøs politiker, som går med en partileder, en minister eller sågar en statsminister i maven, er ulemperne ved at skifte titlen MF ud med MEP således markant større end fordelene. Sat på spidsen kan man argumentere for, at "ude af øje [er] ude af sind".<sup>1</sup> Denne tendens er i modstrid med tendensen i næsten

alle andre EU-lande, hvor det at være Europaparlamentsmedlem betragtes som et karrieremæssigt springbræt, og hvor en periode i EP ofte har været et skridt på vejen til en ministerpost og/eller udnævnelsen til EU-kommissær (Friis, 1999b: 22).

Den overordnede konklusion er ikke overraskende, at partierne langt fra udnytter de muligheder, repræsentation i EP giver. Hverken med hensyn til profileringen i EP eller synliggørelsen i den danske debat kan der overordnet set tales om en "fuld mobilisering", og der er således en afgrundsdyb kløft mellem de mest og de mindst synlige og aktive.

Selv om de EU-skeptiske bevægelser ressourcemæssigt kan sammenlignes med små partier, så får Europaparlamentsvalg her førsteprioritet. For bevægelserne udgør europæisk integration – i negativ forstand – selve den politiske eksistensberettigelse. Af den grund, og i kraft af et bevidst strategisk fravalg af alternativer såsom repræsentation i Folketinget, betragtes EP som en "livsvigtig" politisk og, som indikeret ovenfor, økonomisk platform, og de beskedne økonomiske ressourcer koncentrerer sig således om henholdsvis Europaparlamentsvalgkamp og kampagner ved folkeafstemninger. Af samme grund opstiller de to bevægelser, modsat partierne, deres stærkeste kandidater som spidskandidater til Europaparlamentsvalgene, hvorved de, i hvert fald i den hjemlige debat, formår at øge deres synlighed betragteligt.

### **Den nye europæiske dimension i dansk politik og partiernes tilpasning**

Fremkomsten af en helt ny dimension i dansk politik har fået vidtrækkende og meget forskellige konsekvenser for de politiske partier i Danmark. Partiernes tilpasning til denne nye dimension i dansk politik afhænger naturligvis af en lang række forbundne faktorer, som det vil række for vidt at redegøre fuldt ud for i denne sammenhæng. Et par centrale problemstillinger fortjener dog at blive gjort til genstand for nærmere analyse. Med udgangspunkt i på den ene side den betragtelige politiske og økonomiske afhængighed af de andre EU-lande, og på den anden side den udbredte skepsis blandt vælgerne i forhold til yderligere integration, står de politiske partier som helhed i et grundlæggende dilemma. Enten kan de arbejde for integration, deltagelse og indflydelsesmaksimering, eller også kan de prøve at imødekomme den omfattende skepsis og tilgodese vælgerens præferencer. At opnå begge dele på samme tid er umuligt. Pointen er, at ikke alle partier er lige hårdt ramt af dette dilemma. Dilemmaets betydning for de enkelte partier afhænger af partiadfærd: Er partiet indflydelsessøgende, potentielt regeringsparti med mulighed for selv at skulle stå med regeringsansvaret, eller fokuserer det mere på symbolsk positionering? Dilemmaet afhænger også af partiets vælgere: Er partiets vælgere overvejende for eller imod mere integration? Kombinationen af de to variable giver følgende kategorier (Haahr, 2000: 314), jf. efterfølgende tabel 1.

Fremkomsten af den nye europæiske dimension er som udgangspunkt uproblematisk for de partier, som enten langt overvejende positionerer sig symbolsk, og/eller hvis vælgere finder det uproblematisk med en fortsat udvikling af et forpligtende europæisk samarbejde. Derimod er indflydelsessøgende partier, hvis vælgere er skeptiske, fanget i føromtalt dilemma. Det samme gælder na-

turligvis partier, som enten på grund af ændringer i vælgernes opfattelse eller ledelsens ønske om mere indflydelse bevæger sig hen imod tabellens nederste venstre hjørne.

*Tabel 1.* Partiadfærd og vælgergrundlag i relation til europæisk integration

Vælgergrundlag	Partiadfærd	
	Indflydelsessøgende	Symbolsk positionering
Tilhængere af mere forpligtende europæisk samarbejde	Harmonisk pro-integrations engagement	Symbolsk pro-integrations position
Modstandere af mere forpligtende europæisk samarbejde	”Den umulige opgave” – de sårbare partier	Symbolsk anti-integrations position

Det centrale spørgsmål er naturligvis, hvilke partier, som ligger hvor, hvilke partier, som kan siges at være i bevægelse, og hvilke muligheder/problemer disse bevægelser/positioner i givet fald medfører, jf. efterfølgende tabel 2. Et par centrale tendenser bør fremhæves. Blandt de partier, der støtter ideen om yderligere integration, findes der ingen, som overvejende positionerer sig symbolsk. Interessen samler sig derfor i første omgang om de partier, som er indflydelsessøgende og hvis vælgere overvejende er tilhængere af det europæiske samarbejde. På trods af enigheden mellem parti og vælgere i denne gruppe, er der dog i hvert parti forskellige opfattelser af, hvor langt integrationen skal gå, og kategoriseringen er derfor ikke nødvendigvis ”langtidsholdbar” i et dynamisk samarbejde som EU.

