

Mette Buskjær Christensen, Christilla Roederer-Rynning og Rasmus Scheelke

## Danmark og parlamentarismen af EU-samarbejdet<sup>1</sup>

Denne artikel undersøger, hvordan danske partier har reageret og bidraget til EU-parlamentariseringen, hvor både nationale parlamenter og særligt Europa-Parlamentet har oplevet en stigende institutionel bemyndigelse. Med fokus på betydningen af nationale parlamentariske kontrolinstitutioner stiller artiklen skarpt på partiernes adfærd i forhold til kandidatudvælgelsesprocesser til europaparlamentsvalg og den daglige EU-politikudformning. Analysen viser, at selvom partierne i kandidatudvælgelsesfasen langsomt viser tegn på en opfattelse af Europa-Parlamentet som en indflydelsesrig politisk arena, så har partierne ikke fuldt ud tilpasset sig til de nye indflydelsesmuligheder, som parlamentarismen af EU-samarbejdet har medført. Partierne fokuserer stadig hovedsageligt på Folketingets Europaudvalg som indflydelseskanal trods dennes begrænsede magt.

En af de vigtigste udviklinger i EU-samarbejdet er parlamentarismen af de politiske beslutningsprocesser, det vil sige, den stigende institutionelle bemyndigelse af nationale og europaparlamentariske aktører i EU-systemet. Parlamentariseringen er et af de vigtigste træk, der adskiller EU-samarbejdet fra andre former for internationalt samarbejde, der typisk domineres af mellemstatsligt diplomati. Den medfører en parlamentarisk repræsentation uden om nationalstaten, som er svær at få overblik over grundet det europæiske samarbejdes omfang og unikke natur. Den parlamentariske forskning om EU har hidtil enten fokuseret på nationale parlamenter eller på Europa-Parlamentet, og har dermed ikke betragtet EU's parlamentariske repræsentationssystem i sammenhæng. Det er formålet med denne artikel. Den anlægger en dansk vinkel på problemstillingen. Mere præcist undersøger den, hvordan danske politiske partier har reageret på og bidraget til parlamentarismen af EU-politik med særligt fokus på Europa-Parlamentets stigende betydning. Afspejler de politiske partiers adfærd en opfattelse af Europa-Parlamentet som en vigtig politisk arena for indflydelse; og hvordan påvirker de nationale parlamentariske institutioner og valgsystemer deres adfærd? Konkret ser vi på partiernes strategier for udvælgelse af kandidater til europaparlamentsvalg og på deres adfærd i forhold til daglige EU-beslutningsprocesser.

Danmark er interessant som case, da både den danske politiske kultur og landets institutionelle opbygning understreger parlamentariske aktørers magt.

Samtidig er Folketinget komparativt set et magtfuldt parlament grundet dets mulighed for at kontrollere regeringen gennem mandatsystemet i Europaudvalget (se Blom-Hansen og Olsens bidrag til dette nummer af *Politica*). Endelig giver det danske valgsystem et bedre udgangspunkt for en reel EU-debat ved europaparlamentsvalg end i mange andre medlemslande (Hix, 2004; Hix og Hagemann, 2009).

Artiklen bygger på en række grundantagelser og begreber, som vi kort redegør for her. Den væsentligste er, at det i EU-systemet er vanskeligt at opretholde den traditionelle sondring mellem udenrigs- og indenrigspolitik. Integrationen i EU-området har over tid ført til betydelige ændringer af såvel EU som de enkelte medlemslande. Udviklingen kan ikke karakteriseres som en klassisk statsdannelsesproces, men har snarere ført til et svagt centraliseret system i flere niveauer, hvor de enkelte medlemslande bevarer en betydelig autonomi (Winzen, Roederer-Rynning og Schimmelfennig, 2012: 1). Som følge af dette har EU-samarbejdet også udviklet et parlamentarisk system i flere niveauer. Et godt udgangspunkt for at forstå dette system findes i begreberne ”compound representation” (Benz, 2005) eller ”a multi-level parliamentary field” (Crum og Fossum, 2009). Disse begreber fanger tre hovedtræk i udviklingen (Crum og Fossum, 2009): for det første bygger den parlamentariske repræsentation i EU-systemet på to kanaler – en national og en overstatslig; for det andet adskiller EU sig fra føderale stater ved, at der ikke findes et fast defineret forhold mellem nationale og overstatslige parlamentariske institutioner; endelig er de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet kvalitativt forskellige institutioner med forskellige funktioner. Ingen af disse tre træk er enestående, idet de også gælder andre parlamentariske systemer, men kombinationen af dem gør EU til et unikt politisk system: Et system, hvor parlamentariske institutioner både skal repræsentere staterne og befolkningen i unionen (Roederer-Rynning og Schimmelfennig, 2012a).

Med udgangspunkt i disse antagelser giver den danske case mulighed for at undersøge, hvordan magtfulde nationale politiske aktører og stærke nationale parlamentariske kontrolinstitutioner former udviklingen af EU’s parlamentariske system. Artiklen består af tre dele. Første del beskriver kort udviklingen i parlamentarisk repræsentation i EU med fokus på Europa-Parlaments kompetenceudvikling. Anden og tredje del fokuserer på mødet mellem Europa-Parlamentet og national politik på to områder. Mere præcist undersøges i anden del, hvordan de politiske partier opfatter Europa-Parlamentet som politisk arena og er med til at gøre det til en levende institution. Det sker ved en analyse af de processer og strategier, der ligger bag valget af de danske medlemmer af Europa-Parlamentet (herefter: MEP’er). Tredje del ser på forholdet mellem danske

