

MAGTUDREDNINGEN

EUROPA- UDVALGET

— ET UDVALG I FOLKETINGET



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

HENRIK JENSEN

EUROPAUDVALGET
— ET UDVALG I FOLKETINGET

MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Tøgeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

Henrik Jensen

EUROPAUDVALGET
- ET UDVALG I FOLKETINGET



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

Europaudvalget – et udvalg i Folketinget

er sat med Bembo

og trykt hos Narayana Press, Gylling

© Magtudredningen, forfatteren og Aarhus Universitetsforlag 2004

Tilrettelægning: Kitte Fennestad

Omslag: Kitte Fennestad med forsidebillede fra www.folketinget.dk

ISBN 87-7934-803-3

Aarhus Universitetsforlag

Langelandsgade 177

8200 Århus N

Fax 89 42 53 80

www.unipress.dk

til min far

FORORD

I forbindelse med arbejdet med denne bog skylder jeg en tak til Folketingets ledelse for arkivadgang, til formanden for Europaudvalget, Claus Larsen-Jensen, for stor imødekommenhed, og til en række folketingsmedlemmer og tidligere kolleger og chefer, som har brugt tid på projektet: Keld Albrechtsen, Charlotte Antonsen, Elisabeth Arnold, Ritt Bjerregaard, Lone Clausen, Kristian Thulesen Dahl, Claus Dethlefsen, Pia Gjellerup, Jens Chr. Jacobsen, Judy Jacobsen, Christian Mejdahl, Holger K. Nielsen, Hanne Rasmussen, Jan Rasmussen, Lis Grønnegård Rasmussen og Else Risum. Bjørn Einersen, Sussie Blom Hansen, Peter Juul Larsen, Irlu Plambech, Peter Riis, Jens Rubenhagen og Jesper Thinghuus har i lighed med en række personer uden for Christiansborg – Peter Munk Christiansen, Erik Damgaard, Torben Beck Jørgensen, Peter Nedergaard og Iben Nathan samt Ida Schaar, der tillige har været en kompetent medhjælp på projektet – brugt tid på at læse og kommentere et manuskriptudkast eller dele af det.

I lyset af, at bogen forhåbentlig på flere punkter kaster nyt lys over Europaudvalget, skal jeg sige, at den bygger på tankegange og synspunkter fra to tidligere bøger (Jensen, 1995 og 2002), hvori jeg analyserer henholdsvis Folketingets stående udvalg og Folketingets partigrupper. Ingen af bogens kapitler har været offentliggjort eller brugt i andre sammenhænge; dog trækker fremstillingen i en del af kapitel 10 på undersøgelsesresultater fra en specialeafhandling skrevet af en tidligere specialestuderende og fortrinlig medarbejder på et tidligere forskningsprojekt, Judy Jacobsen. Bagest i bogen findes tre appendikser. Det ene appendiks indeholder beskrivelser af de undersøgelser, der er gennemført som led i projektet. Det andet appendiks rummer anvendte forkortelser for partigrupper og stående udvalg, som forkortelserne bruges i Folketinget. I det tredje appendiks findes bilag, der af tekniske grunde ikke har kunnet optrykkes som tabeller i brødteksten.

Som billedet på bogens forside skal illustrere, har jeg forsøgt at åbne dørene til Europaudvalget. I den forbindelse har jeg lagt vægt på at give en rela-

tivt udførlig fremstilling og analyse af Europaudvalget som folketingsudvalg – og dermed få belyst både partigruppernes centrale betydning i udvalget og udvalgets betydning for partigrupperne. Fremstillingen er skrevet, så den skulle kunne læses af andre end politologer. Da jeg ikke har nogen forventninger om, at bogen vil blive læst fra ende til anden, skal jeg sige, at hovedbudskabet fremgår af de to første kapitler, og hovedresultaterne af det sidste kapitel. En læsevejledning findes i sidste afsnit af kapitel 2.

Endelig skal jeg med en sand floskel – thi flosklen er sand – sige, at jeg alene hæfter for indholdsmæssige fejl og mangler ved denne bog.

København, juni 2003

Henrik Jensen

INDHOLD

Forord 7

KAPITEL 1 Europaudvalgsmødet – et magtcentrum
i dansk politik? 11

KAPITEL 2 Europaudvalget: aktør eller arena? 17

POLICY-BESLUTNINGER OG INSTITUTIONELLE BESLUTNINGER 18 ·
EUROPAUDVALGET SOM AKTØR OG SOM ARENA 19 · EUROPAUDVALGET:
ET UDVALG I FOLKETINGET 24 · INSTITUTIONSANALYSE 25 · ARENA-
OPFATTELSEN SOM INSTITUTIONSANALYSE 26 · DISPOSITION – OG
LÆSEVEJLEDNING 29

KAPITEL 3 Europaudvalget – et stående udvalg i Folketinget 33

FRA MARKEDSFORHANDLINGSUDVALGET TIL MARKEDSUDVALGET
(EUROPAUDVALGET) 33 · UDVALGETS SAMMENSÆTNING 37 · UD-
VALGSMØDERNE 41 · KOMPETENCEN OG BESLUTNINGSGANGENE 46 ·
POLICY-OMRÅDET 51 · EUROPAUDVALGET – ET (ENE)STÅENDE
UDVALG I FOLKETINGET 54

KAPITEL 4 Underudvalgene – og procedureberetningerne 61

UNDERUDVALGENES OPGAVER 61 · UNDERUDVALGENES SAMMENSÆT-
NING 66 · PROCEDUREBERETNINGERNE 71 · UNDERUDVALGET OG
PROCEDUREBERETNINGERNE 76

KAPITEL 5 Procedureberetningerne: samspillet med
regeringssiden 81

UDVIKLINGEN I DEN INSTITUTIONELLE REGULERING – FORSØG PÅ ET
OVERBLIK 82 · STANDARDISERING: REGULERINGEN AF DE MUNDTLIGE
PROCEDURER 86 · STANDARDISERING: REGULERINGEN AF DE SKRIFT-
LIGE PROCEDURER 92 · FLØJPARTIGRUPPERNE OG PROCEDUREBERET-
NINGERNE 96 · PROCEDUREBERETNINGERNE OG REGERINGSSIDEN 98

KAPITEL 6 Procedureberetningerne: samspillet med fagudvalgene 101

STANDARDISERING? 101 · MANDATGIVNINGSKOMPETENCEN 107 · PROCEDUREBERETNINGERNE OG FAGUDVALGENE 108

KAPITEL 7 Koordinationsproblemer mellem Europaudvalg og fagudvalg? 111

FAGUDVALGENE OG EU-SAGERNE 111 · ER FAGUDVALGENE GÅET IND I EU-SAGERNE? 113 · KOORDINATIONSPROBLEMER? 117 · KOORDINATIONSLØSNINGER? 122 · EUROPAUDVALGET, FAGUDVALGENE OG PARTIGRUPPERNE 127

KAPITEL 8 Koordinationsformer i partigrupperne 129

EUROPAUDVALGET OG DEN HORIZONTALT ARBEJDSDELING I PARTIGRUPPERNE 129 · PARTIGRUPPERNES INTERNE KOORDINATIONSFORMER I EU-SAGER 131 · REGERINGSPARTIGRUPPERNES KOORDINATION AF EU-SAGER 134 · PARTIGRUPPERNE OG KOORDINATIONEN AF EU-SAGER 137

KAPITEL 9 Møder og mandater 140

MINISTERFORELÆGGELSER OG POLICY-OMRÅDETS BREDDE 141 · PARTIGRUPPERNE OG MANDATGIVNINGEN 145 · EU-ORDFØRERNE OG MANDATGIVNINGEN 149 · FORHANDLINGSOPLÆGGENE OG DERES SKÆBNE 151 · HVEM GÅR IMOD FORHANDLINGSOPLÆG? 157 · MØDERNE, MANDATERNE OG PARTIGRUPPERNE 158

KAPITEL 10 Europaudvalg, partigrupper og magt 162

EUROPAUDVALGET OG PARTIGRUPPERNES MAGT 163 · EUROPAUDVALGET OG MAGT I PARTIGRUPPERNE 170 · PARTIGRUPPER, MAGT OG EUROPAUDVALGET SOM ARENA 175

KAPITEL 11 Europaudvalget: et udvalg i folketinget 176

HOVEDRESULTATER: EUROPAUDVALGET – OG PARTIGRUPPERNE 176 · EUROPAUDVALGET OG FAGUDVALGENE 181 · KONTROLLERER EUROPAUDVALGET REGERINGEN OG DENS EU-POLITIK? 185 · EUROPAUDVALGET – ET MAGTFULDT UDVALG? 186 · „HVEM“ ER EUROPAUDVALGET? 188 · EUROPAUDVALGET: ET UDVALG I EUROPA OG ET UDVALG I FOLKETINGET 188

Appendiks 190

Litteratur 212

EUROPAUDVALGSMØDET – ET MAGTCENTRUM I DANSK POLITIK?

Formanden ringer med udvalgs klokken og markerer, at udvalgs mødet 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 ellipsoformede 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 mødelokale og læsesalen på Folketingets bibliotek blandt Folketingets smukkeste lokaler. Mødet startede klokken 11, og på deres vej ud efterlader udvalgsmedlemmerne 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 udvalgs mødet 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 trækene 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 forhandlingsituationen. Herudover er der ca. 60 andre punkter, som ligeledes er på dagsorderne 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 mødedeltageres 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 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 hovedrindet 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.

EUROPAUDVALGET: AKTØR ELLER ARENA?

I det lukkede udvalgs møde, som er gengivet i kapitel 1, har jeg forsøgt at beskrive og forklare mødedeltagerernes generelle adfærdsmønstre ud fra to forskellige opfattelser af Europaudvalget. Den ene opfattelse, som kan kaldes enhedsaktør-opfattelsen, opfatter Europaudvalget som en samlet enhed eller aktør,¹ der i EU-politikken optræder som en politisk med- og modspiller til regeringen og dens ministre. Den anden opfattelse, som jeg vil kalde arena-opfattelsen, ser på Europaudvalget som et forum eller en arena for partigrupper og partigrupperepræsentanter. Selv om enhedsaktør-opfattelsen i nogle sammenhænge har sin berettigelse, er et formål med denne bog at blotlægge partigruppernes betydning for Europaudvalgets aktiviteter og Europaudvalgets betydning for partigrupperne og at vise, at arenaopfattelsen er et bedre udgangspunkt for beskrivelse og forklaring af Europaudvalgets aktiviteter, end enhedsaktør-opfattelsen er. Ydermere kan man sige, at hvis partigrupperne er betydningsfulde for Europaudvalgets aktiviteter og omvendt, og hvis arenaopfattelsen viser sig mere velegnet end enhedsaktør-opfattelsen til at beskrive og forklare Europaudvalgets aktiviteter, er der så meget desto mere grund til at tro, at det samme må være tilfældet for de øvrige stående udvalg i Folketinget. I lighed med Europaudvalget er de nemlig sammensat af repræsentanter for Folketingets partigrupper, men de adskiller sig fra Europaudvalget ved, at deres aktiviteter ikke i samme grad angår EU-sager og dermed heller ikke sager, hvori hensynet til danske nationale interesser i højere grad kan forventes at trænge partihensyn i baggrunden.

Dette er gode grunde til at beskæftige sig med Europaudvalget, men det er bestemt ikke de eneste. EU og EU-politikken har støt voksende betydning for det danske politiske system. Europaudvalget har i 30 år udgjort den parlamentariske krumtap i den danske EU-beslutningsproces. Udvalget godkender ministres forhandlingsoplæg forud for rådsmøder, og det koordinerer EU-beslutningsprocessen på folketingssiden. Udvalget må af samme

grund være blandt favoritterne til titlen som Folketingets mest magtfulde udvalg. Udvalget er desuden velkendt i Kommissionen og i ministerråds-sammenhænge som udøver af parlamentarisk kontrol med regeringens ministre. Europaudvalget har endvidere været et eksempel til efterligning eller i det mindste diskussion i flere andre EU-landes og ansøgerlandes parlamenter. Europaudvalget har blandt andet derfor været genstand for stigende interesse i dansk og udenlandsk forskning. Og som den sidste og i denne sammenhæng vigtigste begrundelse: Det er overset, i hvor høj grad Europaudvalget – ganske som de øvrige stående udvalg i Folketinget – er et forum for Folketingets partigrupper. Det gælder ikke blot, når udvalget træffer beslutninger om godkendelse af ministres forhandlingsoplæg – såkaldte policy-beslutninger – men også i institutionelle sager som for eksempel spørgsmål om, hvordan Europaudvalgets samspil med regeringssiden skal indrettes.

På den baggrund har denne bog i prioriteret rækkefølge to hovedformål: Det første er at vise, at hvis man vil have en dybere forståelse af Europaudvalgets aktiviteter, herunder hvordan udvalget arbejder og træffer beslutninger, må Europaudvalget som institution ses i sammenhæng med Folketingets partigrupper som aktører; det andet er at vise, at arenaopfattelsen i den forbindelse er et mere frugtbart udgangspunkt end enhedsaktøropfattelsen.

For nu at kunne komme i krig med analysen af denne problemstilling er det nødvendigt først at svare på følgende spørgsmål: Hvad er det nærmere for typer af beslutninger i Europaudvalget, som vil blive analyseret? Hvad kendetegner mere præcist enhedsaktøropfattelsen i forhold til arenaopfattelsen? Hvordan er Europaudvalget blevet analyseret i tidligere forskning? Hvad ligger der i at analysere Europaudvalget som en arena for partigrupper? Og hvordan vil analysen af problemstillingen blive disponeret? Spørgsmålene vil blive besvaret i samme rækkefølge, som de er stillet, og svaret på det første spørgsmål – hvilke typer af beslutninger vil blive analyseret? – er: policy-beslutninger og institutionelle beslutninger.

POLICY-BESLUTNINGER OG INSTITUTIONELLE BESLUTNINGER

Europaudvalget er først og fremmest kendt for at træffe beslutninger om godkendelse af ministres forhandlingsoplæg forud for rådsmøder, men udvalget træffer også beslutninger, der blandt andet er med til at fastlægge vilkårene for udvalgets samspil med ministrene og ministerierne. Den første

type af beslutninger kan kaldes policy-beslutninger. De kan spænde vidt og angår groft sagt EU-politikken i stort og småt på forskellige områder: Er det klogt at udvide EU med Tyrkiet og i givet fald hvornår? Skal nogen af de danske EU-forbehold til fornyet folkeafstemning? Hvad skal indholdet være af eventuelle regler for styrtværn til landbrugs- og skovbrugshjultraktorer? Hvordan skal man som led i Østrigs optagelse i EU forholde sig til en eventuel forlængelse af en overgangsordning i form af et økopointsystem for lastbilers transitkørsel gennem Østrig? Skal og kan transport med enkeltskrogede tankskibe begrænses? Den slags beslutninger er policy-beslutninger. Udvalgets kerneaktivitet, som jo er godkendelse af ministres forhandlingsoplæg (jf. Riis, 2002: 133), er typiske policy-beslutninger.

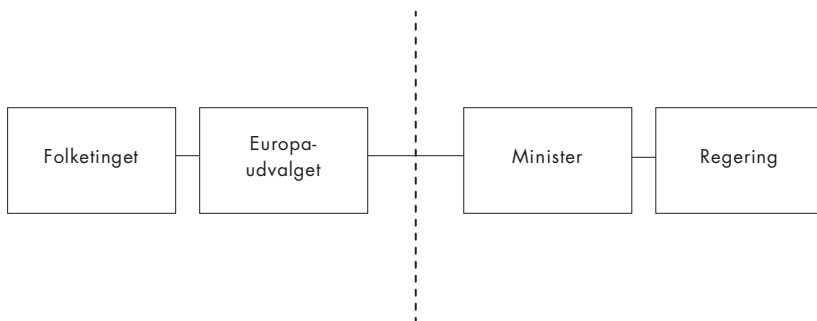
Den anden type af beslutninger er institutionelle beslutninger. De angår udvalget som institution, dvs. dets kompetence, procedurer og arbejdsgange samt dets generelle relationer til aktører og institutioner i udvalgets omgivelser. Aktører og institutioner i omgivelserne kan eksempelvis være udvalgets sekretariat, andre dele af Folketingets administration, andre folketingsudvalg, Det Udenrigspolitiske Nævn, partigrupperne, regeringen, ministrene, ministerierne, COSAC,² WTO, andre landes parlamenter, Kommissionen, Europa-Parlamentet og de øvrige EU-organer, interesseorganisationer, medier, borgere etc. I institutionelle sager kan – ikke det enkelte udvalgsmedlem, men udvalgets medlemmer, hvis de er enige om det, eller hvis der i det mindste er flertal for det i udvalget, figurligt talt selv rykke lidt rundt med arenaen. De kan for eksempel ændre udvalgets faste mødetidspunkt, beslutte at ændre udvalgets papirgange, mindske udvalgets kompetence i forhold til fagudvalgene, arbejde for flere administrative ressourcer til betjening af udvalget, inddrage MEP'er i højere grad, forsøge at øge udvalgets kompetence i forhold til ministrene og regeringen, prøve at gafle sig ind på Det Udenrigspolitiske Nævn etc. En lang række af Europaudvalgets beretninger, kaldet procedureberetningerne, er resultater af institutionelle beslutninger, som udvalget har truffet, normalt under inddragelse af regeringen. Institutionelle beslutninger er af en anden karakter end policy-beslutninger og er blandt andet vigtige, fordi de er med til at regulere spillet mellem udvalget og regeringen.

EUROPAUDVALGET SOM AKTØR OG SOM ARENA

Man kan forsøge at indkredse opfattelserne af Europaudvalget som aktør henholdsvis arena på forskellig vis. Skal man figurligt indfange opfattelsen af

FIGUR 2.1.

Folketingets Europaudvalg og minister/regering som aktører



Europaudvalget som en aktør i EU-politikken, vil figur 2.1 være et nærliggende bud på, hvordan udvalget tager sig ud med den opfattelse i baghovedet. Her er Europaudvalget sat i spidsen for Folketinget, og ministeren er gjort til repræsentant for regeringen. Den afgørende konflikt- eller skillelinje går *mellem* udvalget på den ene side og ministeren på den anden side. Dette billede af udvalget ligger helt på linje med tendensen i medierne til generelt at fokusere på Folketingets stående udvalg og udvalgsformændene som aktører, der kommenterer ministerinitiativer, kalder ministre i samråd eller vil have ministre i udvalget, for at disse skal „stå skoleret“ (jf. Jensen, 2002: 13). I relation til Europaudvalget harmonerer figuren desuden fint med en opfattelse – der angiveligt tilskrives Jacques Delors (Fich, 1993: 69) – af Europaudvalget som et selvstændigt, ekstraordinært medlem af EU, underforstået: Det magtfulde danske Europaudvalg, der holder danske ministre i kort snor til rådsmøderne og derigennem er med til at spise kirsebær med de store i EU.

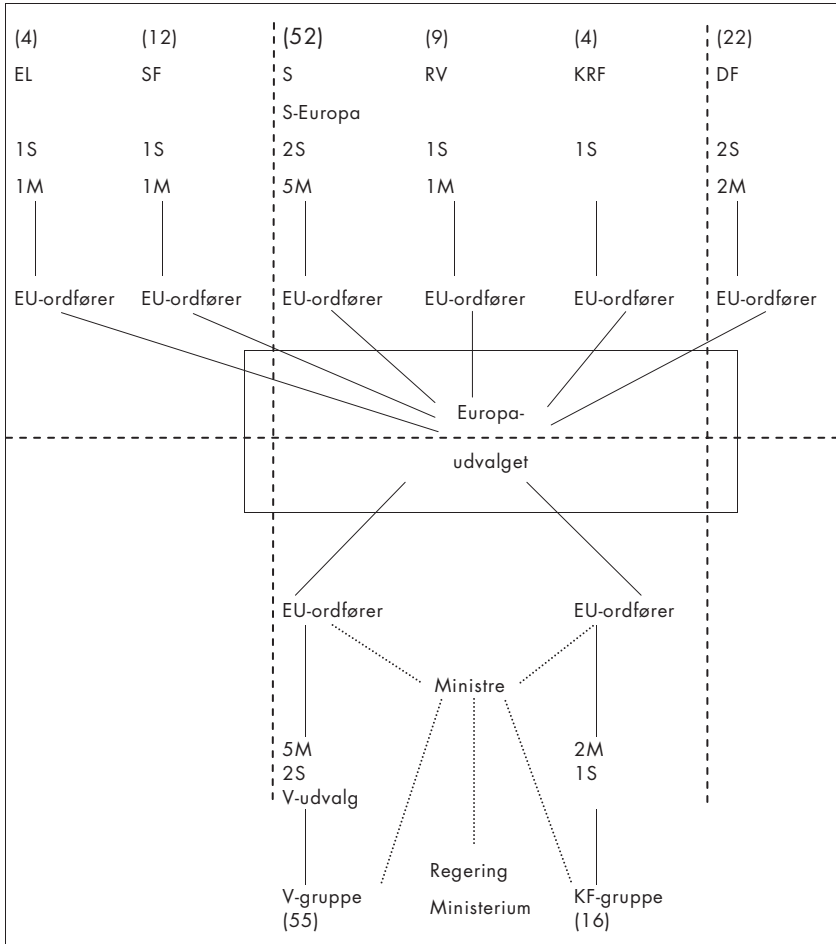
Omsætter man på tilsvarende vis arenaopfattelsen til en figur, kan den tage sig ud nogenlunde som figur 2.2. Det ville jo mindst talt være synd at sige, at figur 2.2 er lige så enkel som figur 2.1, men den har nogle andre egenskaber, der mere end rigeligt opvejer denne mangel, og som man skal bide mærke i.

Først og fremmest kan det konstateres, at *de afgørende skille- og konfliktlinjer i figur 2.2 er rykket indenfor i udvalget* og altså ikke længere går mellem udvalget og ministeren/regeringen. Desuden giver figuren masser af plads til partigrupperne og til deres forskelle og ligheder.

Hvad forskellene angår, kan man for det første hæfte sig ved, at én skillelinje går mellem regeringspartigruppernes og de øvrige partigrupper

FIGUR 2.2.

Europaudvalget og dets relationer til partigrupperne angivet ved antal medlemmer, M, og stedfortrædere, S, og med partigruppens mandattal anført i parenteser, december 2001^a



a) EU-ordføreren er at finde som udvalgsmedlem for sin partigruppe, jf. i øvrigt den omgivende tekst.

repræsentanter i udvalget. Figuren understreger i den forbindelse, at ministre og deres relationer til udvalgsmedlemmerne er bestemt af, at de ganske som udvalgets medlemmer og stedfortrædere er partigrupperepræsentanter. Og ministrene samarbejder her – foruden med den øvrige regering og deres egne ministerier – med deres partigrupper i almindelighed og med de to EU-ordførere fra regeringspartigrupperne i særdeleshed, hvilket er markeret med svagt stiplede linjer. For det andet går en anden skillelinje mellem

fløjpartigrupperne, dvs. Enhedslisten, SF og Dansk Folkeparti, og de øvrige partigrupper. Fløjpartigrupperne adskiller sig nemlig fra de andre partigrupper både ved at være uden regeringserfaring og ved at have EU-skeptiske holdninger. For det tredje er partigruppernes størrelse forskellig. Det afspejler sig gennemgående i antallet af medlemmer og stedfortrædere, som hver partigruppe har i udvalget. Men størrelsens betydning viser sig også ved, at der i de to største partigrupper, V og S, findes gruppeinterne udvalg. I den socialdemokratiske gruppe kaldes det gruppeinterne udvalg for S-Europa.

Figuren viser dog ikke kun forskelle, men også et par ligheder mellem partigrupperne. Den vigtigste lighed er, at *alle udvalgets medlemmer og stedfortrædere er udvalgte i den forstand, at de er udvalgt fra partigrupperne*. Endvidere viser figur 2.2, at alle partigrupper har en EU-ordfører, der enten er et af de sytten medlemmer af eller en af elleve stedfortrædere i udvalget. For de partigrupper, der har mere end ét medlem af udvalget, er der her tale om, at EU-ordføreren er overordnet ansvarlig for EU-sagerne i gruppen, men gerne indgår i en arbejdsdeling med sine gruppefæller i udvalget.

Oversigt 2.1 forsøger på en lidt anden måde end figur 2.1 og 2.2 at indkredse enhedsaktør opfattelsen i forhold til arenaopfattelsen. Oversigten illustrerer ved hjælp af nogle spørgsmål forskellige tankegange, som vil trække svaret i retning af en af de to opfattelser. Spørgsmålene i oversigten taler for sig selv, så jeg skal nøjes med at hive et eksempel frem fra hver sin „kasse“ i oversigten.

Det spørgsmål, der hedder „Hvor ligger flertallet?“, er nok det politisk mest centrale for en minister eller en embedsmand, der under en mindretalsregering kommer i den situation at skulle vurdere, om et forhandlingsoplæg kan komme i fare ved, at ministeren får et flertal imod sig i Europaudvalget. Svaret på spørgsmålet vil typisk indebære en vurdering af, hos hvilke partigrupper uden for regering og på hvilke vilkår de fornødne mandater kan hentes. Mandaterne skal sammen med regeringspartigruppernes mandater sikre, at ministeren under mødet i Europaudvalget ikke får underkendt sit forhandlingsoplæg af ordførere, hvis partigrupper tilsammen udgør et flertal i Folketingssalen. Vurderingen vil dermed indebære en politisk mini-analyse, der principielt *bevæger sig i partigruppebaner og ikke i udvalgsbaner*, uanset at flertalsdannelsen for eller imod forhandlingsoplægget vil manifestere sig under mødet i Europaudvalget.

Det spørgsmål, der hedder „Hvordan optræder udvalget som principal i forhold til ministeren som agent?“, knytter sig ikke til politisk, men til politologisk analyse, specielt af autoritetsforhold og kontrolrelationer. Tanke-

OVERSIGT 2.1.

Eksempler på spørgsmål og tankegange, som trækker i retning af enhedsaktøropfattelsen henholdsvis arenaopfattelsen

ENHEDSAKTØROPFATTELSEN	ARENAOPPFATTELSEN
Hvad er Europaudvalgets holdning?	Hvor ligger flertallet i Europaudvalget?
Hvad er Europaudvalgets målsætning?	Hvordan påvirker udvalget partigrupperne?
Hvilken EU-politik fører Europaudvalget?	Hvilke politiske mål forfølger udvalgsmedlemmerne gennem udvalget?
Hvordan gennemfører Europaudvalget den danske interesse i EU?	Hvad mener EU-ordførerne?
Hvilke midler tager Europaudvalget i anvendelse for at kontrollere ministrene og deres mandater?	Hvilke partigrupper er aktive i udvalget?
Hvilke magtmidler har Europaudvalget i forhold til regeringen?	Hvilke partigrupper støtter ministerens forhandlingsoplæg?
Hvad mener udvalgsformanden?	Hvordan bruger partigrupperne udvalget?
Hvordan agerer Europaudvalget som vetospiller i forhold til ministrernes forhandlinger i Rådet?	Hvordan er spillet mellem opposition og regering i udvalget?
Hvordan optræder Europaudvalget som principal i forhold til ministeren som agent?	

gangen bygger på såkaldt rational choice-teori, hvor ministeren og udvalget i princippet udgør to aktører, der handler rationelt, og hvor principalens (udvalgets) problem består i at få agenten (ministeren) til at realisere principalens præferencer i en situation, hvor der er informationsasymmetri. Omsat til mere jævnt dansk vil det sige, at agenten ikke alene har større viden om sagerne end principalen, men også kan have grunde til at skjule relevant viden for principalen for i stedet at forsøge at virkeliggøre sine egne holdninger i stedet for principalens. En sådan principal-agent-tankegang er relevant, hvis man for eksempel vil analysere, hvordan Europaudvalget sikrer sig, at ministre overholder forhandlingsmandater. Men man kan også konstatere, at som spørgsmålet er formuleret her med udvalget som principal og ministeren som agent, placerer en sådan version af principal-agent-teorien sig utvetydigt inden for enhedsaktøropfattelsen: Udvalget betragtes som en samlet og målrettet enhed, der forfølger egne holdninger og er i potentiel konflikt med ministeren. Denne konstatering kan bruges som anledning til at spørge ikke blot, hvor en sådan variant af principal-agent-teorien, men også hvor den hidtidige politologiske forskning i Europaudvalget placerer sig i forhold til arenaopfattelsen og enhedsaktøropfattelsen.

EUROPAUDVALGET: ET UDVALG I FOLKETINGET

I de senere år er der offentliggjort en del politologiske analyser, hvor Europaudvalget indgår som et element uden nødvendigvis at være hovedgenstand for analysen.³ Flertallet af analyserne ser nok mestendels på Europaudvalget som „et udvalg i Europa“, hvad det jo unægtelig også er. Men med formuleringen „et udvalg i Europa“ menes, at der ofte er tale om at belyse Europaudvalget og dets rolle i sammenhæng med den samlede danske EU-beslutningsproces, se på Europaudvalget og den danske EU-beslutningsproces i et komparativt perspektiv, eksempelvis ved at sammenligne Europaudvalget med europaudvalgene i de andre skandinaviske lande, eller kikke på EU's påvirkning af det danske politiske system. Det er ikke helt let at afgøre, om hovedtendensen i analyserne bevæger sig i tankebaner, der er mest i harmoni med indholdet af enhedsaktørkassen, jf. oversigt 2.1. Derimod er der ikke tvivl om, at det kun er et begrænset antal analyser, hvori partigruppeaspektet i praksis inddrages systematisk i forbindelse med analyse af Europaudvalget.

I modsætning til hovedtendensen i den hidtidige forskning, der – helt fint – overvejende har kikket på Europaudvalget som et udvalg i Europa, ser jeg i stedet på Europaudvalget som et udvalg i Folketinget. Heri ligger to pointer, som vil præge resten af analysen. For det første analyseres Europaudvalget i denne bog som et udvalg i Folketinget i den forstand, at analysen er koncentreret om Europaudvalget og dets nærmeste parlamentariske omgivelser. De nærmeste parlamentariske omgivelser udgøres af partigrupperne, de øvrige stående udvalg, regeringen og dens ministre, der også er partigrupperepræsentanter, samt ministerierne. Andre og geografisk fjernere EU-relevante institutioner og aktører som for eksempel Europa-Parlamentet – hvori der også sidder danske EU-parlamentarikere eller MEP'er – Rådet, Det Europæiske Råd, Kommissionen, andre EU-landes parlamenter og deres europaudvalg, COSAC m.fl. vil blive nævnt, men overhovedet ikke optræde i samme omfang som de danske parlamentariske omgivelser. For det andet analyseres Europaudvalget som et udvalg i Folketinget i den forstand, at udvalget ligesom Folketingets øvrige stående udvalg er sammensat af medlemmer, der agerer som repræsentanter for partigrupper og dermed som et forum eller en arena for partigrupper. På den baggrund kan man derfor spørge, hvad der mere præcist ligger i at analysere Europaudvalget ud fra arenaopfattelsen. Svaret vil blive givet ved først ultrakort at se på, hvordan man principielt kan analysere parlamentariske udvalg og andre politiske institutioner, og derudfra vil det blive angivet, hvad der mere præcist ligger i at analysere udvalget, som om det var en arena.