De partier, hvis vælgere som udgangspunkt er modstandere af eller meget skeptiske over for yderligere integration, kan på samme måde deles op i to kategorier: de indflydelsessøgende og dem, som overvejende positionerer sig symbolsk. For de partier, som fokuserer på den symbolske positionering materialiserer dilemmaet mellem ønsket om indflydelse og vælgernes præferencer sig naturligvis ikke. Partierne i denne kategori befinder sig på yderfløjene i det traditionelle politiske landskab. Dansk Folkeparti og Frihed 2000 på højrefløjen samt SF og Enhedslisten på venstrefløjen. Som det fremgår, kan der sættes spørgsmålstegn ved, om midterpartiet Kristeligt Folkeparti ligeledes kan indplaceres i denne kategori. For dette partis vedkommende vil der imidlertid under alle omstændigheder være tale om en mindre alvorlig splid, da spørgsmålet ikke hører til partiets kerneområder, og vælgerne derfor som udgangspunkt ikke forlader partiet på baggrund af en uenighed om dette spørgsmål.

Anderledes interessant og problematisk er partiet SF, som historisk set har hørt til blandt de mest EU-skeptiske partier. I perioden fra slutningen af 1980'erne til midten af 1990'erne forsøgte store dele af folketingsgruppen sig med en ny

Table 2. Danske partiers sårbarhed i forhold til europæisk integration

Vælgergrundlag	Partiadfærd	
	Indflydelsessøgende	Symbolisk positionering
Tilhængere af mere forpligtende europæisk samarbejde	Det Konservative Folkeparti Venstre Centrum-Demokraterne Det Radikale Venstre (1992?-)	Ingen (i Danmark)
Modstandere af mere forpligtende europæisk samarbejde	Socialdemokratiet Det Radikale Venstre (-1992?) Socialistisk Folkeparti (ca. 1989-1996) Kristeligt Folkeparti	Enhedslisten Socialistisk Folkeparti (før 1989 og efter 1997) Fremskridtspartiet/ Frihed 2000 Dansk Folkeparti Kristeligt Folkeparti (efter 2000?)

indflydelsesorienteret linje, og selv i forbindelse med Maastricht-traktaten, hvor partiet dog anbefalede et nej, så var ét af argumenterne, at traktaten ikke var god nok, i.e. skulle tilføjes yderligere politikområder. Denne strategi slog imidlertid fejl, da nej'et ikke førte til genforhandling af hele traktaten. I det efterfølgende forsøg på at skabe fundamentet for Danmarks fortsatte deltagelse i EU spillede partiets ledelse dog en afgørende og konstruktiv rolle. SF var således indirekte pennefører på store dele af oplægget "Danmark i Europa", som blev regeringens oplæg til Edinburgh-topmødet, og som resulterede i de fire forbehold.

Ledelsen blev straffet hårdt for denne konstruktive rolle af såvel deres EU-skeptiske vælgere som partiets bagland. Således gik ca. 80 pct. af SF's vælgere imod ledelsens anbefaling af et ja til Edinburgh, og ved det førstkommande folketingsvalg blev den yderste venstrefløj genåbnet med Enhedslistens indtræden i Folketinget. Partiformandens reaktion var en tilbagevenden til en mere skeptisk og mindre konstruktiv-indflydelsessøgende linje i et forsøg på at imødekomme vælgerflertallet og undgå yderligere splittelse eller sprængning af partiet. Prisen for denne manøvre har været høj. Partiformandens beslutning om at anbefale et nej til Amsterdam-traktaten førte til åbenlys splittelse, da en række af de indflydelsessøgende profiler følte sig svigtet og modsatte sig partiets officielle linje. Dette indflydelsessøgende mindretal har med enkelte undtagelser senere forladt partiet, uden at spørgsmålet om partiets EU-linje er blevet løst. For SF med dets EU-skeptiske vælgergrundlag har forsøget på at opnå indflydelse resul-

teret i, at partiet er havnet midt i foromtalt dilemma. Den dag i dag fører denne uenighed til bitre interne kampe og modstridende politiske meldinger i partiet.

I den sidste kategori befinder sig partier, som på den ene side er overbeviste om behovet for europæiske løsninger og derfor ønsker den indflydelse på disse løsningskonkrete udtryk, som deltagelse kan give. På den anden side må disse partier erkende, at deres vælgere ikke, eller kun i begrænset omfang, deler denne opfattelse. Denne kategori er analytisk og politisk set den mest interessante.

For Socialdemokratiet, som har været regeringsbærende under det meste af Danmarks EU-medlemskab, har dilemmaet været et problem lige siden indtrædelsen i 1973. På grund af samarbejdets beskedne fremskridt i perioden fra indtrædelsen og frem til midt i 1980'erne var det dog muligt at bygge bro mellem de skeptiske vælgere og det europæiske samarbejde. Dilemmaet blev først for alvor et problem, da integrationsprocessen tog fart i midten og slutningen af 1980'erne. Efter en overvejende indenrigspolitisk motiveret anbefaling af et nej til Det Indre Marked i 1986 skiftede Socialdemokratiets ledelse til en mere pro-europæisk og indflydelsesorienteret kurs og kom dermed åbenlyst i karambolage med store dele af partiets kernevælgere. Ledelsens kursændring blev blandt andet inspireret af på den ene side ønsket om at se en politisk overbygning på den succesrige etablering af Det Indre Marked og på den anden side omvæltningerne i øst, herunder genåbningen af tysklandsspørgsmålet og opfattelsen af et presserende behov for fælleseuropæiske løsninger (Haahr, 2000: 325).