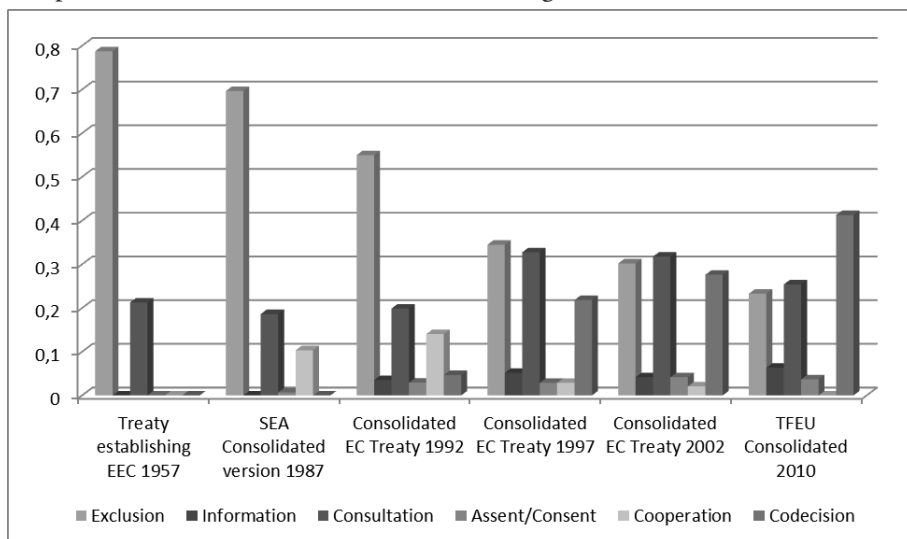
folketingsmedlemmer og MEP'er i Folketingets daglige beslutningsproces omkring EU-sager. Artiklens empiriske grundlag er resultater fra tre originale datasæt. Det første består af en detaljeret kortlægning af Europa-Parlamentets traktatfæstede kompetencer fra 1957 til 2009 (Roederer-Rynning og Schimmelfennig, 2012b). Det andet har fokus på partiernes kandidatudvælgelsesstrategier foretaget forud for europaparlamentsvalget 2009 (Christensen, 2009). Det tredje fokuserer på daglig EU-politik udformning set fra både medlemmer af Folketingets Europaudvalg samt MEP'ers synspunkt (Scheelke, 2012).

## Et anderledes parlament bliver til

Det er en udbredt opfattelse, at Europa-Parlamentet er den institution, der har fået mest ud af den institutionelle udvikling i EU. Hvad der oprindeligt var en svag parlamentarisk forsamling lig forsamlingerne i traditionelle mellemstatslige organisationer, er blevet en direkte valgt institution med en stadigt bredere vifte af kompetencer inden for budgetlægning, lovgivning og kontrol med den udøvende magt. Mange aspekter af Europa-Parlamentets stigende magt er belyst af eksisterende forskning, men vi mangler fortsat overblik over udviklingen af Europa-Parlamentets samlede kompetencer. Uden et sådant overblik kan man nemt få det indtryk, at Europa-Parlamentet har været på en stabil og næsten gnidningsfri rejse mod magtens tinder, eftersom samtlige EF-/EU-traktater synes at have overdraget det stadig mere magt. Nye data om tilblivelsen af Europa-Parlamentets kompetencer gør det dog muligt at kortlægge denne udvikling mere detaljeret (Roederer-Rynning og Schimmelfennig, 2012b). Dataene bekræfter den spektakulære udvidelse af Europa-Parlamentets kompetencer, men afslører samtidig en bemærkelsesværdigt ujævn udvikling, jf. figur 1, der viser udviklingen af Europa-Parlamentets kompetencer siden 1957. Figuren viser, at udviklingen i Europa-Parlamentets kompetencer sker i tre dimensioner: i stigende inddragelse i EU's lovgivningsproces; i bredden af det parlamentariske handlingsrepertoire; og i stigende inddragelse i dybden, det vil sige Parlamentets rettigheder under de enkelte beslutningsmetoder.

*Stigende parlamentarisk inddragelse.* Vores data viser den systemændring, der har fundet sted siden 1957. Fra begyndelsen har Ministerrådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet sammen med EU-Domstolen udgjort de institutionelle søjler i EU's politiske system. Disse institutioner har over tid spillet forskellige roller. En enkelt tendens illustrerer udviklingen: Hvor Europa-Parlamentet oprindeligt var ekskluderet fra næsten 80 pct. af EU's lovgivning, er det efter Lissabon-traktaten kun udelukket fra 25 pct. Det er med andre ord klart, at medlemsstaterne oprindeligt ikke betragtede den parlamentariske forsamling som en lovgivende instans, men at billedet er ændret over tid. Den Europæiske

Figur 1: Europa-Parlamentets kompetencer i EU-politik, 1957-2010 (i pct. af alle politisk relaterede traktatbestemmelser) (egne data)



Fælles Akt fra 1987 blev et vendepunkt i udviklingen. Hvor inddragelsen af Europa-Parlamentet kun skred langsomt frem i de første 30 år, steg tempoet hastigt efter 1987. Faktisk blev den parlamentariske eksklusion halveret i løbet af et enkelt årti mellem Den Europæiske Fælles Akt og Amsterdam-traktaten.

*Differentiering af Europa-Parlamentets handlingsrepertoire:* Figur 1 viser også den markante udvikling i de procedurer, der involverer Europa-Parlamentet. Handlingsrepertoiret var oprindelig begrænset til én type handling – høring – men er efterfølgende blevet udvidet betragteligt. Enkelte procedurer er forsvundet, fx samarbejdsproceduren, mens andre har vist sig mere bestandige, fx samtykkeproceduren og den fælles beslutningsprocedure. Diversificeringen af Europa-Parlamentets handlingsrepertoire viser den ujævne parlamentarisering af EU-politik og illustrerer et grundlæggende krydspres i EU: På den ene side er der et pres for at demokratisere EU, særligt efter midten af 1980'erne, på den anden side står et politisk ønske om at graduere Europa-Parlamentets magt på tværs af områder for at tilgodese nationale interesser.

*Konsolidering af det parlamentariske mandat:* Endelig er Europa-Parlamentet ikke kun blevet involveret i stadig flere politikområder. Dets mandat til at lovgive inden for de enkelte områder er også blevet stærkere. Dette er den sidste indikator for parlamentariseringen af EU-politik. Traditionelt sonderer man mellem Europa-Parlamentets ”bløde” og ”hårde” beslutningskompetencer.