INSTITUTIONSANALYSE

Inden for politologien er der mange måder at analysere institutioner på, og i politologiens tidlige faser var der et fokus på institutioner. Med kulminationen på behaviorismen, som var en stærkt adfærdsorienteret retning, der var fremherskende i 1950'erne og 1960'erne, faldede interessen for institutioner (Strom, 1990: 2-3; Almond, 1996: 50; Peters, 1996: 205 f.; 1999: 11).

De sidste 15-20 år er søgelyset imidlertid på ny blevet rettet mod institutioner i form af en „genopdagelse“ af deres betydning. En bog, der på en gang er udtryk for og selvstændigt medvirkende til denne „revival-bølge“, bærer den sigende hovedtitel „Rediscovering Institutions“ og er skrevet af amerikaneren James G. March og nordmanden Johan P. Olsen (March & Olsen, 1989). I lyset af, at interessen for institutioner og deres betydning er vokset, er det derfor ikke overraskende, at der også har været en voksende diskussion af, hvordan man kan eller måske snarere bør analysere institutioner. Amerikaneren Guy Peters er én blandt flere (Peters, 1996: 205 ff.; 1999: 1 ff.; Hall & Taylor, 1996: 936 ff.; Rothstein, 1996: 133 ff.), der har forsøgt at give et overblik over disse diskussioner. Peters mener inden for politologien og sociologien at kunne udsondre mere end et halvt dusin forskellige tilgange inden for institutionsanalyse (Peters, 1999: 22, jf. 19 ff.). Peters opererer blandt andre med rational choice-institutionalisme, empirisk institutionalisme, sociologisk institutionalisme, historisk institutionalisme og normativ institutionalisme, og han placerer eksempelvis March & Olsens værker inden for den sidstnævnte retning (Peters, 1999: 25).

Uden at gå i detaljer med forskelle og ligheder mellem analyseprincipperne hos de forskellige institutionalisme-retninger er det værd at slå fast, at et tilbagevendende tema i institutionalisme-diskussionerne har handlet om muligheden af at anvende *analyseprincipper, der kombinerer et aktørperspektiv og et strukturperspektiv i institutionsanalysen* (Hall & Taylor, 1996: 936 f. og 950 ff.; Rothstein, 1996: 153 ff.; Hix, 1999: 9 ff.; Peters, 1999: 22, 142). Det vil meget groft sagt sige, at det tilstræbes, at aktører, typisk individer, på den ene side ikke opfattes som fuldstændig styret af strukturer (institutioner) og på den anden side heller ikke ses som værende fuldstændig upåvirket af strukturelle (institutionelle) forhold.

Ser man derefter på den del af politologien, der beskæftiger sig med forskning i en bestemt type af politiske institutioner, nemlig parlamenter og parlamentsudvalg, er der grund til at rette blikket mod USA. Amerikansk kongresforskning har nemlig i praksis været teoretisk toneangivende på feltet. I USA kan man se analysetendenser, der bevæger sig i retning af den

variant af institutionalisme, der kaldes rational choice-institutionalisme. Det vil sige, at der er tale om at analysere institutioner ud fra den grundantagelse, at individer handler rationelt i institutioner. Denne type af analyser har været i stigende vækst i forbindelse med analyser af Kongressen og kongresudvalgene (Krehbiel, 1992; Cox & McCubbins, 1993; Sinclair, 1995; Aldrich, 1995). Rational choice-institutionalistiske analyser står imidlertid ikke helt alene. Det klassiske og formentlig bedst kendte eksempel overhovedet på en kongresudvalgsanalyse, Richard F. Fennos bog *Congressmen in Committees* (Fenno, 1973), er således ikke baseret på rationel choice-teori. Ikke desto mindre kan bogen med sikkerhed læses som et forsøg på at beskrive og forklare forskelle mellem Kongressens udvalg som institutioner i lyset af udvalgsmedlemmernes målrettede aktøradfærd (Fenno, 1973: 13 f.). Det er også muligt at finde lidt nyere amerikanske analyser af kongresudvalg, der ikke bygger på rationel choice-baseret institutionalisme (Strahan, 1990). Men samlet set kan man sige, at der har været en stigende interesse for institutionsanalyse i politologien både inden for og uden for parlamentsforskningen, og at struktur-aktør-diskussionen har været et centralt tema i den forbindelse.

ARENAOPFATTELSEN SOM INSTITUTIONSANALYSE

Opfattelsen af Europaudvalget som en arena – eller rettere: som om det var en arena – er en måde at lave institutionsanalyse på, som netop søger at honorere ambitionen om at tilgodese både struktur- og aktøraspektet i institutionsanalysen. Samtidig kan arenaopfattelsen i overensstemmelse med denne bogs hovedformål forhåbentlig bruges til at blotlægge partigruppernes betydning for Europaudvalget som institution og vice versa og til at opstille et mere frugtbart alternativ til enhedsaktøropfattelsen. Arenaopfattelsen indeholder to analytiske aspekter: Udvalget kan i forhold til aktørerne – partigrupperne og deres repræsentanter i udvalget – anskues dels som en struktur, dels som et instrument (jf. Jensen 1995: 23 ff.).⁴

I det første aspekt, udvalget som *struktur*, ligger, at udvalget kan analyseres som en institution, der virker som en struktur i den forstand, at den har effekter på aktørerne, dvs. partigrupperne og deres udvalgsmedlemmer. At udvalget virker som en struktur i forhold til de enkelte udvalgsmedlemmer, indebærer eksempelvis, at udvalget ikke umiddelbart lader sig „flytte“ eller ændre af det enkelte udvalgsmedlem. Udvalget er et socialt givet faktum for det medlem, der allerede sidder i udvalget eller skal til at indtræde i det, og

udvalget er der fortsat, hvis han eller hun vælger at udtræde af udvalget. Endvidere virker udvalget som struktur ved at koordinere de enkelte udvalgsmedlemmers adfærd i tid og rum og afsætte mønstre i deres adfærd. Udvalget tilskynder for eksempel udvalgsmedlemmerne til at møde op de fleste fredag formiddage på Christiansborg i værelse 2-133, som i mange år har været Europaudvalgets faste mødelokale. Udvalget påvirker også medlemmernes adfærd ved at tilskynde dem til at læse de samme ministerielle notater forud for udvalgs møderne, ligesom det tilskynder dem til forud for møderne at danne sig en mening på deres gruppers vegne om de punkter, som er sat på dagsordenen for det næste udvalgs møde.

Europaudvalget virker ikke blot som en struktur på udvalgets medlemmer, men også på partigrupperne. Det gør udvalget ved sammen med de øvrige stående udvalg i den enkelte partigruppe at udstikke nogle arbejdsdelingsprincipper, som alle partigrupper overtager. Inden for hver gruppe er nemlig som et spejl af Folketingets stående udvalg etableret en arbejdsdeling mellem gruppens medlemmer, hvor et eller flere medlemmer – afhængigt af gruppens størrelse – får det overordnede ansvar for et bestemt udvalgsområde, og altså herunder også for Europaudvalget og EU-politikken (jf. figur 2.2). Og Europaudvalget virker ikke mindst som en struktur på partigrupperne ved at sætte udvalgets medlemmer og stedfortrædere i et repræsentationsforhold til deres respektive grupper.

I det andet aspekt, udvalget som *instrument*, ligger per definition, at udvalget også kan bruges som middel til forsøg på at realisere forskellige politiske mål (jf. Jensen, 1995: 25 og 33). Et oppositionspartimedlem kan for eksempel gå til møde i Europaudvalget med det formål over for de andre partigrupperes ordførere i udvalget at få udstillet, at et direktivforslag og regeringens holdning til det har så uacceptable konsekvenser for bestemte grupper i Danmark, at det under alle omstændigheder bør bekæmpes. Det kan medlemmet blandt andet gøre ved at stille ministeren kritiske spørgsmål, der fremhæver de svage sider ved regeringens holdning og de negative konsekvenser af forslaget, og ved at gå imod regeringens forhandlingsoplæg. Omvendt kan et regeringspartimedlem gå til præcis samme møde med det modsatte formål at støtte ministeren og regeringspartierne holdning. Det gør han eller hun normalt bedst ved at lade ministeren føre ordet, når udvalget behandler ministerens forhandlingsoplæg. Det kan eventuelt også gøres ved at stille ministeren spørgsmål, der forsøger at tage brodden af oppositionsordførers kritiske spørgsmål og i stedet giver ministeren anledning til at fremhæve fordelene ved direktivforslaget set i et dansk perspektiv.

Man kan også nærme sig forholdet mellem institution og aktører fra en anden vinkel. Man kan sige, at udvalget som institution udstyrer medlemmerne med kompetence og stiller politiske instrumenter til rådighed for medlemmerne på forskellig vis, mens deres politiske holdninger derimod er forbundet med partiet og partigruppen. Først og fremmest får medlemmerne gennem udvalgsmedlemskabet mulighed for at træffe beslutninger og får dermed for flertallets vedkommende mulighed for at påvirke ministres forhandlingsoplæg i EU-politikken; men de kan eksempelvis også stille spørgsmål og efterspørge information og altså på forskellig vis udøve parlamentarisk kontrol med regeringens medlemmer og deres forvaltning af EU-politikken. *Men ud fra den kompetence, som udvalget i praksis udstyrer medlemmerne med, kan man principielt intet sige om udfaldet af udvalgsmedlemmernes EU-politiske beslutninger eller om karakteren af de spørgsmål, som de stiller.* Hvorvidt et udvalgsmedlem er for eller imod et forhandlingsoplæg eller for dens sags skyld er for eller imod EU, og hvilket udfald en beslutning om et forhandlingsoplæg i den forbindelse skal have, er i første række et spørgsmål om udvalgsmedlemmets holdning til den pågældende sag. Og denne holdning er ikke institutionsbetinget, men aktørbestemt og følger altså som udgangspunkt partigruppen og partiet og ikke udvalget.⁵

Sammenfattende ligger det følgelig i opfattelsen af udvalget som en arena, der på den ene side kan bruges af aktørerne som instrument for politiske formål og på den anden side virker som struktur på deres adfærd, at udvalget som institution giver partigrupperne og deres udvalgsrepræsentanter handlemuligheder og samtidig virker handlingsbegrænsende på dem. Dermed er arenaopfattelsen altså principielt også en måde at lave institutionsanalyse på, som søger at honorere ambitionen inden for institutionalisme-diskussionen om at tilgodesee både strukturaspektet og aktøraspektet i institutionsanalysen (jf. Jensen, 1995: 163).

Endelig er et par andre principielle forhold nødvendige at påpege i relation til arenaopfattelsen. For det første hævder jeg ikke, at arenaopfattelsen er sand og enhedsaktør-opfattelsen falsk. Mit hovedsynspunkt er, at det er mere frugtbart at opfatte Europaudvalget som en arena end som en enhedsaktør, fordi arenaopfattelsen ved at give systematisk plads for partigrupperne bedre end enhedsaktør-opfattelsen kan beskrive og forklare Europaudvalgets vigtigste aktiviteter, herunder ikke mindst hvordan udvalget træffer policy-beslutninger og institutionelle beslutninger.

For det andet skal man være opmærksom på, at jeg analysen igennem *ikke* forsøger systematisk at sammenligne enhedsaktør-opfattelsen og arenaopfat-

telsen. I overensstemmelse med hovedformålene for bogen forsøger jeg som led i analysen af Europaudvalget at blottlægge partigruppernes betydning for udvalgets aktiviteter og omvendt. Undervejs noterer jeg, i hvilke sammenhænge Europaudvalget til støtte for enhedsaktøropfattelsen på tværs af partiskel optræder som aktør, for til sidst at vurdere, om analysens hovedresultater passer bedre på arenaopfattelsen end på enhedsaktøropfattelsen. Følgelig handler det i første række om at forstå Europaudvalgets aktiviteter i sammenhæng med partigrupperne og sekundært om at se arenaopfattelsen som et bedre alternativ til det formål end enhedsaktøropfattelsen, der altså i nogle sammenhænge har sin berettigelse.

For det tredje skal det på den baggrund understreges, at analysen ikke handler om partigrupperne, selv om de spiller hovedrollen i de følgende kapitler. Analysen handler heller ikke om de enkelte udvalgs- og gruppe-medlemmer. Jeg nævner det, fordi analysen primært fokuserer på Europaudvalgets aktiviteter – og dermed i sidste instans på adfærden hos partigruppernes udvalgsrepræsentanter, som jo er individer – og tillige søger at forstå udvalgsaktiviteterne ud fra den mening, som de har for det enkelte medlem selv. Analysens genstand er altså hverken partigrupperne eller de enkelte udvalgsmedlemmer, men Europaudvalget som sådan. Tilbage står så blot spørgsmålet om, hvordan analysen er disponeret – og hvordan den kan læses.

DISPOSITION – OG LÆSEVEJLEDNING

De aspekter ved Europaudvalget, som jeg har valgt at analysere, kan bedst beskrives gennem bogens struktur og kapitelinddeling. I harmoni med det forhold, at Europaudvalget som sådan er genstand for analysen, behandler størstedelen af substanskapitlerne, nemlig de næste fem kapitler, overvejende *institutionelle aspekter* ved udvalget. Det første af de fem kapitler (kapitel 3) indeholder dels en kort beskrivelse af Europaudvalgets forgænger, Markedsforhandlingsudvalget, dels en mere indgående karakteristik af Europaudvalget som udvalg i Folketinget baseret på en systematisk sammenligning med de andre stående udvalg i Folketinget; herefter analyseres Europaudvalgets underudvalg, som har været det politiske værksted for Europaudvalgets procedureberetninger, og i sammenhæng med analysen af underudvalget analyseres procedureberetningerne, der siden udvalgets oprettelse har reguleret udvalgets arbejds- og beslutningsgange og dets samspil med omgivelserne, herunder ikke mindst regeringssiden og fagudvalgene (kapitel 4); i de to

næste kapitler undersøges derfor først indholdet af procedureberetningernes regulering af udvalgets samspil med regeringssiden (kapitel 5) og bagefter samspillet med fagudvalgene (kapitel 6); som det sidste institutionelle aspekt ved udvalget ser jeg på udviklingen i den faktiske arbejdsdeling mellem Europaudvalget og fagudvalgene og på dens betydning for partigrupperne (kapitel 7).

Herefter tager jeg i kapitel 8 overvejende *aktøraspekter* op til behandling, nemlig de måder, hvorpå partigrupperne internt koordinerer det parlamentariske arbejde i sager om mandatgivning og i andre EU-sager.

I kapitel 9 er det så fortrinsvis *policy-aspekter* ved udvalget, som analyseres, idet kernen i Europaudvalgets aktiviteter – godkendelse af ministres forhandlingsoplæg på selve udvalgsmøderne – behandles; blandt andet undersøger jeg, hvordan udvalget træffer beslutninger i forbindelse med mandatgivning, og i hvilket omfang ministrenes forhandlingsoplæg går uændret gennem Europaudvalget.

Ved hjælp af de foregående kapitler analyseres så i kapitel 10 – og til dels også kapitel 11 – *magtaspekter* ved udvalget og partigrupperne set ud fra arenaperspektivet. Det bliver gjort ved først at vurdere udvalgets betydning som politisk instrument for partigrupperne og dernæst at vurdere udvalgets strukturelle betydning for magtrelationerne inden for partigrupperne.

Det ellefte og sidste kapitel rummer i lighed med kapitel 10 en magtdiskussion, men denne gang i form af en række overvejelser over, i hvilket omfang Europaudvalget som sådan kan siges at være et magtfuldt udvalg. Endvidere trækker kapitel 11 afslutningsvis nogle hovedresultater frem fra analyserne i de foregående kapitler, vurderer resultaternes relevans i forhold til både enhedsaktøropfattelsen og arenaopfattelsen og fremhæver sluttelig på nogle vigtige punkter arenaopfattelsens betydning for, hvordan man grundlæggende kan forstå Europaudvalget og dets aktiviteter som et forum for partigrupper (kapitel 11).

Kapitlerne 4, 7, 9 og 10 og til dels kapitel 3 og 8 behandler træk ved Europaudvalget, der mig bekendt ikke tidligere har været genstand for særlig megen politologisk forskning, og kaster i den forstand nyt lys over Europaudvalget. Kapitel 5 og 6 behandler derimod træk ved Europaudvalgets aktiviteter, nemlig Europaudvalgets beretninger, som andre har haft fingre i før mig. De to kapitler er af dokumentationshensyn i højere grad end de øvrige kapitler citattunge og kildebundne i forsøget på at få fremhævet og dokumenteret de træk ved beretningerne, der er væsentlige ud fra min synsvin-

kel. Jeg har her forsøgt at lette læsningen ved at kursivere de vigtigste dele af citaterne. Selv om bogen ikke er skruet tilfældigt sammen, men udgør et hele, står det dog under alle omstændigheder læseren frit for ved hjælp af indholdsfortegnelsen at koncentrere sig om de dele af bogen, som han eller hun finder mest relevante for egne formål. Men jeg lægger som sagt ud med i næste kapitel kort at se på Europaudvalgets institutionelle forgænger og dernæst forsøge at indfange, hvad Europaudvalget er for en størrelse som et udvalg i Folketinget.

NOTER

- 1 En enhedsaktør er en kollektiv social enhed, hvis adfærd principielt kan forstås og forklares ud fra intentioner. Sagt på mere upræcist og mere jævnt dansk er det en flerhed af personer, der generelt er i stand til at opstille politiske mål og tage midler i anvendelse for at realisere målene og i princippet formår at gøre det på samme måde som en enkelt person. En institution kan fastlægges som et sæt af normer og regler, som aktører interagerer med.
- 2 COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) er et samarbejde mellem de nationale parlamenter i EU-landene og ansøgerlandene samt Europa-Parlamentet. Samarbejdet udmønter sig væsentligst i halvårlige konferencer, som med de nationale parlamenters EU-udvalg i spidsen holdes på skift og typisk rummer diskussioner af de nationale parlamenters rolle og interesser i EU.
- 3 Uden at gøre krav på en udtømmende opregning kan nævnes: Christensen et al., 1994; T.K. Jensen, 1995; Laursen, 1995; Hegeland & Mattson, 1996; Arter, 1996; Fitzmaurice, 1996; Jensen, 1996; Mouritzen, 1997; Sidenius et al., 1997; Dosenrode, 1998; Damgaard, 1999; 2003; Rasmussen, 1999; Damgaard & Nørgaard, 2000; Nedergaard, 2000; 2002; Raunio & Wiberg, 2000; Danielsen, 2001; Laursen, 2001; Riis & Zepernick, 2001; Esmark, 2002; Hegeland, 2002; Holzhaecker, 2002; Riis, 2002; Sousa, 2002; Mouritzen, 2003.
- 4 Problemstillingen skal ikke forfølges her, men det vil være muligt at analysere en partigruppe som en arena for den pågældende gruppes enkelte medlemmer.
- 5 Det trækker i samme retning, at Europaudvalget – i modsætning til Folketingets partigrupper, der som dele af et politisk parti har et program eller nogle politiske grundholdninger, herunder også holdninger til EU – ikke som sådan har en formuleret holdning til EU, uanset at udvalget har veludviklede procedureregler for

behandling af EU-sager og kompetence til at træffe beslutninger på Tingets vegne i en del af sagerne. Man kunne så – hvilket ville være en misforståelse – argumentere for, at udvalget så i praksis må være mere positivt over for EU, fordi dets medlemmer dagligt er „sovset ind i EU-sager“. Resultater fra den eneste undersøgelse, der mig bekendt bevæger sig lidt ind på dette spørgsmål, tyder ikke på noget sådant (T.K. Jensen, 1995: 471).

EUROPAUDVALGET – ET STÅENDE UDVALG I FOLKETINGET¹

I dette kapitel kikker jeg på to forhold, som er væsentlige for at forstå, hvad Europaudvalget er for en størrelse. Først redegør jeg kort for Europaudvalgets institutionelle forhistorie i skikkelse af Markedsforhandlingsudvalget, som var forløber for Europaudvalget. Dernæst giver jeg en udførlig karakteristik af Europaudvalget som folketingsudvalg. Da det bedst kan gøres ved systematisk at sammenligne Europaudvalget med Folketingets øvrige stående udvalg, ser jeg derfor på forskelle og ligheder på fire hoveddimensioner: sammensætning, kompetence, mødeaktivitet og policy-område. Det vil i løbet af kapitlet stå klart, at Europaudvalget ikke alene er et stående udvalg, det er også et enestående udvalg i Folketinget: På den ene side har udvalget det fundamentale træk fælles med de øvrige udvalg, at det er sammensat af partigrupperepræsentanter; på den anden side skiller det sig ud med hensyn til kompetence, mødeaktivitet og policy-område. En oversigt sidst i kapitlet sammenfatter forskelle og ligheder mellem Europaudvalget og det typiske stående udvalg.

FRA MARKEDSFORHANDLINGSUDVALGET TIL MARKEDSUDVALGET (EUROPAUDVALGET)

Europaudvalget, som fra indførelsen i Folketinget af stående udvalg i oktober 1972 og frem til oktober 1994 hed Markedsudvalget,² havde fra 1961 en institutionel forgænger eller, hvis man skal være meget formalistisk, flere forgængere. Der var tale om udvalg, som Folketinget tilbagevendende nedsatte, og som derved i praksis kom tæt på at virke som ét stående udvalg. De – eller det – blev nedsat i kølvandet på Storbritanniens optagelsesforhandlinger til at følge regeringens forhandlinger om Danmarks optagelse i Det europæiske økonomiske Fællesskab. Udvalget fik ved hver nedsættelse det sjældent mundrette navn: Folketingets udvalg til at følge regeringens forhandlinger om Danmarks optagelse i Det europæiske økonomiske Fælles-

skab. Det blev omtalt både som Markedsforhandlingsudvalget og som Markedsudvalget. For ikke at forveksle udvalget med det senere Markedsudvalg (Europaudvalget) vil det her blive kaldt Markedsforhandlingsudvalget.

Markedsforhandlingsudvalget blev nedsat i anledning af en motiveret dagsorden, som i august 1961 blev vedtaget af et stort flertal i Folketinget under en forespørgsel til udenrigsministeren (Jens Otto Krag (S)). Forespørgslen var motiveret af en regeringsbeslutning, som gik ud på at søge dansk optagelse i Det europæiske økonomiske Fællesskab, dengang også omtalt som EF, Fællesmarkedet, EEC eller „de seks“ i modsætning til „de syv“, som EFTA blev kaldt.

Som en del af selve forespørgselsdebatten, der blev afholdt ved ekstraordinære møder i Folketinget den 3. og 4. august 1961, blev nedsat et udvalg. Et udvalgsflertal uden om SF'eren Aksel Larsen fremsatte på et oplæg fra den socialdemokratiske ordfører (Per Hækkerup) og dermed reelt på oplæg fra den socialdemokratisk-radikale regering herefter en betænkning og indstilling. Heri hed det:

Idet Folketinget tager udenrigsministerens redegørelse til efterretning, tiltræder Tingtet regeringens erklæring af 31. juli 1961 og godkender, at Danmark samtidig med Storbritannien retter henvendelse til Det Europæiske Økonomiske Fællesskab angående forhandlinger med henblik på Danmarks optagelse i dette sammen med Storbritannien i henhold til art. 237 i Rom-traktaten.

Tingtet tilslutter sig ligeledes, at forhandlingerne om en dansk optagelse sker under fuld hensyntagen til de øvrige EFTA-landes interesser.

Endvidere understreger Tingtet betydningen af et fortsat og udbygget nordisk samarbejde.

Endelig beslutter Tingtet at nedsætte et udvalg på 17 medlemmer og 17 stedfortrædere til at følge regeringens forhandlinger om Danmarks optagelse i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab.

Tingtet går dermed over til næste sag på dagsordenen (Folketingstidende, forhandlingerne, 1960-61, 2. samling: sp. 4785, fremhævet her).

I udvalgets betænkning og indstilling, der fremkom efter en god times afbrydelse af forespørgselsdebatten i Folketingssalen (Folketingstidende,

1960-61, 2. samling, tillæg B: sp. 1119) tilkendegav Aksel Larsen (SF) som eneste mindretal, at han – og dermed de i alt 11 SF-mandater, som han repræsenterede – ikke kunne stemme for udvalgsflertallets forslag til motiveret dagsorden. Han gav i stedet det nordiske samarbejde højere prioritet og ønskede, at der ikke blev taget noget regeringsinitiativ, før der var ført forhandlinger med de øvrige nordiske lande. Efter at mødet i Salen var blevet genoptaget, sluttede forespørgslen med en afstemning om udvalgsflertallets dagsordensforslag. Afstemningsresultatet i Folketingssalen var helt i harmoni med indstillingen fra udvalget, idet 11 stemte imod og 152 stemte for. Herefter sluttede mødet i Salen. 2 minutter senere, kl. 17.52, startede et nyt møde i Salen. Dette møde havde et eneste punkt på dagsordenen: nedsættelse af et udvalg til at følge regeringens forhandlinger om Danmarks optagelse i Det europæiske økonomiske Fællesskab (Folketingstidende, forhandlingerne 1960-61, 2. samling: sp. 4686 f. og 4821 f., jf. sp. 4673 ff.).

Markedsforhandlingsudvalget fik 17 medlemmer og 17 stedfortrædere og blev nedsat i starten af hver eneste folketingssamling frem til folketingsåret 1972-73 og hver gang med samme beslutningsgrundlag, vedtagelsen af den motiverede dagsorden af 4. august 1961. Op gennem 1960'erne holdt udvalget i de fleste folketingsår mellem 5 og 15 møder og heraf flere sammen med Det Udenrigspolitiske Nævn. I møderne deltog typisk de ledende ministre, stats- og udenrigsministrene samt skiftende handelsministre og involverede ressortministre med tilhørende embedsmænd. Markedsforhandlingsudvalgets medlemmer blev på møderne holdt orienteret om udviklingen i forhold til EFTA og „de seks“ og om optagelsesforhandlingerne, herunder det vanskelige forhandlingsforløb mellem Storbritannien og EF.

Ved den generelle overgang til stående udvalg kan man sige, at Markedsforhandlingsudvalget blev til Markedsudvalget (Europaudvalget). Den generelle overgang til stående udvalg kom ved starten af folketingsåret 1972-73, og Markedsudvalget blev et af de dengang 22 stående udvalg. Folketingsåret 1972-73 startede tirsdag den 3. oktober 1972. Dagen før, den 2. oktober 1972, havde 56.7 pct. af de stemmeberettigede og dermed et absolut flertal af vælgerne stemt ja til Danmarks indtræden i De Europæiske Fællesskaber, mens 32.9 pct. af de stemmeberettigede stemte nej (Folketinget efter valget, 1998: 274 f.). Tirsdag den 3. oktober 1972 blev også den dag, hvor den socialdemokratiske statsminister (Jens Otto Krag) med afstemningsresultatet som baggrund offentliggjorde sit ønske om at træde tilbage som statsminister.

I Folketingets forretningsorden fra 1972, der beskrev arbejdsområderne for de 22 stående udvalg, var Markedsudvalgets sagsområde beskrevet såle-

des: „Herunder hører sager om internationalt markedssamarbejde“ (FFO 1972: § 7, stk. 1, nr. 13). I modsætning til Det Udenrigspolitiske Nævn, som regeringen i henhold til grundloven (§ 19, stk. 3) er forpligtet til at rådføre sig med i sager af større udenrigspolitisk rækkevidde, blev Europaudvalgets (Markedsudvalgets) eksistens ikke grundlovsfæstet. Europaudvalget blev – dog ikke ved navns nævnelse – lovfæstet i den såkaldte tiltrædelseslov, hvori det meget kort hed:

Regeringen *underretter et af Folketinget nedsat udvalg* om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig (lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber, § 6, stk. 2, fremhævet her).

Her skal man hæfte sig ved to ting. Loven taler kun om, at „regeringen underretter“, hvilket binder regeringen mindre end eksempelvis at skulle „forelægge til godkendelse“. Og loven nævner ikke Europaudvalget (Markedsudvalget) ved navn. Den taler blot om „et af Folketinget nedsat udvalg“. Denne formulering er gængs, når et udvalg nedsat af Folketinget pålægges opgaver ved lov. Ved ikke at angive navnet på det pågældende udvalg i lovteksten kan Folketingets flertal ubundet af lovgivningen ændre i egne arbejds gange, herunder oprette eller nedlægge udvalg i Folketinget, og altså gøre det uden også at skulle ændre i eksisterende lovgivning. Selv om Markedsudvalget (Europaudvalget) med tilslutningen til en dansk indtræden i EF i sagens natur fik en anden opgave og kompetence end Markedsforhandlingsudvalget, var der på ét væsentligt punkt en meget høj grad af identitet mellem Markedsforhandlingsudvalget og Markedsudvalget: Ikke mindre end 16 af de 17 medlemmer af Europaudvalget (Markedsudvalget) var gengangere fra Markedsforhandlingsudvalget, og halvdelen af stedfortræderne var også gengangere (Folketingsårbog, 1971–72: 577 f.; Folketingsårbog, 1972–73: 46).

Partigruppernes medlemmer valgte med andre ord i vidt omfang at lade sig repræsentere i det nye Markedsudvalg af de gruppefæller, der gennem Markedsforhandlingsudvalget i forvejen havde beskæftiget sig med markedsspørgsmål, og som dermed havde oparbejdet en individuel viden og kompetence på området. Men herved bevæger jeg mig ind på Europaudvalgets sammensætning, som udgør det bedst tænkelige startsted for en karakteristik af Europaudvalget som et stående udvalg i Folketinget. Karakteristikken vil blive givet gennem en systematisk sammenligning af Europa-

udvalget med det „typiske“ fagudvalg³ langs nogle forskellige hoveddimensioner, nemlig mødeaktivitet, kompetence og beslutningsgange, policy-område og altså som den første: udvalgssammensætning.

UDVALGETS SAMMENSÆTNING

Europaudvalget har ét fuldstændig fundamentalt træk fælles med Folketingets 24 øvrige stående udvalg: Det består af repræsentanter for Folketingets partigrupper.⁴ I tabel 3.1 og 3.2 er derfor efter gruppestørrelse gengivet antallet og fordelingen af medlemmer og stedfortrædere på partigrupper og dermed udvalgets sammensætning ved starten af folketingsåret 2000-01 og efter folketingsvalget i november 2001.