For at mildne dilemmaet og undgå SF's skæbne har Socialdemokratiets ledelse traditionelt anvendt en defensiv strategi, hvor der fortrinsvis fokuseres på økonomiske aspekter, som vælgerne er positive overfor, frem for de politiske aspekter, som er stødt på massiv modstand. Først i de seneste år har Socialdemokratiets ledelse forsøgt med en offensiv strategi i forhold til integrationens politiske aspekter, hvilket mest tydeligt kom til udtryk i lanceringen af Amsterdamtraktaten og EU som et "socialdemokratisk projekt". Strategien må samlet set betegnes som en meget begrænset succes. Selve partiet og dets ledelse er ikke på afgørende vis splittet på EU-spørgsmålet, og dilemmaet har ikke livstruende karakter, men som det fremgik af euro-afstemningen i 2000 kniber det gevaldigt med vælgerne opbakning. På grund af den danske tradition for folkeafstemninger og Grundlovens bestemmelser om suverænitetssafgivelser får denne skepsis en meget direkte indflydelse på Socialdemokratiets kampagnestrategi ved alle større EU-afstemninger. Den manglende tillid begrænser nemlig partiets offensive handlemuligheder i den del af Europapolitikken, som er til offentlig debat.<sup>2</sup> Meget i dansk Europapolitik afhænger således af, om det også vil lykkes Socialdemokratiets ledelse at overbevise vælgerne om de politiske fordele ved det europæiske samarbejde.

På overfladen ligner Det Radikale Venstres situation Socialdemokratiets, og de to partier har til en vis grad forholdt sig ens til udviklingen i det europæiske samarbejde. Dilemmaet er dog væsentligt mindre for Det Radikale Venstre, hvilket overvejende skyldes, at partiet har færre kernevælgere, færre EU-skeptikere blandt kernevælgerne og befinder sig i en anden strategisk position i forhold til vælgerne. Denne position gør, at partiet er mere mobilt og i et vist omfang kan

tillade sig at bevæge sig på højre-venstre dimensionen og støde for eksempel EU-kritiske venstrefløjsradikale vælgere fra sig, fordi tabet tenderer til at opvejes af en tilsvarende gevinst i form af en tilgang af nye EU-positive højrefløjsradikale. Derudover deler de radikale vælgere i højere grad partiledelsens opfattelse af EU som en mulighed for politisk indflydelse på det europæiske niveau og Det Indre Marked. Det Radikale Venstre har på grund af den større handlefrihed haft mulighed for en mere offensiv strategi også med hensyn til de politiske aspekter af integrationen, og noget tyder på, at partiet er ved at få bragt vælgerens præferencer i overensstemmelse med ledelsens indflydelsessøgende profil og dermed ophæve den modsætning, som konstituerer det politiske dilemma. Op til afstemningen om den fælles mønt viste opinionsundersøgelser, at Det Radikale Venstre var det ja-parti, som var mest på bølgelængde med sine vælgere.

### **Tanker om en fremtidig parlamentariseringsstrategi**

I artiklens sidste del vil omfanget og graden af relationer mellem enheder i det nationale politiske system med enheder i EP blive diskuteret. Udgangspunktet for diskussionen er tre grafiske modeller, der er udtryk for henholdsvis den aktuelle situation, hvor både de institutionelle og ikke-institutionelle relationer er defensive; situationen under en strategi, hvor begge typer af relationer er offensive; og endelig en kompromis-model, hvor de institutionelle relationer er defensive, og de ikke-institutionelle relationer er offensive, hvilket antages at være den mest realistiske fremtidige model. Under diskussionen af strategierne vil der blive sondret mellem offensive og defensive prioriteringer, som er berørt tidligere i artiklen, og som er dybere behandlet hos Mouritzen (1997a: 101ff.). Mens den defensive strategi prioriterer en høj grad af national selvkontrol og koordination – ofte ledet af Udenrigsministeriet, tildeler den offensive strategi langt større spillerum til et medlemslands ressortministerier og øvrige sektorinteresser. Det sker på baggrund af opfattelsen af, at mulighederne for at udøve national selvkontrol allerede er undermineret af EU, hvorfor det vil være mere nyttigt at bruge ressourcerne på offensiv interessevaretagelse. Artiklen rundes af med nogle konkluderende bemærkninger om EU's konsekvenser for de dominerende danske politiske institutioner og for den politiske debat i Danmark.

### *Partier og politikere*

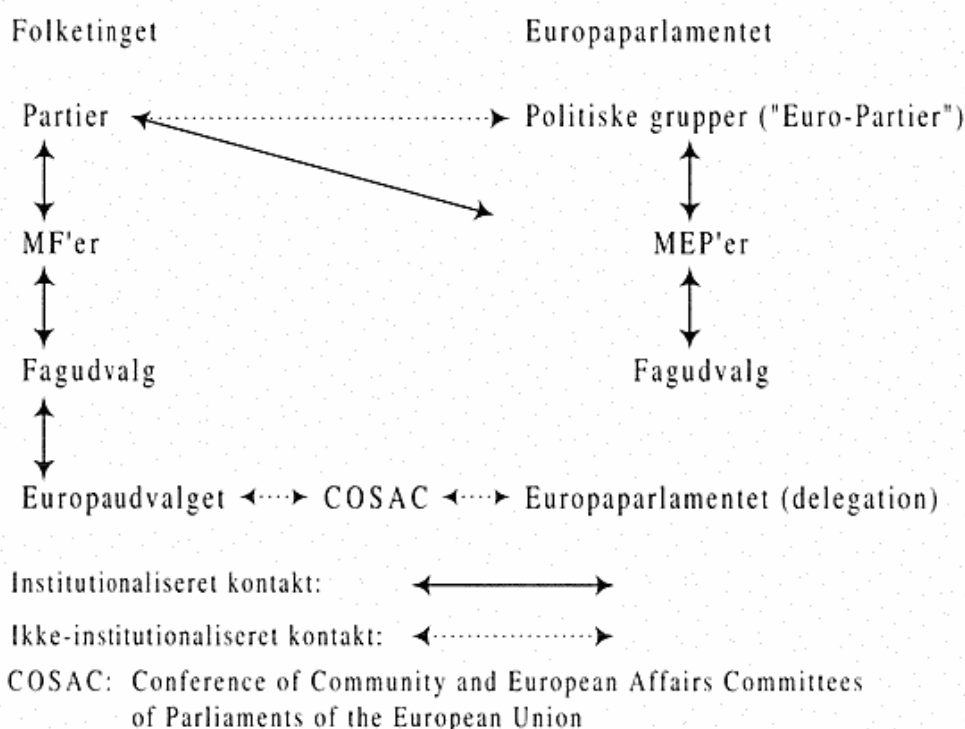
Relationerne mellem de danske partier og de politiske grupper i EP er præget af, at EP, med tidligere EU-kommissær Ritt Bjerregaards ord, stadig ikke regnes for "et rigtigt parlament", som i vigtighed og prestige kan måle sig med det danske Folketing. Denne indstilling påvirker som nævnt tidligere også relationen mellem MEP'erne og deres moderpartier og har resulteret i, at EP traditionelt har været betragtet som en karrieremæssig blindgyde i dansk politik, og at MEP'ernes loyalitet som følge heraf overordnet ligger hos de nationale partier og ikke hos partigrupperne i EP. Dette understøttes af det faktum, at det er de nationale partier, der opstiller kandidater til alle centrale politiske poster, herunder til EP.