Udviklingen illustreres bedst ved at betragte brugen af høringsproceduren og den fælles beslutningsprocedure. Under høringsproceduren skal Europa-Parlamentet høres, inden en beslutning træffes. De øvrige institutioner er dog ikke bundet af Parlamentets holdning, og proceduren kan derfor kun karakteriseres som en blød beslutningskompetence. Modsat tildeles Europa-Parlamentet hård magt under den fælles beslutningsprocedure, hvor Parlamentet er medlovgiver på lige fod med Ministerrådet. Dataene viser, at den kraftige stigning i Europa-Parlamentets magt i midten af 1980'erne falder sammen med en både absolut og relativ stigning i mængden af lovgivning, der er underlagt høringsproceduren. Det er overraskende, da styrkelsen af Europa-Parlamentet typisk forbindes med udbredelsen af den fælles beslutningsprocedure. Høringsproceduren toppede faktisk i midten af 1990'erne, hvorefter Europa-Parlamentet for alvor blev en fælles beslutningstager side om side med Ministerrådet. Efter årtusindskiftet er brugen af den fælles beslutningsprocedure steget så markant, at den nu med rette officielt betegnes som "den almindelige lovgivningsprocedure". Det skal dog ikke glemmes, at Europa-Parlamentet stadig er udelukket fra mere end halvdelen af EU's lovgivning eller kun er involveret gennem blød bemyndigelse i form af hørings- og informationsret.

Betragter man de tre dimensioner samlet, står det klart, at styrkelsen af Europa-Parlamentet er en central del af EU's forfatningsmæssige udvikling. Hvad der oprindeligt var et mellemstatsligt samarbejde, har udviklet sig til et unikt politisk fællesskab, der gennem styrkelse af Europa-Parlamentet har forsøgt at leve op til europæiske standarder for parlamentarisk kontrol. På trods af denne bemærkelsesværdige udvikling må Europa-Parlamentet dog fortsat betragtes som et usædvanligt parlament. Dets kompetencer er ujævnt fordelt på politikområder, hvilket afspejler krydspresset mellem demokratiske idealer og hensynet til *realpolitik*. Hvor Europa-Parlamentet på mange måder er blevet et seriøst "arbejdende parlament", der formulerer og debatterer lovgivning, er det stadig svagt, når det gælder kontrol med den udøvende magt, visse dele af EU's budgetlægning og ikke mindst funktionen som bindeled til borgerne i EU. I takt med at mere og mere magt overlades til Europa-Parlamentet, synes den almene interesse for Europa-Parlamentet blandt EU's borgere paradoksalt nok at blive mindre og mindre.

## Danske europaparlamentarikere vælges: Er EU stadig andenrangspolitik?

På trods af at Europa-Parlamentet gennem tiden har fået betydeligt mere magt, betragter politiske partier, vælgere og pressen ofte europaparlamentsvalg som en form for nationale andenrangvalg (van der Eijk og Franklin, 1996; Hix og

Marsh, 2007). De sideordnede valglister i det danske valgsystem er dog blevet fremhævet som en lovende måde at fremme vælgerinteressen ved europaparlamentsvalg på. Det har nemlig vist sig, at medlemslandenes valgsystem ikke kun har betydning for partiernes evne til at kontrollere deres MEP'er, men også for, hvordan vælgerne opfatter europaparlamentsvalg (Hix, 2004; Hix og Hagemann, 2009). I det følgende undersøger vi, hvorvidt valgsystemet også betyder, at de politiske partier i Danmark ser Europa-Parlamentet som en vigtig politisk arena.

### *Tre verdener inden for EU-parlamentarisering*

Da partiernes kandidatudvælgelsesprocedurer og kampagnestrategier ved valg til Europa-Parlamentet udgør deres første mulighed for at udvælge og forme deres repræsentanter i Europa-Parlamentet, er de et godt udgangspunkt for at forstå, hvordan partierne har reageret på parlamentariseringen af EU-systemet. Vi forestiller os tre idealtypiske scenarier for partiernes reaktion.<sup>2</sup> Det første scenarie kalder vi "en verden af andenrangspolitik". Det er karakteriseret ved, at kandidatudvælgelsen og kampagnestrategierne ved europaparlamentsvalg forbliver en sekundær prioritet for de politiske partier til trods for det danske valgsystem. Partierne opstiller derfor lavt profilerede kandidater, der er uerfarne eller befinder sig i deres politiske karrieres efterår. I opstillingsfasen prioriteres personlig popularitet højere end eksempelvis politisk erfaring, da partiernes egentlige målsætning er at maksimere stemmer og vinde gevinster i national politik. Samtidig bruger partierne ingen tid på partisamarbejde på EU-niveau i forbindelse med deres valgkampagner. Det næste scenarie er "en verden af indenrigspolitisk tilpasning". Her anerkender de politiske partier Europa-Parlamentet som en vigtig platform for politisk indflydelse og vælger derfor som udgangspunkt højt kvalificerede kandidater. Partiernes kandidatudvælgelse er dog drevet af strategiske overvejelser om indenrigspolitiske spørgsmål, og national politisk erfaring prioriteres derfor over europæisk. Partierne har begrænset interesse for partisamarbejdet på EU-niveau, og kan de ikke finde en perfekt ideologisk partner blandt de eksisterende europæiske partiorganisationer, nedtoner de deres europæiske tilhørsforhold. Det sidste scenarie kalder vi "en verden af transnational politik". Her rangerer indflydelsesmulighederne i Europa-Parlamentet over indenrigspolitiske hensyn. Partierne vælger de kandidater, der har det bedste potentiale for at få indflydelse i Europa-Parlamentet, og placerer derfor siddende MEP'er øverst på stemmelisten. Alternativt vælges unge talentfulde kandidater, der senere vil kunne bruge deres erfaringer fra Europa-Parlamentet i national politik. I deres valgkampagner forsøger parti-

erne at sammenkoble nationale og europæiske dagsordner, og de arbejder tæt sammen med deres europæiske partigruppe.

I det følgende analyserer vi, hvor de danske politiske partier er placeret i disse tre verdener. Det gør vi ved at undersøge tre aspekter af kandidatudvælgelses- og kampagnestrategierne ved europaparlamentsvalget i 2009<sup>3</sup>: betydningen af de danske valginstitutioner; de danske partiers strategi ved udvælgelse af spidskandidater; og de danske partiers samarbejde med europæiske partiorganisationer under valgkampagnerne.

