

EUROPAUDVALGSMØDET – ET MAGTCENTRUM I DANSK POLITIK?

Formanden ringer med udvalgsklokken og markerer, at udvalgsrådet er forbi. Klokken er godt 15, og vintermørket vil snart begynde at sænke sig over Christiansborg. De små halogenlamper, der sidder i kæde over den næsten ellipseformede bordopstilling med de 34 stole, får sammen med loftsbelysningen de dybrøde vægge og Per Kirkebys store vægmalerier til at stå tydeligere frem. Mødeværelset, som Europaudvalget i lyst og nød deler med Det Udenrigspolitiske Nævn, er sammen med Finansudvalgets møde-lokale og læsesalen på Folketingets bibliotek blandt Folketingets smukkeste lokaler. Mødet startede klokken 11, og på deres vej ud efterlader udvalgs-medlemmerne tomme flasker og tallerkner efter små lette sandwich rundt omkring i lokalet.

Bortset fra en kort diskussion mod slutningen af mødet af et udvalgsinternt anliggende og en enkelt pause – hvis man da overhovedet vil kalde to minutter for en pause – er de mellemliggende fire timer, dvs. næsten hele mødet, brugt på samråd med ministre. I tur og orden har finansministeren, indenrigs- og sundhedsministeren, socialministeren, beskæftigelsesministeren og trafikministeren – den sidstnævnte tillige på vegne af sin kollega ministeren for videnskab, teknologi og udvikling – sammen med en varierende skare af embedsmænd på eget initiativ været i samråd i Europaudvalget for i lyset af de kommende rådsmøder at få godkendt forhandlingsoplæg¹ eller orientere udvalget. Finansministeren har tillige været i et ordinært samråd, som de også kendes fra andre stående udvalg, dvs. for at besvare samrådsspørgsmål, som formelt er stillet af udvalget. Reelt stilles samrådsspørgsmålene dog af oppositionsordførerne.² I dette tilfælde er det Enhedslistens EU-ordfører, der vil have ministeren til at belyse mulighederne for at føre kontrol med EU's regnskaber.

Samråd med ministre er et hyppigt og tilbagevendende fænomen i langt størsteparten af Folketingets stående udvalg, men ikke i samme grad som i Europaudvalget. Her er ministres kommen og gåen på udvalgets faste fre-

dagsmøder forud for rådsmøderne i EU et fænomen, der er rutine i en grad, så Europaudvalgets medlemmer i modsætning til fagudvalgenes medlemmer ikke hilser på ministeren ved at rejse sig, når en minister træder ind i lokalet. Kun udvalgsformanden rejser sig og giver hånd til ministeren, der bliver budt velkommen og straks får ordet.

Ministrene gennemgår herefter med forskellig vægtning dagsordenspunkterne for rådsmødet og holder sig for det meste ret tæt til skriftlige notater fra deres embedsapparat. Flere holder sig så tæt til ordlyden af notaterne, at deres embedsmænd side for side kan læse med i notaterne under forelæggelsen. Ministrenes udsagn under udvalgsrådet bliver taget til referat både af en repræsentant fra Udenrigsministeriet og af en af de 4-6 embedsmænd fra Folketingets administration, der normalt er til stede under udvalgets møder. Ministrene kan desuden stilles til ansvar for de oplysninger, de giver udvalget under samrådene. Begge dele gør det nærliggende at støtte sig til de forhåndsudarbejdede notater.

Man kan iagttage forskelle i ministrenes adfærd under mødet. Eksempelvis er der forskellig detaljeringsgrad i de notater, som ministrenes mundtlige fremlæggelse baserer sig på. Dermed kan relevansen af de oplysninger, som udvalget får af ministrene, være lidt forskellig. Man kan også fornemme, at ministrenes måde at håndtere udvalget på svinger lidt. Nogle er mere imødekommende over for forbehold og kritiske spørgsmål end andre. Og nogle ministre svarer mere udførligt på spørgsmål end andre. En enkelt svarer kort uden dog at være arrogant – hvad man også skal være forsigtig med i Europaudvalget. Selv om sagligheden huserer under hele mødet, er smilene dog ikke langt væk. Et par ministre er i lighed med udvalgsformanden ikke bange for at fyre en humoristisk bemærkning af som et brud på den saglige dialog.