Som det fremgår af efterfølgende figur 2, har relationerne mellem partierne og de politiske grupper og MEP'erne en løsere karakter på trods af den formelle



forankring. De danske partiers engagement i den politiske kamp i EP er meget begrænset, grænsende til ligegyldighed. Ud over vælgernes manglende identifikation med EP generelt er der mindst fire medvirkende årsager til den manglende interesse. For det første det forhold, at EP trods kompetenceforøgelserne kun giver adgang til en kvantitativ og kvalitativ begrænset del af EU's "regeringsmagt" og ikke til "regeringsmagten" som sådan, som det kendes fra det traditionelle repræsentative demokrati. Som Thomassen og Schmitt formulerer det (1999: 122): "Despite the increased – and perhaps underestimated – powers of the European Parliament, it does not form and control a European government, for the simple reason that there is no such thing as a european government, let alone a *responsible government*".

Figur 2. Vurdering af aktuel situation



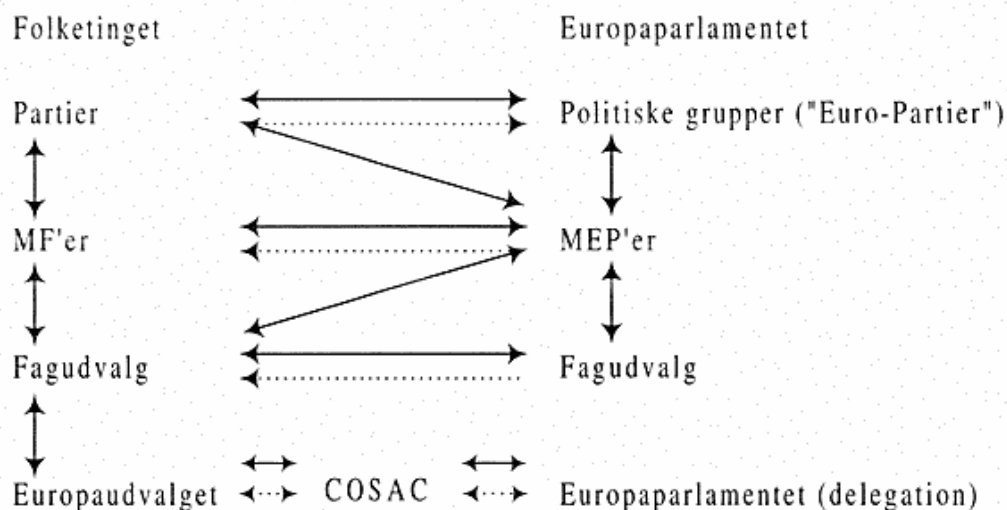
For det andet den "fredsaftale", der indtil sidste EP-valg herskede mellem de to største politiske grupperinger i EP, og dermed fraværet af en egentlig "politisk kamp", som man kender det fra den nationale arena. For det tredje, og i tæt sammenhæng med førnævnte, den manglende mediedækning; og for det fjerde, det forvirrende politiske *misfit* mellem de politiske grupper i EP og de partier, som man kender fra Folketinget.<sup>3</sup>

Kontakten mellem de danske partier og de politiske grupper i EP foregår således stort set udelukkende gennem MEP'erne, og da disses status såvel ude som hjemme og kontakter med partiledelsen hjemme er meget personafhængige,

kan der alene af den grund næppe tales om et egentligt institutionaliseret offensivt samarbejde med hensyn til det politiske og organisatoriske indhold.

I en dobbelt-offensiv model, jf. figur 3, vil disse relationer være udbygget på en lang række områder. I sin yderste konsekvens er det muligt at forestille sig, at relationen mellem de nationalt baserede partier og de politiske grupper i EP formaliseres, institutionaliseres og vendes på hovedet, således at de nationale partier bliver underafdelinger af et europæisk moderparti med parlamentarisk base i EP.<sup>4</sup>