### *Fremmer stærke valginstitutioner vælgerinteressen?*

To centrale valginstitutioner former forholdet mellem politikere, partier og vælgerne: valgsystemet og kandidatudvælgelsesprocedurerne. Valgsystemer med lukket listeopstilling, hvor vælgerne vælger mellem partier frem for kandidater, mindsker kandidaternes incitament til at profilere sig selv under valgkampen. Systemet med lukkede valglister fører ofte til et centraliseret kandidatudvælgelsessystem, hvor partiledelsen beslutter, hvordan kandidatlisten skal sammensættes, frem for at man foretager en hemmelig afstemning blandt partimedlemmerne eller lader det være op til lokale partikonferencer. På den måde kan partilederne bruge kandidatudvælgelsen strategisk, fx til at belønne eller straffe siddende medlemmer i Europa-Parlamentet, kickstarte et ungt talents politiske karriere eller lignende (Pemstein, Meserve og Bernard, 2012). I den anden ende af spektret giver åben sideordnet opstilling vælgerne mulighed for at vælge en individuel kandidat, hvor antallet af personlige stemmer bestemmer udfaldet. Dette system er mere kandidatorienteret, idet de enkelte kandidater har et stærkere incitament til at stræbe efter personlige stemmer og konkurrere, ikke kun med andre partier, men også med kandidater fra eget parti (Hix, 2004). Det åbne valgsystem med sideordnet opstilling går hånd i hånd med øget pressedækning og tilskynder partierne til at vælge højt kvalificerede kandidater (Pemstein, Meserve og Bernard, 2012; Hix og Hagemann, 2009).

Med disse forskelle i baghovedet har Danmark i princippet et valgsystem, der – bortset fra et lidt for stor valgdistrikt<sup>4</sup> – har optimale forhold til at imødegå tendensen til andenrangsvalg ved europaparlamentsvalg. Selvom kandidaterne formelt er registreret som ligestillede på stemmeseddelen, opererer de fleste danske partier dog i praksis med en prioriteret kandidatliste. Man kan derfor sige, at Danmark har et ”halvåbent” valglistesystem. Dette system fremmer konkurrencen mellem de enkelte kandidater og giver dem mere synlighed, hvilket igen burde øge vælgerens interesse for europaparlamentsvalg.

Danske partier er både præget af centrale og decentrale elementer i deres kandidatudvælgelsesprocedurer ved europaparlamentsvalg. Selvom de fleste partier har lokale kandidatnomineringer, fastlægges den overordnede partiliste i alle tilfælde ved partiernes årsmøde. Et væsentligt træk ved alle danske partier og organisationer er dermed den centraliserede procedure for udvælgelsen af topkandidaten eller -kandidaterne. Alle danske partier valgte forud for 2009-valget til Europa-Parlamentet særskilt og før udfærdigelsen af den endelige kandidatliste, hvem der skulle opstilles som topkandidat. Partiernes fokus på udvælgelse af deres topkandidat er delvist et resultat af det relativt høje antal politiske partier, der konkurrerer ved europaparlamentsvalg i Danmark. Det indebærer nemlig, at de fleste partier kun opnår en eller to pladser i Europa-Parlamentet, hvis nogen overhovedet. Den centraliserede udvælgelse af topkandidater hos hovedparten af partierne giver mulighed for at sikre valget af en højprofileret, velkendt politiker eller for at belønne et siddende medlem af Europa-Parlamentet. Selvom det åbne valglisteresystem med sideordnet opstilling af kandidater i princippet skulle fremme konkurrence blandt de enkelte kandidater, oplever partierne altså i praksis meget lidt intern konkurrence i forbindelse med kandidatudvælgelsen (Christensen, 2009). Det er derfor alt i alt tvivlsomt, om valgsystemet fremmer vælgerinteressen i Danmark.

### *Hvem er den rigtige kandidat til Europa-Parlamentet?*

Trods disse begrænsninger kan en undersøgelse af partiernes valg af topkandidater ved 2009-valget til Europa-Parlamentet indikere, hvor stor betydning de i praksis tillægger Europa-Parlamentet. Ifølge Meserve et al. (2012) kan man identificere to overordnede strategier blandt partierne. Den ene er at sende højt kvalificerede kandidater til Europa; den anden er at bruge Europa-Parlamentet som en deponeringsplads for ukvalificerede eller uerfarne kandidater eller for kandidater med behov for en retrætepost. De partier, der vælger den første strategi, kan enten vælge siddende MEP'er, kandidater med erfaring fra indenrigspolitik eller bruge Europa-Parlamentet til at oplære et ungt lovende partimedlem.

Det første og mest iøjnefaldende resultat, når man kigger på valget af de 13 danske medlemmer af Europa-Parlamentet for perioden 2009-2014, er, at de alle må karakteriseres som højt kvalificerede kandidater. Det betyder, at scenariet "en verden af andenrangs politik" er mindre passende for de danske partier. 11 af de valgte topkandidater var enten siddende medlemmer af Europa-Parlamentet, havde erfaring fra Folketinget eller var nye politiske talenter. De to undtagelser var Morten Løkkegaard fra Venstre og Anna Rosback fra Dansk Folkeparti, der ikke havde solid politisk erfaring fra tidligere. Social-



demokratiet, SF og Folkebevægelsen mod EU valgte at promovere siddende medlemmer af Europa-Parlamentet. Disse partier hører derfor til ”en verden af transnational politik”. Det Konservative Folkeparti og Venstre valgte begge at fremme erfarne nationale kandidater. Venstre valgte en kendt politiker og tidligere folketingsmedlem, Jens Rohde, som deres topkandidat frem for partiets siddende medlem af Europa-Parlamentet. Spidskandidaten for det Konservative Folkeparti var også ny i Europa-Parlamentet, men en velkendt national politiker pga. sin karriere som vicesstatsminister, partileder og økonomi- og erhvervsminister, 2001-2008 (Knudsen, 2009). Begge partiers strategier passer derfor bedst til ”en verden af indenrigspolitisk tilpasning”.

Det er bemærkelsesværdigt, at den tredje strategi nævnt ovenfor, hvor Europa-Parlamentet bliver brugt af partierne som en politisk platform til at oplære unge talenter, kan spores hos flere af partierne. Topkandidaterne fra Det Radikale Venstre, Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet og SF var alle unge talentfulde politikere med begrænset erfaring, men med meget stærke profiler og udsigt til en lovende karriere i national politik. En af SF's topkandidater, Emilie Turunen, var formand for partiets ungdomsorganisation, vellidt blandt partiets yngre medlemmer og havde et godt omdømme i partitoppen. Socialdemokraten Dan Jørgensen var siddende medlem af Europa-Parlamentet og fokuserede i sin kampagne i 2009 på det arbejde, han allerede havde lagt i Europa-Parlamentet. Da Dan Jørgensen kun har politisk erfaring fra Europa-Parlamentet, er hans mere end 230.000 personlige stemmer imponerende og gør ham til den næstmest populære kandidat til Europa-Parlamentet i 2009. Det viser, at ikke kun partierne, men også vælgerne i nogen grad er blevet villige til at belønne politikere for godt politisk arbejde i EU. Strategien med at støtte og oplære unge talenter i Europa-Parlamentet, som bruges af Socialdemokratiet, SF og Det Radikale Venstre, bekræfter deres placering inden for ”en verden af transnational politik”. Den unge topkandidat fra Dansk Folkeparti, Morten Messerschmidt, er også et godt eksempel på en ung, talentfuld politiker, der allerede har erfaring fra national politik og sandsynligvis vil vende tilbage. Dog gør partiets anti-EU profil det mindre sandsynligt, at dette er udtryk for et ønske om mere europæisk politiksamarbejde og afspejler derfor formentlig ikke en transnational logik.