Man kan imidlertid også ignorere forskellene i ministrenes „stil“ og detaljeringsgraden af deres fremlæggelse og i stedet koncentrere sig om fælles-trækkene ved selve den måde, hvorpå de forskellige ministre sammen med udvalgsformanden, de andre udvalgsmedlemmer og de øvrige mødedeltagere afvikler mødet. Her er der tale om en meget, meget stærk standardisering af arbejds- og beslutningsgangene. Det betyder også, at der er klare mønstre i mødedeltagernes adfærd. Det gælder ikke mindst ved behandlingen af ministrenes forhandlingsoplæg, som der er 10 af på dette møde. Her redegør ministrene for forhandlingsoplægget og forhandlingssituationen. Herudover er der ca. 60 andre punkter, som ligeledes er på dagsordenerne til de kommende rådsmøder, og som også forelægges udvalget, men kun til orientering. Den høje grad af standardisering i arbejds- og beslutningsgangene

kan man tydeliggøre ved at generalisere nogle iagttagelser af mødedeltager-
nes talehandlinger og beslutningsadfærd:

- De ministerielle embedsmænd, som går med deres minister ind til mødet, siger i lighed med de tilstedeværende embedsmænd fra Udenrigsministeriet og Statsministeriet intet til referat, men hvisker kun til hinanden og til ministrene.
- Europaudvalgets egne embedsmænd hvisker stort set også kun som led i mødeafviklingen.
- Ved starten af sin forelæggelse af sagerne på rådsmødet's dagsorden foretager ministeren typisk en prioritering og nævner, hvilke sager han eller hun forelægger til forhandlingsoplæg, hvilke sager der forelægges til orientering for udvalget, og hvilke sager ministeren eventuelt helt vil forbi-gå, men hvor „udvalgets medlemmer naturligvis er velkomne til at stille spørgsmål“.
- Dernæst gennemgår ministeren punkterne på dagsordenen med vægten lagt på de sager, hvor der ønskes forhandlingsoplæg, og henviser som led i sin fremstilling gerne til allerede udsendte notater fra ministeriet eller til eventuelle tidligere forelæggelser for udvalget af samme sag, der følgelig forudsættes at være udvalgets medlemmer bekendt.
- Derefter stiller udvalgsmedlemmerne spørgsmål, kommer med kommentarer og politiske tilkendegivelser i den rækkefølge, hvori de over for udvalgsformanden har markeret i løbet af ministerens tale, hvorefter ministeren svarer på deres spørgsmål eller kommentarer.
- Herefter kan der komme en, to, tre eller flere af sådanne spørgerunder med opfølgende spørgsmål, uddybende kommentarer eller politiske tilkendegivelser fra udvalgsmedlemmerne og efterfølgende svar fra ministeren afhængigt af, hvor tilfredse udvalgsmedlemmerne er med ministerens tidligere svar.
- Når ingen længere markerer for at få ordet, og samrådet er ved at være forbi, drager udvalgsformanden i to led sin „formandskonklusion“ i relation til ministerens forhandlingsoplæg: Først en eksplicit vurdering af, hvem der går imod ministerens forhandlingsoplæg, dernæst en hermed sammenhængende konstatering af, at der – typisk – ikke er konstateret et flertal imod ministerens forhandlingsoplæg.