Figur 3. Teoretiske muligheder i fremtiden

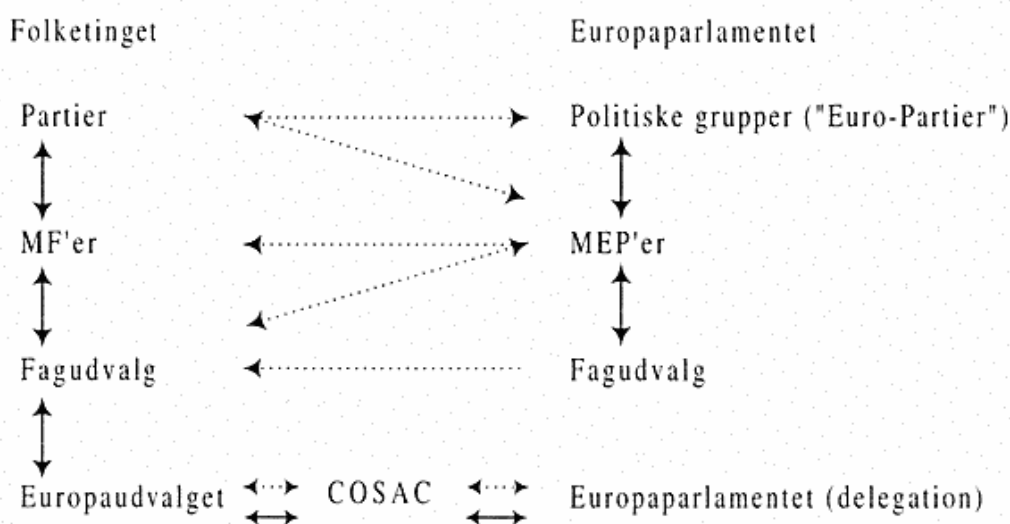


I en sådan føderalt inspireret top-down partistruktur ville MEP'ernes status formentlig øges betragteligt, da de i givet fald ville være repræsenteret i det øverste og formentlig mest prestigefyldte parlamentariske organ, og kontakterne med de nationalt baserede partier/underafdelinger ville reflektere denne nye struktur. Man kunne ligeledes forestille sig, at folketingsmedlemmerne og MEP'erne i de enkelte partier samledes enten som "ligemænd" eller som baggrundsgruppe for enkelte MEP'er og organiserede sig i deciderede temagrupper, netop med henblik på at opnå størst mulig gennemslagskraft på begge niveauer. Denne markante forskydning af magtbalancen er dog, blandt andet på grund af vælgernes manglende identificering med det fælles europæiske niveau, ikke politisk realiserbar i nær fremtid. Samtlige elementer i en sådan institutionel omorganisering kompliceres desuden betragteligt af det forhold, at der på fire af de 16 danske pladser i EP er indvalgt repræsentanter fra politiske bevægelser, som ikke er repræsenteret i Folketinget, og som derfor af institutionelle og principielle grunde ikke ville kunne indgå i samarbejdsrelationer med base i for eksempel Folketingets forskellige udvalg.

Dertil kommer, at de pågældende bevægelers EU-skeptiske udgangspunkt umuliggør, at der skulle kunne skabes politisk flertal for en formaliseret involvering af disse bevægelser i organiseringen af Folketingets behandling af Europa-

politiske spørgsmål. Da der således er snævre politiske og institutionelle grænser for, i hvilket omfang institutionerne og partierne realistisk set kan reorganiseres, samler interessen sig om, i hvilket omfang man med udgangspunkt i den eksisterende institutionelle balance og partistruktur kan gøre mere offensivt brug af de to parlamentariske fora. Her er der tilsyneladende flere mulige forbedringer, som alle har det tilfælles, at de, jf. figur 4, fokuserer på mindre administrative og/eller uformelle ændringer inden for de eksisterende rammer. Europaudvalget fremfører således i et ændringsforslag til Folketingets forretningsorden, at udvalget finder det hensigtsmæssigt at styrke samarbejdet på det uformelle plan, men betoner, at samarbejdet stadig først og fremmest vil finde sted inden for de enkelte partier, "idet de danske MEP'er jo ikke optræder som en dansk delegation i Parlamentet, men har direkte mandat fra vælgerne" (jf. *Beretning afgivet af Europaudvalget*, 19.2.1999).

Figur 4. Realistisk kompromis på kort og mellemlangt sigt



Som beskrevet indledningsvis benytter Folketingets partier sig oftest ikke systematisk af den kompetence og viden, som partiets repræsentant(er) i EP er i besiddelse af. I de få eksempler, hvor et sådant systematisk samarbejde har fungeret, for eksempel mellem MEP'er og Europaudvalgsmedlemmer fra samme parti, har samarbejdet vist sig at være personafhængigt og ikke evnet at overleve udskiftninger i henholdsvis EP og Europaudvalget. Blandt medlemmer af Folketingets Europaudvalg har sådanne samarbejdsrelationer medvirket til at "klæde udvalgsmedlemmerne bedre på". I interviews foretaget af artiklens forfattere har enkelte MEP'er og MF'er givet udtryk for, at de med en vis misundelse har set på de kollegaer fra andre partier, hvor samarbejdet har fungeret i længere perioder. Ligeledes har afviklingen af såkaldte dobbeltmandater haft den negative sideeffekt, at et naturligt kontakttled mellem de enkelte partiers medlemmer af Folketinget og EP er blevet svækket og informations- og vidensformidlingen

vanskeliggjort. En mere systematisk indsats – men ikke nødvendigvis strengt formaliseret – med henblik på at bygge bro mellem de to typer parlamentariske synes her at kunne være til fælles gavn og dermed styrke det parlamentariske element under ét. En sådan tættere og mere systematisk inddragelse af MEP'erne i moderpartiernes politikformulering synes ligeledes at kunne modificere det tab af status, som i Danmark er forbundet med skiftet fra et sæde i Folketinget til en plads i EP. Hvis MEP'erne yderligere bliver tildelt en nøglerolle i relation til en aktiv og offensiv kontakt mellem de danske partier og den politiske gruppe i EP, vil dette kunne styrke såvel moderpartiernes europæiske profil som EP's politiske gruppers forankring i identificerbare (parti)politiske strukturer.