Da et gruppemedlems arbejde med et udvalgsområde overhovedet ikke begrænser sig til udvalgsmøder alene, men bliver en del af gruppemedlemets løbende og daglige arbejdsopgaver både i og uden for Tinget, er parti-gruppens fastlæggelse af arbejdsområder og fordeling af ordførerskaber gennem besættelse af udvalgsposter vigtig for det enkelte gruppemedlem. Her som i så mange andre arbejdssammenhænge glider arbejdet lettest, hvis det pågældende gruppemedlem også selv finder arbejdet interessant. Det er derfor heller ikke ligegyldigt, om et gruppemedlem kommer til at beskæftige sig med forsvarspolitik, hvis vedkommende havde håbet på at komme til at arbejde med EU-politik. Derfor er det også af betydning, hvordan partigrupperne besætter udvalgsposterne og dermed fastlægger sammensætningen af udvalgene.

Udvalgssammensætningen i de stående udvalg fastlægges inden for de valgforbund, som partigrupperne – normalt fordelt efter venstre fløj og højre fløj – indgår efter hvert folketingsvalg. Herudfra bestemmes antallet af medlemspladser til de normalt to valgforbund efter et matematisk fordelingsprincip. Derefter forhandler partigrupperne, repræsenteret ved gruppeformændene, inden for hver sit valgforbund om fordelingen af medlemsposter, og de forhandler mellem valgforbundene om formands- og næstformandsposterne i udvalget, hvor det største valgforbund har et stort ord at skulle have sagt. Grupperne udpeger normalt også 1-2 stedfortrædere for gruppens medlemmer. Her er det almindeligt, at der i Europaudvalget tages hensyn til de mindste partigrupper, så alle partigrupper er repræsenteret i Europaudvalget. Efter Folketingsvalget i november 2001 har Kristeligt Folkeparti således haft en stedfortræderpost i udvalget og indgår på den måde i flertalsdannelsen, når der tages stilling til forhandlingsoplæg.

TABEL 3.1.

Europaudvalgets sammensætning på partigrupper efter gruppestørrelse og gruppens mandattal inkl. eventuelle nordatlantiske mandater, primo oktober 2000

	S	V	KF	SF	DF	CD	RV	EL	KRF	I ALT
Medlemmer	5	4	3	1	1	1	1	1	0	17
Stedfortrædere	2	2	2	1	1	0	1	1	1	11
Gruppens mandattal	64	43	16	13	10	8	7	5	4	170

TABEL 3.2.

Europaudvalgets sammensætning på partigrupper efter gruppestørrelse og gruppens mandattal inkl. eventuelle nordatlantiske mandater, december 2001

	V	S	DF	KF	SF	RV	KRF	EL	I ALT
Medlemmer	5	5	2	2	1	1	0	1	17
Stedfortrædere	2	2	2	1	1	1	1	1	11
Gruppens mandattal	55	52	22	16	12	9	4	4	174

Når forhandlingerne mellem partigrupperne inden for valgforbundene om fordelingen af medlemspladserne er overstået, står den enkelte partigruppe med et givet antal udvalgspladser. Herefter afgøres det i grupperne, hvem der skal repræsentere gruppen i Europaudvalget og de øvrige udvalg. Selv om det hænder, at et gruppemedlem af sin gruppeledelse bliver presset ind i et udvalg eller måske ligefrem bliver båret skrigende ind i udvalget, bestemmes udvalgsmedlemskab først og fremmest af, om medlemmerne selv er interesserede i at komme i bestemte udvalg.

Her har en undersøgelse fra begyndelsen af 1990'erne blandt MF'erne givet meget stærke indicier for Europaudvalgets status som værende det uden sammenligning mest eftertragtede udvalg at sidde i med Finansudvalget på en lige så klar andenplads. Undersøgelsen viste, at ni tiendedele (89 pct.) eller 25 af Europaudvalgets 28 medlemmer og stedfortrædere gav netop Europaudvalget første prioritet i vigtighed i forhold til de andre udvalg, som MF'erne i Europaudvalget ellers var placeret i. For de dengang atten fagudvalg under ét anså i gennemsnit en femtedel af et fagudvalgs medlemmer og stedfortrædere det pågældende udvalg for det vigtigste. Til forskel herfra gjorde den høje prioritering, som Europaudvalgets medlemmer og stedfortrædere gav Europaudvalget, sig gældende på tværs af partiskel (Jensen, 1995: 61 f.).

En forespørgsel i vinteren 2001-02 til de to største partigrupper, Venstre og Socialdemokratiet, som efter valget i november 2001 tilsammen havde ca. 60 pct. af MF'erne som medlemmer, pegede i retning af, at forholdene nok har ændret sig lidt. Europaudvalget var i forbindelse med udvalgskabalerne ganske vist fortsat et populært udvalg, men i ingen af grupperne dog det meste søgte udvalg.⁵

Undersøgelsen fra begyndelsen af 1990'erne angav også, at Europaudvalget i sin sammensætning havde endnu et træk fælles med fagudvalgene: Der var i udvalget en relativ overvægt af personer kendetegnet ved en eller anden form for ekspertise inden for udvalgets arbejdsområde, typisk i form af tidligere arbejde eller hverv inden for Europaudvalgets område. Det kunne eksempelvis være hverv i Europabevægelsen, medlemskab af Europa-Parlamentet eller job som EF-rådgiver. Undersøgelsen, der i så henseende bekræftede forskningsresultater helt tilbage til den generelle overgang til stående udvalg i folketingsåret 1972-73 (Damgaard, 1977: 158-159) viste, at en partigruppens medlemmer og ledelse er tilbøjelige til at udnytte en relativ ekspertise hos gruppens medlemmer, når gruppen skal besætte sine udvalgsposter. For Europaudvalgets vedkommende gav det sig udslag i, at der i udvalget sad tre gange så mange „eksperter“ (39 pct.), som man havde kunnet forvente, hvis udvalgspladserne var blevet fordelt ved lodtrækning blandt partigruppernes medlemmer (Jensen, 1995: 72). For de atten fagudvalg under ét var overrepræsentationen af personer med tidligere tilknytning til det pågældende udvalgsområde det dobbelte (41 pct.) af, hvad man havde kunnet forvente (21 pct.), hvis udvalgspladserne også her var blevet fordelt ved lodtrækning (Jensen, 1995: 69).

Undersøgelsen viste også, at denne tendens til overrepræsentation af partigruppernes eksperter i udvalgene, hvor groft sagt lærerne sidder i Uddannelsesudvalget, officererne i Forsvarsudvalget, juristerne i Retsudvalget og altså EU-kenderne i Europaudvalget osv., også slog igennem på anden vis og gjorde det endnu mere markant. Begrænsede man sig nemlig til ikke at se på alle medlemmer og stedfortrædere i et udvalg, men kun på de personer i udvalgene, der på deres partigrupperes vegne havde størst ansvar for udvalgsområdet, nemlig ordførerne på området, altså de retspolitiske ordførere, trafikordførerne, EU-ordførerne etc., forstærkedes tendensen til overrepræsentation af personer med relativ ekspertise (Jensen, 1995: 139). Undersøgelsen pegede med andre ord i retning af, at partigruppernes medlemmer som led i den arbejdsdeling, som de stående udvalg afstedkommer inden for grupperne, er tilbøjelige til at besætte udvalgsposterne i almindelighed og

ordførerposterne i særdeleshed med personer med særlig viden eller ekspertise på det pågældende udvalgsområde.

I lyset af, at undersøgelsen jo bekræftede forskningsresultater tilbage fra 1970'erne, er der grund til at tro, at både Europaudvalget og fagudvalgene også i dag præges af en overrepræsentation af eksperter på de forskellige udvalgsområder. Spørger man, hvorfor det skulle forholde sig sådan, er svaret i sig selv ikke overraskende. Man kan hverken fortænke partigruppernes medlemmer i at forsøge på at komme til at beskæftige sig med udvalg og sager, hvor de har en særlig forhåndsviden om og interesse i sagsområdet, eller i løbet af arbejdet med et udvalgsområde at oparbejde en større viden om udvalgsområdet. Det har jo alt andet lige den fordel, at de skal bruge mindre tid på at sætte sig ind i sagerne, hurtigere kan tage politisk stilling til dem og dermed bliver mindre afhængige af eventuelt at skulle spørge andre til råds om de sager, som de ikke helt kan gennemskue.

Sammensætningen af Europaudvalget i forhold til det typiske fagudvalg er imidlertid også interessant på andre væsentlige punkter. Europaudvalget er nemlig et „tungere“ udvalg end det typiske fagudvalg. En nylig undersøgelse viste, at Europaudvalget sammen med Finansudvalget i højere grad end langt størsteparten af fagudvalgene er relativt overbefolket med ledelsesrepræsentanter fra de vigtigste ledelsesposter i partigrupperne (grufformand, næstformand og politisk ordfører). Mere præcist var gennemsnittet af sådanne ledelsesrepræsentanter i fagudvalgene 3,2, mens det tilsvarende tal for Europaudvalget var ikke mindre end 6. Det kun blev „overgået“ af Retsudvalget som eneste fagudvalg og af Finansudvalget, hvori sad henholdsvis syv og hele ni ledelsesrepræsentanter (Jensen, 2002: 76). Også dette undersøgelsesresultat er helt på linje med tidligere resultater (Damgaard, 1977: 155; Arter, 1995: 115). Det større indslag af gruppeledelsesrepræsentanter i Europaudvalget betyder, at der i højere grad end i det typiske fagudvalg sidder grupperepræsentanter, hvis legitimitet som udgangspunkt er større end menige gruppemedlemmers. De kan derfor i udvalgssammenhænge bedre træffe beslutninger og fremsætte synspunkter, som er dækkende for deres respektive grupper. Derfor vil der typisk også være større politisk tyngde i de tilkendegivelser, som de fremkommer med på deres gruppers vegne. Konsekvensen heraf er, at Europaudvalget bliver et politisk „tungere“ udvalg.

Endelig er der, når man sammenligner sammensætningen af Europaudvalget med det gennemsnitlige fagudvalg, to andre vigtige forskelle, som også er værd at holde sig for øje. Den ene forskel er, at Europaudvalget har en

langt mere rodfæstet tradition for at have underudvalg. I de senere år har flere af fagudvalgene og Udvalget for Forretningsordenen også fået underudvalg. Disse underudvalg har imidlertid ikke haft samme grad af permanens som Europaudvalgets underudvalg. Europaudvalgets underudvalg består normalt af udvalgets formand og én repræsentant for hver partigruppe, sædvanligvis gruppens EU-ordfører. Det er typisk denne personkreds med udvalgsformanden i spidsen, der er involveret i udarbejdelsen af Europaudvalgets mange beretninger.

Den stærkere tradition for underudvalg i Europaudvalget kan man modstille den anden væsentlige forskel mellem Europaudvalget og for den sagskyld ikke blot fagudvalgene, men også de øvrige stående udvalg: Europaudvalget har i de senere år haft en større, løbende udskiftning af medlemmer og stedfortrædere i løbet af folketingsåret (Årbog & Registre, 1998–99: 570 ff.; 1999–2000: 680 ff.; 2000–01: 707) end de øvrige udvalg. Sådanne udvalgsudskiftninger kan partigrupperne foretage i alle udvalg, for eksempel hvis et af gruppens medlemmer eller stedfortrædere er syg eller gravid, eller hvis et andet gruppe medlem har bedre forudsætninger for eller stor interesse i at følge en bestemt sag. Dermed bliver udvalgsudskiftninger også en måde, hvorpå en gruppes medlemmer kan koordinere det parlamentariske arbejde, hvis gruppens medlemmer ønsker midlertidigt at fravige det faste arbejdsdelingsmønster, som udvalgene afstedkommer (jf. kapitel 8). Midlertidige udvalgsudskiftninger fra partigruppernes side indebærer typisk også, at „indskiftede“ på deres respektive gruppers vegne tager sig af en bestemt sag og dukker op, når sagen er på dagsordenen for udvalgs møderne i det pågældende udvalg, in casu Europaudvalget. Hermed kommer mødeaktiviteterne ind som den anden dimension i sammenligningen med det typiske fagudvalg.

UDVALGSMØDERNE

Også hvad angår udvalgs møderne, er der forskelle mellem afholdelsen og afviklingen af Europaudvalgets møder og møderne i det gennemsnitlige fagudvalg. Europaudvalget er normalt det mest mødeintensive udvalg. Folketingsåret 2000–01 var ingen undtagelse, idet Europaudvalget med 44 udvalgs møder havde det højeste antal møder (Årbog & Registre, 2000–01: 25). Til sammenligning lå gennemsnittet for de atten fagudvalg på 24 møder med Miljø- og Planlægningsudvalget og Kirkeudvalget som yderligheder med henholdsvis 40 og 6 udvalgs møder (Årbog & Registre, 2000–01: 25).

Helt i harmoni med dette forhold viser en nylig undersøgelse, at Europaudvalget fra 1972-73 til 1997-98 tegnede sig for en overproportional andel af møderne i de stående udvalg. En forholdsmæssig andel af møderne tilsiger, at Europaudvalget skulle afholde 4-5 pct. af møderne. Europaudvalget tegnede sig imidlertid for mellem 5 og 11 pct. af møderne fra 1972-73 til 1997-98 og med hovedtendens mod en voksende andel i sidste halvdel af perioden (Damgaard & Nørgaard, 2000: 43).

Med hensyn til den tidsmæssige placering af udvalgmøderne har alle Folketingets stående udvalg et eller eventuelt to forhåndsfastlagte mødetidspunkter om ugen. Udvalgmøderne ligger på tirsdage, onsdage eller torsdage, som er de dage, hvor der i Folketingets mødeuger typisk er møder i Folketingssalen og derfor også gerne er gruppemøder og udvalgmøder. Europaudvalget skiller sig her ud fra de øvrige udvalg ved, at dets ordinære møder normalt ligger på fredage – kl. 11, hvis der møde i Salen, og kl. 10, hvis der ikke er. Det indebærer, at Europaudvalgets medlemmer er i Tinget på dage, hvor deres gruppefæller i fagudvalgene ikke nødvendigvis er i huset. Det ligger heri også, at Europaudvalgets møderytme som nævnt primært er bestemt af møderytmen i EU og Ministerrådet, idet der gerne er rådsmøder ugen efter Europaudvalgets fredagsmøde. Endvidere skiller udvalget sig her ud ved, at der også typisk er et vist tidspres knyttet til fredagsmøder forud for rådsmøderne, så ministre, eventuelt med hjælp fra de medbragte embedsmænd, forventes at kunne svare på spørgsmål og få skabt politisk afklaring direkte under mødet som led i den mundtlige forhandling. I det omfang der er et generelt tidspres på sager i fagudvalgene, ligger det typisk i december forud for juleferien, hvor mange lovforslag skal træde i kraft i det nye år, og i maj op til grundlovsdag, hvor Tinget går på „sommerferie“. Dermed skiller Europaudvalget sig også ud med hensyn til udvalgmødernes placering i forhold til Folketingets møderytme hen over året. Mens perioden fra kort før grundlovsdag og til et stykke efter den første tirsdag i oktober normalt er en mere død periode i de fleste fagudvalg, er der her møder i Europaudvalget i konsekvens af EU's rytme. Møderytmen i forbindelse med de halvårslige skift af formandskab gør, at der typisk også er flere ministerforelæggelser af diverse rådsmøder og dermed også er mere travlt på møderne i Europaudvalget mod slutningen af formandskabsperioderne. Normalt er kun august, hvor EU holder ferie, en mødedød periode for Europaudvalgets medlemmer.

Mødelængden opgøres normalt ikke i udvalgene, men en tidligere undersøgelse viste, at i folketingsåret 1992-93 var det i gennemsnit kun ca. 4 pct. af

møderne i fagudvalgene, som varede mere end 2 timer. For Europaudvalgets vedkommende var den tilsvarende procentandel ikke mindre end 44 (Jensen, 1995: 109). Og Europaudvalgets møder er næppe blevet kortere siden da. En skønmæssig angivelse fra udvalgets sekretariat anslår, at den normale mødelængde er vokset gennem 1990'erne (Jacobsen, 2001: 24). Tendensen til længere møder er dog omvendt også blevet søgt imødegået i de allerseneste år i forbindelse med planlægningen af møderne.⁶ Det hender også, at møderne får en længde, så der til udvalgets medlemmer bliver bestilt håndmadder (jf. kapitel 1), hvilket ikke er hverdagskost ved de øvrige udvalgs møder! Det forhold, at EU's rytme i langt højere grad styrer Europaudvalgets møderytme og mødeaktiviteter, betyder altså, at udvalgets medlemmer får en anden og mere belastende arbejdsrytme og mødeaktivitet end deres kolleger i fagudvalgene, hvis møder for det meste ikke følger EU's rytme.

Til trods for den arbejdsmæssige belastning, der er forbundet med at sidde til møder i Europaudvalget, viste en undersøgelse fra folketingsåret 1992-93, at det gennemsnitlige deltagerantal for Europaudvalgets vedkommende lå på godt 14, mens det tilsvarende tal for fagudvalgene var omkring 10 (Jensen, 1995: 119).

Også andre aspekter ved mødedeltagelsen gør Europaudvalget forskelligt fra fagudvalgene og Folketingets øvrige udvalg. Således er der normalt 4-6 deltagere fra Folketingets administration med til møderne, primært ansatte fra udvalgets sekretariat og EU-konsulenten, men også ansatte fra fagudvalgene og som noget relativt nyt fra Folketingets EU-Oplysning kan være blandt deltagerne. Til sammenligning er det normale i et fagudvalg 1-2 udvalgssekretærer.

Det større fremmøde af embedsmænd fra Folketinget afspejler det forhold, at Europaudvalget i sammenligning med fagudvalgene og de øvrige udvalg har en langt stærkere administrativ betjening. Til fagudvalgene er normalt knyttet én sekretær, men enkelte udvalg, blandt andet Skatteudvalget og Erhvervsudvalget, har to udvalgssekretærer. Den betjening, som det typiske fagudvalg har i dag, skal man tilbage til 1980'erne for at finde for Europaudvalgets (Markedsudvalgets) vedkommende. Her var der én udvalgssekretær og én overassistent, som udgjorde EF-sekretariatet (Folketingets lokaltelefonbog, 1980: 9). Siden da er EU-administrationen i Folketinget vokset. I 1990 var der en udvalgssekretær, en EU-konsulent, en referent, og to overassistenter, som tilsammen var organiseret i „EF-sekretariatet“ (Folketingets lokaltelefonbog, 1990: 18). I foråret 2002 var der et EU-sekre-

tariat med en selvstændig chef og en organisering i fire enheder. Den første enhed er Europaudvalgets sekretariat med knap 10 ansatte inkl. en referent, som blandt andet står for den egentlige udvalgsbetjening af både udvalget og underudvalget. Den omfatter blandt andet det krævende arbejde med ajourføring og udsendelse af de løbende versioner af udvalgets dagsordener med opdaterede bilagsreferencer samt udsendelse af ministerielle grundnotater og samlenotater til udvalgsmedlemmerne. Folketingets faste repræsentant og en stagiaire, der blandt andet gennem info-noter „rapporterer hjem“ til udvalget fra Bruxelles om relevante sager fra en dansk synsvinkel, er også en del af sekretariatet. Den anden enhed er EU-konsulenten med 4 ansatte, der med EU-konsulenten i spidsen blandt andet laver analyser af direktivforslag og aktuelle problemstillinger efter udvalgsmedlemmernes behov. Den tredje enhed er det midlertidige EU-konventssekretariat, der i overensstemmelse med sit navn beskæftiger sig med EU-konventet, med ca. 5 medarbejdere, hvoraf de fleste dog er på deltid. Den fjerde og sidste enhed er EU-Oplysningen med 5-6 medarbejdere og et tilsvarende antal studenter, som fortrinsvis betjener offentligheden, men i stigende grad også opsøges af MF'er. Holder man studentermedhjælpen ude af billedet, er der alt i alt tale om en lille snes medarbejdere, idet flere af de ansatte er tilknyttet to forskellige organisatoriske enheder (Folketingets lokaltelefonbog, april 2002). Selv når man ser bort fra de medarbejdere, hvis arbejdsopgaver ikke er direkte udvalgsorienterede, har intet andet udvalg i Folketinget en tilsvarende administrativ betjening. Finansudvalget kommer tættest på med omkring 4 medarbejdere.

I forlængelse heraf er det en fast arbejdsopgave og et fuldtidsjob for referenten i Europaudvalgssekretariatet at tage referater fra møderne, idet forhandlingerne om og formuleringen af forhandlingsmandaterne er mundtlig, uanset at diskussionen herom i vidt omfang sker på grundlag af forhåndstilsendte notater. Referattagningen, der har fundet sted siden 1984, er et andet særtræk i forhold til fagudvalgene, idet der ikke tages referater fra de ordinære udvalgmøder. Det eneste udvalg foruden Europaudvalget, hvor der tages referater fra de ordinære møder, er Udvalget for Forretningsordenen.

Endvidere er også regeringssiden, når ministre er i samråd, fast repræsenteret med en embedsmand fra Statsministeriet og en embedsmand fra Udenrigsministeriet, hvor sidstnævnte tager referater til brug for regeringssiden. Noget sådant er bestemt heller ikke gængs praksis i de øvrige udvalg. Her er der normalt kun ministerielle embedsmænd til stede, hvis ministre vælger at

have dem med til samråd. Derimod er ministrene, som møder op til samråd i Europaudvalget, normalt altid ledsaget af embedsmænd med specialindsigt i de sager, som er til behandling i udvalget. Og der er gennemgående langt flere embedsmænd, som går med „deres“ minister ind til samråd i Europaudvalget, end tilfældet er i fagudvalgene.⁷

Herudover er der i forbindelse med ministres samråd i henholdsvis Europaudvalget og fagudvalgene yderligere tre markante forskelle ved mødeaktiviteten. For det første er antallet af samråd i Europaudvalget langt højere end i de øvrige udvalg. I folketingsåret 2000-01 var antallet af samråd i Europaudvalget 175 og i det gennemsnitlige fagudvalg 32,5, med Miljø- og Planlægningsudvalget og Kirkeudvalget som yderpunkter med henholdsvis 137 og 6 samråd (Årbog & Registre, 2000-01: 25). Også dette billede af Europaudvalgets placering i forhold til fagudvalgene er helt på linje med tidligere undersøgelsesresultater (Damgaard & Nørgaard, 2000: 43).

Hermed kommer den anden forskel ved møderne frem, idet langt størsteparten af samrådene i Europaudvalget sker på ministrenes initiativ. Selv om fagministrene i stigende grad er begyndt at komme til samråd i fagudvalgene forud for samrådene i Europaudvalget, er langt de fleste af samrådene i fagudvalgene ordinære samråd. Det vil sige, at det formelt er udvalget, men reelt et oppositionsmedlem, der typisk vil have ministeren i samråd. I nok mere end 95 pct. af de ordinære samråd er det udvalgsmedlemmer fra oppositionens partigrupper, der anvender udvalget som instrument til at få ministre i samråd (jf. Jensen, 2002: 159). Formålet hermed vil ofte være at belyse en sag eller komme i kritisk dialog med ministeren om et emne, der er aktuelt i medierne. Det sker også i Europaudvalget, at udvalgsmedlemmer kalder en minister i samråd på samme måde som ved almindeligt samråd i et fagudvalg (jf. kapitel 1). Imidlertid sker de fleste samråd i Europaudvalget – i folketingsåret 2000-01 formentlig omkring 70 pct. (Årbog & Registre, 2000-01: 25) – på ministrenes eget initiativ i modsætning til den typiske praksis i fagudvalgene, hvor et oppositionsmedlem normalt tager initiativet.

Her kommer den tredje møderelaterede forskel ind i forhold til et typisk fagudvalg. Samråd i Europaudvalget har ganske vist det træk fælles med samråd i fagudvalgene, at det først og fremmest er oppositionspartiernes udvalgsmedlemmer, som er de aktive, når ministre skal svare på spørgsmål. Men Europaudvalgets kompetence og dermed kompetencen hos udvalgets medlemmer rækker i praksis langt videre end fagudvalgenes kompetence, hvilket er den tredje hoveddimension i karakteristikken af Europaudvalget.

KOMPETENCEN OG BESLUTNINGSGANGENE

Europaudvalget skiller sig ud fra fagudvalgene ved i praksis at være udstyret med beslutningskompetence på Folketingets vegne, når det gælder kernen i udvalgets arbejde, nemlig godkendelse af forhandlingsoplæg. Forud for råds-møder møder ministre op i udvalget med et forhandlingsoplæg, som, hvis det ikke forkastes af et flertal i udvalget, kan gå ud på at give ministeren mandat til på et efterfølgende rådsmøde at tilslutte sig et direktivforslag. Efterfølgende er Danmark forpligtet til at implementere direktivet i dansk lovgivning. Sker det ved, at den pågældende minister fremsætter lovforslag i Folketinget, hvilket dog er undtagelsen mere end reglen, da de fleste direktiver implementeres administrativt, vil det være i det relevante fagudvalg og ikke i Europaudvalget, at lovforslaget kommer til udvalgsbehandling.

Normalt bliver langt over 95 pct. af de lov- og beslutningsforslag, som Folketinget behandler, sendt til udvalgsbehandling efter forslagens 1. behandling i Folketingssalen, uanset om de udmønter direktiver eller ej. Folketingsåret 2000-01 var ingen undtagelse, idet 98 pct. af de i alt 441 lov- og beslutningsforslag blev henvist til udvalgsbehandling (Årbog & Registre, 2000-01: 15, 17 og 24). Når et fagudvalg efter endt udvalgsbehandling sender forslaget videre til 2. behandling i Folketingssalen, sker det i form af en udvalgsbetænkning. Udvalgsbetænkningen indeholder typisk de politiske indstillinger, groft sagt holdninger for eller imod forslaget, som partigruppernes udvalgsmedlemmer kommer med i betænkningen på deres respektive grupper vegne.

Udvalgsmedlemmernes partibetingede politiske indstillinger er normalt handlet af internt i deres grupper, så de har gruppen i ryggen. Det viser sig efterfølgende ved, at partigruppernes medlemmer næsten altid udviser partidisciplin og stemmer i harmoni med den politiske indstilling i betænkningen. Selve proceduren med udvalgsbehandling, udvalgsbetænkning og politiske indstillinger til Folketingssalen godtgør imidlertid i sig selv, at fagudvalgene ikke har nogen selvstændig beslutningskompetence på Tingets vegne. Fagudvalgene er kun udstyret med en indstillingsret i forhold til Tinget. I modsætning hertil kommer partigruppernes repræsentanter i Europaudvalget ikke med indstillinger til Salen på gruppernes vegne, hvorefter den endelige beslutning træffes i Salen. Europaudvalgets medlemmer forvalter gruppens stemmer og træffer beslutninger om forhandlingsoplæg på møderne. Derved har Europaudvalget og dets medlemmer altså i praksis en kompetence, som kan sidestilles med Folketingets lovgivningskompetence.⁸

Det er i lyset af Europaudvalgets kompetence, at man må se to vigtige forskelle i beslutningsgangene mellem Europaudvalget og det typiske fagudvalg. Når et fagudvalg træffer beslutning for eksempel om afgivelse af en betænkning, bygger flertalsdannelsen i udvalget i den forbindelse på antallet af medlemmer fra hver partigruppe i udvalget. Har en partigruppe mere end ét medlem af udvalget, er det almindeligt, at den tilstedeværende tæller for det antal stole, som gruppen har i udvalget. En enkelt tilstedeværende socialdemokrat eller Venstremænd kan altså godt tælle for 5 af udvalgets 17 stemmer (jf. tabel 3.2). Sådan gøres stemmerne normalt også op i Finansudvalget, hvor det bortset fra nogle få undtagelsessituationer også er „udvalgsstolene, der tæller“. Men for Europaudvalgets vedkommende tælles der ikke stole i udvalget i forbindelse med godkendelse af forhandlingsoplæg. Når Europaudvalget træffer beslutninger i forbindelse med mandatafgivelser, og formanden drager sin „formandskonklusion“ (jf. kapitel 1) og konstaterer, om der er flertal imod en ministers forhandlingsoplæg, opgøres flertallet ved at sætte partigrupperrepræsentanterne i forhold til antallet af stole i Folketingssalen og ikke i udvalget. Så både ved betækningsafgivelser i fagudvalgene og ved stillingtagen til forhandlingsoplæg i Europaudvalget tælles der hoveder. I Europaudvalget er det imidlertid „hovederne i Folketingssalen“ og ikke „hovederne i udvalget“, der tæller!

Europaudvalgets beslutningsform er her parallel til det danske princip om negativ parlamentarisme, hvorefter en regering ikke må have et flertal i Folketinget imod sig i kabinetsspørgsmål. Overføres princippet om negativ parlamentarisme til mandatafgivelsen i Europaudvalget, bliver der tale om et parlamentarisk koordinationsprincip. Ved at „tælle stolene i Salen“ og ikke i udvalget, minimeres risikoen for, at en minister – som jo typisk er medlem af en mindretalsregering – får ja i Europaudvalget til i Rådet at tilslutte sig et direktivforslag og nej i Folketingssalen, hvis det efterfølgende skal implementeres med Folketingets medvirken. Det betyder også, at partigrupper, som kun har en repræsentant på en stedfortræderplads i Europaudvalget, typisk indgår i beslutningsprocessen, fordi deres mandater i Salen kan være udslagsgivende. Her vil det under betækningsafgivelser i et fagudvalg kun være udvalgsmedlemmer og ikke stedfortrædere, der ifølge forretningsordenens bestemmelser (FFO, 2001: § 8, stk. 4) kan deltage i udvalgsbeslutninger.

Den anden forskel mellem Europaudvalgets og fagudvalgenes beslutningsgange knytter sig til fraværende medlemmers betydning for flertalsdannelsen ved stillingtagen til forhandlingsoplæg. Her har det i Europa-

udvalget i forbindelse med mandatafgivelsen normalt været gængs praksis, at fraværende medlemmer regnes som støtter for ministerens forhandlingsoplæg. Det er helt parallelt til praksis i Finansudvalget, hvor et fraværende finansudvalgsmedlem regnes som støtte for en ministers aktstykkeansøgning.⁹ I fagudvalgene findes ikke en praksis som i Finansudvalget og Europaudvalget. Er en partigruppe ikke repræsenteret på et fagudvalgsmøde, vil det eller de fraværende udvalgsmedlemmer normalt ikke blive taget til indtægt for en bestemt holdning eller regnet som politisk støtte for regeringen. Konsekvensen af, at „den tomme stol tæller“ i Europaudvalget og for dens sags skyld også Finansudvalget, er blandt andet, at det bliver umuligt at „lamme“ udvalget i denne type af sager. Det ville kunne gøres ved, at et flertal udebliver fra et møde i udvalget, som så ikke længere ville være beslutningsdygtigt. En sådan taktisk manøvre ville typisk kunne ramme en mindretalsregering, idet regeringspartigruppernes udvalgsmedlemmer normalt vil være i mindretal i udvalget.¹⁰ Det er også klart, at en beslutningsform, hvor fravær regnes for støtte til regeringen, i højere grad tilskynder de partigrupperrepræsentanter, hvis holdninger går imod en ministers – og de er ikke overraskende at finde på oppositionssiden og især på fløjene – til at komme til udvalgsmøderne. Det gælder så meget desto mere, som forhandlingsformen i Europaudvalget er mundtlig, og en ministers forhandlingsoplæg i princippet først kendes af udvalgsmedlemmerne – i praksis oppositionsordførerne – når det formuleres under selve mødet. Selv om det derved er muligt at støtte regeringens politik ved at blive væk fra møderne, er mødedeltagelsen i Europaudvalget sandsynligvis højere end i de øvrige udvalg.