Tager man nu disse generaliseringer for pålydende, kan man først sætte dem i forhold til en opfattelse af Europaudvalget og de øvrige stående udvalg,

som blandt andet trives vel i medierne. Her fremstilles de stående udvalg ofte som selvstændige politiske aktører, der med udvalgsformændene som spydspidser står i større eller mindre modsætning til ministrene og regeringen. For Europaudvalgets vedkommende understøttes dette billede af udvalget som aktør også af et billede af udvalget, som på samme tid er med til at sikre gennemførelse af den danske interesse i EU og som et magtfuldt udvalg, der holder ministrene i kort snor under forhandlinger i EU's Ministerråd. Overført til mødet i Europaudvalget har man altså her regeringens skiftende ministre i konfrontation og dialog med „det magtfulde Europaudvalg“ og dermed to aktører: På den ene side en minister, der som regeringens repræsentant forelægger sine sager og søger sit forhandlingsoplæg godkendt; på den anden side det samlede og forsamlede Europaudvalg, der på Folketingets vegne og med udvalgsformanden i spidsen stiller kritiske spørgsmål og udøver parlamentarisk kontrol med ministeren, og som kan nægte at udstyre ham eller hende med det ønskede forhandlingsmandat. Sætter man omtrentlige procentsatser på taletiderne for ministre og udvalgsmedlemmer denne dag, harmonerer dette billede af udvalget umiddelbart meget godt med følgende resultat: Ministrene talte omkring tre fjerdedele af de fire timer, mødet varede, og udvalgsmedlemmerne inklusive udvalgsformanden talte resten af tiden. „De tavse embedsmænd“ sagde ingenting.

Afstår man imidlertid fra at fokusere på udvalget og ministeren/regeringen som to aktører over for hinanden, og ser man nu i stedet på udvalget som et forum – eller om man vil: en arena – for repræsentanter for forskellige partigrupper, begynder der meget hurtigt at komme ridser i billedet af mødet som et beslutningsforløb mellem to aktører, ministeren/regeringen over for det magtfulde Europaudvalg. Anderledes formuleret udviser udvalgets medlemmer en generel beslutningsadfærd, som på vigtige punkter forekommer uforståelig med dette billede i baghovedet. Man kan for eksempel hæfte sig ved, at udvalgsformanden, som spiller en central rolle for styringen af mødets forløb og længde, ikke går forrest, når det gælder udvalgets kritiske udspørgen af ministrene. Supplerer man endvidere de tidligere iagttagelser ved at kikke nærmere på den fjerdedel af taletiden, der alene knytter sig til udvalgsmedlemmerne, krakelerer billedet af regeringen og dens ministre på den ene side som værende sat over for det samlede og forsamlede Europaudvalg på den anden side:

- Det er i almindelighed ordførerne fra de partigrupper (S og R), som tidligere har siddet i regering, og i særdeleshed ordførerne fra fløjpartierne

(EL, SF og DF), der stiller kritiske spørgsmål, fremsætter kommentarer, ønsker uddybende information, forsøger at aftvinge ministeren tilsagn, anfægter ministerens argumentation og vurderinger, kommer med tilkendegivelser i forhold til ministerens forhandlingsoplæg og herunder implicit eller eksplicit angiver, om de støtter eller ikke støtter ministerens holdning.

- Blandt partigruppernes udvalgsmedlemmer er talestrømmen ikke jævnt fordelt i løbet af mødet. I de store grupper, som kan have flere medlemmer og stedfortrædere med på mødet, er det en enkelt person, gruppens EU-ordfører, der taler mest på gruppens vegne.

Tager man nu også disse iagttagelser for pålydende, kan man på samme måde som før sætte omtrentlige procentsatser på den taletid, som hverken blev beslaglagt af ministrene eller af udvalgsformanden på mødet. Her tegner regeringspartigrupperne (V og K) sig for ét enkelt indlæg, der højst tog 2 pct. af udvalgsmedlemmernes taletid; regeringspartigruppernes repræsentanter i udvalget var med andre ord – næsten – lige så tavse som de tavse embedsmænd. Repræsentanterne for de tidligere regeringspartigrupper (S og R) stod for ca. 15 pct. af taletiden, og fløjpartierne (DF, SF og EL) tegnede sig for resten, dvs. godt 80 pct. af udvalgsmedlemmernes taletid. Skævheden i denne fordeling af taletiden, hvor Dansk Folkepartis, SF's og Enhedslistens repræsentanter i udvalget altså står for godt 80 pct. af udvalgsmedlemmernes taletid, sættes i relief af det forhold, at de tre partigrupper sidder på 8 – svarende til knap 30 pct. – af de i alt 28 udvalgspladser (17 medlemspladser og 11 stedfortræderpladser).³