#### *Folketingets og Europaparlamentets fagudvalg*

Kontakterne mellem Folketingets fagudvalg og fagudvalgene i EP er om ikke helt fraværende, så i hvert fald meget begrænsede, hvorfor der i figur 2 ikke er optegnet en linje mellem disse to grupper. Gevinsten af et styrket samarbejde virker ellers oplagt set i lyset af, at udvalgene i de to parlamenter behandler de samme forslag til EU-retsakter på nogenlunde samme tid. Særlig Folketingets fagudvalg vil kunne have stor nytte af et tættere samarbejde med fagudvalgene i EP. For det første vil Folketingets fagudvalg kunne opnå værdifuld information om nye kommissionsforslag på et tidligt tidspunkt i beslutningsprocessen. For det andet vil de få et foreløbigt kendskab til EP's holdning til nye kommissionsforslag. Fagudvalgene vil derved dels blive bedre fagligt udrustet og dels opnå bedre forudsætninger for at kigge regeringen i kortene under forhandlingsforløbet. Fagudvalgene i EP vil på sin side få bedre kendskab til de politiske synspunkter i de nationale parlamenter. Samlet set vil EP og Folketingets fagudvalg blive bedre udrustet til at øve kontrol over henholdsvis Ministerrådet og den danske regering.

Indholdet af den dobbelt-offensive model, jf. figur 3, indbefatter formelle (institutionaliserede) såvel som uformelle (ikke-institutionaliserede) kontakter mellem Folketingets udvalg og de faste udvalg i EP. Det overordnede formål med de udbyggede kontakter vil være at opnå maksimal nytte af det videns- og informationspotentiale, der aktuelt ligger "gemt" i henholdsvis Folketinget og EP. Det skal fastholdes, at der fortsat vil være tale om to forskellige typer af parlamenter, som fungerer i hver deres konstitutionelle eller traktatmæssige kontekst. Øget kontaktniveau og nye samarbejdsrelationer vil derfor ikke nødvendigvis resultere i samordning og koordination af synspunkter, men først og fremmest basere sig på information, vidensudveksling, konsultation mv. Indeholdt i den fuldt optrukne pil i figur 3 ligger imidlertid også i, at der på længere sigt kan udvikle sig mere systematiserede kontakter mellem Folketingets udvalg og EP-udvalgene, der i konkrete tilfælde kan føre til en tættere samordning af synspunkter, således at parlamenterne kan øve maksimalt pres på de nationale regeringer.

I visse EU-skeptiske kredse i Danmark er der en udbredt frygt for, at EP med sine stadig stærkere beføjelser vil komme til at udgøre en konkurrent til de nationale parlamenter. Denne frygt baserer sig imidlertid på en opfattelse af relationerne mellem EP og Folketinget som et nulsumspil. Et øget samarbejde mellem parlamenterne vil, jf. ovenstående betragtninger, derimod kunne føre til et plussumspil,

hvor den samlede parlamentariske kontrol på såvel europæisk som nationalt plan effektiviseres. EU-politikken i dag er alt for omfangsrig til de nationale parlamenter. Desuden findes en betydelig mængde EU-lovgivning, som de nationale parlamenter har vanskeligt ved at kontrollere, eksempelvis lovgivning vedtaget i implementeringskomitéer eller flertalsafgørelser truffet i Ministerrådet. Øget og forbedret samarbejde mellem de nationale parlamenter og EP bliver dermed en forudsætning for en mere effektiv parlamentarisk kontrol af EU-sager. Et sådant samarbejde vil samtidig være et opgør med opfattelsen af, at demokrati kun kan udøves indenfor en nationalstatslig ramme (Friis, 1999a: 293).

Et institutionaliseret samarbejde mellem udvalgene i EP og i Folketinget forudsætter et vist mål af gensidig tillid samt et rimeligt kendskab til hinandens arbejdsmetoder, hvilket tager tid at etablere. På kort sigt vil der imidlertid kunne etableres en række uformelle kontakter mellem udvalgsformændene, der på længere sigt vil kunne udvikle sig til et mere systemiseret samarbejde afpasset efter behovene på de enkelte udvalgsområder, jf. figur 4. Fagudvalgenes øgede informationsniveau i EU-spørgsmål vil tillige styrke argumentationen for, at det fremover bliver Folketingets fagudvalg, der skal tage stilling til regeringens forhandlingsoplæg, hvilket kan ses som et led i normaliseringen af EU-politikken og i øvrigt falder i tråd med en offensiv strategi.

#### *Folketingets fagudvalg vs. MEP'erne*

Kontakterne mellem Folketingets fagudvalg og MEP'erne er i dag særdeles begrænsede og udnyttes langt fra optimalt. Værdien af at udveksle informationer, synspunkter m.m. mellem Folketingets fagudvalg og de danske MEP'er er ellers anerkendt i de seneste beretninger fra Folketingets Europaudvalg. I Europaudvalgets seneste beretning fra foråret 1999 åbnes der således mulighed for et uformelt samarbejde, eksempelvis ved at MEP'erne kan rette henvendelse til udvalgene i en tidlig fase og under særlige omstændigheder få mulighed for at deltage i fagudvalgenes møder. I praksis er disse muligheder endnu ikke blevet anvendt i nævneværdigt omfang.

#### *COSAC*

Den sidste relation, der skal behandles her, finder sted mellem Europaudvalget og COSAC (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union). COSACs halvårlige konferencer kan nærmest betegnes som et forum for debat og erfaringsudveksling blandt EU-medlemslandenes respektive Europaudvalg. Endvidere har COSAC deltagelse af en delegation fra EP samt observatører fra Rådets Generalsekretariat, Kommissionen og EU's ansøgerlande. COSAC indgår ikke i EU's formelle beslutningsprocesser og har ingen bemyndigelse til at træffe bindende beslutninger. Med Amsterdam-traktaten er der imidlertid kommet mere fokus på de nationale parlamenter (jf. Amsterdam-traktatens protokol om de nationale parlamenter i EU), og COSAC kan i den forbindelse tjene som instrument til at øge opmærksomheden på de politiske problemstillinger, medlemslandenes nationale parlamenter befinder sig i. Netop på grund af COSACs uformelle karakter kan det vise sig at

være et egnet forum for debat og diskussion mellem parlamentarikerne og dermed i praksis få karakter af en slags idebank vedrørende parlamentarisk indflydelse på såvel nationalt som på europæisk plan.