Endelig er der i forbindelse med Europaudvalgets kompetence endnu to vigtige forskelle mellem Europaudvalget og det typiske fagudvalg. Europaudvalget har for det første en højere grad af institutionel autonomi. Det gælder ikke blot derved, at udvalget i praksis har kompetence på Tingets vegne; det viser sig også ved, at Europaudvalget er det udvalg i Folketinget, hvor udvalgsmedlemmerne har og har haft størst indflydelse på udviklingen i udvalgets kompetence, procedurer og generelle relationer til omgivelserne. Det er primært kommet til udtryk i Europaudvalgets hidtil 32 beretninger, som – uanset at regeringen her har en kraftig finger med i spillet – for størstedelens vedkommende regulerer udvalgets kompetence, procedurer, arbejds gange og generelle relationer til omgivelserne.

For det andet er der også en forskel af mere uhåndgribelig karakter mellem Europaudvalget og fagudvalgene, selv om den er svær at dokumen-

tere. Forskellen må primært forklares i lyset af udvalgets kompetence, men må også ses i sammenhæng med andre faktorer. I de fleste udvalg kan spores en mere eller mindre distinkt „udvalgskultur“ og tendens til „udvalgshævdelse“, hvilket måske også kan benævnes „institutionel patriotisme“ (Damgaard, 1987: 285; 2001: 107; jf. Jensen, 1995: 25 og Hansen 1985: 210). Den kan blandt andet give sig udslag i, at et udvalgs medlemmer på tværs af partiskel normalt rykker tættere sammen i sager, der angår udvalgets beslutningsautonomi, informationsniveau, sekretariatsbetjening samt ministres og ministeriers manglende servicering af udvalget mv. Denne udvalgshævdelse er formentlig stærkere i Europaudvalget, og for den sags skyld også i Finansudvalget, end i fagudvalgene (jf. Damgaard, 1987: 285). Begge udvalg kan i en ministers øjne derfor godt tage sig lidt mere „skræmmende“ ud de første gange, ministeren skal i samråd. I både Europaudvalget og Finansudvalget understøttes fænomenet først og fremmest af udvalgenes kompetence i den forstand, at et flertal jo, hvis det går galt for en minister, umiddelbart kan blokere en ministers forhandlingsoplæg henholdsvis ministerens aktstykke. Og for begge udvalgs vedkommende understøttes fænomenet også af, at udvalgene typisk har en tungere bemanding i form af et højere indslag af ledende grupperrepræsentanter.

Herudover kan særlige forhold medvirke til at gøre Europaudvalget mere „frygtindgydende“ for en minister end det typiske fagudvalg:

- Der er næsten altid ministerielle embedsmænd med inde til udvalgmøderne og dermed flere „tilskuere“, der kan vurdere, hvordan ministeren klarer sig, hvilket også er med til at gøre møderne mere formelle.
- Så godt som alt, hvad en minister siger, bliver taget til referat, så bordet fanger i den forstand, at en minister, der konfronteres med sine tidligere udtalelser, dårligt vil kunne trække i nødbremsen ved at sige: „Jeg må være blevet misforstået. Det mener jeg bestemt ikke at have sagt“.
- Udvalgets medlemmer rejser sig ikke, når ministeren kommer ind.
- Udvalgets medlemmer er, i det mindste hvis de har et par år på bagen, og hvis ministeren er relativt ny, godt hjemme i EU's beslutningsprocedurer og vil ofte i de sager, som er gengangere, have fulgt deres forløb i forvejen.
- Ministre forventes som udgangspunkt selv at kunne svare, eventuelt med embedsmænds hjælp, på spørgsmål under selve mødet.
- Og endelig vil en del af personkredsen i udvalget ikke være den for en fagminister mere vante kreds af ordførere fra fagudvalget.

Sådanne faktorer kan få Europaudvalget til fremstå som mere frygtindgydende for en minister, og den stærkere tendens til udvalghævdelse og mere hårdhændede behandling af ministre kan godt illustreres – dokumenteres kan den næppe – med nogle eksempler. Set fra en udenrigsministerstol kan fænomenet i forbindelse med en diskussion i Folketingssalen om overholdelse af forhandlingsmandater tage sig sådan her ud:

Jeg vil gøre mit yderste for, at vi ikke har den type af diskussioner med Europaudvalget, at der er klare linjer, at mandaterne bliver givet, og mandaterne selvfølgelig bliver respekteret. . . . *Europaudvalget skal tages alvorligt. Kun en tåbe frygter ikke Europaudvalget.* (http://www.folketinget.dk/Samling/20001/salen/L179_BEH_95_13 (NB).htm, fremhævet her).

Citatet kan både læses som en ministers offentligt udtrykte respekt for udvalget og som en erfaren ministers forsøg på at skaffe sig lidt mere politisk råderum over for sit modstående udvalg ved at appellere til udvalghævdelsen. Følgende citat fra et forhenværende udvalgsmedlem, der senere blev formand for udvalget, illustrerer fænomenet set fra udvalgs siden:

Markedsudvalget er uden tvivl Folketingets mest magtfulde udvalg. Dette udvalg har mulighed for at ændre regeringens politik i internationale forhandlinger. *Det står i skarp modsætning til Folketingets „fine“ udvalg, Udenrigspolitisk Nævn,* der kun er rådgivende for regeringen i udenrigspolitikken (Fich, 1993: 60-61, fremhævet her).

Moderne i Markedsudvalget er en ubarmhjertelig afsløring af ministrenes evner. Ved møderne, der til tider antager karakter af krydsforhør, afsløres det hurtigt, hvilke ministre der har argumenterne i orden og styr på stoffet, og hvilke der er usikre eller decideret ikke har forstået noget som helst af sagen. De bedste af ministrene evner at tage de punkter fra dagsordenen [Ministerrådets, HJ] frem, som har en egentlig politisk betydning, og hvorom der er strid, og i klare vendinger skildre forhandlingssituationen samt den danske holdning, mens *andre ministre – efter at være blevet drevet rundt i manegen – sveddryppende glæder sig over, at det er overstået* (Fich, 1993: 63, fremhævet her).

Der er ikke grundlag for at anfægte de åbenhjertige vurderinger, som citaterne indeholder. Mellem linjerne fornemmer man imidlertid en vis tilfredshed med „det magtfulde udvalgs position“. Det gælder både i forhold

til Det „fine“ Udenrigspolitiske Nævn, som kun er rådgivende, og i forhold til ministrene, som bliver „drevet sveddryppende rundt i manegen, hvis de ikke har forstået noget som helst af sagen“.

Citaterne harmonerer jo ualmindelig fint med det billede af „det magtfulde Europaudvalg kontra ministeren“, som tidligere er blevet forbundet med enhedsaktøropfattelsen (jf. kapitel 2, figur 2.1), og hvori udvalget er aktør og partigrupperne er fraværende. Citaterne og den udvalghævdelse, som de illustrerer, peger også i retning af, at udvalgsmedlemmerne på tværs af partiskel kan optræde som en enhedsaktør i spørgsmål om ministres betjening – eller mangel på samme – af udvalget. Men man skal hæfte sig ved, at citaterne først og fremmest angår ministrenes evne til at håndtere EU-sagerne og Europaudvalget som institution. Derimod siger citaterne intet om forventningerne til *indholdet* af ministrenes politiske holdninger til EU-politikken og EU-sagerne og følgelig heller ikke noget om policy-aspekter. Dette er den fjerde og sidste hoveddimension i portrættet af Europaudvalget som udvalg i forhold til fagudvalgene.

POLICY-OMRÅDET

Ser man på Europaudvalgets policy-område, som primært er EU-politikken, springer forskellene også her i øjnene ved en sammenligning med det typiske fagudvalg. Der er fortsat stærke indslag af udenrigspolitik over EU-politikken, selv om skellet mellem indenrigs- og udenrigspolitik ikke mindst i forhold til EU er under nedbrydning og har været klarere førhen. Det udenrigspolitiske element kommer blandt andet til udtryk ved, at udvalget adskiller sig fra det typiske fagudvalg ved konstant at være involveret i koordinationen af den danske interesse i EU-sammenhænge. Hensynet til og gennemsættelsen af en dansk interesse i EU-sammenhæng er da også en velkendt argumentationsfigur i europaudvalgssammenhæng blandt andet i udvalgets beretninger. Det udenrigspolitiske element giver sig også udslag i fortsat fortrolighed om den danske forhandlingsposition, ligesom ministeren forhandler på Danmarks vegne. Endvidere er Europaudvalget, som sagtens kan være blevet holdt orienteret om en sag tidligere i forløbet, i forhold til fagudvalgene den sidste station på ministerens vej til rådsmødet, når en sag er så moden, at et forhandlingsoplæg kan formuleres, og ministeren kan forelægge det for udvalget.⁴¹ Desuden er Udenrigsministeriet fortsat overordnet koordinator for EU-politikken på ministeriesiden og må her anses for Europaudvalgets institutionelle modstykke på regeringssiden.

Selv om Europaudvalget har Udenrigsministeriet som nærmeste institutionelle modstykke, er udvalgets politikområde i vidt omfang tværgående. Det viser sig ved, at fagministre – naturligvis først og fremmest på de områder, som er underlagt EU-regulering eller som på anden vis angår EU – møder op i udvalget. For fagudvalgenes vedkommende har det dominerende mønster været, at udvalget står i med- og modspil til et eller to fagministerier. En undersøgelse fra begyndelsen af 1990'erne viste således en meget markant tendens i fagudvalgene til, at de stod i samspil med et eller to modstående ministerier, når man så på behandlingen af lovforslag og på mønstret for udvalgsspørgsmål og ministersvar (Jensen, 1995: 43 ff.). I lyset af en række ressortændringer specielt på ministeriesiden, men også på folketings siden i kølvandet af regeringsskiftet efter valget i november 2001 er dette mønster formentlig blevet nedbrudt lidt. Der er dog ingen tvivl om, at Europaudvalget fortsat er et langt mere tværgående udvalg end nogen af fagudvalgene. Eksempelvis viser en nylig undersøgelse, at mindst 17 forskellige ministre var i samråd i Europaudvalget i folketingsåret 1998-99 (Jacobsen, 2001: 46). Blandt „topscorerne“ var ikke blot statsministeren, udenrigsministeren og økonomiministeren, men også ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri, der jo dækker politikområder, som er traditionelle EU-reguleringsområder.

Det forhold, at ikke blot fagministre, men også de ledende ministre er tilbagevendende gæster i Europaudvalget, kan ses som endnu en policyrelateret forskel i forhold til det typiske fagudvalg. Europaudvalget er ikke blot inddraget i forbindelse med forelæggelse af sager til ministerrådsmøder, men er også involveret i spørgsmål om institutionsudbygning i EU for eksempel ved topmøder og regeringskonferencer. Selv om internationaliseringen også slår selvstændigt igennem for nogle af fagudvalgenes vedkommende, blandt andet Miljø- og Planlægningsudvalget, genfindes et tilsvarende træk ikke i samme omfang som for Europaudvalgets vedkommende.

I den forbindelse er der endnu et særligt karakteristikon ved Europaudvalget, som udspringer af dets politikområdes internationale dimension. Udvalget har i forhold til det typiske fagudvalg flere internationale kontakter både i form af udenlandske besøgende og i form af udvalgs- og delegationsrejser, fortrinsvis til EU-destinationer (Årbog & Register: 1999-2000: 28 ff.; 2000-01: 28 ff.).

Det er tidligere i dette kapitel nævnt, at man må regne med, at udvalgsmedlemmerne udnytter en forhåndsviden om et udvalgsområde, når de søger ind i et udvalg, og at de også under udvalgsarbejdet udbygger deres

viden om de pågældende udvalgsområder. Imidlertid ligger her en policy-relateret forskel i forhold til kolleger i fagudvalgene. Det forhold, at EU-politikken er mere eller mindre tværgående, indebærer, at Europaudvalgets medlemmer gennem udvalgsaktiviteterne først og fremmest opbygger viden om EU-politikken og EU's institutioner og arbejdsgange og om sammenhænge på tværs af politikområderne. Derimod er mulighederne for at opbygge en ekspertise inden for et substantielt politikområde og få specifik viden om lovgivningen og lovgivningsgrundlaget inden for eksempelvis energipolitikken eller skattelovgivning mere begrænsede og selvstændigt langt større ved medlemskab af de relevante fagudvalg.

Heri ligger endnu en policy-relateret forskel, som dog også er forbundet med arbejdsdelingen mellem Europaudvalget og fagudvalgene. Når det handler om implementering af EU-beslutninger i form af lovforslag, sker udvalgsbehandlingen af lovforslagene som før nævnt i fagudvalgene. Det bevirker, at Europaudvalget adskiller sig fra fagudvalgene ved kun i meget begrænset omfang at behandle lov- eller beslutningsforslag. I modsætning til det typiske fagudvalg er Europaudvalget altså ikke et „lovbehandlende“ udvalg. Det behandler normalt kun forslag, som er relateret til EU-spørgsmål som sådan, eksempelvis beslutningsforslag fra udenrigsministeren om associerings- og samarbejdsaftaler mellem EU og „tredjelande“ eller beslutningsforslag fra oppositionen om for eksempel ændring af de danske EU-procedurer. Inden for de sidste 10 folketingsår har Europaudvalget med en enkelt undtagelse således højst behandlet 2 regeringslovforslag (Årbog & Registre: 1991-92-2000-01: tabel 7), som normalt er den type af forslag, der afstedkommer mest parlamentarisk arbejde i de stående udvalg.¹²

Det forhold, at det ikke ligefrem vrimler med tunge lovforslag i Europaudvalget, betyder dog ikke, at udvalget overhovedet ikke behandler forslag. Og det betyder slet ikke, at udvalgsmedlemmerne i arbejdsmæssig henseende lever papirløst. Fra tid til anden fremsætter oppositionspartierne EU-relaterede beslutningsforslag, som kommer til behandling i Europaudvalget, men normalt kun lægger begrænset beslag på udvalgsmedlemmernes arbejdskraft. Det samme kan derimod ikke siges om bilagsmængden i udvalget. Her er Europaudvalget, i de senere år sammen med Miljø- og Planlægningsudvalget, Retsudvalget og lejlighedsvis Skatteudvalget, blandt de mest papirtunge udvalg og har næsten altid været et af de mest papirtunge udvalg (jf. Damgaard & Nørgaard, 2000: 45). Det skyldes blandt andet, at selv om forhandlingsoplæg forelægges mundtligt af ministrene, og de efterfølgende

forhandlinger i udvalgsmøderne er mundtlige, er arbejdsgangene op til møderne grundlæggende baseret på, at udvalget modtager notater fra ministerierne. Papirmængderne og dermed det potentielle læsestof er følgelig også langt større for Europaudvalgets medlemmer end for medlemmerne af det typiske fagudvalg.

Endelig er der et sidste kendetegn ved Europaudvalgets politikområde. Netop udviklingen på dette politikområde har været et såkaldt „hot issue“ blandt andet i forbindelse med de tilbagevendende folkeafstemninger, hvor det vanlige repræsentationssystem fra vælgere over partier og Folketing til regering har været delvis ude af kraft (Damgaard, 2003: 85). I flere partier, Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, SF og Kristeligt Folkeparti, er der eller har der været interne konflikter om holdningen til EU. Og endelig er EU-politikken tillige et politikområde – om end med forskelle mellem partierne – hvor graden af korrespondens eller overensstemmelse i holdningerne hos partierne og deres respektive gennemsnitsvælgere er lav. Partierne er gennemgående mere EU-venlige end deres gennemsnitsvælgere (Damgaard & Nørgaard, 2000: 39; Damgaard, 2003: 83 og 150; Larsen, 2002: 23 ff.; Hansen, 2002: 244). Dette repræsentationsproblem behøver dog ikke at give sig større daglige udslag i forbindelse med de løbende beslutninger i Europaudvalget.

EUROPAUDVALGET – ET (ENE) STÅENDE UDVALG I FOLKETINGET

I dette kapitel har jeg nu forsøgt at indfange, hvad Europaudvalget er for en størrelse som udvalg i Folketinget ved at sammenligne det på fire hoveddimensioner med det typiske fagudvalg. I oversigt 3.1 er på håndfast vis gengivet de vigtigste relative forskelle og ligheder mellem Europaudvalget og det typiske fagudvalg. De forbehold, som tidligere er taget, er markeret i oversigten med parenteser. Konklusionen er klar nok: Oversigten viser, at selv om Europaudvalget ganske som det typiske fagudvalg er et stående udvalg i Folketinget, så har det ikke mange træk til fælles med det typiske fagudvalg (jf. Jacobsen, 2001: 25). Forskellene dominerer så afgjort over lighederne, både når det gælder mødeaktiviteter, kompetence og beslutningsgange samt policy-område. Oversigt 3.1 bekræfter imidlertid også en helt fundamental lighed både med de øvrige stående udvalg og med Europaudvalgets forgænger, Markedsforhandlingsudvalget: Europaudvalget er sammensat af repræsentanter for Folketingets partigrupper.

OVERSIGT 3.1.

Indbyrdes sammenligning af udvalgte aspekter ved Europaudvalget og "det typiske fagudvalg"

	EUROPAUDVALGET	FAGUDVALG
UDVALGSSAMMENSÆTNING:		
Normalt antal medlemmer/stedfortrædere	17 /10-11	17 /10-11
Medlemmer/stedfortrædere repræsenterer gruppen	Ja	Ja
Inddrages stedfortrædere	(Ja)	(Ja)
Overrepræsentation af "eksperter"	(Ja)	(Ja)
Overrepræsentation af ledende gruppemedlemmer	(Ja)	(Nej)
Udvalgsudskiftninger	Flere	Færre
UDVALGSMØDERNE		
Normale mødedag	Fredag	Tirsdag-torsdag
Mødelængde	Længere	Kortere
Tidspres	Ja	(Nej)
Møder uden for Folketingets mødefri periode	Flere	Færre
Samråd sker overvejende på initiativ af	Minister	Opposition
Lukkede døre ved ordinære møder	Ja	Ja
Tages mødereferater	Ja	Nej
Tilstedeværende embedsmænd	Flere	Færre
KOMPETENCE OG BESLUTNINGSGANGE		
I praksis lovgivningskompetence på Tingets vegne	(Ja)	Nej
Udvalgsmedlem tæller for gruppens stole i	Salen	Udvalget
Medlems fravær kan tælle for støtte til minister	Ja	Nej
Institutionel autonomi	Højere	Lavere
Grad af "institutionel patriotisme"	Højere	Lavere
POLICY-ASPEKTER		
Involvering i dansk EU-koordination	Højere	Lavere
Politikområde	Tværgående	Sektorvendt
Elementer af udenrigspolitik	Flere	Færre
Grad af korrespondens partier-vælgere	(Lavere)	(Højere)
Forslagsbehandlende	(Nej)	Ja
Mængde af udvalgsbilag	Større	Mindre
ANDET		
Underudvalg	Ja	(Nej)

Man kan så fundere over, hvorfor Europaudvalget i den grad afviger fra det typiske fagudvalg og de øvrige stående udvalg. Et uforpligtende svar, der alene holder sig inden for de fire hoveddimensioner, som her er brugt til karakteristikkene af udvalget, tilsiger, at mødeaktiviteterne primært er styret af udviklingen på policy-området i form af aktiviteter og møderytme mv. i EU. Svaret bliver så, at den institutionelle kompetence og de tilhørende beslutningsgange, som adskiller Europaudvalget fra de øvrige udvalg, herefter kan betragtes som resultatet af et møde mellem: På den ene side udviklingen i EU-politikken, altså policy-området, og på den anden side udvalgets sammensætning af repræsentanter for forskellige partigrupper, der inden for flertalsdannelsens rammer er kommet med løbende reaktioner på, hvordan de parlamentariske institutioner skal indrettes, for at partigrupperne kan håndtere EU-politikken.

Det skal dog straks siges, at denne forklaring på, hvorfor Europaudvalget er et så enestående udvalg, er forenklet i flere henseender. Blandt andet er udviklingen i forholdet mellem det danske parlamentariske system og EU ikke bare en envejspåvirkning fra EU og EU-politikken til Danmark og det danske Europaudvalg. EU påvirkes i et vist omfang også af det danske politiske system, herunder af det danske parlamentariske system i skikkelse af ministre, der har Europaudvalgets flertal i ryggen. Europaudvalget har blandt andet også påvirket indretningen af europaudvalg i andre EU-landes nationale parlamenter (jf. kapitel 2). Forklaringen har imidlertid den principielle styrke, at det fremhæver partigruppernes helt uomtvistelige betydning for de parlamentariske institutioners indretning og aktivitet og vice versa.

For Europaudvalgets løbende aktivitet giver det sig udslag i, at udvalgets medlemmer og stedfortrædere i kraft af udvalgsmedlemskabet alle indgår i en arbejdsdeling i forhold til deres grupper. De repræsenterer normalt gruppens holdninger i almindelighed i udvalget. De gør det i særdeleshed, når de udnytter den institutionelle kompetence, som udvalget i praksis giver dem, til på hele gruppens vegne at tage stilling til ministres forhandlingsoplæg som led i den parlamentariske flertalsdannelse. Og sidst, men ikke mindst ligger det som en udtalt forudsætning i hele beslutningsgangen, at et udvalgsmedlem er legitim repræsentant for gruppens øvrige medlemmer, og at gruppen optræder som en enhedsaktør ved, at udvalgsmedlemmet råder over gruppens mandattal.

Ser man på den baggrund på Europaudvalget gennem et gruppemedlems øjne, kan man spørge, hvordan forskellene, jf. oversigt 3.1, mellem Europaudvalget og det typiske fagudvalg vil tage sig ud i et sådant perspektiv. Det

er næsten det samme som at spørge til, hvordan de udvalgsaktiviteter, som gruppernes repræsentanter udfolder i Europaudvalget, adskiller sig fra aktiviteterne i det typiske fagudvalg. Gruppens størrelse, holdning til EU og forhold til regeringen vil normalt påvirke et gruppe-medlems udvalgsadfærd, men alt andet lige kan vedkommende forvente i Europaudvalget at: kunne opbygge viden om udviklingen i EU og dets forhold til omverdenen, komme i dialog og træffe beslutninger med ledende medlemmer fra de andre partigrupper, sidde til flere og længere møder på tidspunkter, hvor gruppefællerne er ude af huset, komme i jævnlig dialog med de ledende ministre og de fleste fagministre, få indflydelse på sin gruppes, partiets og regeringens politik i EU-sager, håndtere sager, som falder inden for de andre gruppefællers fagområder og uden for vedkommendes egen saglige indsigt, modtage ministerielle notater og andre papirer i solidt omfang og skulle afsætte tid til rejser og andre internationalt orienterede arrangementer. Vedkommende vil også i højere grad end i de øvrige udvalg være med til at se udvalget optræde som aktør ved, at udvalgsmedlemmerne på tværs af partiskel værner om udvalgets autonomi og stiller skrappe krav end i fagudvalgene til ministres og embedsmænds betjening af udvalget.

Hvis det ikke alene lykkes gruppe-medlemmet at komme fast ind i Europaudvalget, men også at blive sin gruppes EU-ordfører og dermed gruppens ankermand i EU-sager, vil vedkommende være at finde i Europaudvalgets underudvalg. Dermed bliver gruppe-medlemmet ikke blot den person i gruppen, som hyppigst har fingeren på aftrækkeren, når det gælder forvaltningen af gruppens stemmer i forhold til ministres forhandlingsoplæg. Gruppe-medlemmet vil også få mulighed for at påvirke det parlamentariske arbejde med Europaudvalgets såkaldte procedureberetninger, som regulerer samspillet mellem udvalget og regeringen. Underudvalget og procedureberetningerne analyseres derfor i næste kapitel.

NOTER

- 1 Fremstillingen i kapitlet, der uden at være inspireret heraf et stykke af vejen ligger på linje med Jacobsen 2001: 10 ff., bygger i hovedsagen dels på skriftlige primærkilder i form af Folketingstidende, Lovtidende, Folketingsårbog, arkivkort fra det tidligere Folketingssekretariat og udvalgsprotokoller, dels på de kilder, som i øvrigt er nævnt i kapitlet.
- 2 Selv om Europaudvalget fra dets oprettelse i oktober 1972 og frem til oktober 1994 hed Markedsudvalget, men skiftede navn i kølvandet på Maastricht-traktaten, er udvalget for nemheds skyld gennemgående omtalt som Europaudvalget og kun, hvor sammenhængen tilsiger det, som Markedsudvalget.
- 3 19 af Folketingets 25 stående udvalg kan med større eller mindre rimelighed regnes for fagudvalg. De omtales også som „ressortudvalgene“ og lidt sjældnere som „sektorudvalgene“. De har typisk et politik- eller ressortområde mere eller mindre fæles med et eller eventuelt to og i sjældnere tilfælde tre fagministerier. Det drejer sig om Arbejdsmarkedsudvalget, Boligudvalget, Det Enerkipolitiske Udvalg, Erhvervsudvalget, Forsvarsudvalget, Kirkeudvalget, Kommunaludvalget, Kulturudvalget, Miljø- og Planlægningsudvalget, Retsudvalget, Skatteudvalget, Socialudvalget, Sundhedsudvalget, Trafikudvalget, Uddannelsesudvalget, Udenrigsudvalget, Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik og Udvalget vedrørende Videnskab og Teknologi (Videnskabsudvalget, tidligere kaldet Forskningsudvalget). De fem resterende udvalg er foruden Europaudvalget Det Politisk-Økonomiske Udvalg, Udvalget for Forretningsordenen, Udvalget til Valgs Prøvelse, Indfødsretsudvalget og Finansudvalget. For Europaudvalget gælder på samme måde som for de nitten fagudvalg og Det Politisk-Økonomiske Udvalg, at der er stedfortræderposter i udvalget, hvilket altså ikke er tilfældet for Indfødsretsudvalget, Finansudvalget, Udvalget til Valgs Prøvelse og Udvalget for Forretningsordenen. Stedfortrædere kan formelt ikke medvirke til at træffe udvalgsbeslutninger (Forretningsorden for Folketinget, 2001: § 8, stk. 4, jf. § 7, stk. 4), men kan i alle udvalg i praksis indgå på fuldstændig lige fod med medlemmerne i udvalgsarbejdet. I hvilket omfang det reelt sker, afhænger af arbejdsdelingen i den enkelte partigruppe. Normalt kan man gå ud fra, at medlemmerne gennemgående er mere involveret i udvalgsarbejdet end stedfortræderne, men det gælder ikke nødvendigvis for Europaudvalgets vedkommende, som er et relativt eftertragtet udvalg at sidde i.
- 4 Det er i visse situationer muligt at operere med observatører i et udvalg foruden medlemmer og stedfortrædere. Multikunstneren Jacob Haugaard, der ved folketingsvalget i 1994 som den hidtil eneste under grundloven af 1953 blev valgt ind uden partitilknytning og efterfølgende ved visse partigruppekonstellationer kunne være „tungen på vægtskålen“, blev opfordret til at gå ind som observatør i Europaudvalget og altså uden at repræsentere en partigruppe, jf. også Dethlefsen, 1999: 160.
- 5 Samtale den 8. december 2001 og den 28. februar 2002 med henholdsvis gruppeformand Chr. Mejdahl (V) og gruppesekretær Pia Gjellerup (S).
- 6 Samtale med udvalgsformand Claus Larsen-Jensen (S) den 21. februar 2003.
- 7 Når det handler om embedsmænds medvirken under samråd med ministre er Eu-

ropaudvalgets modpol Finansudvalget. I Finansudvalget er det ikke velset, at ministre har embedsmænd med til samråd. Det er helt i harmoni med den kendsgerning, at det kun er forekommet én gang, siden Finansudvalget formelt blev etableret som stående udvalg i 1914, at en embedsmand har været med ministeren „inde“ under et helt samrådsforløb (samtale 27. november 2001 med Finansudvalgets sekretariatschef Peter Bohlbro).

- 8 Man skal dog ikke ubetinget anse Europaudvalget for „et lovgivende udvalg“. Det skyldes, dels at det samme flertal ikke bare kan omgøre beslutninger, som træffes af Rådet, dels at forhandlingerne i udvalget begrundet i hensyn til den danske forhandlingsposition sker for lukkede døre. I modsætning hertil kan et folketingsflertal omgøre en lov, ligesom forhandlingerne i Folketingsalen er offentlige og derved får en helt anden karakter. Her skal det dog også siges, at udvalgsbehandlingen af lov- og beslutningsforslag i fagudvalgene ved ordinære møder – og det er langt de fleste fagudvalgsmøder – også foregår for lukkede døre.
- 9 For Europaudvalgets vedkommende er praksis dog efter folketingsvalget i november 2001 om ikke ændret, så konkret fraveget. Kristeligt Folkeparti, som efter valget har været repræsenteret på en stedfortræderplads i udvalget (jf. kapitel 3, tabel 3.2), har her en aftale med udvalgsformanden om ved eventuelt fravær kun at blive regnet som støtter for et forhandlingsoplæg, hvis gruppen selv beder om det (interview med udvalgsformand Claus Larsen-Jensen (S) den 19. november 2002).
- 10 En anden konsekvens af princippet om, at „den tomme stol tæller“, er, at en minister kan få et forhandlingsoplæg godkendt allerede af den grund, at medlemmer, der tilsammen repræsenterer et flertal, er fraværende på udvalgsrådet. Noget sådant er da også forekommet, selv om det ikke er en dagligdags foreteelse.
- 11 Jeg skal senere (kapitel 9) komme ind på en analyse af forhandlingsoplæggene, men det er værd at gøre opmærksom på, at afgivelsen af et forhandlingsmandat på europaudvalgsrådet ikke blot betyder, at ministeren får parlamentarisk rygdækning til at operere inden for et politisk råderum; selve proceduren tvinger også danske ministre til at vie EU-sager selvstændig opmærksomhed i og med, at de skal forelægge dem for udvalget og for det meste også for fagudvalget. Som led i den danske koordinationsprocedure håndteres sagerne jo i vidt omfang af embedsmænd, før ministeren overhovedet kommer på banen. Proceduren bevirker også, at hvis der under samrådet bliver stillet spørgsmål til en sag til ministeren, hvilket dog ikke altid er tilfældet, fordi sagen kan være ukontroversiel, så vil ministeren ikke alene kunne „lytte sig til“, hvor problemerne ligger i forhold til det danske politiske spektrum; ministeren vil samtidig også komme til at kende pro et contra-argumenter i forhold til sin egen politiske position og dermed også være bedre „klædt på“ til at forhandle sagerne i selve rådsrådet. Den samme effekt må man forvente, hvis ministeren forudgående har været i fagudvalget for at orientere om det forventede indhold af det kommende rådsråd. Men har fagudvalget ikke været inde i sagen som næstsidste station, bliver Europaudvalget den sidste og eneste parlamentariske station før rådsrådet.
- 12 Undtagelsen er folketingsåret 1992-93, hvor Europaudvalget behandlede hele fire lovforslag, som alle var fremsat af udenrigsministeren. Det ene drejede sig om tiltrædelse af EØS-aftalen og de tre øvrige om Edinburgh-aftalen og tiltrædelse af

Maastricht-traktaten (Årbog & Registre, 1992-93: 67, 115, 164-165, jf. 20). Karakteristisk er det, at der her ikke er tale om substanslovgivning, men om procedurer og institutionsbygning i forhold til EU. Skulle Europaudvalget i forhold til det samlede antal stående udvalg i Folketinget behandle en forholdsmæssig andel af regeringslovforslagene, skulle antallet af lovforslag i udvalget for det meste have ligget i underkanten af 10 lovforslag, idet der gerne fremsættes 200-250 regeringslovforslag om året.