Og inden for hver af de otte partigrupper er der normalt kun én person, der har hovedansvaret for EU-området, nemlig gruppens EU-ordfører. Opgør man på samme måde, hvorvidt de, der tog ordet, var EU-ordførere eller ej, var fordelingen endnu skævere, idet de otte EU-ordførere denne dag stod for ca. 95 pct. af taletiden. Ser man endvidere på, hvem – forstået som hvilke partigrupper – der på mødet gik imod nogle af regeringens forhandlingsoplæg, var det ordførerne fra fløjpartierne EL og DF, som gjorde noget sådant.

Skal man nu på ny beskrive og forklare mønstrene i udvalgsmedlemmernes og ministrenes adfærd i forbindelse med ministrenes forelæggelse af forhandlingsoplæg og øvrige sager – og dermed forstå udvalgets kerneaktivitet – og antager man frejdigt, at mødeforløbet med de seks forskellige ministre denne fredag var nogenlunde typisk, er der umiddelbart ikke tvivl om, hvil-

ket billede der passer bedst: Nærbilledet af udvalgsmedlemmerne som parti-grupperepræsentanter og af udvalget som en arena for partigrupper passer bedre på udvalgsmedlemmernes adfærd og dermed på udvalgets mødeakti-vitet end det nærbillede, som tegnes af opfattelsen af udvalget og ministre-ne/regeringen som to modstående aktører. Pointen kan også formuleres sådan, at mødeforløbet bedre kan forstås som en dialog mellem repræsen-tanter – heriblandt ministrene – for partigrupper, der har forskellige hold-ninger til den danske EU-politik, forskellig placering i forhold til regerings-dannelsen og forskellig størrelse, end det kan forstås som en dialog mellem regeringen og dens ministre på den ene side og „Folketingets magtfulde Europaudvalg“ på den anden side. Hermed har jeg fået kridtet banen op for en præsentation af hovedærindet med denne bog.

NOTER

- 1 På regerings- og ministeriesiden er det mest udbredt at tale om „forhandlingsop-læg“ frem for „mandater“, mens praksis er omvendt i Folketinget. Jeg har valgt ikke at skelne mellem (godkendte) forhandlingsoplæg og (forhandlings-)mandater.
- 2 Samråd, som afholdes på et folketingsudvalgs – i praksis et udvalgsmedlem fra oppo-sitionen – initiativ kendes både i Europaudvalget og andre udvalg. Europaudvalget adskiller sig imidlertid fra de øvrige stående udvalg ved, at ministre i stor udstrækning møder op for på eget initiativ at forelægge sager til godkendelse eller orientering. Uanset hvorfra initiativet kommer, er der i begge situationer tale om samråd, men jeg vil forsøge at reservere betegnelsen „ordinære samråd“ til den nor-male type af samråd, hvor ministeren kaldes i samråd på initiativ fra et udvalgsmed-lem.
- 3 Den formelle forskel mellem medlemmer og stedfortrædere i et udvalg ligger i, at kun medlemmer af et udvalg kan være med til at træffe udvalgsbeslutninger (FFO, 2001: § 8, stk. 4). For nemheds skyld har jeg valgt i det følgende kun at gøre opmærksom på forskellen, hvor den er mest påtrængende. Med særlig relevans for Europaudvalget skal det siges, at en partigruppe, der kun er repræsenteret ved en stedfortræder og ikke ved et medlem, indgår med gruppens mandattal i Folketings-salen, når det gøres op, om der er et flertal imod en ministers forhandlingsoplæg.