### *Tør de danske partier at ”være europæiske” ved valg til Europa-Parlamentet?*

En anden måde at bedømme danske partiers reaktioner på parlamentariseringen i EU er at undersøge, i hvilket omfang deres kampagner er ”europæiserede”.

Blev der fokuseret på europæiske emner under valgkampen – og samarbejdede de danske partier med deres europæiske partiorganisationer?

Partier, der stillede op til europaparlamentsvalget i 2009, udviste en høj grad af variation i, hvor meget de samarbejdede med deres partigruppe i Europa-Parlamentet og deres europæiske partiorganisation i løbet af valgkampen.

Kun få af partierne valgte at forbinde deres nationale valgkamp med deres europæiske partiorganisations kampagner. Det mønster gælder også uden for Danmark. For det samme resultat er man nået frem til i et større forskningsprojekt om valget til Europa-Parlamentet i 2009, der sammenligner de europæiske valgmanifeste fra De Europæiske Socialdemokrater, Det Europæiske Folkeparti og De Europæiske Grønne med valgmanifesterne fra deres nationale medlemspartier. Her fandt man kun meget få tilfælde af sammenfald. De nationale partier fokuserer på andre emner end deres europæiske partiorganisationer (Sigalas og Pollak, 2012).

Socialdemokratiet og SF viste sig at have mest samarbejde med deres europæiske partnere op til valget, herunder også i forbindelse med selve valgkampen. Socialdemokratiet var meget aktivt i udarbejdelsen af De Europæiske Socialdemokraters manifest og planlagde at koble det til partiets nationale kampagne. Generelt set samarbejder Socialdemokratiet med De Europæiske Socialdemokrater om mange af partiets aktiviteter. Ved valget i 2009 var den danske europaparlamentariker og tidligere statsminister Poul Nyrup Rasmussen formand for De Europæiske Socialdemokrater, og hans engagement var en vigtig brik i samarbejdet mellem de danske socialdemokrater og De Europæiske Socialdemokrater. SF samarbejdede med De Europæiske Grønne i deres valgkampsforberedelser. Partiets kampagnestrategi var at profilere dets forbindelse til Europa ved at vise, at en stemme på SF også er en stemme for noget større, nemlig De Europæiske Grønne. Disse forhold bekræfter, at de to partier hører til i ”en verden af transnational politik”.

De øvrige partier forbandt ikke deres nationale kampagner til kampagnerne hos deres europæiske partiorganisationer (Christensen, 2009). Dette afspejler imidlertid ikke kun, om partierne har lyst til at samarbejde på EU-niveau, men også om de tør. Et af problemerne ved at promovere medlemskabet af Europa-Parlamentets partigrupper og de europæiske partiorganisationer er, at partikonkurrencen på EU-niveau er væsentlig anderledes end i Danmark. Derfor kan partierne frygte, at det kan forvirre vælgerne, hvis deres samarbejde med det europæiske partiniveau nævnes. Det gælder særligt de partier, hvis politiske alliancer på EU-niveau og nationalt niveau ikke matcher særlig godt. De valgforbund, som partierne danner i forbindelse med europaparlamentsvalget, illustrerer problematikken. Ved europaparlamentsvalg har danske

partier mulighed for at danne valgforbund, hvilket har til formål at minimere stemmetabet og maksimere antallet af mandater. Valgforbundene ved europaparlamentsvalget i 2009 var som følger: Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance; Socialdemokratiet, SF og Det Radikale Venstre; Junibevægelsen og Folkebevægelsen mod EU. Dansk Folkeparti var ikke i valgforbund med nogen. Som det ses, følger valgforbundene den danske model for partikonkurrence med forskellige lejre for regeringen og oppositionen. Faktum er imidlertid, at de fleste partier inden for samme valgforbund ikke ville komme til at samarbejde direkte med hinanden, hvis de blev valgt til Europa-Parlamentet. Eksempelvis er Det Radikale Venstre og Venstre medlem af samme partigruppe i Europa-Parlamentet og europæiske partiorganisation, men var ikke i valgforbund sammen og er i opposition til hinanden i Folketinget. De to EU-skeptiske partier og bevægelser passer ikke rigtigt ind i de eksisterende partiorganisationer på EU-niveau og indgår derfor ikke i faste europæiske alliancer. De opfatter derfor snarere medlemskab af en partigruppe i Europa-Parlamentet som en teknisk foranstaltning.

Med resultaterne fra både strategien i udvælgelse af topkandidater og partiets grad af europæisk tilknytning kan vi danne os et overblik over, hvor de danske politiske partier er placeret inden for de tre forskellige verdener af reaktioner på parlamentarisering i EU, jf. tabel 1. Resultaterne skal ikke opfattes som endegyldige, da det vil kræve en grundigere undersøgelse, men de udgør nogle pejlemærker ud fra de aspekter af partiadfærd, som er behandlet ovenfor.

Ser vi nærmere på resultaterne, finder vi ikke noget fast mønster i partiernes karakteristika, såsom partistørrelse, regeringserfaring og holdning til Europa. De store pro-europæiske partier synes ikke at følge den samme logik. Det er

*Tabel 1: Tre verdener af parlamentarisering i EU*

	Verden af andenrangspolitik	Verden af indenrigspolitisk tilpasning	Verden af tværnational politik
Kandidatudvælgelsesstrategi		Venstre Konservative Dansk Folkeparti	Socialdemokratiet SF Folkebevægelsen mod EU Radikale Venstre
Europæisering af kampagnestrategier	Folkebevægelsen mod EU	Venstre Konservative Radikale Venstre Dansk Folkeparti	Socialdemokratiet SF

paradoksalt, at de historisk set stærkeste pro-europæiske partier, Konservative og Venstre, viser de tydeligste tegn på ”en verden af indenrigspolitisk tilpasning”, hvorimod de partier, der i begyndelsen af dansk EU-medlemskab var mere skeptiske, synes at vise tydelige tegn på ”en verden af transnational politik”. De store anti-EU partier, Dansk Folkeparti og Folkebevægelsen mod EU, sigter begge mod at sende højt kvalificerede kandidater til Europa-Parlamentet for at øge deres politiske muligheder, men engagerer sig stort set ikke i samarbejde med europæiske partiplatforme. Dette er muligvis et resultat af det ideologiske mismatch med de eksisterende partier på EU-niveau.