UNDERUDVALGENE – OG PROCEDUREBERETNINGERNE¹

Europaudvalget skiller sig ud fra de øvrige udvalg ved at have en mere rod-fæstet tradition for at nedsætte underudvalg. Europaudvalgets underudvalg spiller en væsentlig rolle for udvalgets aktiviteter, fordi det først og fremmest er her, at Europaudvalgets mange beretninger til regulering af det til tider politisk følsomme samspil med regeringen er blevet støbt. I første del af dette kapitel skal jeg derfor prøve at kikke ind gennem vinduet til „støberiet“, som af gode grunde er foregået under fortrolige former. I kapitlets anden del analyserer jeg så den del af Europaudvalgets beretninger, der i Europaudvalgets jargon med rette kaldes for „procedureberetningerne“. Her er tale om de beretninger, der regulerer udvalgets procedurer, arbejdsgange og kompetence samt dets generelle relationer til omgivelserne, ikke mindst regeringen, og hvoraf langt størsteparten har været behandlet i et underudvalg. Hermed er også sagt, at Europaudvalget også har afgivet beretninger, som ikke er procedureberetninger, men jeg koncentrerer mig primært om procedureberetningerne, fordi de er det tydeligste udtryk for Europaudvalgets høje grad af beslutningsautonomi (jf. Hegeland & Mattson, 1996: 211).

Det vil fremgå, at underudvalgene i lighed med selve Europaudvalget er et forum for partigrupperepræsentanter, og at dette forhold også slår igennem i underudvalgenes opgaver og sammensætning og i procedureberetningerne, når partigruppernes repræsentanter i underudvalgene har taget stilling til reguleringen af udvalgets arbejdsgange og samspil med omgivelserne.²

UNDERUDVALGENES OPGAVER

Karakteren af de sager, som underudvalgene over årene har beskæftiget sig med, kan man få et godt indtryk af på oversigt 4.1. Oversigten viser i stikordsform, hvad der har været dagsordensat – uden nødvendigvis at være

OVERSIGT 4.1.

Europaudvalgets underudvalg – aktiviteter

NEDSAT ¹	OPDRAG OG/ELLER TYPISE DAGSORDENSPUNKTER	BERETNING ²
72-73	(Foreslå retningslinjer for udvalgets fremtidige arbejde)	+
73-74 I	(EF-politikområder, Europa-Parlamentet, sagsgange, relationer til øvrige udvalg, sekretariatshjælp)	
73-74 II	(Udarbejde beretningsudkast)	+
74-75 II	Forbehandle statusrapport om den fælles landbrugspolitik	+
75-76	(Sikre systematisering af bilag)	?
77-78	(Udarbejde beretningsudkast)	+
78-79	(Fremtidige forbindelse mellem Folketinget og EP efter indførelse af direkte valg til parlamentet)	+
82-83	Foreslå mere sikre bestemmelser for mandatafgivelse og bedre forhåndsorientering af udvalget; regler for MKU's arbejde	+
83-84 I	MKU's modtagelse og behandling af fortrolige oplysninger	
83-84 II	MKU's modtagelse og behandling af fortrolige oplysninger	
85-86	Behandling af direktivforslag; "early warning"; forholdet til EP; inddragelse af Folketingssalen og af andre udvalg; forvaltningskomitéer og ekspertudvalg; standardiseringskomitéer; behandling af rammedirektiver; direktivgennemførelse	+
87-88 I	Indre marked i forhold til beretning af 14. november 1986 om den europæiske fælles akt, herunder udvælgelse af forslag til behandling i Salen; markering på dagsordner af forslag, som kan komme til flertalsafgørelse/afstemning i Rådet	+
88-89	Udvælgelse af forslag vedr. indre marked til behandling i Salen; forhandlingsoplæg ved resolutioner; information om EP-vedtagelser og ændringsforslag; øget bistand til MKU	
89-90	EF-konsulenten; udvalgsrejse; udvalgets arbejdsform; Cork-konferencen; beretningsudkast; procedurer ved uformelle ministermøder, møder i Det Europæiske Råd og regeringskonferencer; danske bidrag til kommende regeringskonferencer; møde i EP om ØMU og Herman-betænkningen	+
90-91 I	Adgang til udvalgsprotokoller; parlamentskonference i Rom; edb-registrering af MKU-bilag; afholdelse af høringer; ansættelse af administrativ medarbejder	
90-91 II	Ansættelse af administrativ medarbejder; udvalgets arbejdsformer og behandling af regeringskonferencer; udvalgsrejser; MKU's informationsniveau; avisklipservice; høring af fagudvalg; beretning om oplysningskampagne	+

NEDSAT ¹	OPDRAG OG/ELLER TYPISKE DAGSORDENSPUNKTER	BERETNING ²
91-92	Delegationssammensætning; forberedelse af møde i Haag; høring af fagudvalg; oplysningskampagne om EF; høring i Folketinget om unionstraktat; forløbet af AMBI-sagen; deltagelse i møder om Ombudsmandsinstitutionen; det halvårslige møde med nationale 'Markedsudvalg'; dialogforum; beretning om skibsværftssagen	+
92-93	Halvårligt møde med specialiserede EF-udvalg; beretning om skibsværftssagen; tildeling af oplysningskampagnemidler; møde i EP om 3. søjle; avis om Edinburgh-aftalen; ændrede udvalgsprocedurer; udvalgsbetænkning og opfølgning; beretning om behov for information af MKU om retlige skridt mod Danmark; nedsættelse af EF-råd; udvalgets navn; COSAC; informations- og dokumentationscenter; EF-konsulenten	+
93-94	EF-informationscenter og medarbejdere; praksis for referatuarbejdelse; Folketingets medarbejder i Bruxelles; forbindelser til de andre EU-landes parlamenter og Europa-Parlamentet; EU-Centret; COSAC; EU-Oplysningen; udkast til beretning; Dansk Folkeoplysnings Samråd; information til MKU fra Folketingets repræsentant i Bruxelles	+
94-95	Mandatgivning; udvalgs- og delegationsrejser; høring om GATT; COSAC; møde med udvalgsformænd; EU-oplysningsmidler; bilagsnumre på mødeindkaldelser; EU-oplysningen; høring; EU-udvidelse; møde med Regionsudvalget	
95-96	Møde med formanden for Nævnet vedr. EU-oplysning; COSAC; Folketingets EU-oplysning; administration af EU-oplysningsmidler; udformningen af faktuelle notater; mødelængden i EUU; drøftelse af beretning; udvalgsrejser; noter fra Folketingets repræsentant ved EU; DUPI; drøftelse af seminar; informationsaktiviteter om regeringskonferencen; EUU og regeringskonferencen; udkast til beretning om procedure for regeringskonference; udkast til beretning	++
96-97	Aktindsigt; EU-oplysningen; Forretningsordenens § 19, stk. 6, om EU-redegørelser; udvalgsrejser; emner for udvalgshøringer; beretning i WTO-sager; mødelængde i EUU; DUPI-rapport om EU-udvidelse; skriftlig høringsprocedure; eventuel beretning om menneskerettigheder; udvalgets arbejdsform; COSAC; menneskerettigheder og EU-aftaler; forelæggelse af forhandlingsoplæg forud for regeringskonference	+
97-98 I	Oplysningsaktiviteter ved folkeafstemning; udformningen af breve fra Europaudvalget; COSAC; udvalgshøring; møde med Folketingets EU-repræsentant; aktindsigt; procedurer i Schengen-sager; resuméer af uformelle møder; rejseaktivitet	
97-98 II	Udvalgets arbejdsform; ministrenes mundtlige forelæggelser; rejseaktivitet; EU-oplysningen og Amsterdam-traktaten; møde med den danske repræsentant i Bruxelles; udkast til beretning om Schengen; COSAC; bilagssamling om Folketingets behandling af Amsterdam-traktaten; bilagssamling vedrørende informationsstyring	+

NEDSAT ¹	OPDRAG OG/ELLER TYPISKE DAGSORDENSPUNKTER	BERETNING ²
98-99	Beretning om åbenhed i den danske EU-beslutningsproces; telemøde med kommissær; COSAC; udvalgsrejser; gennemførelse af beretningen af 19. februar 1999; Folketingets repræsentant ved EU; delegation til WTO-møde; orientering af Tingets MF'er om det samlede traktatgrundlag; emner og datoer for åbne EUU-møder; drøftelse med Folketingets administrative ledelse af EU-oplysningen; grundnotater og ugelister	+
99-00	COSAC; emner for åbne udvalgsmøder; skriftlige tilkendegivelser vedrørende forhandlingsoplæg; orientering om åbningskrivelser; DUPI-undersøgelse; høringer og åbne udvalgsmøder; EU-oplysningsmidler; orientering om sager, der afgøres i komitéprocedure; udvalgsrejser; evaluering af beretning fra 1999; høringer og møder i forb. med Euro-afstemningen; offentliggørelse af beslutningsreferater fra EUU-møder; fremme af beslutningsforslag; EU-oplysningen; behandling af spørgsmål vedr. fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik; arbejdsdokument om euroen; mindretalsudtalelser vedr. grønbøger; interparlamentarisk konference inden Nice-traktaten; Europaudvalgsturné; forslag til Europadag; EU-oplysningens informationsarbejde; Nævnets og EUU's kompetence; beretning fra 1999	
00-01	EUU's fremtidige arbejde; procedure for hvid- og grønbøger; ny parlamentarisk afdeling; offentliggørelse af beslutningsreferater; invitation fra DUPI; gennemgang af området for retlige og indre anliggender; abonnement på Agence Europe; fagudvalgenes behandling af EU-sager; Folketingets repræsentant ved EU; Europaudvalgets fremtidige arbejde; Nævnet og EUU; fagudvalgenes behandling af EU-sager; møde med Folketingets EU-repræsentant i Bruxelles; EU-oplysningens aktiviteter; drøftelse med Præsidiets; møde med Nævnet vedr. EU-oplysning; Det parlamentariske Euro-Middelhavsforum; invitation fra EP; udkast til beretning; NAFTA; tiltrædelsesloven; WTO-konference; velfærdsanalyse; undervisningsmateriale; arrangementer; rejser; andre aktuelle EU-emner; bevilling til EU-oplysning; EU-administrationen; høring om EU's fremtid; EU-oplysning	+

1. For de folketingsår, hvor året har været delt i to samlinger på grund af valg, er 1. og 2. samling markeret med I eller II. Folketingsåret 1993-94 faldt i to samlinger, idet der blev afholdt valg til Folketinget den 21. september 1994, hvilket dog er så tæt på udløbet af folketingsåret, at det i denne sammenhæng er uden praktisk betydning.

2. Underudvalgene afgiver ikke beretninger, men kommer nærmest med en indstilling i form af beretningsudkast til selve udvalget. Enkelte af beretningerne er blevet afgivet senere end det folketingsår, hvori det pågældende underudvalg arbejdede med udkastet til beretning.

genstand for diskussion eller beslutning – mindst én gang på de skiftende underudvalgsmøder. Man kan se, at opgaverne har bevæget sig fra mere bundne ad hoc-opgaver i 1970'erne, typisk udarbejdelse af beretningsudkast, over mod både flere og mere forskellige sager, hvoraf en del har været

gengangere, herunder arbejdet med beretningsudkast. Andre eksempler på tilbagevendende sager er de halvårlige COSAC-møder og løbende drøftelser af rejseaktiviteter, oplysningsaktiviteter, arbejdsopgaver for de dele af administrationen, der betjener udvalget, deltagelse i delegationer og arrangementer som for eksempel udvalgshøringer.

Oversigten viser, at der ikke i alle folketingsår eller folketingssamlinger har været nedsat underudvalg i Europaudvalget. Det har eksempelvis ikke været tilfældet i begyndelsen af 1980'erne. Derimod har der siden anden halvdel af 1980'erne mere eller mindre permanent været nedsat underudvalg.

Ser man lidt mere overordnet på forskellige typer af sager, kan man se, at underudvalget er aktivt i sager om den administrative betjening af udvalget, herunder arbejdsopgaver for og organisering af udvalgets sekretariat, EU-konsulenten, Folketingets repræsentant i Bruxelles og EU-Oplysningen. Relationerne til andre institutioner i Tinget, herunder Det Udenrigspolitiske Nævn og fagudvalgene, til EU-organer, herunder Europa-Parlamentet, har også været på dagsordenen. Relationerne til regeringen og ministerierne blandt andet i forbindelse med informationsprocedurer og ikke mindst udvalgets egne arbejdsgange har tilbagevendende været vendt i underudvalget. Selv om nogle policy-prægede elementer stikker næsen frem – eksempelvis områder inden for landbrugspolitikken – er der ikke nogen som helst tvivl om karakteren af underudvalgets sager og opgaver: *Underudvalget beskæftiger sig ikke med godkendelse af forhandlingsoplæg eller lignende, men primært med institutionelle sager*, dvs. spørgsmål om den administrative betjening af udvalget, udvalgets procedurer, arbejdsgange og kompetence og dets generelle relationer til andre institutioner og aktører, herunder ikke mindst regeringen (jf. kapitel 2).

Flere af underudvalgets udkast til beretninger har berørt kernen i de generelle relationer og i kompetencefordelingen mellem udvalget og regeringssiden. Det gælder for eksempel ændringer i procedurerne for ministres fremlæggelse af forhandlingsoplæg. Skal sådanne procedureberetninger og de tilhørende institutionelle ændringer i samspillet mellem udvalget og regeringssiden have gennemslagskraft på regeringssiden, er det nødvendigt, at regeringen og Udenrigsministeriet, som er koordinator på regeringssiden, er indforstået med ændringerne. En af de tidligere deltagere i underudvalget har formuleret det sådan: „Skal en procedureberetning være mere værd end en kronik i Politiken, er det nødvendigt at inddrage regeringen“! Dette har over årene været gjort på forskellig vis.

Eksempelvis har embedsmænd fra Udenrigsministeriet fungeret som kontakt til underudvalget og har lejlighedsvis deltaget i møder med underudvalget, mest i 1970'erne og 1980'erne. Endvidere har forskellige udenrigsministre holdt møder med underudvalget. I sådanne sager er Udenrigsministeriet det koordinerende organ på ministeriesiden, og udenrigsministeren eller i tidligere tid udenrigsøkonomiministeren er normalt den ansvarlige i forhold til sine kolleger i regeringen. Det er også forekommet, at udenrigsministre har haft – som det hedder i jargonen – underudvalget „ovre“, dvs. ovre i Udenrigsministeriet, til uformelle drøftelser.

Disse koordinations- og forhandlingsprocesser har været tilrettelagt forskelligt. Der er dog ikke tvivl om, at en målsætning i underudvalget om konsensus på tværs af partigrupper og i forhold til regeringen har været gennemgående for udarbejdelsen af de forskellige udkast til procedureberetninger. Beslutninger om, hvordan enighed om påtænkte ændringer i en beretning bedst opnås, har først og fremmest hængt på (under)udvalgets formand, der som oftest er den parlamentariske primus motor i forhandlings- og beslutningsprocessen. Tilbage i 1970'erne synes Udenrigsministeriet at have været inddraget fra starten, blandt andet gennem indlemmelse i underudvalgets arbejde af en repræsentant fra Udenrigsministeriet. Andre fremgangsmåder har også været brugt, eksempelvis først at søge at skabe maksimal enighed i underudvalget på tværs af partigrupper og derefter rette henvendelse til Udenrigsministeriet eller udenrigsministeren.

Ikke blot tidspunktet for inddragelsen af regeringssiden har varieret; det samme gælder formerne for kontakt. Der kan være tale om formandens uformelle kontakter til udenrigsministeren eller udenrigsministerielle embedsmænd, om skriftlig høring, om møder mellem udenrigsministeren og underudvalget og i de senere år også møder mellem udenrigsministeren og selve Europaudvalget, dvs. samråd, for at „få de sidste brikker på plads“. Det er derfor svært endegyldigt at se noget generelt mønster i valget af fremgangsmåder i forhold til koordinationen med Udenrigsministeriet og/eller udenrigsministeren i sådanne sager, bortset fra at inddragelsen af regerings- og ministeriesiden gennem aftaler om ændringerne er nødvendige for at få ført beretningernes ændringer ud i livet på regeringssiden.

UNDERUDVALGENES SAMMENSÆTNING

Tabel 4.1 viser – om end med en vis usikkerhed, som, hvor den er størst, er markeret med parenteser – for det første antallet af medlemmer i underud-

valgene og deres partitilhørsforhold. For det andet er i tabellen anført antallet af møder og underudvalgsbilag, som er gode indikatorer på aktivitetsniveauet i underudvalgene.

Sammensætningen viser klart, at underudvalgene i lighed med selve udvalget først og fremmest er fora for partigrupperrepræsentanter. Ser man derefter på antallet af medlemmer og på, hvilke partigrupper der har været repræsenteret i underudvalgene, er der her en klar sammenhæng, som dog ikke er helt entydig. S og V har været repræsenteret i alle årene, idet kun de to partigrupper var repræsenteret i underudvalget i 1977-78 ved formanden og næstformanden for udvalget. For de øvrige år har to af de fem øvrige „gamle“ partier, Det Konservative Folkeparti og SF, været repræsenteret i alle de efterfølgende underudvalg, mens det i 1978-79 glippede for Det Radikale Venstre. Set over hele perioden er det de fem „gamle“ partier, der har været mest stabilt repræsenteret tæt fulgt af Fremskridtspartiet og Centrum-Demokraterne. For de øvrige partigrupperes vedkommende har de for det meste været repræsenteret i underudvalgene, og deres repræsentation har – ikke overraskende – været afhængig af, om de har været valgt ind i Tinget, og dernæst af, om de har været repræsenteret i Europaudvalget.

Den relativt brede repræsentation af partigrupper i underudvalgene harmonerer med en grov tommelfingerregel for underudvalgenes sammensætning. Reglen, som altså ikke har været håndhævet alle år, idet S og V har prøvet at sidde alene i underudvalget, har været, at partigrupper, der havde medlemmer eller stedfortrædere i Europaudvalget, kunne gå ind i underudvalget. Men som sagt ingen regel uden undtagelser: VS synes ikke på noget tidspunkt at have været repræsenteret i underudvalget. Principperne for underudvalgets sammensætning var endvidere genstand for diskussion i Markedsudvalget efter fordoblingen af antallet af partier efter valget i december 1973. Her var der argumenter hos nogle af de „gamle“ partier mod et stort underudvalg. Hvorvidt det var et forsøg på en politisk beskæring af de nyindvalgte partigrupper ved at holde dem væk fra fadet eller udtryk for, at en fordobling af underudvalgets størrelse ville gøre det til et mindre smidigt arbejdsorgan, lader sig dog næppe afgøre.

Den ledende parlamentariske figur i underudvalgets arbejde har typisk været udvalgsformanden, idet praksis normalt har været, at formanden for Europaudvalget også er formand for underudvalget. Endelig har det i perioder været sådan, at den partigruppe, som havde formandsposten i underudvalget, tillige havde et ekstra medlem i underudvalget. Reelt er denne repræsentationsfordobling via formandsposten først og fremmest kommet

TABEL 4.1.

Europaudvalgets underudvalg – sammensætning, møder mv.¹

NEDSAT ¹	MF'ER	S	V	KF	RV	SF	FP	CD	KRF	EL	DF	DKP	DR	MØDER	BILAG
72-73	6	+	+	+	+	+								7	12
73-74 I	6	+	+	+	+	+								(1)	3
73-74 II	11	+	+	+	+	+	+	+	+			+	+	4	2
74-75 II	(7)	+	+	+	+	+	+							1	1
75-76	?													(3)	?
77-78	2	+	+											?	(0)
78-79	(7)	+	+	+		+	+	+				+		?	13
82-83	6	+	+	+	+	+	+							9	25
83-84 I	6	+	+	+	+	+	+							1	4
83-84 II	5	+	+	+	+	+								(1)	3
85-86	6	+	+	+	+	+								10	51
87-88 I	7	+	+	+	+	+	+	+						3	10
88-89	8	+	+	+	+	+	+	+	+					2	11
89-90 I	8	+	+	+	+	+	+	+	+					9	21
89-90 II	8	+	+	+	+	+	+	+	+					3	7
90-91 I	7	+	+	+	+	+	+	+						4	10
90-91 II	9	+	+	+	+	+	+	+	+					9	23
91-92	9	+	+	+	+	+	+	+	+					12	35
92-93	8	+	+	+	+	+	+							17	50
93-94	9	+	+	+	+	+	+	+						8	29
94-95	8	+	+	+	+	+	+			+				14	33
95-96	10	+	+	+	+	+	+	+		+	+			17	49
96-97	10	+	+	+	+	+	+	+		+	+			7	28
97-98 I	10	+	+	+	+	+	+	+		+	+			4	10
97-98 II	11	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+			4	19
98-99	11	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+			7	35
99-00	11	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+			5	25
00-01	10	+	+	+	+	+		+	+	+	+			11	64

1. For folketingsår delt i to samlinger på grund af valg, er 1. og 2. samling markeret med I eller II, hvilket dog er undladt for folketingsåret 1993-94, hvor der blev afholdt valg til Folketinget den 21. september 1994, hvilket er så tæt på udløbet af folketingsåret, at det i denne sammenhæng er uden praktisk betydning.

den socialdemokratiske gruppe til gode, idet seks af de hidtil ni udvalgsformænd har været socialdemokrater.

Tallene i tabel 4.1 for antallet af bilag og møder i underudvalgene viser, at aktivitetsniveauet har været svingende. Med få undtagelser er der mere gang i underudvalgene efter midten af 1980'erne. Det harmonerer meget godt med den tidligere konstatering af, at der stort set har været nedsat underudvalg siden midten af 1980'erne. Og det peger også i retning af en institutionalisering af udvalgets interne arbejdsgange, så underudvalgene bliver en mere permanent del af udvalget.

Tre andre træk, som dog ikke fremgår af tabel 4.1, ved underudvalgets arbejdsgange trækker i samme retning. For det første oprettes omkring 1984-85 en selvstændig journalgang for bilag til underudvalget, så bilagene kører uden om de øvrige europaudvalgsmedlemmer. Uden at indgå som egentlige bilag til underudvalget begynder de fortrolige referater fra Europaudvalgets møder fra oktober 1990 for det andet at tilgå én repræsentant for hver partigruppe, i praksis underudvalgets medlemmer. Før den tid gik de fortrolige referater kun til formanden og næstformanden for udvalget. For det tredje er det i de senere år blevet almindeligt bare at tale om „underudvalget“. Det kan eksempelvis give sig udslag i, at udvalgsformanden eller et medlem under et møde siger: „Kan vi ikke bare tage den sag op i underudvalget?“. Heri ligger forudsætningsvis, at underudvalget reelt anses for at være en permanent størrelse og dermed en del af udvalgets infrastruktur.

Personsammensætningen i underudvalget lader sig af kildekritiske grunde ikke rekonstruere, men stabiliteten i sammensætningen har gennemgående været høj. For Enhedslistens og Dansk Folkepartis vedkommende har én enkelt person, EU-ordføreren, repræsenteret partigruppen i stort set hele den periode, hvori gruppen har haft medlemmer af underudvalget. Den periode går for Enhedslistens og Dansk Folkepartis vedkommende tilbage til henholdsvis 1994 og 1995. For de øvrige partigrupperes vedkommende kan man tilsvarende sige, at maksimalt 4 personer fra hver partigruppe tilsammen har dækket langt størsteparten af den periode, hvori grupperne har haft repræsentanter i underudvalget. For de fem „gamle“ partiers vedkommende går denne periode helt tilbage til folketingsåret 1972-73. I lyset af, at sygdom, graviditet, manglende genvalg, udnævnelse til ministre – dog afhængigt af køn og partitilhørsforhold! – også kan gøre indhug blandt partigruppernes EU-ordførere, som befolker underudvalget, er

der derfor ikke gnist af tvivl om, at stabiliteten i personsammensætningen har været høj.³

Selv om der ikke på noget tidspunkt har været tale om ugentlige møder, forøger stabiliteten i personsammensætningen muligheden for opbygning af gensidig tillid og fortrolighed mellem medlemmerne. Møderne i underudvalget har da også en langt mere uformel karakter end møderne i Europaudvalget og kan eksempelvis afholdes på en udvalgsformands kontor. Det mere beskedne deltagerantal i underudvalget mindsker desuden sandsynligheden for, at følsomme oplysninger bevidst lækkes til offentligheden. Det kan godt være af betydning, når det i underudvalgene har været en tilbagevendende opgave for EU-ordførerne med udvalgsformanden i førersædet og udvalgssekretæren som pennefører at forsøge at nå til enighed på tværs af partiskel og især med regeringen om udkast til beretninger, der i lyset af EU-politikken i stort og småt har reguleret udvalgets procedurer i almindelighed og dets samspil med regeringen i særdeleshed.

Beretningsudkastene er efter underudvalgsbehandling omdelt til Europaudvalget, hvor de er blevet afgivet som udvalgsberetninger, nogle gange efter samråd i udvalget med udenrigsministeren, men for det meste uden større sværds slag. Når de fleste knaster har været høvlet af i underudvalget, skyldes det blandt andet, at det i vidt omfang er de samme personer, nemlig udvalgsformanden og EU-ordførerne, der i underudvalgene har været involveret i arbejdet med beretningsudkastene, som efterfølgende er med til at diskutere og vedtage dem i selve udvalget. Det er samtidig den gruppe af personer, som på deres gruppers vegne først og fremmest har ansvaret for håndteringen af EU-politikken. I løbet af en sådan proces vil EU-ordførerne typisk, og om nødvendigt gennem informering af og diskussion med resten af deres respektive partigrupper, have sørget for at være legitime repræsentanter for deres grupper. Følgelig er der normalt sket en koordination inden for og på tværs af partigrupperne, uden at der nødvendigvis er enighed mellem alle grupperne, før beretningsudkastene er nået frem til selve udvalget, der, eventuelt efter en kortere diskussion og samråd, med en beslutning om at afgive beretning har forvandlet udkastene til beretninger. Det vil om et øjeblik stå klart, at Europaudvalget også har afgivet beretninger, der behandler andre spørgsmål end procedurer, men at den kvantitativt og kvalitativt dominerende gruppe af beretninger fra Europaudvalget netop er procedureberetningerne.

PROCEDUREBERETNINGERNE

Følgende formulering er hentet fra Europaudvalgets første beretning, der netop kom til verden med fødselshjælp fra et underudvalg af partigrupperrepræsentanter og lige akkurat handlede om Europaudvalgets procedurer og især om forholdet til regeringen og dens ministre:

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

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

Såfremt *Markedsudvalget* fremsætter ønske herom, giver regeringen udvalget en skriftlig orientering vedrørende en foreliggende sag under hensyntagen til omstændighederne i den foreliggende forhandlingsituation.

Viser der sig under forhandlingerne i EF's råd mulighed for en løsning, som afviger væsentligt fra forhandlingsoplægget, bør regeringen på samme måde forelægge den nye forhandlingssituation for *Markedsudvalget*.

Efter forhandlingernes afslutning forelægger regeringen omgående resultatet for *Markedsudvalget* (beretning af 29. marts 1973: 1,⁴ fremhævet her).

Formuleringerne er formentlig de meste kendte formuleringer fra nogen af Europaudvalgets 32 beretninger og sikkert også fra nogen udvalgsberetning overhovedet, og de dækker fortsat kernen i gældende praksis 30 år efter afgivelsen af beretningen. Beretningen havde rod i en konkret sag, hvor den socialdemokratiske landbrugsminister (Ib Frederiksen) kom under kraftig borgerlig beskyldning og beskyldning for ikke at have informeret Folketinget i forbindelse med et angiveligt utilfredsstillende resultat for dansk landbrug af landbrugspolitiske forhandlinger i Bruxelles om baconpriser. Europaudvalget (*Markedsudvalget*) henviste i beretningen til tiltrædelsesloven og gentog formuleringen fra lovens § 6, stk. 2, (jf. kapitel 3) – dog med en enkelt helt forventelig ændring – så regeringen ikke underretter „et af Folketinget nedsat udvalg“, men underretter Folketingets *Markedsudvalg* (*Europaudvalget*). Beretningen har det træk fælles med en stor del af Europaudvalgets øvrige beretninger, at den regulerer forholdet mellem udvalg og rege-

ring, at den er udtryk for en aftale mellem udvalg og regering – og at den har været forbehandlet i et underudvalg. Oversigt 4.2 viser, i hvor høj grad noget sådant har været tilfældet for de hidtil 32 beretninger.

I oversigten er Europaudvalgets beretninger skønmæssigt inddelt i tre grupper: procedureberetninger, kontrolberetninger og en restgruppe. De to beretninger i restgruppen (beretning af 10. oktober 1975 og beretning af 24. januar 1997) falder uden for de to hovedgrupper, idet de primært udtrykker holdninger til en udvikling eller praksis i EU, henholdsvis den fælles landbrugspolitik og brugen af hemmelige protokoller.

Den største hovedgruppe på 23, dvs. mere end to tredjedele af beretningerne, formulerer i stort og småt implicitte eller eksplicitte holdninger til kompetence, arbejdsgange og procedurer internt i udvalget eller eksternt til udvalgets generelle relationer til aktører og institutioner i omgivelserne, herunder ikke mindst regeringssiden. Betegnelsen procedureberetninger er følgelig velbegrundet. I den yderste venstre kolonne i oversigt 4.2 er det markeret med en stjerne, hvis en beretning efter al sandsynlighed har været underudvalgsbehandlet. Sammenholder man de to yderste venstre kolonner, fremgår det indirekte, at ca. 16 af de 23 procedureberetninger har været behandlet i underudvalg.