### **Konklusion**

Motivationen for dansk EU-medlemskab i 1970'erne var domineret af markedsøkonomiske hensyn. Samarbejdet blev betragtet som et funktionelt afgrænset mellemstatsligt samarbejde, hvor Udenrigsministeriet sørgede for koordinationen således, at Danmark talte med én stemme. Siden er EU-samarbejdet blevet langt mere omfattende i såvel bredden som i dybden. EF-pakken fra 1986 introducerede flertalsafgørelser i Rådet i søjle 1-sager, hvorved vetoet blev elimineret, og Maastricht-traktaten udvidede EU-samarbejdets områder til tidligere nationale helligdomme såsom den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt det retspolitiske område. Denne udvikling har ført til, at EU i stigende grad har fået indenrigspolitisk karakter, hvilket stiller et demokratisk motiveret krav om at normalisere behandlingen af EU-politikken i den nationale EU-beslutningsproces. De danske politiske institutioner lige fra Folketing, regering, administration og politiske partier har som konsekvens heraf i de senere år befundet sig i en forandringsproces, der har et kontinuerligt præg. Overordnet har institutionerne måttet forholde sig til, om den hidtidige overvejende defensive EU-strategi fortsat skal foretrækkes frem for en mere offensiv substans- og sektororienteret strategi.

I artiklen er der blevet argumenteret for, at Udenrigsministeriet som følge af EU-politikken indenrigspolitiske karakter må løsne sit traditionelt faste greb om EU-politikken og overlade mere selvstændighed til ressortministerierne. En anden logisk følge vil være, at Folketingets fagudvalg fremover tager stilling til regeringens forhandlingsoplæg. For de politiske partier vil en normalisering af EU-politikken betyde, at stort set alle udvalgsmedlemmer vil få kendskab til dele af det europæiske samarbejde, dets opbygning og struktur og dets beslutningsproces, eftersom stort set alle udvalg jævnlige behandler forslag, initiativer og lovgivning med en EU-berøringsflade. Med mindre koordinering og en mere direkte adgang til og berøring med EU må man alt andet lige formode, at forståelsen af EU som politisk aktør og arena vil øges betydeligt, også blandt menige folketingsmedlemmer. Indflydelse på og profilering af partiernes holdning til EU-spørgsmål vil ligeledes for en stor dels vedkommende kunne sættes i relation til specifikke politiske sager, emner og overordnede målsætninger, frem for som tidligere at blive behandlet særskilt af en mindre gruppe politikere og rådgivere med en svært tilgængelig EU-ekspertise og en forhandlingsbetings interesse i at holde kortene tæt til kroppen. En sådan udvikling vil også kunne være til fordel for den politiske EU-debat, der således vil blive bragt ud af udenrigspolitikken lukkede rum og ind på den mere åbne og velkendte indenrigspolitiske arena, med afsmittende effekt på den brede offentlige debat.

Hvis man erkender vanskelighederne med, men også behovet for, at få vælgerne til at tage konstruktivt stilling til EU-spørgsmål, herunder de løbende traktatændringer og disses indhold og betydning, kunne en normalisering af behandlingen af EU-stof efter det skitserede offensive tilsnit være et første skridt hen

imod en større forståelse af det europæiske samarbejde. Skal borgerne opfatte EU som et naturligt og praktisk forum for politisk problemløsning, må man nødvendigvis også i den politiske praksis ophæve dikotomien mellem national og europæisk politik, således at det bliver muligt på konkrete politikområder, det være sig miljøpolitik, retspolitik eller økonomisk politik, at se det nationale politiske system og EU-samarbejdet som komplementære og ikke som konkurrerende politiske institutioner.

## Noter

1. Der kan argumenteres for, at der ved sidste EP-valg blev sat spørgsmålstegn ved denne sammenhæng, eftersom to af de toneangivende partier opstillede og indvalgte kandidater (to kvinder), som absolut må siges at have en fremtid i de respektive partier; men om det vil lykkes at tage springet fra Europaparlamentet til en national politisk toppost er indtil videre uklart.
2. Nikolaj Petersen anvender begreberne *control capability* og *influence susceptibility* til at betegne de indenrigspolitiske parametre, som bestemmer handlerummet i EU-politikken. Pointen er her, at Socialdemokratiet, ligesom de andre partier i samme kategori, får eksponeret deres forholdsvis lave evne til at påvirke/omvende egne vælgere (lav *control capability*), samtidig med at den politiske praksis og Grundlovens bestemmelser indebærer en betydelig afhængighed af den offentlige mening – her med fokus på egne vælgere – og dermed en høj *influence susceptibility* (Petersen, 2000).
3. For en uddybende analyse af partistrukturen i Europaparlamentet henvises til Thomassen og Schmitt (1999).
4. For en gennemgang og diskussion af den eksisterende partistruktur i Europaparlamentet henvises til Thomassen og Schmitt (1999: 129).