## EU-politik formuleres: Danske europaparlamentarikere møder danske parlamentarikere

Hvor undersøgelsen af valgsystemet og kandidatudvælgelsesprocedurerne har vist os, hvilken betydning partierne tillægger europaparlamentsvalg, retter vi nu opmærksomheden mod den daglige formulering af EU-politik. EU's system med parlamentarisk repræsentation på flere niveauer giver danske partier to indflydelseskanaler (Benz, 2010: 876). Den første går gennem Folketingets Europaudvalg, hvor folketingsmedlemmerne gransker regeringens handlinger i Ministerrådet. Den anden er gennem Europa-Parlamentet, hvor partierne repræsenteres direkte af deres MEP'er.

Det danske Europaudvalg er kendt som en af de mest magtfulde institutioner af sin slags grundet det særlige danske mandatgivningssystem, hvor ministrene skal sikre sig mandat til deres forhandlinger i EU's Ministerråd. Europaudvalget forkaster sjældent regeringens forhandlingsmandat, men det skyldes formentlig, at der allerede under udformningen af regeringens position tages højde for oppositionens holdninger. Denne anticiperede reaktion samt den danske tradition for mindretalsregeringer gør Europaudvalget magtfuldt (Laursen, 2001: 15). Det betragtes traditionelt som kernen i den parlamentariske kontrol med EU-politikken.

Den institutionelle udvikling i EU sætter dog spørgsmålstegn ved udvalgets evne til at fungere som demokratisk stopklods. Udvalgets indflydelse er i sagens natur bundet til regeringens. Selvom udvalget har udviklet sig for at holde trit med regeringen (se Blom-Hansen og Olsens bidrag til dette nummer af *Politica* og Riis og Zepernick, 2001: 288), har ophævelsen af vetoretten i Ministerrådet og Europa-Parlamentets stigende indflydelse reduceret regeringens indflydelse – og dermed også Europaudvalgets betydning. Derved svækkes dets appel også som indflydelseskanal for de danske partier.

Ministre, der handler inden for rammerne af et mandat givet i Europaudvalget, risikerer at blive nedstemt i Ministerrådet, siden afgørelser ved kvalificeret

flertal blev introduceret med Den Europæiske Fælles Akt. Selvom beslutninger sjældent træffes ved afstemning, har forhandlingerne i Ministerrådet ændret sig under flertalsafstemningernes skygge, hvor aktørerne ved, at der ikke er noget veto (Weiler, 1991: 2462). Samtidig har den stigende brug af første- og tidlig andenlæsningsaftaler placeret den politiske indflydelse længere væk fra Europaudvalget. Tempoet i EU's beslutningstagning er øget (Martinsen og Jensen, 2012), samtidig med at kun Ministerrådets formand er direkte involveret i forhandlingerne med Europa-Parlamentet og Kommissionen, hvorefter den endelige aftale præsenteres som et enten/eller-forslag uden mulighed for yderligere ændringsforslag.

### *Hvad indad tabes, skal udad vindes?*

Da Europaudvalgets magt er reduceret samtidig med, at Europa-Parlamentets betydning er vokset, skulle man forvente, at partierne i højere grad ville rette deres opmærksomhed mod Europa-Parlamentet som indflydelseskanal. Ved at øge samarbejdet mellem folketingsmedlemmer og MEP'er i daglig politik kan partierne kompensere for deres aftagende indflydelse på EU-politik gennem Europaudvalget. En undersøgelse af forholdet mellem MEP'er, medlemmer af Europaudvalget og partiledelserne viser, at samarbejdet afhænger af, om partiet sidder i regering eller er i opposition<sup>5</sup> (Scheelke, 2012).

Fire træk karakteriserer forholdet mellem MEP'erne og deres parti, når partiet er i *opposition*. For det første er kontakten mellem MEP'erne og deres partier institutionaliseret omkring de månedlige møder i Europaudvalget, hvor MEP'erne har en stående invitation til at fremlægge viden og holdninger til europæiske problemstillinger. Før de officielle møder holder hvert parti et forberedende møde mellem MEP'erne og medlemmerne af Europaudvalget, hvor Europaudvalgets dagsorden er omdrejningspunktet, og partiets fælles standpunkt til hvert emne diskuteres. MEP'erne såvel som medlemmer af Europaudvalget har pointeret, at idet de fleste europaudvalgsmedlemmer er generalister, der skal tage stilling til en bred vifte af forslag, og på grund af de ofte særdeles tekniske problemstillinger, har debatten på forberedelsesmøderne karakter af envejsinformation fra MEP'erne til medlemmerne af Europaudvalget. For det andet er folketingsmedlemmer med ekspertviden på samme niveau som MEP'ernes sjældent involveret i debatten om EU-politik, da kontakten mellem MEP'erne og folketingsmedlemmer i fagudvalg er begrænset og typisk et resultat af personlige forhold. For det tredje behandler MEP'erne forslag til EU-lovgivning allerede under førstebehandlingen i Europa-Parlamentet, mens medlemmerne af Europaudvalget først tager stilling til forslaget, når regeringen søger opbakning til deres endelige forhandlingsmandat. Denne asymme-

triske timing i behandlingen af lovgivningen giver MEP'erne mulighed for at definere partilinjen, da de er de første til at artikulere deres position. For det fjerde er kontakt mellem MEP'erne og partiledelsen typisk et resultat af medieopmærksomhed på et emne, hvor MEP'erne handler i strid med partiets nationale linje. MEP'erne fremhæver, at selvom partiledelsen har begrænset interesse i deres daglige arbejde, vil den tage kontakt til MEP'erne for at sikre "holdningstilpasning", hvis MEP'ernes handlinger vurderes som skadelige for partiets omtale i de nationale medier. Så længe MEP'erne undgår medieopmærksomhed, er de dog overladt til sig selv og har mulighed for at stemme imod partilinjen, uden at det bliver opdaget.