Tilkendegivelserne i procedureberetningerne rækker vidt. De spænder fra tilkendegivelser om, at udvalget anser uformelle informationsmøder og rejser til Strasbourg og Bruxelles for nyttige informationsmåder for udvalget (beretning af 20. september 1985), over udtrykkelig stillingtagen til, at fraværende udvalgsmedlemmer kan tages til indtægt for en ministers forhandlingsoplæg (beretning af 14. juni 1974: 2), og videre til fastlæggelse af endog særdeles detaljerede standarder for udarbejdelse og oversendelse af notater fra regeringen (beretning af 27. september 1996 om Folketingets behandling af EU-sager, bilag 3, jf. beretning af 19. februar 1999: 5).

Kontrolberetningerne udgør den anden hovedgruppe af beretninger. Beretningerne inden for denne gruppe har det til fælles, at de primært er udtryk for en – mestendels efterfølgende – parlamentarisk kritik af og forsøg på kontrol med en minister. Her kan man hæfte sig ved, at mens langt størsteparten af procedureberetningerne har været forberedt i underudvalg, er det samme ikke tilfældet med kontrolberetningerne. I kontrolberetningerne er der typisk tale om kritik af en ministers håndtering af en konkret sag. Et eksempel er beretning af 27. september 1996 om en erklæring til en hemmelig protokol i forbindelse med OECD-aftalens implementering i

OVERSIGT 4.2.

Typer af beretninger fra Europaudvalget (Markedsudvalget) 1973-2001 og deres relationer til partigrupperne samt partigruppernes regeringstillhørsforhold og mindretalstilkendegivelser i beretningerne

DATO FOR AF- GIVELSE	BERETNINGEN RUMMER PRIMÆRT HOLDNINGER TIL:			REGERINGS- PARTI(ER)	MINDRETALSTIL- KENDEGIVELSER (EVT. I BILAG TIL BERETNING)
	Procedurer, kompetence mv.	Minister- håndtering af sag	EF/EU- udvikling		
730329 ¹	+			S	
740614 ¹	+			V	DR
751010 ¹			+	S	SF+DKP
760528	+			S	FP; DKP; (SF)
770603	+			S	FP
780602 ¹	+			S	FP
790531 ¹	+			S,V	FP; (FP); (SF)
801107	+			S	FP
811016	+			S	KF; FP; SF+DR; RV
821008	+			KF,V,CD,KRF	SF; FP
830322		+		KF,V,CD,KRF	KF+V+CD+KRF;S; SF;FP;FP;RV
830624 ¹	+			KF,V,CD,KRF	SF; (S); (FP)
840511		+		KF,V,CD,KRF	
850531		+		KF,V,CD,KRF	KF+V+CD+KRF
850920	+			KF,V,CD,KRF	
860620		+		KF,V,CD,KRF	
861003	+			KF,V,CD,KRF	
861114 ¹	+			KF,V,CD,KRF	SF+VS
870306		+		KF,V,CD,KRF	KF+V+CD
900831 ¹	+			KF,V,RV	FP
910703 ¹	+			KF,V	FP
921113 ¹		+		KF,V	S+SF;KF+V+CD+R V+KRF; FP
930716 ¹	+			KF,V	
940520 ¹	+			S,CD,RV,KRF	V
960910 ¹	+			S,RV,CD	²

DATO FOR AF- GIVELSE	BERETNINGEN RUMMER PRIMÆRT HOLDNINGER TIL:			REGERINGS- PARTI(ER)	MINDRETALSTIL- KENDEGIVELSER (EVT. I BILAG TIL BERETNING)
	Procedurer, kompetence mv.	Minister- håndtering af sag	EF/EU- udvikling		
960927 ¹	+			S,RV, CD	SF;DF+EL;EL; FP
960927		+		S,RV,CD	
970124			+	S,RV	
970314 ¹	+			S,RV	
980507 ¹	+			S,RV	
990219 ¹	+			S,RV	DF; RV; EL
010510 ¹	+			S,RV	

1. Forbehandlet i underudvalg

2. Beretningen er tiltrådt af et flertal, mens to mindretal (DF og EL) ikke har tiltrådt beretningen, men heller ikke er fremkommet med selvstændige beretningsbidrag.

EU-lovgivning. Her fandt et enigt udvalg på tværs af partiskel, at regeringen af egen drift burde have orienteret udvalget. Regeringen fandt – pudsigt nok – ikke, at erklæringen var af „væsentlig betydning“ (beretning af 27. september 1996 om regeringens håndtering af sagen om den hemmelige erklæring i forbindelse med OECD-aftalen om skibsværfter). Havde den været det – eller måske rettere: havde regeringen fundet, at den var det – ville det jo i overensstemmelse med citatet ovenfor fra udvalgets første beretning have indebåret en politisk forpligtelse for ministeren til at rådføre sig med udvalget.

Ser man derefter i oversigt 4.2 på de to yderste højre kolonner med angivelse af regeringstilhørsforhold og forekomsten af mindretalstilkendegivelser, kan man på forskellig vis se partigruppeaspektet slå igennem. De to kolonner angiver, hvilke partigrupper der sad i regering på tidspunktet for beretningernes afgivelse, og i hvilket omfang beretningerne indeholder mindretalstilkendegivelser enten i selve beretningen eller – hvilket er sat i parenteser – i eventuelle bilag til beretningen.

Det står ikke tydeligt i oversigten, men reelt er det kun sket én gang, at en partigruppe (FP) har præsteret det kunststykke i en af de 32 udvalgsberetninger at optræde med to substantielle mindretalsbidrag (beretning af 22. marts 1983: I f.), som dog ikke var indbyrdes modstridende. Helt parallelt

med, hvordan udvalget tager stilling til forhandlingsoplæg, er det totalt dominerende billede følgelig, at underudvalgsmedlemmerne ikke blot er partigrupperepræsentanter, men også er *legitime repræsentanter for deres grupper*, idet den enkelte partigruppes holdninger ikke er splittede.

For procedureberetningerne som gruppe er der et klart mønster, som ikke er overraskende: Kun i ét tilfælde har et udvalgsmedlem fra en regeringspartigruppe (RV) formuleret en selvstændig mindretalstilkendegivelse (beretning af 19. februar 1999: 8–9). Som et næsten totalt dominerende billede er der med andre ord holdningsmæssigt fodslag ikke blot inden for, men også mellem regeringspartigrupperne. Endvidere har kun i tre tilfælde „potentielle regeringspartigrupper“ (KF, S og V) – det vil sige de partigrupper, som tidligere har været i regering, men ikke er det ved beretningernes afgivelse – markeret mindretalsholdninger (beretningerne af henholdsvis 16. oktober 1981: 1, 24. juni 1983: 3, og 20. maj 1994: 4). Der er følgelig også i meget vidt omfang holdningsmæssigt fodslag på tværs af regeringsskellet mellem de aktuelle og de potentielle regeringspartigrupper.

Med andre ord er det fløjpartigrupperne, som er uden regeringserfaring, og som samtidig har de mest skeptiske holdninger til EU, der kommer med mindretalstilkendegivelser i beretningerne. Således har en eller flere af fløjpartigrupperne fremsat mindretalstilkendegivelser i 14 af de 23 procedureberetninger. Uanset at de dermed i de resterende tilfælde er gået sammen med flertallet uden at komme med selvstændige mindretalsmarkeringer i beretningerne, slår fløjpartigruppernes holdninger til EU (EF) og/eller deres placering som værende hverken aktuelt eller potentielt regeringsbærende altså igennem i sager, der berører udvalget som institution.

Kikker man dernæst kort på den anden hovedgruppe af beretninger, der primært angår ministres håndtering af en sag og udtrykker parlamentarisk kontrol „ex ante“ eller „ex post“ – dvs. henholdsvis forud for og efter forhandlinger i ministerrådet – er der ikke her samme grad af forbrødring mellem de aktuelle og de potentielle regeringspartigrupper. Ganske vist rummer to af beretningerne (beretning af 20. juni 1986 og beretning af 27. september 1996 om regeringens håndtering af sagen om den hemmelige erklæring i forbindelse med OECD-aftalen om skibsværfter) kritik fra et enigt udvalg – hvilket hører til sjældenhederne for en udvalgsberetning i Folketinget – af ministres håndtering af konkrete sager; men i de tilfælde, hvor udvalget ikke går sammen på tværs af partiskel, sætter tilhørsforholdet til regeringen sig igennem. Det viser sig ved det i Folketinget mere normale

billede, at regeringspartiernes ordførere rykker ud og kommer med selvstændige mindretalsudtalelser, hvis indhold gerne er afstemt med de relevante ministre og støtter de selv samme ministre og regeringen (beretningerne af 22. marts 1983, 31. maj 1985, 6. marts 1987, og 13. november 1992).

UNDERUDVALGET OG PROCEDUREBERETNINGERNE

Med udgangspunkt i den hidtidige karakteristik af underudvalgene – eller snarere: underudvalget – kan man sammenstykke en profil af underudvalget. Det har fået en mere eller mindre permanent karakter. Underudvalget har i stigende grad udgjort et forum for koordination mellem partigrupperne af institutionelle spørgsmål og har i stort og småt været det primære forankringspunkt for diskussion og foreløbig stillingtagen på udvalgets vegne i sager, der angår udvalgets forhold til det øvrige Ting, regeringssiden samt EU's institutioner og aktører – og i forhold til Tingets partigrupper. Det ligger også heri, at underudvalget i forhold til selve Europaudvalget er et arbejdsafastende organ, som samtidig er udtryk for en vis arbejdsdeling mellem udvalget og underudvalget, idet en del af de institutionelle sager i højere grad er blevet skubbet over i underudvalget, mens policy-sagerne er forblevet i udvalgsregi. I den forbindelse har underudvalgets medlemmer, partigruppernes EU-ordførere og udvalgsformanden, en informationsmæssig fordel i forhold til de øvrige udvalgsmedlemmer ved at modtage referaterne fra Europaudvalgets møder, om end udvalgets øvrige medlemmer har mulighed for at læse mødereferaterne hos deres EU-ordfører.

Man kan så spørge, hvad forklaringen er på denne institutionalisering i udvalget i form af nedsættelse af et mere eller mindre permanent „udvalg i udvalget“ med relativt separate arbejds-, papir- og informationsgange. Det mest nærliggende er et toleddet svar. Det første led i svaret er, at det stigende antal sager (jf. oversigt 4.1), som Europaudvalget involveres på grund af den dynamiske udvikling i EU-samarbejdet især siden anden halvdel af 1980'erne, har lagt et arbejdsmæssigt pres på udvalgets medlemmer. Det andet led i svaret er, at selve udvalget og udvalgmødet, som i princippet er et forum på knap 30 mennesker (17 medlemmer og 11 stedfortrædere), er mindre velegnet til behandling af en del af disse opgaver, herunder arbejdet med at lave procedureberetninger. Arbejdet blandt politiske venner og fjender med at tilpasse og ændre udvalgets procedurer og samspil med omgivelserne

kan håndteres mere smidigt og tidsbesparende i et forum, der typisk består af én repræsentant for hver partigruppe, som i forhold til flertalsdannelsen får muligheden for at sige til eller fra på gruppens vegne. Det betyder også, at det gennemgående er kredsen af EU-ordførere fra partigrupperne med udvalgsformanden i spidsen, som i forhold til resten af gruppefællerne i deres respektive partigrupper skal repræsentere gruppen og varetage dens interesser i institutionelle spørgsmål. Det ligger også i heri, hvad enten der, foruden med regeringen, opnås enighed på tværs af partiskel eller nogen af fløjpartigrupperne ikke går sammen med flertallet, at der er forhåndsindbygget en koordination af holdningerne inden for og mellem partigrupperne.

Procedureberetningerne er det væsentligste resultat af underudvalgets aktiviteter, og det kan konstateres, at *partigruppeelementet slår klart igennem, når det gælder mønstrene i de politiske tilkendegivelser, som procedureberetningerne indeholder*. Skillelinjerne går dels mellem de aktuelle regeringspartigrupper og de øvrige partigrupper, dels – og mere markant – mellem de aktuelle og potentielle regeringspartigrupper på den ene side og fløjpartigrupperne på den anden side. Selv om undtagelser er forekommet, er det konstateret, at de samme skillelinjer genfindes med en lidt anden vægtning i kontrolberetningerne.

I lyset af, at procedureberetningerne ikke alene regulerer Europaudvalgets procedurer, kompetence og arbejds gange, men også dets generelle relationer til regeringssiden, kan man spørge, hvorfor procedureberetninger har en sådan autoritativ status som institutionelt reguleringsinstrument af de grundlæggende relationer mellem Europaudvalget og regeringssiden. Forklaringen på, at Europaudvalgets beretninger har denne autoritative status, skal ikke søges i, at Europaudvalgets medlemmer qua deres egenskab af udvalgsmedlemmer har afgivet beretningerne; thi det ville i sig selv ikke være voldsomt politisk interessant, hvad 17 medlemmer af et udvalg i forhold til Folketingets 179 medlemmer måtte have af holdninger. Forklaringen på, at procedureberetningerne og de øvrige beretninger har autoritativ status og dermed efterfølgende har adfærdsregulerende effekter i partigrupper, regering og ministerier, er derimod først og fremmest, at *udvalgsmedlemmerne er legitime repræsentanter for deres respektive partigrupper i forhold til flertalsdannelsen i Folketingssalen*. Forudsat at udvalgssammensætningen afspejler flertallet i Salen, er beretningerne derfor udtryk for politiske realiteter i kraft af repræsentationsforholdet mellem udvalgets medlemmer og de respektive partigrupperes mandater i Salen (jf. Dethlefsen, 1999: 159 ff. og

Jensen, 1995: 153 f.). Også af den grund må Europaudvalgets – og underudvalgets – medlemmer altså betragtes som repræsentanter for partigrupper. Og det samme gælder naturligvis regeringens ministre, allerede fordi de normalt er parti- og partigrupperrepræsentanter – og ikke „kun“ er ministerepræsentanter og regeringsmedlemmer – og fordi procedureberetningerne er udtryk for aftaler med regeringen. I næste kapitel ser jeg så nærmere på procedureberetningernes regulering af Europaudvalgets samspil med regeringen.

NOTER

- 1 Fremstillingen i kapitlet bygger på de kilder, der er nævnt i kapitlet, og på de undersøgelser, der er beskrevet i appendiks 1, afsnit A og B.
- 2 Da jeg i dette og det følgende kapitel kommer en del ind på Europaudvalgets beretninger, er det nødvendigt at vide, hvad udvalgsberetninger overhovedet er for noget. Europaudvalgets beretninger er i lighed med beretninger fra andre folketingsudvalg en særlig type af arbejdsdokumenter, som specifikt knytter sig til beslutningsprocesser i et udvalg og efterfølgende ikke formelt involverer resten af Tinget i processen. Udvalgsberetninger bør ikke forveksles med en „årsberetning“ eller lignende og ej heller med udvalgsbetænkninger. En karakteristik af udvalgsberetningers status som arbejdsdokumenter i Folketinget kan bedst gives ved netop at sammenligne dem med udvalgsbetænkninger. Udvalgsbetænkninger angår lov- og beslutningsforslag og er udtryk for et udvalgs beslutning om at sende det pågældende forslag til 2. behandling i Folketingssalen. Til forskel herfra afgives beretninger ikke i et efterfølgende samspil med beslutningsgangene i Salen, selv om beretninger i de stående udvalg godt kan angå lov- eller beslutningsforslag, der har været 1. behandlet, men ikke skal tilbage til yderligere behandling i Salen. Beretninger kan med andre ord angå lov- og beslutningsforslag eller sager, som et udvalg eller flertallet i udvalget selv vælger at tage op. Næsten alle Europaudvalgets beretninger falder ind under den sidste kategori. Til forskel fra udvalgsbetænkninger indeholder beretninger ingen indstillinger til Folketingssalen om, hvad der skal stemmes inden for partigrupperne. Og til forskel fra udvalgsbetænkninger har beretninger følgelig heller ikke udvalgets medlemmer som underskrivere/afsendere; det er udvalgets formand, der „underskriver“ en beretning på udvalgets vegne. Derimod har udvalgsberetninger to træk til fælles med udvalgsbetænkninger. Det er et flertal i

udvalget, der afgør, om en beretning henholdsvis betænkning skal afgives. Her er det altså „stolene i udvalget og ikke i Salen, der tæller“ i modsætning til, hvad tilfældet er i Europaudvalget for forhandlingsoplæg (jf. kapitel 3). Desuden er der den meget væsentlige „negative“ lighed mellem udvalgsberetninger og udvalgsbetænkninger, at hverken udvalgsberetninger eller udvalgsbetænkninger er udtryk for beslutninger truffet af det samlede og forsamlede Folketing ved en afstemning.

Beretninger eller udkast til beretninger kendes også fra andre stående udvalg end Europaudvalget. Blandt de mest kendte beretninger eller beretningsudkast er beretningsudkastene, også omtalt som „beretningskrigen“, i den såkaldte Tamil-sag (Groes-Petersen et al., 1993: 132 ff.; Larsen, 1992: 105 ff.). Også folketingsudvalg, som ikke er stående, har afgivet beretninger. Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark afgav således en beretning den 19. marts 1997, som blev grundlaget for „Magtudredningen“. Hverken denne beretning, beretningerne fra Europaudvalget eller fra de øvrige stående udvalg er udtryk for eksplicitte beslutninger, som Folketinget har truffet. Udvalgene har i den henseende ikke retlig kompetence på Tingets vegne.

Selv om Europaudvalgets kompetence, procedurer, arbejdsgange og generelle relationer til aktører og institutioner i omgivelserne, herunder også forholdet til regeringsiden, overvejende er reguleret gennem udvalgets beretninger, er ikke alle udvalgets beretninger udtryk for regulering, og omvendt er ikke al regulering sket i form af udvalgsberetninger. Den formelle regulering er også sket på anden vis i Folketinget. Her kan foruden ændringer i Folketingets forretningsorden nævnes to folketingsbeslutninger i form af forslag til vedtagelse – tidligere kaldt motiverede dagsordener – som blev vedtaget under forespørgsler i Folketingssalen henholdsvis den 23. april 1992 om „Ambi-sagen“ (F 24, Folketingstidende, forhandlingerne, 1991-92: 9.154) og den 7. april 1994 om „madsminke-direktivet“ (F 24, Folketingstidende, forhandlingerne, 1993-94: 8.768). To andre eksempler er betænkningerne af 19. marts 1993 og af 15. maj 2001 henholdsvis over lovforslagene (nr. L 176-178, 1992-93) om Edinburgh-aftalen og Maastricht-traktaten og over lovforslaget (nr. L 179, 2000-01) om Nice-traktaten. Et tredje eksempel er (jf. kapitel 3) tiltrædelsesloven, der – selvsagt i lovsform – var med til at lægge fundamentet for Europaudvalgets kompetence med formuleringen om, at „regeringen underretter et af Folketinget nedsat udvalg om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig“. Udvalgsbetænkningerne fra 1993 og fra 2001, de to motiverede dagsordener fra 1992 og 1994 og tiltrædelsesloven fra 1972 blev ledsaget eller fulgt op af beretninger fra Europaudvalget.

- 3 Selv om der forekommer udskiftninger i udvalget og i underudvalget, og det ikke lader sig opgøre præcist, har følgende ret så begrænsede antal personer med stor sandsynlighed tilsammen dækket langt størstedelen af den periode, hvori deres partigrupper har haft repræsentanter i underudvalget: Ivar Nørgaard (S), Ove Fich (S), Claus Larsen-Jensen (S), Arne Christiansen (V), Svend Heiselberg (V), Charlotte Antonsen (V), Gert Petersen (SF), Holger K. Nielsen (SF), Steen Gade (SF), Ole Bernt Henriksen (KF), Kent Kirk (KF), Henning Grove (KF), Niels Helveg Petersen (RV), Bjørn Elmquist (RV), Elisabeth Arnold (RV), Mogens Glistrup (FP),

Annette Just (FP), Peter Duetoft (CD), Addi Andersen (CD), Flemming Kofod-Svendsen (KRF), Henning Lysholm Christensen (KRF), Jann Sjursen (KRF), Kristian Thulesen Dahl (DF) og Keld Albrechtsen (EL).

- 4 Henvisninger til sidetal i beretninger bygger her og i det følgende på den interne sideopdeling i den enkelte beretning sådan, som denne er optrykt i „Samling af beretninger afgivet af Markedsudvalget og Europaudvalget i perioden 1973-1999“.
- 5 Beslutninger om afgivelse af en beretning er i alle udvalg, også Europaudvalget, en beslutning, som træffes ved en flertalsafgørelse blandt udvalgets medlemmer, og hvori stedfortrædere altså ikke kan medvirke.

PROCEDUREBERETNINGERNE: SAMSPILLET MED REGERINGSSIDEN¹

Det er fremgået af kapitel 4, at samspillet mellem Europaudvalget og omgivelserne primært er blevet reguleret gennem procedureberetningerne, og at udvalgsformanden og EU-ordførerne sammen med de relevante regeringsrepræsentanter har været de parlamentariske kuglestøbere i den forbindelse. Men hvordan har partigrupperne nærmere tilpasset Europaudvalget som parlamentarisk institution i lyset af udviklingen i forhold til EU? Hvad har udvalgsmedlemmerne med EU-ordførerne og udvalgsformanden i front og relevante ministre på sidelinjen gjort for, om muligt i fællig, at justere udvalgets samspil med omgivelserne og regeringssiden og dermed også deres egne arbejds- og beslutningsvilkår? Dette spørgsmål forsøger jeg ved hjælp af nogle oversigter at give et svar på ved at se på den indholdsmæssige udvikling i de reguleringer, som Europaudvalgets procedureberetninger er udtryk for.

Da svaret bekræfter, at reguleringerne i procedureberetningerne først og fremmest retter sig mod udvalget og dets samspil med regeringssiden, ser jeg dernæst i to ombæringer nærmere på reguleringen i forhold til regeringssiden. Eftersom forhandlingsformen i Europaudvalget er mundtlig og møderne især koncentrerer sig om ministrenes forhandlingsoplæg, bliver reguleringen af ministrenes forelæggelser og især deres forelæggelser af forhandlingsoplæg analyseret først; dernæst analyserer jeg reguleringen i beretningerne af det skriftlige samspil med regeringssiden, som i vidt omfang foregår gennem ministerielle notater af forskellig art til udvalget.

Reguleringen gennem procedureberetningerne er jo ikke alene udtryk for forhandlinger og aftaler med regeringen, men – som det er fremgået af det forrige kapitel – også for forhandlinger og flertalsdannelse mellem partigruppernes EU-ordførere i underudvalget. Derfor bliver det af betydning at få undersøgt, om der er mønstre i indholdet af den regulering, som partigrupperne ønsker gennemført. Det spørgsmål belyses i fjerde og sidste del af kapitlet. Her er det naturligvis mindretallenes krav til udvalgets indretning og arbejdsgange, som påkalder sig interesse, idet deres holdninger jo per

definition ikke deles af flertallet og alt andet lige ikke bliver til realiteter på det tidspunkt, hvor beretningerne afgives.

UDVIKLINGEN I DEN INSTITUTIONELLE REGULERING – FORSØG PÅ ET OVERBLIK

I forsøget på at få et overblik over udviklingen i den indholdsmæssige side af reguleringen af spillet mellem udvalget og regeringssiden er de 23 procedureberetninger oplistet i kronologisk rækkefølge i oversigterne 5.1 og 5.2. De to oversigter er for overskuelighedens skyld opbygget på nogenlunde samme måde med ensartede kolonner, hvis indhold er baseret på nogle grovkornede og skønmæssige klassifikationer.

Den første kolonne, „EUU mv.“, i oversigt 5.1 omfatter ændring eller bevarelse² af procedurer mv. i forhold til udvalget selv, udvalgets sekretariat eller den øvrige administration, som er omtalt i den pågældende beretning. De øvrige kolonner i oversigt 5.1 angår på samme måde ændringer eller bevarelse af de generelle relationer til andre institutioner eller aktører i omgivelserne. „Regering mv.“ omfatter regeringen, ministrene eller ministerierne. „Øvrige udvalg, Salen mv.“ omfatter de øvrige stående udvalg, Det Udenrigspolitiske Nævn, Folketingssalen og de enkelte MF'er. „Parlamentet“ dækker over Europa-Parlamentet og MEP'erne. „Kommission, Råd mv.“ omfatter Kommissionen, Ministerrådet, regeringskonferencer, Det Europæiske Råd, ØSU, Regionsudvalget og EF-Domstolen. I kolonnen „Andre“ er særskilt anført, til hvilke øvrige institutioner eller aktører udvalget eller eventuelt et flertal i udvalget gennem beretningerne ønsker at ændre eller bevare de generelle relationer.

Oversigt 5.1 angiver, at procedureberetningerne først og fremmest retter sig mod udvalget selv og dets relationer til regeringen, ministrene og ministerierne. Det harmonerer fint med, at procedureberetningerne ikke blot er udvalgsberetninger, men også er udtryk for aftaler mellem regeringen og udvalget eller eventuelt blot et flertal i udvalget. Oversigten viser også, at der i stigende grad sker en orientering mod andre institutioner og aktører i omgivelserne, og at der i sidste del af perioden kommer flere spillere på banen.

I oversigt 5.2 er to andre aspekter ved procedureberetningerne på samme grovkornede måde forsøgt indfanget, idet dog kolonnerne for udvalget mv. og for regeringssiden her er udeladt, da de ikke er relevante. I oversigt 5.2 er

det markeret med et „O“ for orientering, hvis det i en beretning er nævnt, at regeringen skal eller kan orientere den pågældende aktør eller institution i udvalgets omgivelser. Der kan for eksempel være tale om, at regeringen skal orientere Folketingets andre stående udvalg eller de danske medlemmer af Europa-Parlamentet. Det er i oversigten desuden angivet med „I“ for information, hvis det i en beretning er anført, at udvalget skal informeres af regeringen, ministrene eller ministerierne mv. om aktiviteter, initiativer mv. i forhold til den pågældende institution eller aktør. Der kan jo eksempelvis være tale om, at regeringen skal informere udvalget om forhandlinger i Ministerrådet.

Oversigt 5.2 viser på linje med oversigt 5.1 en stigende orientering mod aktører og institutioner i omgivelserne. I oversigt 5.2 giver det sig udslag i, at det øvrige Folketing, i praksis de øvrige stående udvalg, og Europa-Parlamentet/MEP'erne fra midten af 1990'erne i højere grad inddrages i den danske koordination af EU-politikken. Oversigt 5.2 angiver desuden, at i forholdet mellem udvalg og regering regulerer procedureberetningerne først og fremmest informationsgange fra regeringssiden til udvalget om udviklingen i aktiviteter i forhold til de centrale EU-organer, Rådet og Kommissionen m.fl. Det harmonerer fint med, at det er regeringspartigrupperne, og her naturligvis ministrene, der sidder på embedsapparatet og informationerne. Det er dem, der i det parlamentariske system først og fremmest varetager kontakten til EU gennem de relevante dele af forvaltningen, mens partigrupperne uden for regering i meget vidt omfang må forlade sig på de informationer, som udvalget får fra ministre og ministerier.

Sammenfattende viser de to oversigter to hovedtendenser: Med procedureberetningerne sker der i udvalget specielt fra midten af 1990'erne i højere grad en orientering mod og en øget inddragelse af andre aktører og institutioner end regeringssiden i koordinationen af EU-politikken; men samtidig bevarer procedureberetningerne tilbage til 1973 deres indholdsmæssige tyngde mod udvalget og dets samspil med regeringssiden, som jo i hovedsagen varetager kontakterne til de centrale EU-organer.

I hele perioden har dette samspil med regeringssiden haft to former: dels den mundtlige procedure, som knytter sig til samråd med ministrene og deres tilhørende forelæggelse af sager, herunder især af forhandlingsoplæg, dels den skriftlige procedure, som først og fremmest bygger på ministeriernes informering af Europaudvalget gennem en lind strøm af notater forud for samrådene.

OVERSIGT 5.1.

Procedureberetningernes regulering af Europaudvalgets kompetence, procedurer og arbejds-
gange mv. i forhold til udvalget selv og i forhold til regering og forskellige omgivende institu-
tioner og aktører

AF- GIVET	EUU MV.	REGE- RING MV.	ØVRIGE UDVALG, SAL MV.	PARLA- MENTET MV.	KOMMIS- SION, RÅD MV.	ANDRE
730329	+	+	+			
740614	+	+	+	+	+	+ (EF-sagkyndige m.fl.)
760528	+	+				
770603	+					
780602	+					
790531	+	+		+		
801107	+	+		+		
811016	+	+				
821008	+		+			
830624	+	+				+ (Uafhængige eksperter)
850920	+	+				
861003	+	+				
861114	+	+	+	+		
900831	+	+				
910703	+	+				+ (Dansk Folkeoplysning)
930716	+	+				
940520	+	+	+	+		
960910	+	+				
960927	+	+	+	+	+	+ (Eksperter; andre parlamenter)
970314	+	+				
980507	+	+				
990219	+	+	+	+	+	+ (Eksperter)
010510	+	+	+	+	+	(Folkelige organisationer og be- vægelser; COSAC; Nævnet ved- rørende EU-oplysning; borgere; offentlige myndigheder mv.; ar- bejdsmarkedets parter; sociale organisationer; internationalt ori- enterede organisationer; miljø- og grønne organisationer m.fl.)

OVERSIGT 5.2.

Procedureberetningernes regulering af: regeringens information til udvalget om aktiviteter, initiativer mv. i forhold til forskellige omgivende institutioner og aktører (I), og regeringens orientering af omgivende institutioner og aktører (O)

AFGIVET	ØVR. UDVALG, SALEN MV.	PARLAMEN- TET MV.	KOMMISSION, RÅD MV.	ANDRE
730329	O		I	O (partisekretariater)
740614	O		I	
760528			I	
770603				
780602				
790531		I		
801107		I	I	
811016			I	
821008				
830624			I	
850920				
861003				
861114			I	I (Interessegrupper) I (Nordiske lande)
900831			I	
910703			I	
930716			I	
940520	O	I	I	
960910			I	O (Rådet for euro. politik)
960927	O	O	I	
970314	O			I (WTO)
980507				I (Schengens eksekutiv-komité)
990219	O	O	I	
010510	O	I	I	

STANDARDISERING: REGULERINGEN AF DE MUNDTLIGE PROCEDURER

Den første procedureberetning fra udvalget fastlagde (jf. kapitel 4), at var der tale om markedspolitiske spørgsmål af væsentlig betydning, skulle regeringen, dvs. de involverede ministre, rådføre sig med Europaudvalget (Markedsudvalget) sådan, at både hensynet til Folketingets indflydelse og til regeringens forhandlingsfrihed blev respekteret (beretning af 29. marts 1973: 1). Var der tale om forhandlinger i EU's (EF's) råd om vedtagelser af større rækkevidde, skulle regeringen mundtligt forelægge et forhandlingsoplæg for udvalget, og kunne der ikke konstateres et flertal imod forhandlingsoplægget, var ministerens forhandlingsgrundlag fastlagt (beretning af 29. marts 1973: 1). Herudover blev det også aftalt, at skete der væsentlige afvigelser fra forhandlingsoplægget, burde regeringen forelægge den nye forhandlings-situation for udvalget og under alle omstændigheder orientere Europaudvalget (Markedsudvalget) omgående efter forhandlingernes afslutning (beretning af 29. marts 1973: 1).