## Litteratur

- Beretninger afgivet af Markedsudvalget og Europaudvalget i perioden 1973-1999. København: Folketinget.
- Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI)(2000). *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*, København: DUPI.
- Dosenrode, Søren von (1998). "Denmark: The Testing of a Hesitant Membership", pp. 52-68 in Kenneth Hanf and Ben Soetendorp (eds.), *Adapting to European Integration – Small states and the European Union*, Addison Wesley, Longman Limited.
- Ersbøll, Niels (1995). "Danmark fra EF til EU", pp. 63-83 i *Nye grænser. Den danske udenrigstjeneste 1970-1995*, København: Udenrigsministeriet.
- Friis, Lykke (1999a). "EU og demokrati – den dobbelte nødvendighed", pp. 280-289 i Jørgen Goul Andersen et al. (red.), *Den demokratiske udfordring*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Friis, Lykke (1999b). *Europa-Parlamentet før valget – mod en ny forfatningskamp*. Fokus nr. 2. København: DUPI.
- Haahr, Jens Henrik (2000). "Between Scylla and Charybdis: Danish Party Policies on European Integration" pp. 305-330 in Hans Branner and Morten Kelstrup (eds.), *Denmark's Policy Towards Europe after 1945: History, Theory and Options*, Odense: Odense Universitetsforlag.

imod en større forståelse af det europæiske samarbejde. Skal borgerne opfatte EU som et naturligt og praktisk forum for politisk problemløsning, må man nødvendigvis også i den politiske praksis ophæve dikotomien mellem national og europæisk politik, således at det bliver muligt på konkrete politikområder, det være sig miljøpolitik, retspolitik eller økonomisk politik, at se det nationale politiske system og EU-samarbejdet som komplementære og ikke som konkurrerende politiske institutioner.

## Noter

1. Der kan argumenteres for, at der ved sidste EP-valg blev sat spørgsmålstegn ved denne sammenhæng, eftersom to af de toneangivende partier opstillede og indvalgte kandidater (to kvinder), som absolut må siges at have en fremtid i de respektive partier; men om det vil lykkes at tage springet fra Europaparlamentet til en national politisk toppost er indtil videre uklart.
2. Nikolaj Petersen anvender begreberne *control capability* og *influence susceptibility* til at betegne de indenrigspolitiske parametre, som bestemmer handlerummet i EU-politikken. Pointen er her, at Socialdemokratiet, ligesom de andre partier i samme kategori, får eksponeret deres forholdsvis lave evne til at påvirke/omvende egne vælgere (lav *control capability*), samtidig med at den politiske praksis og Grundlovens bestemmelser indebærer en betydelig afhængighed af den offentlige mening – her med fokus på egne vælgere – og dermed en høj *influence susceptibility* (Petersen, 2000).
3. For en uddybende analyse af partistrukturen i Europaparlamentet henvises til Thomassen og Schmitt (1999).
4. For en gennemgang og diskussion af den eksisterende partistruktur i Europaparlamentet henvises til Thomassen og Schmitt (1999: 129).

## Litteratur

- Beretninger afgivet af Markedsudvalget og Europaudvalget i perioden 1973-1999. København: Folketinget.
- Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI)(2000). *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*, København: DUPI.
- Dosenrode, Søren von (1998). "Denmark: The Testing of a Hesitant Membership", pp. 52-68 in Kenneth Hanf and Ben Soetendorp (eds.), *Adapting to European Integration – Small states and the European Union*, Addison Wesley, Longman Limited.
- Ersbøll, Niels (1995). "Danmark fra EF til EU", pp. 63-83 i *Nye grænser. Den danske udenrigstjeneste 1970-1995*, København: Udenrigsministeriet.
- Friis, Lykke (1999a). "EU og demokrati – den dobbelte nødvendighed", pp. 280-289 i Jørgen Goul Andersen et al. (red.), *Den demokratiske udfordring*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Friis, Lykke (1999b). *Europa-Parlamentet før valget – mod en ny forfatningskamp*. Fokus nr. 2. København: DUPI.
- Haahr, Jens Henrik (2000). "Between Scylla and Charybdis: Danish Party Policies on European Integration" pp. 305-330 in Hans Branner and Morten Kelstrup (eds.), *Denmark's Policy Towards Europe after 1945: History, Theory and Options*, Odense: Odense Universitetsforlag.



- ICRI (1999). *Voting in the Council*, Background Paper 4. (ICRI = The Independent Commission for the Reform of the Institutions and Procedures of the Union).
- Mouritzen, Hans (1990). "Ude af øje, ude af sind – Et essay om danske internationale embedsmænd", pp. 207-212 i Morten Kelstrup (ed.), *Nyere tendenser i politologien bind III – Bidrag til studiet af international politik og den ny europæiske udvikling*, København: Forlaget Politiske Studier.
- Mouritzen, Hans (1997a). *External Danger and Democracy – Old Nordic Lessons and New European Challenges*, Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Mouritzen, Hans (1997b). *Nedlæg Europaudvalget*, interview med Hans Mouritzen i *Weekendavisen*, 16-22.5.
- Petersen, Friis Arne (1999). "The International Situation and Danish Foreign Policy 1998", pp. 11-27 i *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*, København: DUPI.
- Petersen, Nikolaj (2000). "National Strategies in the Integration Dilemma: The Promises of Adaptation Theory", pp. 72-99 in Hans Branner and Morten Kelstrup (eds.), *Denmarks Policy Towards Europe after 1945: History, Theory and Options*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Schmidt, Vivien (1997). "European integration and democracy: the difference among member states", *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 1, pp. 128-145.
- Smidt, Poul (ed.) (1999). *Et rigtigt Parlament? - genvej eller blindvej til demokrati*, København: Gyldendal.
- Thaarup, Bent et al. (1996). *Internationalisering af det offentlige*, København: Offentlig sektor – vilkår og fremtid.
- Thomassen, Jacques and Herman Schmitt (1999). "Partisan Structures in the European Parliament", pp. 127-148 in Bernhard Wessels and Richard Katz (eds.), *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford: Oxford University Press.
- Toulemon, Robert (1998). "For a democratic Europe", pp. 116-129 in Martin Westlake (ed.), *The European Union Beyond Amsterdam – new concepts of European integration*, London: Routledge.
- Wessels, Bernhard and Richard Katz (eds.) (1999). *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford: Oxford University Press.