Sammen tegner disse forhold et billede af, at oppositionspartierne anvender deres MEP'er som en støttefunktion for deres europaudvalgsmedlemmer snare end som en selvstændig indflydelseskanal. Endvidere tillægger partiledelsen MEP'ernes handlinger i de nationale medier større betydning end deres resultater i Europa-Parlamentet. MEP'ernes rolle i oppositionspartier kan dermed sammenfattes i to roller:

1. Partierne betragter MEP'erne som deltagere i den nationale kamp om magten, hvor MEP'ernes handlinger i medierne har betydning for tilslutningen til partiet, mens der sjældent tages notits af deres faktiske stemmeadfærd.
2. Grundet informationsasymmetri og et forspring i beslutningsprocessen, fungerer MEP'erne som partiets EU-politiske entreprenører. Hvor MEP'erne tidligere er blevet beskrevet som EU's ambassadører hjem til partiet (Blomgren, 2003; Katz og Wessels, 1999), bør de nu karakteriseres som EU-politiske entreprenører, idet de ikke blot formidler problemstillinger, men også løsningen på dem.

I regeringsperioder forandres forholdet mellem MEP'erne og deres parti. Gennem daglig kontakt med embedsmænd fra de relevante ministerier samt Danmarks faste repræsentation til EU koordinerer MEP'erne deres standpunkter med regeringen. MEP'erne informeres om regeringens holdning til verserende sager og modtager stemmeanbefalinger i spørgsmål af særlig national interesse. Til gengæld rådgiver MEP'erne om mulighederne for at få regeringens holdninger gennem Europa-Parlamentet i sager underlagt den almindelige beslutningsprocedure. Samtidig yder MEP'erne strategisk støtte til regeringen ved at fremsætte ændringsforslag i Europa-Parlamentet, som regeringen ikke selv kan få igennem Ministerrådet. Dette var almen praksis under formandskabet, hvor regeringens bevægelsesfrihed i Ministerrådet var begrænset.

Som tommelfingerregel følger MEP'erne regeringens stemmeanbefalinger, selv hvis det kræver, at de skal gå imod deres partigruppe i Europa-Parlamentet. Dette gøres for at undgå at udstille intern splid mellem og i regeringspartierne og fører til øget koordination mellem de MEP'er, hvis partier er del af samme regeringskoalition hjemme. Igen er hensynet til partiets image i pressen af afgørende betydning.

Kontakten med europaudvalgsmedlemmerne holdes ved lige, men MEP'erne har ikke længere samme mulighed for at påvirke partilinjen. Tværtimod følger de regeringens EU-politiske linje, der etableres trinvis gennem de 32 specialudvalg i ministerierne, regeringens EU-udvalg og endelig det udenrigspolitiske udvalg.

Embedsmændene i ekspertudvalgene konsulteres, før Kommissionen fremsætter sit lovforslag, og der er derfor ingen asymmetri i timing og information til MEP'ernes fordel, og MEP'erne varetager ikke længere rollen som partiets EU-politiske entreprenører. I stedet beskriver de, at mens de følte sig oversete, da partiet hjemme var i opposition, bliver de brugt aktivt som regeringens forlængede arm i perioder, hvor partiet er i regering.

Da MEP'erne forventes at følge regeringens interesser i Europa-Parlamentet, mister MEP'erne ikke kun indflydelse på partiets position i Europaudvalget, men også på deres eget manøvrerum i Europa-Parlamentet. Danske regeringer er ofte mindretalskoalitioner, hvis politik er et resultat af kompromisser mellem de siddende partier og et eller flere støttepartier, og derfor kan regeringens holdning være ret langt fra MEP'ernes og deres europæiske partigruppes standpunkt.

Selvom den institutionelle opbygning i EU har to indgange, hvorigennem partierne kan påvirke EU-politikken (Benz, 2010: 876), er der kun sket en begrænset tilpasning blandt partierne. Selv efter Europaudvalgets institutionelle svækkelse er udvalget stadig nåleøjet, hvorigennem partierne forsøger at påvirke EU-politikken. Europa-Parlamentet er blevet mere magtfuldt, men hverken oppositions- eller regeringspartiernes folketingsmedlemmer synes at bruge MEP'erne aktivt til at påvirke EU's politik. I stedet synes pilen at pege i den modsatte retning, idet MEP'erne benytter deres ekspertise og forspring til at tegne partilinjen.

Hvor forbindelserne mellem MEP'erne og deres parti er svage, er forholdet mellem regeringen og medlemmerne blevet styrket. Dette er en naturlig konsekvens af regeringens ønske om at bevare indflydelse efter styrkelsen af Europa-Parlamentet. Men bliver forbindelserne for tætte, vil det formentlig udfordre Europa-Parlamentets legitimitet som en selvstændig demokratisk institution.

## Konklusion

EU's politiske system har med tiden udviklet sig til et parlamentarisk repræsentationssystem i flere niveauer, hvor særligt Europa-Parlamentet har gennemgået en spektakulær udvikling af kompetencer. I artiklen belyses denne kompetenceudviklingsproces og danner grundlag for vores empiriske undersøgelse af, hvordan danske politiske partier reagerer på og er med til at forme denne udvikling. Konkret så vi på partiernes strategier for udvælgelse af kandidater til europaparlamentsvalg og på daglige EU-beslutningsprocesser med udgangspunkt i nationale parlamentariske kontrolinstitutioners betydning for deres adfærd. På trods af potentialet i det danske sideordnet valglistesystem for fremme af vælgerinteressen fandt vi, at dette i praksis havde begrænset betydning. Dette i sig selv dannede dermed ikke grundlag for, at politiske partier i højere grad retter deres opmærksomhed mod Europa-Parlamentet. Med udgangspunkt i kandidatudvælgelsesprocesser fandt vi imidlertid, at de politiske partier har en vis forståelse for, at parlamentarisme i dag foregår på flere niveauer i EU. De er således langsomt begyndt at opfatte Europa-Parlamentet som en vigtig politisk arena for indflydelse. Partiernes procedurer for at udvælge kandidater og deres kampagnemetoder viser, at der ofte lægges vægt på at sende højt kvalificerede kandidater til Europa-Parlamentet. Endvidere er transnationalt partisamarbejde begyndt at tage form hos enkelte partier, selvom indenrigspolitiske hensyn stadig er dominerende. Partierne har dog langt fra tilpasset sig den parlamentariske udvikling i EU fuldt ud. De nye indflydelsesmuligheder, som Europa-Parlamentet repræsenterer, bliver således ikke udnyttet til fulde. På trods af at Folketingets Europaudvalgs magt de facto er dalende, fokuserer partierne stadig næsten udelukkende på denne indflydelseskanal. På denne måde er der opstået en form for buffer omkring dansk EU-politik, hvor de danske MEP'er godt nok bruges som alternativ informationskilde i forbindelse med kontrol af regeringen, men ikke som en måde at udøve direkte indflydelse på i EU. Indkapslingen af EU-politik i Folketingets Europaudvalg betyder ikke kun noget for det enkelte partis indflydelse. Det har også konsekvenser for den demokratiske kvalitet af det parlamentariske arbejde. Europaudvalget fokuserer – ligesom Europa-Parlamentet som vi beskrev som et "arbejdende parlament" – næsten udelukkende på at træffe beslutninger og udforme politik. Det sker ofte på bekostning af den offentlige debat, da dette arbejde kun involverer en lille kreds af folketingsmedlemmer med særlig EU-ekspertise. Danmark er dermed et eksempel på, at magtfulde formelle politiske institutioner ikke automatisk fører til bredere de facto deltagelse og heller ikke automatisk øger kendskabet til EU-politik blandt almindelige borgere.