Denne forhandlingsoplægsmodel eller mandatafgivningsmodel er en smidig måde at arbejde og træffe parlamentariske beslutninger på. Den sikrer som før nævnt (jf. kapitel 3), at en minister bliver legitim forhandlingsrepræsentant for regeringen og de partigrupper, der støtter regeringens forhandlingsoplæg i Europaudvalget, så længe ministeren holder sig inden for mandatet, eller udvalgets medlemmer i det mindste ikke får information om en eventuel overskridelse af mandatet.³ Konstruktionen forebygger også, at en minister efterfølgende får et flertal imod sig i Folketingssalen ved en eventuelt udmøntning af et direktiv i lovforslagsform, så længe „mandatgiverne“ – det vil i praksis sige de partigrupperepræsentanter fra oppositionspartierne, der sammen med regeringspartierne ordførere udgør et flertal, og som ikke under mødet erklærer sig imod mandatet – er legitime repræsentanter for deres grupper og dermed i praksis repræsenterer deres respektive gruppers mandattal.

Herudover kan man hæfte sig ved et par andre elementer i forhandlingsoplægsmodellen. Det er således en skønsommæssig afgørelse af, hvad der er „et markedspolitisk spørgsmål af væsentlig betydning“, hvad der er „en vedtagelse af større rækkevidde“, og hvad der under en forhandlings-situation er „en mulig løsning, som afviger væsentligt fra forhandlingsoplægget“ og derfor skal forelægges udvalget. Endvidere hviler ansvaret for udøvelsen af dette skøn i princippet på den ansvarlige minister og i praksis på de berørte embedsmænd i ministerierne. Modellen indebærer, at Europaudvalget eller

mere præcist udvalgets medlemmer i almindelighed og EU-ordførerne i særdeleshed som legitime repræsentanter for deres respektive grupper i praksis udstyres med kompetence og dermed indflydelse til under udvalgs-møderne at fremføre deres argumenter og holdninger og træffe beslutninger på deres gruppefællers og på Tingets vegne. I forhold til formuleringerne i tiltrædelsesloven, der blot taler om at „underrette et udvalg“, styrker modellen udvalgets værdi som instrument for parlamentarisk kontrol. Den flytter nemlig muligheden for at påvirke beslutningerne fra regeringen og ministrene over til udvalget – i praksis oppositionspartigrupperne og deres ordførere i udvalget – ved at give et flertal blandt udvalgets medlemmer mulighed for at udøve forudgående kontrol med ministrene gennem adgang til at underkende deres forhandlingsoplæg.

En af forudsætningerne for, at modellen fungerer optimalt, er imidlertid, at der er klarhed over, i hvilke sager regeringen ønsker mandat, og hvornår der gives mandat, ligesom det i den konkrete sag bliver af betydning, hvad mandatets indhold er. Det fordrer i princippet, at ministeren kommer med en tilstrækkelig præcis formulering af forhandlingsoplægget under mødet. Efter tilbagevendende diskussioner stak en usikkerhed herom i begyndelsen af 1980'erne hovedet ekstraordinært langt frem i en beretning i forbindelse med udenrigsministerens mandat om en forlængelse på to måneder af nogle sanktioner mod det daværende Sovjetunionen. Her delte udvalget sig efter partitilhørsforhold og med forskellige partibetingede vurderinger af, om ministeren havde holdt sig inden for mandatet. Regeringspartigruppernes repræsentanter (KF, V, CD og KRF) fandt, at udenrigsministeren skam havde holdt sig inden for mandatet. Det samme fandt Det Radikale Venstres repræsentant. Repræsentanterne for Socialdemokratiet, SF, VS og Fremskridtspartiet mente derimod, at mandatet var klart overskredet. For Fremskridtspartiets vedkommende var sagen dog ikke så væsentlig, at den kunne bære yderligere parlamentarisk opfølgning. Gruppens medlemmer af udvalget pegede imidlertid på den konkrete sag som et blandt flere eksempler på usikkerhed om det præcise indhold af en ministers mandat (beretning af 22. marts 1983: 1-3). Sagen var efterfølgende medvirkende til en selvstændig beretning om procedurerne for mandatafgivelse (beretning af 24. juni 1983). Beretningen, som havde været diskuteret i udkastform i underudvalget, resulterede blandt andet i indførelse af stenografiske mødereferater fra 1984, hvad der i sig selv betød en langt stærkere standardisering af mødereferaterne og langt bedre dokumentation af forhandlingerne og forhandlingsoplæggene i udvalget. I beretningen hedder det:

Der er enighed blandt udvalgets medlemmer om, at *ministeren ved forelæggelsen i Markedsudvalget klart tilkendegiver, i hvilke sager der forelægges forhandlingsoplæg*.

Når forhandlingsoplæg forelægges, skal det ske med størst mulig præcisering af indholdet.

Regeringens forhandlingsoplæg nedfældes stenografisk i udvalgets egen protokol ... (beretning af 24. juni 1983: 1, fremhævet her).

10 år efter udvalgets oprettelse begrænses altså nogle tilbagevendende usikkerhedsmomenter ved procedurerne i forhandlingsoplægsmodellen. Senere overføres forhandlingsoplægsmodellen og de øvrige mundtlige forelæggelser også til andre sagstyper i nogle af de efterfølgende procedureberetninger:

I forbindelse med alle møder i Det europæiske Råd giver statsministeren forud for møderne en grundig orientering om, hvilke væsentlige spørgsmål der kan forventes at komme til drøftelse. Når drøftelserne kan forventes at føre til vedtagelser af større rækkevidde, forelægger regeringen mundtligt Markedsudvalget et forhandlingsoplæg. Såfremt der ikke i udvalget konstateres et flertal imod forhandlingsoplægget, forhandler regeringen på dette grundlag (beretning af 31. august 1990: 1, fremhævet her).

Samme procedure følges i forbindelse med uformelle ministermøder i øvrigt, hvor væsentlige spørgsmål vedrørende forberedelse af regeringskonferencer kommer til drøftelse (beretning af 31. august 1990: 1, fremhævet her).

Danske initiativer af større rækkevidde, der fremlægges skriftligt af regeringen i forbindelse med diskussion om regeringskonferencer, nævnes i Markedsudvalget med henblik på forhandlingsoplæg (beretning af 31. august 1990: 1; fremhævet her).

Ministeren redegør som hidtil i sin mundtlige forelæggelse i Markedsudvalget for regeringens holdning til forslagene, herunder for regeringens holdning til Europa-Parlamentets ændringsforslag. Forud for forhandlinger i Rådet om vedtagelser af større rækkevidde forelægger regeringen fortsat mundtligt Markedsudvalget et forhandlingsoplæg. Dette gælder i alle sager af større rækkevidde, som behandles i Rådet. For så vidt angår sager under søjle 2, orienterer regeringen Markedsudvalget. Sager under søjle 3 behandles i Retsudvalget og i Markedsudvalget, hvor eventuelle forhandlingsoplæg forelægges (beretning af 20. maj 1994: 4; fremhævet her).

I det omfang *danske udspil [til regeringskonferencen, HJ]* går videre end regeringens forhandlingsoplæg af 11. december 1996, forelægges disse udspil Europaudvalget med henblik på forhandlingsoplæg (beretning af 10. september 1996: 1; fremhævet her).

Opstår der under *regeringskonferencen* behov for formelle og endelige beslutninger om færdige traktattekster i Ministerrådet eller i Det Europæiske Råd, fremlægges disse til forhandlingsoplæg (beretning af 10. september 1996: 1; fremhævet her).

Det præciseres, at regeringen også forelægger *væsentlige forslag til kommissionsdirektiver og kommissionsforordninger, der gennemføres i de såkaldte forskriftsudvalg*“ (beretning af 27. september 1996: 3; fremhævet her).

Regeringen forelægger *WTO-sagerne* for Europaudvalget efter samme kriterier som EU-sager. Det vil sige, at regeringen orienterer Europaudvalget om sager af væsentlig betydning, mens den skal forelægge forhandlingsoplæg, når der er tale om vedtagelser af større rækkevidde (beretning af 14. marts 1997; fremhævet her).

Selv om *Schengensamarbejdet* er et mellemstatsligt samarbejde og endnu ikke formelt er en del af EU-samarbejdet, er der behov for, at Folketinget holdes løbende orienteret om regeringens deltagelse i dette samarbejde. I overensstemmelse med forslaget fra justitsministeren er der derfor aftalt nedenstående procedure, som går i retning af den ordning, der gælder i EU-sager ...

Det forestående møde i Eksekutivkomitéen sættes på dagsordenen for et ordinært møde i Europaudvalget ugen før mødet i Eksekutivkomitéen. Her redegør justitsministeren og indenrigsministeren mundtligt for de væsentlige sager, der skal behandles, dvs. efter de samme retningslinjer som for EU-sager (beretning af 7. maj 1998: 1; fremhævet her).

Ifølge beretningen fra 1996 skal regeringen forelægge „væsentlige forslag til kommissionsdirektiver og kommissionsforordninger, der gennemføres i de såkaldte forskriftsudvalg“. Ordningen udvides til også at gælde for *væsentlige kommissionsbeslutninger, der vedtages i forskriftsudvalg*. I særlige tilfælde, hvor der træffes *beslutninger af mere generel karakter ...* forelægges disse også, *når de gennemføres i de såkaldte forvaltningsudvalg. Forelæggelse af sager, der er omfattet af reglerne om komitéprocedure, sker, når sagerne efter regeringens skøn er væsentlige*“ (beretning af 19. februar 1999: 6; fremhævet her).

Som de kursiverede citater viser, er udviklingen gået i retning af, at forhandlingsoplægsmodellen og den øvrige mundtlige forelæggelse af sager i vid

udstrækning overføres til en række andre EU-relaterede sammenhænge end den oprindelige, som jo alene rettede sig mod rådsmøderne og rene markedspolitiske spørgsmål. Dermed bevares en velkendt beslutningsform for udvalgsmedlemmerne, samtidig med at udvalgets kompetence reelt udvides i takt med, at den internationale udvikling både inden for og uden for EU involverer regeringen i spørgsmål, hvor den parlamentariske flertalsdannelse er af betydning. Det kan også siges sådan, at der er tale om institutionel regulering gennem forsøg på *standardisering ved på nye områder at bruge velkendte mundtlige forhandlings- og beslutningsgange*, som introduceredes i 1973, og som udvalgsmedlemmerne og ministrene, i det mindste hvis de ikke er helt nye, i forvejen er fortrolige med.

I den forbindelse kan man bide mærke i det sidste citat (beretning af 19. februar 1999: 6), der diskret fremhæver, at det er regeringen, der skønner, om en sag er væsentlig. I flere af procedureberetningerne nævnes dette på samme stilfærdige facon, og i en enkelt understreges det direkte, at:

Udvalgets medlemmer har lagt til grund, at *det er regeringens generelle pligt selv at skønne om, hvilke EF-anliggender der må anses for at være af større rækkevidde med henblik på forelæggelse for Markedsudvalget* (beretning af 24. juni 1983: 1, jf. beretning af 14. juni 1974: 2, og beretning af 16. juli 1993: 3, fremhævet her).

I lyset af, at området for brug af forhandlingsoplægsmodellen udvides, og at det samtidig er regeringen – i princippet ministrene og i praksis de ministerielle embedsmænd, der på regeringssiden koordinerer EU-sagerne – der har pligt til at skønne, om en sag er af „større rækkevidde“, om den er „af væsentlig betydning“ eller for den sags skyld, om et forhandlingsmandat er ved at blive overskredet, ligger der en potentiel politisk fortolkningskamp i forbindelse med udøvelsen af dette skøn.

Beretningen fra marts 1983 om udenrigsministerens forhandlingsmandat i forhold til sanktioner mod Sovjetunionen kan tjene som et eksempel herpå; men det er værd for et kort øjeblik også at se på andre eksempler fra gruppen af kontrolberetninger, der i lighed med beretningen fra marts 1983 angår ministres håndtering af en konkret sag (jf. kapitel 4). Eksempelvis udtaler et flertal (S, SF, RV og VS) uden om regeringen i en beretning fra maj 1985 om landbrugsministerens forhandlingsmandat, at ministeren i den konkrete sag overskred sit forhandlingsmandat, og:

Flertallet henstiller til regeringen, at den tilrettelægger sit arbejde på en sådan måde, at gentagelser ikke vil kunne ske, og *således at reglerne, fastlagt i*

udvalgsberetninger fra henholdsvis 29. marts 1973 og 24. juni 1983, opretholdes“ (beretning af 31. maj 1985, fremhævet her).

Regeringspartiernes udvalgsrepræsentanter (V, KF, CD og KRF), der udgør mindretallet, fremfører i beretningen den holdning, at de generelle procedure-regler – som de jo selv har været med til at fastlægge – skal fastholdes. Reglerne er bare ikke overskredet i den konkrete sag (beretning af 31. maj 1985)!

I en beretning godt et års tid efter udtaler et samlet udvalg – og denne gang altså på tværs af partiskel – om et EF-direktivforslag om grænseværdier for pesticidrester i korn til menneskefoder (sic!) og i levnedsmidler af animalsk oprindelse, at:

Udvalget finder det proceduremæssigt kritisabelt, at landbrugsministeren har tilsluttet sig EF-direktiv vedrørende grænseværdier for pesticidrester i korn til menneskeføde af animalsk oprindelse på ministermødet den 26.-27. maj 1986 uden forinden at have forelagt forhandlingsoplæg i Folketingets Markedsudvalg (beretning af 20. juni 1986, fremhævet her).

Selv om beretningerne fra 1985 og 1986 adskiller sig fra hinanden ved, at medlemmerne af udvalget i den ene beretning deler sig efter parti- og regeringstilhørsforhold, mens der i den anden er tale om et samlet udvalg på tværs af partiskel, har beretningerne sandsynligvis én fælles effekt: I kompetencefordelingen mellem udvalg og regering er de med til at skubbe hegns-pælene i samme retning som procedureberetningerne. Det vil billedligt talt sige, at det jordstykke, som udvalgets medlemmer og specielt oppositions-partiernes ordførere får at boltre sig på, bliver udvidet.

Argumentet herfor er, at det for ministre og embedsmænd vil være bedre at tage Europaudvalget og dets flertal i ed en gang for meget frem for at „tirre“ udvalgets medlemmer og dermed utilsigtet appellere til udvalghæv-delsen (jf. kapitel 3) ved at gå uden om udvalget og efterfølgende få vrøvl med en sag, som skal samles op fra gulvet. Undtagelser findes, men det er de færreste ministre i en mindretalsregering og på deres vegne formentlig også de færreste embedsmænd, der finder det klogt at have et slagsmål kørende med et udvalg i almindelighed og oppositionsordførere i særdeleshed, der skal godkende – eller i det mindste ikke gå imod – ministerens forhandlingsoplæg. Det er da også forekommet både under borgerlige og under socialdemokratisk ledede regeringer, at EU-ordførere fra de største parti-grupper, som jo kan være udslaggivende for flertalsdannelsen, under samråd i Europaudvalget i tydelige vendinger har gjort en minister opmærksom på,

at regeringspartigruppernes mandater alene ikke var nok til at få et forhandlingsoplæg igennem udvalget.

Set i et embedsmandsperspektiv er der næppe heller mange, der bryder sig om at have været „praktisk gris“ på en sag, der fører til negativ presseomtale eller for tid og evighed står at læse som en „næse“ fra udvalget eller et flertal i udvalget til ministeren og ministeriet. De uønskede situationer kan undgås ved ikke at være for restriktiv i skønsudøvelsen, når det skal afgøres, hvad der er sager af „væsentlig betydning“, og hvad der er „vedtagelser af større rækkevidde“, så et ansvar altså ikke kan gøres gældende efterfølgende. En indikator på, i hvilket omfang det forholder sig sådan, findes i beretningen fra 1999, hvori det hedder:

Der er mellem udvalget og regeringen enighed om, at det system, som har været gældende siden 1973, hvorefter regeringen orienterer om EU-spørgsmål af „væsentlig“ betydning, mens den forelægger forhandlingsoplæg, når der er tale om sager „af større rækkevidde“, skal opretholdes ... *Europaudvalget præciserer, at ordningen indebærer, at regeringen kun orienterer om væsentlige sager, og at den kun forelægger forhandlingsoplæg vedrørende forslag af større rækkevidde* (beretning af 19. februar 1999: 5, fremhævet her).

En sådan formulering burde være overflødig. Den vidner imidlertid om, at udvalgsmedlemmerne bliver belemret med forhandlingsoplæg og orientering om sager, som tidsfaktoren taget i betragtning ikke forekommer tilstrækkeligt vigtige.

STANDARDISERING: REGULERINGEN AF DE SKRIFTLIGE PROCEDURER

Ser man derefter på procedureberetningernes regulering af informations- og papirstrømmene fra ministre og ministerier tilbage til 1973, kan man konstatere tendenser, som er parallelle til udviklingen i reguleringen af de mundtlige procedurer. De skriftlige informationer søges også standardiseret. Fra starten af perioden ændres en ordning med lister hver anden uge over kommissionsforslag hurtigt. I stedet fremsender regeringen inden for en fire-ugers-frist efter modtagelsen af et forslag i Udenrigsministeriet ugentligt til Europaudvalgets (Markedsudvalgets) medlemmer:

... et *standardiseret* oplysningskema vedrørende alle kommissionsforslag til rådsvedtagelser af bindende karakter. Skemaet skal indeholde forslagens

titel, oplysning om dets behandling i EF's institutioner og en kortfattet beskrivelse af forslaget indhold samt om muligt et foreløbigt skøn over eventuelle nødvendige lovændringer (beretning af 14. juni 1974: 1; fremhævet her).

Her er fra starten tale om forsøg på standardisering af både formen og indholdet af den skriftlige information fra Udenrigsministeriet. I begyndelsen af 1980'erne udtrykker udvalget eller et flertal i udvalget blandt andet tilfredshed med foruden den ugentlige liste over kommissionsforslag at modtage: en oversigt over meddelelser fra Kommissionen til Rådet om sager, som skønnes af større rækkevidde og af betydning for udvalgets stillingtagen til regeringens forhandlingsoplæg (beretning af 16. oktober 1981: 1), at „udvalget modtager dagsordener for de rådsmøder, der skal forelægges, mindst 1 uge før forelæggelsen i udvalget“ (beretning af 8. oktober 1982: 1), og at regeringen i stigende omfang fremsender skriftlig orientering i sager, som udvalget ønsker belyst (beretning af 24. juni 1983: 2). Her er hos udvalgsflertallet simpelt hen tale om en høj grad af modtagelighed over for flere skriftlige informationer og dermed en åbenhed over for mere papir fra regeringen og ministerierne.

Som en udløber af en vedtagen dagsorden i forbindelse med en forespørgsel om AMBI-sagen aftales det i 1993, at regeringen også løbende skal orientere udvalget om retlige skridt mod Danmark i form af korte meddelelser om alle Kommissionens åbningsskrivelser og i de sager, som regeringen finder særlig vigtige, tillige tilsende udvalget notater om indholdet af åbningsskrivelser og regeringens afgivne svar samt orientere om påtænkte retlige skridt i form af alle begrundede udtalelser fra Kommissionen og vigtige retstvister som følge af det danske medlemskab (beretning af 16. juli 1993: 2).

I lyset af Maastricht-traktatens ikrafttræden og som en udløber af en vedtagen dagsorden om det såkaldte madsminkedirektivforslag aftales i 1994 ændrede og udvidede retningslinjer i retning af en tidligere og fyldigere orientering af udvalget og af fagudvalgene om kommissionsforslag. Udvalget skal blandt andet have kommissionsforslag, så snart de foreligger på dansk. Endvidere skal det have faktuelle grundnotater fra Udenrigsministeriet – så vidt muligt, inden behandlingen i Europa-Parlamentet påbegyndes – om nye kommissionsforslag, der berører beskyttelsesniveauet på sundheds-, miljø-, arbejdsmarkeds- og forbrugerområdet, faktuelle notater i forlængelse af det faktuelle grundnotat senest en uge før udvalgs mødet, når det pågælden-

de kommissionsforslag er sat på Rådets dagsorden, og dagsordenen, hvis der er sket væsentlige ændringer eller fremkommet væsentlige nye oplysninger, eller hvis der eventuelt ikke forelå noget faktisk grundnotat. Sker der afgørende ændringer i forhandlingsituationen efter afsendelsen af det faktuelle notat, kan regeringen sende et supplerende faktisk notat, eller ministeren kan fremlægge ændringerne mundtligt for udvalget. Herudover fastlægges også retningslinjer for regeringens skriftlige orientering af udvalget i forbindelse med regeringskonferencen i 1996 (beretning af 10. september 1996: 1-2), hvor alle skriftlige oplæg på konferencen skal sendes til udvalget i lighed med konkrete danske udspil og for sidstnævntes vedkommende, så der bliver tid til en drøftelse. Endvidere fastlægges indholdsmæssige krav til de faktuelle notater:

I de faktuelle notater redegøres for forslagens indhold og for de konsekvenser, en gennemførelse vil have for dansk lovgivning, administrativt fastsatte regler og danske normer og standarder i øvrigt. Desuden redegøres for de statsfinansielle konsekvenser samt om muligt for økonomiske konsekvenser for danske offentlige myndigheder, virksomheder og borgere. Der redegøres for, hvilke interesseorganisationer mv., der er hørt og for hovedindholdet af høringssvarene. Desuden redegøres for sagens tidligere behandling i Markedsudvalget og for behandlingen i Europa-Parlamentet, herunder for indholdet af de substantielle ændringsforslag, Europa-Parlamentet har vedtaget, samt for Kommissionens stillingtagen hertil (beretning af 20. maj 1994: 3).

Herudover bliver det aftalt, at regeringen, hvis Europaudvalget eller et fagudvalg ønsker det, udarbejder faktuelle grundnotater om andre kommissionsforslag og om hvidbøger, grønbøger og lovprogrammer. Endelig aftales et princip om parallel information mellem udvalget og fagudvalgene; det vil i praksis sige overlappende papirgange mellem Europaudvalget og fagudvalgene.

Denne standardisering af regeringens skriftlige orientering af udvalget bliver yderligere udbygget et par år efter med en beretning om Folketingets behandling af EU-sager. Her udvides ordningen med oversendelse af grundnotater efter Kommissionens fremsættelse af et forslag fra områderne med minimumsstandarder til alle direktivforslag og alle nye grøn- og hvidbøger og herudover også til sager, hvor regeringen skønner, at Kommissionen har fremsat forslag til væsentlige retsakter. Af hensyn til inddragelsen af MEP'erne fastsættes tidspunktet til senest 10 uger efter, at Rådet har modtaget kommissionsforslaget, og før Europa-Parlamentets frist for ændringsfor-

slag udløber. Notater til brug for udvalgets behandling forud for rådsmødet, også benævnt „samlenotater“ eller „aktuelle notater“, bliver sammen med grundnotaterne indholdsmæssigt forsøgt standardiseret ud fra en 8-punkts „Vejledning vedrørende udformning af notater til Europaudvalget“ (beretning af 27. september 1996: bilag 3). Samtidig hermed stilles der krav om, at notater skal være „letforståelige, overskuelige og fyldestgørende“ (beretning af 27. september 1996: 3). Endvidere aftales også retningslinjer for orientering af udvalget om udmøntningsfasen, sådan at den pågældende minister, i praksis det pågældende ministerium, oversender notater om implementeringen i Danmark af vedtagne direktiver.

Disse forsøg på regulering af informations- og papirstrømmen fra regerings- og ministeriesiden følges yderligere op i beretningen fra 1999, der blandt andet indeholder følgende henstillinger til udformning af notaterne:

Alle notater – bortset fra samlenotater – som fylder mere end to sider, skal indledes med et kort resumé (maksimalt én side), hvori man nævner forslagets hovedpunkter og de forhold, der i særlig grad berører danske interesser (beretning af 19. februar 1999: 5, fremhævet her).

Hvis et notat er en revideret udgave af et tidligere fremsendt notat, bør det så vidt muligt fremgå tydeligt af notatet – f.eks. ved en streg i margenen – hvilke afsnit der er ændret eller tilføjet til det tidligere fremsendte (beretning af 19. februar 1999: 5, fremhævet her).

Og helt parallelt med udviklingen i reguleringen af den mundtlige procedure, hvor udvalgets medlemmer slutteligt diskret, men utvetydigt ønskede de mundtlige forelæggelser af sager til orientering og til forhandlingsoplæg begrænset til henholdsvis „væsentlige sager“ og „forslag af større rækkevidde“, kan man registrere en helt tilsvarende reaktion:

Europaudvalget har drøftet de ønsker, der er fremkommet fra folketingsmedlemmer om „færre, men bedre og mere målrettede papirer“ (beretning af 19. februar 1999: 5, fremhævet her).

Som led i bestræbelserne på at mindske antallet af papirer beder Europaudvalget om, at regeringen fremtidig kun fremsender erklæringer til Rådets mødeprotokol én gang i kvartalet som ét dokument (samledokument) (beretning af 19. februar 1999: 5, jf. også beretning af 27. september 1996 om Folketingets behandling af EU-sager: 4, fremhævet her).

Som tilfældet er med udviklingen for forhandlingsoplægsmodellen, er de papirbaserede informationsstrømme i forhold til regeringssiden søgt håndteret og reguleret gennem en stadig *standardisering*, der – som det fremgår af citaterne fra en af de seneste beretninger – dog ikke synes at have været tilstrækkelig. Bestræbelserne på at begrænse papirmængderne og dermed forhindre et informationsmæssigt overload står her i stærk kontrast til holdningerne i begyndelsen af 1980'erne hos udvalgets flertal. Her var flertallet særdeles modtageligt over for mere papir og godt tilfreds med den information, som regeringssiden leverede. Hermed er også sagt, at det langt fra er hele udvalget, som gennem årene har været tilfreds med det mundtlige og skriftlige samspil med regeringen, endsige med udvalgets egne procedurer og arbejdsgange.

FLØJPARTIGRUPPERNE OG PROCEDUREBERETNINGERNE

Det er tidligere konstateret, at det først og fremmest er partigrupperne uden regeringserfaring, som jo tillige samtidig rummer de største EU-skeptikere, der kommer med mindretalstilkendegivelser i beretningerne – uanset at de et stykke af vejen er gået med flertallet (jf. kapitel 4, oversigt 4.2). Det sidste har de jo blandt andet gjort ved i 9 af de 23 procedureberetninger ikke at komme med selvstændige holdningstilkendegivelser over for offentligheden. I flertallet af procedureberetningerne er de imidlertid kommet med selvstændige holdningstilkendegivelser, til trods for at der i underudvalget har været en fremherskende norm om at nå størst mulig konsensus om procedureberetninger på tværs af partiskel (jf. kapitel 4).

Med den begrænsning, der ligger i kun at kunne bruge eksempler, er der ingen tvivl om, at det netop er hos partigrupperne på fløjene, at utilfredsheden med udvalgets kompetence, procedurer og arbejdsgange og med dets generelle relationer til omgivelserne og især regeringssiden er størst. Ganske vist er nogle af de traditionelt regeringsbærende partigrupper, blandt andre Det Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti, Venstre og Socialdemokratiet, lejlighedsvis kommet med enkelte kritiske pip i procedureberetningerne, men slet ikke på samme måde som fløjpartigrupperne (jf. kapitel 4, oversigt 4.2). Fløjpartigrupperne har i langt højere grad gennem beretningerne over for offentligheden givet udtryk for mere basal utilfredshed med udvalgets arbejdsgange internt og i forhold til regeringssiden eller har hyppigere fundet, at ændringer i form af „beskedne forbedringer“, som en

OVERSIGT 5.3.

Udvalgte ønsker til ændringer af Europaudvalgets procedurer mv. fremført af SF og Fremskridtspartiet som mindretalstilkendegivelser i Europaudvalgets procedureberetninger

SF	FP
<ul style="list-style-type: none"> • øget kompetence til udvalget, skriftlig nedfældelse af mandater og øget offentlighed (beretning af 28. maj 1976: bilag) • øget inddragelse af MEP'er (beretning af 31. maj 1979: bilag) • behandling af direktivforslag i Salen (beretning af 16. oktober 1981: 2; beretning af 8. oktober 1982: 2) • fornyet mandatindhentning ved ændrede forhandlingssituationer (beretning af 16. oktober 1981: 2) • tilsendelse af skriftlige referater fra råds-møder (beretning af 16. oktober 1981: 2; beretning af 8. oktober 1982: 2) • orientering til Europaudvalget (Markedsudvalget) om specialudvalgenes og EF-udvalgets (EU-udvalgets) dagsordener (beretning af 8. oktober 1982: 2; beretning af 24. juni 1983: 2) • inddragelse af fagudvalg ved kommissionsforslagsbehandling (beretning af 14. november 1986: 3; beretning af 27. september 1996: 3) 	<ul style="list-style-type: none"> • øget kompetence og forbedrede kontrolmuligheder til Europaudvalget (beretning af 28. maj 1976: 1-2) • mere præcise eller skriftligt nedfældede formuleringer af ministermandaters rækkevidde (beretning af 3. juni 1977; beretning af 2. juni 1978: 1; beretning af 31. maj 1979: 1; beretning af 7. november 1980: 1-2; beretning af 16. oktober 1981: 1; beretning af 8. oktober 1982: 2; beretning af 24. juni 1983: 5) • øget inddragelse af MEP'er (beretning af 2. juni 1978; beretning af 31. maj 1979; beretning af 24. juni 1983: 5) • fornyet mandatindhentning ved ændrede forhandlingssituationer (beretning af 16. oktober 1981: 2, jf. 1) • orientering af udvalget før og ikke efter implementering af direktiver (beretning af 27. september 1996)

beretning trods alt indebar, var en utilstrækkelig regulering på det tidspunkt, hvor beretningen blev afgivet.

Ser man derefter nærmere på beretningsbidragene fra de partigrupper uden regeringserfaring, som har været mest stabilt repræsenteret i Tinget, Europaudvalget og underudvalget, drejer det sig i første ombæring om SF og Fremskridtspartiet og i anden ombæring om Enhedslisten og Dansk Folkeparti (jf. kapitel 4, tabel 4.1).