## Noter

1. Christilla Roederer-Rynning takker SDU's program "Reformen af Velfærdsstatsinstitutioner" for økonomisk støtte og Niels Lachmann for forskningsassistance. Forfatterne takker Mads Dagnis Jensen for kommentarer på en tidligere udgave af artiklen. En stor tak til Jens Blom-Hansen for en meget grundig og konstruktiv korrekturlæsning.
2. Denne typologi er inspireret af Gerda Falkners forskning i medlemslandenes implementering af EU-politik, hvor hun beskriver tre forskellige implementeringsverdener (Falkner, Hartlapp og Treib, 2007).
3. Det empiriske grundlag for denne analysedel bygger på en kvalitativ undersøgelse foretaget blandt syv danske partier forud for europaparlamentsvalget i 2009. Datamaterialet består af interview med partisekretærer og kandidater til europaparlamentsvalget samt officielle partidokumenter. Resultaterne er også at finde i en rapport udgivet af Dansk Institut for Internationale studier (Christensen, 2009).
4. Danmark har én landsdækkende valgkreds, hvor de 13 danske medlemmer af Europa-Parlamentet vælges. Den ideelle størrelse ville ifølge Hix og Hagemann (2009) være en valgkreds, hvorfra mindre end ti medlemmer vælges.
5. Det empiriske grundlag for det følgende er interviews med otte nuværende medlemmer af Europa-Parlamentet (fra Socialdemokratiet, Venstre og Konservative) samt medlemmer af Europaudvalget og partifunktionærer fra samme partier foretaget i løbet af foråret 2012 (se resultaterne i Scheelke, 2012).

## Litteratur

- Blomgren, Magnus (2003). *Cross-pressure and Political Representation in Europe a Comparative Study of Meps and the Intra-party Arena*. Umeå: Print & Media, Umeå universitet.
- Christensen, Mette Buskjær (2009). *The Choice of Candidates for the European Parliament Elections 2009: Danish Parties and Their Procedures for Selecting Candidates*. DIIS Report 2009: 17. København: DIIS.
- Falkner, Gerda, Miriam Hartlapp og Oliver Treib (2007). Worlds of Compliance: Why Leading Approaches to European Implementation Are Only "Sometimes-True Theories". *European Journal of Political Research* 64 (3): 395-476.
- Hix, Simon (2004). Electoral Institutions and Legislative Behaviour: Explaining Voting Defection in the European Parliament. *World Politics* 56 (2): 194-223.
- Hix, Simon og Sara Hagemann (2009). Could Changing the Electoral Rules Fix European Parliament Elections? *Politique Européenne* 28 (2): 37-52.
- Hix, Simon og Michael Marsh (2007). Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections. *The Journal of Politics* 69 (2): 495-510.

- Knudsen, Ann-Christina Lauring (2009). European Parliament Election Briefing No. 42: The European Parliament Election in Denmark 7 June 2009. Sussex European Institute.
- Laursen, Finn (2001). The European Affairs Committee of the Danish Folketing: “Mini-Parliamentarism” in Operation. *CFES Working paper, No 1/2001*.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg og Mads Dagnis Jensen (2012). Out of Time? – National Parliaments and Early Decision Making in the European Union. Unpublished manuscript.
- Pemstein, Daniel, Stephen Meserve og William T. Bernard (2012). Brussels Bound: Candidate Selection in European Elections. Paper til UIUC EU Center Workshop on the European Parliament, Urbana-Champaign.
- Riis, Peter og David Munis Zepernick (2001). EU: En udfordring for dansk politik. *Politica* 33 (3): 287-309.
- Roederer-Rynning, Christilla og Frank Schimmelfennig (2012a). Bringing Codecision to Agriculture: A Hard Case of Parliamentarization. *Journal of European Public Policy* 19 (79): 951-968.
- Roederer-Rynning, Christilla og Frank Schimmelfennig (2012b). EU Parliamentarization in Time: The Legislative Empowerment of Parliamentary Actors in the EU from the Treaty of Rome to the Lisbon Treaty. Unpublished codebook for data-collection.
- Scheelke, Rasmus (2012). *Members of the European Parliament – Homies, Groupies or Double Agents?* Kandidatspeciale, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- Sigalas, Emmanuel og Johannes Pollak (2012). Political Parties at the European Level: Do They Satisfy the Condition of Programmatic Convergence?, pp. 23-40 i Sandra Kröger og Dawid Friedrich (red.), *The Challenges of Democratic Representation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- van der Eijk, Cees og Mark Franklin (red.) (1996). *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of the Union*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Weiler, J. H. H. (1991). The Transformation of Europe. *The Yale Law Journal* 100 (8): 2403-2483.
- Winzen, Thomas, Christilla Roederer-Rynning, og Frank Schimmelfennig (2012). Five Decades of Parliamentarization: The Evolution of the EU’s Multi-Level Parliamentary System. Paper til ECPR’s Inaugural Conference on Parliaments “Parliaments in Changing Times”, Dublin.