Oversigt 5.3 viser udvalgte eksempler på de kritikpunkter, som EU-ordførerne fra SF og Fremskridtspartiet på deres gruppers vegne har fremført i forskellige procedureberetninger. Sammenligner man de to partigrupper krav til institutionel regulering, kan man se, at der er tale om indholdsmæssig overlappning. For nogle af kravenes vedkommende er der ydermere tale om klassisk parlamentarisk kontrol i form af skriftlig nedfældning af man-

dater, åbenhed, orientering eller tilbagemelding om rådsmødeforløb og orientering om ministres påtænkte implementering af direktiver.

Retter man dernæst blikket mod de to partigrupper, som kom til henholdsvis ved folketingsvalget i september 1994 og sprængningen af Fremskridtspartiet i efteråret 1995, nemlig Enhedslisten og Dansk Folkeparti, har de i mindretalsudtalelser *begge* blandt andet slået til lyd for:

- behandling af EU-retsakter i Folketingssalen eventuelt med efterfølgende beretningsafgivelse over forslagene (beretning af 27. september 1996 om Folketingets behandling af EU-sager: 6, jf. beretning af 19. februar 1999: 8)
- fast eller forøget inddragelse af fagudvalgene i EU-sager (beretning af 27. september 1996: 6; beretning af 19. februar 1999: 7-8) og
- åbne europaudvalgsmøder (beretning af 27. september 1996: 6; beretning af 19. februar 1999: 7-8).

Herudover har Enhedslisten selvstændigt blandt andet argumenteret for en „høring“ af Folketinget eller partierne forud for en påtænkt administrativ implementering af direktiver (beretning af 27. september 1996: 6) og for forbedret information i notaterne fra regeringen med mere fokus på EU- forslags konsekvenser (beretning af 19. februar 1999: 10). Også disse krav og kravet om åbne EU-møder og offentlighed gennem behandling af sager i Folketingssalen ligger alt andet lige på linje med gængse krav om parlamentarisk kontrol.

Ordførerne i de partigrupper, som ikke er potentielle regeringspartigrupper, og som gennemgående er de mest EU-kritiske, er med andre ord ikke blot de mest kritiske over for udvalgets arbejdsgange. Med de indholdsmæssige træk ved deres beretningsbidrag, som her er fremhævet, står det også klart, at de i fællesskab og i højere grad end de aktuelle og de potentielle regeringspartigrupper trækker i retning af at ville skærpe udvalgets værdi som instrument for parlamentarisk kontrol med ministrene og ministerierne i EU-politikken.

PROCEDUREBERETNINGERNE OG REGERINGSSIDEN

I dette kapitel har jeg analyseret Europaudvalgets procedureberetninger med særlig vægt på reguleringen af samspillet med regeringssiden, som

dominerer beretningerne. Det er som en hovedkonklusion fremgået, at procedureberetningerne først og fremmest indeholder forsøg fra partigruppernes side på en standardisering af både de mundtlige og de skriftlige procedurer i forhold til regeringssiden. Alt andet lige betyder det også en udvidelse af udvalgets beslutningskapacitet, kompetence og informationsadgang i forhold til regeringen.

Leder man under ét efter faktorer, der kan forklare eller begrunde den konstaterede tendens til standardisering, er det nærliggende at forklare det sådan, at *det er en måde for udvalgets medlemmer i almindelighed og EU-ordførerne i særdeleshed at håndtere et over årene stigende informations-, arbejds- og beslutningspres*. Med inspiration fra en amerikansk kongresudvalgsforsker (Fenno, 1973: 47) kan man sige, at hvis et parlamentsudvalg skal være i stand til at træffe hyppige løbende beslutninger – og det er lige akkurat, hvad Europaudvalget gør – er det ganske enkelt nødt til at standardisere sine procedurer og beslutningsgange. Europaudvalgets seneste beretninger viser imidlertid, at standardiseringsbestrebelsene har været utilstrækkelige til at imødegå presset – udvalget får for mange mundtlige forelæggelser og for meget papir.

Samtidig er det sandsynliggjort, at partigrupperne på fløjene – uanset at de et stykke af vejen er indgået i flertal med de øvrige partigrupper i procedurespørgsmål – langt fra altid har fundet reguleringerne i procedureberetningerne tilstrækkelige. Udvalgets medlemmer har med andre ord i størstedelen af procedureberetningerne delt sig mere eller mindre efter tilhørsforholdet til partigrupperne, specielt har fløjpartigruppernes EU-skeptiske holdninger og/eller placering i forhold til regeringsdannelsen sat sig igennem i spørgsmålet om, hvordan udvalget skal indrettes og virke som parlamentarisk institution i forhold til regeringssiden. Dermed kan det også konstateres, at udvalget som hovedregel ikke har optrådt som en enhedsaktør i spørgsmålet om den institutionelle regulering i forhold til regeringssiden. Af det næste kapitel vil det fremgå, at billedet på væsentlige punkter nærmest er det modsatte, når det gælder procedureberetningernes regulering af Europaudvalgets samspil med fagudvalgene.

NOTER

- 1 Fremstillingen i kapitlet bygger på de kilder, der er nævnt i kapitlet, og den undersøgelse, der er beskrevet i appendiks 1, afsnit C.
- 2 Hermed er også angivet, at der ikke i alle procedureberetningerne er tale om ændringer. I udvalgsberetningerne fra årene 1976, 1977 og 1978 samt 1981 og 1982 er flertallets holdning til udvalgets procedurer og arbejdsgange mv. udtrykkeligt, at der *ikke* er behov for ændringer.
- 3 I den forbindelse skal jeg sige, at jeg har valgt ikke at forfølge spørgsmålet om efterfølgende kontrol af ministeradfærd i forbindelse med rådsmøder ud fra en forhåndsformodning om, at det her som i mange andre sammenhænge i Folketinget i praksis handler mere om tillid end om kontrol.

PROCEDUREBERETNINGERNE: SAMSPILLET MED FAGUDVALGENE¹

Spørgsmålet om relationerne mellem Europaudvalget og fagudvalgene har trængt sig på i de senere år, og fagudvalgene har gennem procedureberetningerne i stigende grad været søgt inddraget af Europaudvalget i beslutningsprocessen. Jeg tager derfor reguleringen i procedureberetningerne af Europaudvalgets generelle relationer til fagudvalgene op i dette kapitel og gør det i to omgange. I første del af kapitlet analyserer jeg procedureberetningernes inddragelse af fagudvalgene, og i anden del af kapitlet kikker jeg nærmere på, hvordan spørgsmålet om placeringen af kompetencen til at give mandater har været behandlet. Analysen kan gøres ret kort, da Europaudvalgets relationer til fagudvalgene ikke optræder med samme vægt i procedureberetningerne som relationerne til regeringssiden (jf. kapitel 5, oversigt 5.1 og 5.2). Det billede, der tegner sig, er nærmest det modsatte af billedet til regeringssiden: Standardiseringsbestrebelse har hidtil haft hårde odds, mens enhedsaktøraspektet – i det mindste når det gælder spørgsmålet om placeringen af kompetence til at give forhandlingsmandater – har haft mere gunstige vækstvilkår i de hidtidige beretninger.

STANDARDISERING?

Fagudvalgene er i lighed med Europaudvalget institutioner i Folketinget. I den første beretning fra 1973 er forholdet til de øvrige stående udvalg reguleret. Heri hedder det, at Europaudvalget (Markedsudvalget): „... kan anmode om en udtalelse fra andre stående udvalg i sager, som har berøring med disses områder“ (beretning af 29. marts 1973: 1). De generelle relationer til fagudvalgene tages også op i den umiddelbart følgende beretning fra 1974:

Markedsudvalget er fortsat det parlamentariske organ, som regeringen rådfører sig med om Danmarks politik i EF. Udvalget ønsker dog at

understrege det betydningsfulde i, at *Markedsudvalget kan henvise EF-sager, som i særlig grad kræver en særlig forhåndsindsigt, til andre stående udvalg, under hvis område sagen naturligt hører*. Efter endt behandling i et andet stående udvalg fremsender dette en udtalelse til Markedsudvalget, der herefter træffer den endelige afgørelse vedrørende et eventuelt mandat (beretning af 14. juni 1974: 2, fremhævet her).

I lyset af, at Europaudvalget kan henvise EU-sager (EF-sager), der „i særlig grad“ kræver „en særlig forhåndsindsigt“, til andre udvalg, er tre sider ved relationerne mellem Europaudvalget og fagudvalgene værd at hæfte sig ved. For det første har Europaudvalgets medlemmer fra starten fat i den lange ende i forhold til deres gruppefæller i fagudvalgene, både når det gælder mandatafgivelsen, og når det gælder fastlæggelsen af vilkårene for samspillet med andre udvalg. For det andet fremgår det, at Europaudvalget beskæftiger sig med sager, der substantielt hører under andre udvalgs sagsområder. Udvalget har med andre ord et tværgående policy-område, sådan som det tidligere er konstateret (jf. kapitel 3). Og for det tredje er det – formentlig utilsigtet – tydeligt, at Europaudvalgets medlemmer kan komme i beslutningssituationer, hvor de mangler den fornødne faglige indsigt til på deres partigrupperes vegne at tage politisk stilling til sagerne. Denne problemstilling, som peger på et potentielt koordinationsproblem inden for partigrupperne, spøger i baggrunden i flere af de senere procedureberetninger.

Bortset fra de to første beretninger dukker regulering af relationerne til fagudvalgene – tilmed lidt kort – først op i beretningen fra november 1986, som havde baggrund i beslutningen om gennemførelse af det indre marked og Den Europæiske Fælles Akt. Udvalget udtaler enstemmigt, at bestemte direktivforslag om det indre marked efter udvalgets beslutning kan i. behandles i Tinget. Herefter skilles vandene lidt, idet et flertal – udvalget undtagen SF – går ind for, at Europaudvalget (Markedsudvalget) udvalgsbehandler forslaget og træffer afgørelse om – eventuel – høring af ressortudvalg i forbindelse med behandling af direktivforslag om det indre marked (beretning af 14. november 1986: 3). SF vil derimod have fagudvalgene involveret mere ved, at den slags forslag henvises til udvalgsbehandling i fagudvalgene, som så inden for en 3-måneders-frist afgiver en beretning til Europaudvalget (beretning af 14. november 1986: 3).

Herefter begynder forholdet til fagudvalgene først for alvor at optræde i procedureberetningerne fra midten af 1990'erne. Det sker dels efter tilkendegivelser om en kraftigere inddragelse af fagudvalgene i Europaudvalgets (Markedsudvalgets) betænkning af 19. marts 1993 over det lovforslag, hvor-

med Maastricht-traktaten og Edinburgh-aftalen blev indføjet som traktatgrundlag i tiltrædelsesloven fra 1972, dels i forbindelse med vedtagelsen af et forslag til vedtagelse (motiveret dagsorden) i sagen om madsminkedirektivet fra 7. april 1994.

I beretningen fra 1994 fremhæves således en særordning for Miljø- og Planlægningsudvalget og i forlængelse af Maastricht-traktatens ikrafttræden den 1. november 1993 den parallelle behandling af sager under søjle 3 i Retsudvalget og Europaudvalget (Markedsudvalget). Og som noget nyt indføres i samme beretning princippet om parallel information mellem Europaudvalg og fagudvalg:

Faktuelle grundnotater, faktuelle notater, supplerende faktuelle notater, svar på udvalgsspørgsmål, orienteringsnotater, rådsmødereferater, oversigter over Kommissionens og formandskabets lovprogram samt andre *notater fra regeringen vedr. EU-spørgsmål fremsendes parallelt og samtidig til Folketingets Markedsudvalg og til det eller de relevante fagudvalg*. Det sker ved, at Udenrigsministeriet fremsender notaterne til Markedsudvalget, der viderefordeler dem til det eller de relevante fagudvalg. ...

Folketinget sørger for indførelse af procedurer, hvorefter fagudvalg og Markedsudvalget gensidigt orienterer hinanden om stillede udvalgs-spørgsmål og samrådsspørgsmål mv., således at *også den skriftlige kommunikation, der ikke kommer fra regeringen, gives parallelt og samtidig* (beretning af 20. maj 1994: 3-4, fremhævet her).

Hermed installeres en dobbelt papirgang, hvor både Europaudvalget og fagudvalget modtager de samme skriftlige informationer.² Samtidig bliver det op til det pågældende fagudvalg selv at tage stilling til, hvordan informationen skal behandles. Det nævnes stiltfærdigt i beretningen, at et af formålene med den parallelle information er, at den kan danne grundlag for: „... at man inden for det enkelte parti drøfter EU-sagerne mellem folketingsmedlemmer fra fagudvalgene og medlemmer af Markedsudvalget“ (beretning af 20. maj 1994: 4). Dermed bliver der også tale om, at princippet om parallel information ikke er en flytning af papirer fra Europaudvalget, men snarere er en „kopiering“ af Europaudvalgets papirer til fagudvalgene og vice versa blandt andet med henblik på at få koordineret holdningerne inden for partigrupperne i EU-sager.

Relationerne til fagudvalgene dukker også op i de efterfølgende beretninger. I beretningen af 27. september 1996 om Folketingets behandling af EU-sager lægger flertallet i Europaudvalget under fortsat bevarelse af man-

datafgivelsen i Europaudvalget op til en øget og tidligere inddragelse af fagudvalgene. To mindretal, Dansk Folkeparti og Enhedslisten, tilslutter sig ændringerne, men finder dem utilstrækkelige. Den øgede og tidligere inddragelse foreslås blandt andet at ske gennem drøftelser af Kommissionens tilbagevendende lovprogrammer mellem relevante fagudvalg og ministre og ved opfordring til fagudvalgene om at sætte relevante kommissionsforslag på dagsordenen, når det faktuelle grundnotat er fremkommet (beretning af 27. september 1996 om Folketingets behandling af EU-sager: 3). Endvidere lægges op til fælles behandling mellem Europaudvalg og fagudvalg af Europa-Kommissionens grøn- og hvidbøger: Europaudvalget vælger grøn- og hvidbøgerne ud, og som led i den fælles behandling laves eventuelt en offentlig høring på initiativ af Europaudvalget, og hvis Kommissionen beder om en udtalelse, udarbejdes tillige en konklusion af Europaudvalget (beretning af 27. september 1996 om Folketingets behandling af EU-sager: 4-5).

I beretningen fra 1999 konstateres det på baggrund af en undersøgelse af forholdet og en tilhørende diskussion i fagudvalgene om behandling af EU-sagerne i de pågældende udvalg, at der i fagudvalgene er øget interesse for at blive inddraget, og at de involverer sig på meget forskellig vis og i meget forskelligt omfang. Det bliver følgelig op til det enkelte udvalg selv at afgøre, hvor meget udvalget vil gå ind i EU-sager:

... der er så store forskelle på, i hvilket omfang EU-sagerne berører de forskellige fagudvalgs interesseområder, at *der ikke kan opstilles én bestemt model for, hvorledes fagudvalgene skal behandle EU-sagerne, og hvorledes samspillet mellem fagudvalget og Europaudvalget skal foregå* (beretning af 19. februar 1999: 2, fremhævet her).

Her konstateres det med andre ord, at en standardisering fortsat ikke har lette vilkår. Endvidere søges fastlagt et arbejdsdelingsprincip mellem Europaudvalget og fagudvalgene. Princippet bygger på en faseopdeling af den enkelte sag, så fagudvalgene generelt går tidligt ind i sagerne og før Europaudvalget:

Det må fortsat være sådan, at mandatgivning og orientering om forhandlingssituationen i forbindelse med afstemninger i Ministerrådet foregår i et lukket møde i Europaudvalget. Samtidig må man finde frem til en fornuftig arbejdsdeling, således at fagudvalgene får en vigtig og gennemskuelig rolle i processen. Europaudvalget lægger op til, at fagudvalgene primært drøfter forslagene i den tidlige fase, hvor der er størst mulighed for at påvirke regeringens forhandlinger under sagens behandling i Ministerrådsregi. Hvis fagudvalget tager sagen op på det

tidlige tidspunkt, er der også bedst mulighed for at etablere et uformelt samarbejde med danske medlemmer af Europa-Parlamentet (beretning af 19. februar 1999: 2, fremhævet her).

Denne bestræbelse på en ændring af arbejdsdelingen ved en tidligere inddragelse af fagudvalgene understøttes med skærpede frister for oversendelse af grundnotater og samlenotater. Det fremgår desuden, at en af begrundelserne for dette arbejdsdelingsprincip er et ønske om at kunne bygge på ekspertisen hos fagudvalgsmedlemmerne. Det er med andre ord præcis den problematik, som netop blev forudskikket 25 år tidligere i beretningen fra 1974. En anden af begrundelserne er at få formuleret klare partipolitiske holdninger til sagerne:

Det følger ... at der ikke er grundlag for at fastsætte ensartede regler om, at fagudvalget skal udtale sig om eller afgive indstilling til Europaudvalget om alle de sager, det har behandlet. Indstillinger, som blot siger, at et bestemt parti kan tilslutte sig ministerens holdning, mens et andet parti vil redegøre for sin stilling i Europaudvalget, er uden praktisk værdi. Det, som er gavnligt for den offentlige debat og for Europaudvalgets efterfølgende behandling er, hvis fagudvalget (eller partier i fagudvalget) udtaler sig om det substantielle indhold i et bestemt forslag – baseret på den ekspertise, der er til stede i fagudvalget, og på den politiske holdning, partierne bag udtalelsen står for (beretning af 19. februar 1999: 2, fremhævet her).

Foruden gentagelsen af, at der ikke er grundlag for ensartede regler, kan man hæfte sig ved afvisningen af eventuelle indstillinger om, at „et bestemt parti kan tilslutte sig ministerens holdning eller efterfølgende vil redegøre for sin stilling“. Det kan læses som en diskret påpegning af risikoen for overflødig dobbeltarbejde og for oprettelse af indholdslose procedurer mellem udvalgene. Tilkendegiver en partigruppe i fagudvalget eksempelvis som led i en indstilling til Europaudvalget, at den kan tilslutte sig ministerens holdning, eller at gruppen vil redegøre for sin holdning, når sagen behandles i Europaudvalget, er gruppen med til at overflødiggøre indstillingsproceduren: Den pågældende partigruppe lægger sig reelt blot i baghjulet på ministeren og de øvrige partigrupper, så dens holdninger og argumenter i sagen alligevel først kommer frem, når ministeren er trådt ind bag Europaudvalgets lukkede døre. Herefter er der for denne gruppes vedkommende begrænset mening i også at behandle sagen selvstændigt i fagudvalget, og det gælder naturligvis desto mere, jo flere partigrupper der i fagudvalget vælger at gemme sig bag ministeren eller de andre grupper.

Også i Europaudvalgets beretning fra 2001 er relationerne til fagudvalgene taget op. Beretningen, der udmærker sig ved at være en systematisk opfølgning på beretningen fra 1999, men stilistisk afviger fra denne og fra de tidligere beretninger, bekræfter både frivillighedsprincippet og princippet om tidsmæssig arbejdsdeling i forhold til fagudvalgene. Med henvisning til Europa-Parlamentets stigende betydning via den fælles beslutningsprocedure slår beretningen også til lyd for en tidlig inddragelse af fagudvalgene. Da en manglende overholdelse på ministeriesiden af tidsfristerne for oversendelse af grundnotater og samlenotater giver problemer for den interne koordination inden for partigrupperne i EU-sager, hedder det blandt andet:

Det giver store problemer med at gennemføre en forsvarlig behandling af sagerne med inddragelse af den ekspertise, der findes i fagudvalgene. ... *Folketingsmedlemmerne får således ikke den nødvendige tid til at sætte sig ind i sagerne og til den drøftelse internt i de enkelte partier, som er en forudsætning for en forsvarlig behandling af sagerne* (beretning af 10. maj 2001: 5, fremhævet her).

Her fremgår det, at tidspresset, som jo forstærkes, når ministerierne ikke får udarbejdet papirerne til tiden, giver koordinationsproblemer internt i partigrupperne. Sidst, men ikke mindst træder de svære vilkår for en ensartet regulering af de generelle relationer til fagudvalgene på ny tydeligt frem:

Det vil efter Europaudvalgets opfattelse være ønskeligt, at der aftales faste minimumsregler for, hvilke oplysninger der skal udveksles mellem Europaudvalget og fagudvalgene, og for regeringens orientering af Folketingets udvalg. Sådanne minimumsregler må imidlertid ikke være til hinder for, at det enkelte fagudvalg træffer mere vidtgående aftaler med ressortministeren. *Det er fortsat det enkelte fagudvalg, som ud fra sine egne traditioner og karakteren af de EU-forslag, udvalget behandler, bestemmer, hvordan det skal gribe behandlingen af EU-sagerne an under hensyn til, at det endelige mandat til regeringen gives af Europaudvalget* (beretning af 10. maj 2001: 4, fremhævet her).

Som dette og flere af de øvrige citater fra procedureberetningerne angiver, har standardisering haft svære vilkår i forhold til fagudvalgene, og beretningen tilskynder til inddragelse af fagudvalgene gennem frivillighed. Samtidig udtrykker den sidste del af citatet også den holdning, at regeringens ministre fortsat skal hente forhandlingsmandaterne i Europaudvalget. Dette er ikke blot af betydning for Europaudvalgets forhold til ministrene og regeringen, det har også betydning for arbejdsdelingen mellem Europaudvalget og fagudvalgene.

MANDATGIVNINGSKOMPETENCEN

Den accelererede bestræbelse på en øget og tidligere inddragelse af fagudvalgene har ikke røkket ved, at Europaudvalget i beretningerne fastholder kernen i sin kompetence, nemlig afgivelsen af forhandlingsmandater. På baggrund af, at Europaudvalget er tværgående og beskæftiger sig med sager, som berører de fleste fagudvalgs ressort, er det i praksis også en fastlæggelse af, hvor kompetencen ikke skal placeres, nemlig i de øvrige stående udvalg:

Samtidig skal Europaudvalgets centrale rolle som det organ, hvori regeringen forelægger sit forhandlingsoplæg, fastholdes, da Folketingets indflydelse ellers ville blive svækket (beretning af 19. februar 1999: 1, fremhævet her).

Folketingets Europaudvalg spiller en central rolle i dansk Europapolitik. Herigennem får regeringen sine mandater til ministerrådsmøder i EU. Det sikrer den parlamentariske debat, kontrol og udvikling af den danske EU-politik. Det integrerer Europapolitikken i indenrigspolitikken. Det sætter dansk og europæisk politik i en global sammenhæng, bl.a. i forhold til WTO, i miljøsam arbejdet og i udenrigspolitik samt i bistands- og handelspolitisk sammenhæng. Ligesom regeringen og Udenrigsministeriet koordinerer den danske EU-politik, som føres i Ministerrådet, koordinerer Europaudvalget Folketingets deltagelse heri (beretning af 10. maj 2001: 2, jf. 3).

Citaterne er på én gang en konstatering af realiteterne, at Europaudvalget giver forhandlingsmandaterne og på folketingssiden koordinerer EU-politikken, og et udtryk for en holdning i udvalget om at bevare den enstrengede forhandlingsoplægsmodel. Argumentet for denne holdning – at Folketingets indflydelse ellers vil blive svækket – er reelt en parafrase af formuleringerne i tiltrædelsesloven og i udvalgets første beretning om at „sikre Folketinget den størst mulige indflydelse i markedspolitiske anliggender“. Denne holdning til kernen i udvalgets kompetence formuleres også mere offensivt i samme beretning:

Efter 30 års praksis finder Europaudvalget det rigtigt, at det i tiltrædelsesloven i forbindelse med ratificeringen af Nicetraktaten indskrives, at Europaudvalget er det udvalg, som behandler EU-sagerne og som i henhold til aftale med regeringen siden 1973 har fået forelagt regeringens forhandlingsoplæg i sager af større rækkevidde (beretning af 10. maj 2001: 11, fremhævet her).

Citatet er bemærkelsesværdigt, fordi det bryder med tidligere praksis i Folketinget om ikke at „lovfæste“, hvilket konkret folketingsudvalg der i en lov pålægges en opgave. Her søges Europaudvalgets fortsatte kompetence imidlertid knæsat i lovsform.

Selv om der har været lidt delte holdninger mellem partigrupperne til graden af inddragelse af fagudvalgene nok med SF, Enhedslisten og Dansk Folkeparti som de mest positive (jf. kapitel 5), giver udvalgets medlemmer på tværs af partiskel gennem beretningen principielt udtryk for samme holdning over for offentligheden i spørgsmålet om, hvilket udvalg der skal give ministrene det endelige forhandlingsmandat: Det skal Europaudvalget. Uanset bestræbelserne på i stigende grad at inddrage fagudvalgene i EU-sagerne har Europaudvalgets medlemmer og EU-ordførerne på tværs af partiskel altså i procedureberetningerne – hidtil³ – optrådt som en enhedsaktør, når det gælder det institutionelle spørgsmål om placering af kompetencen til at afgive forhandlingsmandater.

PROCEDUREBERETNINGERNE OG FAGUDVALGENE

Skal man ud fra dette kapitel kort svare på, hvad der har kendetegnet reguleringen gennem procedureberetningerne af Europaudvalgets forhold til fagudvalgene, bliver konklusionerne klare: Der tegner sig et delvis omvendt billede i forhold til reguleringen på regeringssiden. *Standardiseringsbestræbelser har ikke haft gode vilkår, og et frivillighedsprincip har hidtil været fremherskende.* I spørgsmålet om inddragelse af fagudvalgene har der ikke helt været fodslag i Europaudvalget på tværs af partiskel, hvor fløjpartigrupperne lejlighedsvis har haft afvigende holdninger. I spørgsmålet om placeringen på folketingssiden af kompetencen til at give ministrene forhandlingsmandat har Europaudvalgets medlemmer imidlertid hidtil stået sammen i procedureberetningerne om at bevare Europaudvalgets monopol på mandatgivning og har i den sammenhæng optrådt som en enhedsaktør.

Man kan med denne konstatering i baghovedet stille to tilsyneladende uskyldige spørgsmål: Hvorfor skulle standardiseringsbestræbelser have sværere ved at slå igennem på folketingssiden end på regeringssiden? Hvorfor skulle der i højere grad være fodslag på tværs af partiskel, når det gælder kerne i Europaudvalgets kompetence i forhold til fagudvalgene, end når det drejer sig om udvalgets kompetence og procedurer i forhold til regeringssiden? Begge spørgsmål er langt mindre uskyldige, end de ser ud til, og lader sig ikke besvare endegyldigt.

Hvad det første spørgsmål angår, er det nærliggende at pege på, at EU-politikken ikke involverer fagudvalgenes politikområder i samme udstrækning. Kirkeudvalget har eksempelvis ikke lige så mange aktier i EU-sagerne som Trafikudvalget. Men det samme kan siges om ministeriesiden, hvor graden af berøring med EU også svinger med politikområdet, men her har koordinationen af de danske beslutningsgange i de første 30 år ikke desto mindre været lagt i faste baner med Udenrigsministeriet som hovedkoordinator, selv om udviklingstendensen nok er gået og formentlig også fortsat vil gå i retning af en decentralisering. Selv om Europaudvalget på folketingsiden nok kan ses som institutionelt modstykke til Udenrigsministeriet og er koordinerende instans i EU-sager, kan relationen mellem Europaudvalget og fagudvalgene imidlertid ikke betragtes på samme måde som mellem Udenrigsministeriet og fagministerierne. Folketingsudvalg er ikke hierarkiske organisationer. De har ikke et kollegium af ministre med en statsminister i spidsen, som – i princippet – kan gennemtvunge tværgående organisatoriske løsninger. Udvalgsformænd har eksempelvis heller ikke en position i forhold til deres udvalg, der på nogen måde tåler sammenligning med en ministers relation til sit ministerium. Tværtimod er det enkelte udvalgs medlemmer som udgangspunkt ligestillede, og udvalgsafgørelser er baseret på flertalsafgørelser. Hertil kommer så, at de stående udvalg fra deres generelle oprettelse i 1972 og frem til 1990'erne kun har været underkastet få formelle reguleringer gennem Folketingets forretningsorden, hvilket har givet god grobund for udvikling af udvalgsspecifikke traditioner og „kulturer“. Og sidst, men ikke mindst, er udvalgene i modsætning til et ministerium sammensat af partigrupperepræsentanter, som har holdningsmæssige bindinger til deres grupper, og som via de stående udvalg indgår i en tværgående arbejdsdeling i deres grupper. Disse træk ved EU-politikken, partigrupperne og de stående udvalg kan medvirke til at forklare, hvorfor det uden at være umuligt kan være vanskeligt at gennemføre en standardisering på tværs af fagudvalgene, og de kan dermed også medvirke til at forklare, hvorfor et princip baseret på frivillighed og eksempelvis ikke på „tvang“ – hidtil – har været fremherskende i Europaudvalgets procedureberetninger.

Med hensyn til spørgsmålet om placeringen af kompetencen til at godkende forhandlingsoplæg vender jeg tilbage til dette senere (kapitel 11). Her skal jeg foreløbig nøjes med at tilkendegive, at også svaret på dette spørgsmål som udgangspunkt må gives i lyset af, at Europaudvalget og de øvrige stående udvalg er institutioner, der er sammensat af repræsentanter for partigrupper. Dette hovedsynspunkt i analysen er også relevant i det næste kapitel.

Her holder jeg fortsat fast i vigtige sider af forholdet mellem Europaudvalget og fagudvalgene, men vender blikket væk fra de forsøg på koordination af EU-politikken, som reguleringerne i procedureberetningerne er udtryk for. I stedet prøver jeg at kaste lys over, hvordan koordinationen er foregået i praksis. Mere præcist ser jeg på, hvordan partigrupperne og deres medlemmer i praksis har forholdt sig til arbejdsdelingen mellem Europaudvalget og fagudvalgene.

NOTER

- 1 Fremstillingen i kapitlet bygger på de kilder, der er nævnt i kapitlet.
- 2 De her beskrevne ændringer og senere ændringer i relationerne mellem Europaudvalget og fagudvalgene har forud for, under og efter deres indførelse indebåret til tider betydelig aktivitet i dele af Folketingets administration. Disse aspekter er af ressourcemæssige grunde holdt uden for analysen, som fokuserer på parlamentarikkerne og ikke på Folketingets administration.
- 3 Konklusionen her baserer sig, som det er fremgået, alene på procedureberetningerne. Det er sandsynligt, at der fra foråret 2003 ikke længere har været enighed på tværs af partiskel om placering af kompetencen til godkendelse af forhandlingsoplæg i fagudvalgene. Jeg vender afslutningsvis tilbage til denne problemstilling i kapitel 11.

KOORDINATIONSPROBLEMER MELLEM EUROPAUDVALG OG FAGUDVALG?¹

Som det er fremgået af kapitel 6, har arbejdsdelingen mellem udvalgene været søgt ændret gennem procedureberetningerne, så fagudvalgene især fra midten af 1990'erne i stigende grad er søgt inddraget i EU-sagerne blandt andet gennem principperne om parallel information, tidlig inddragelse og frivillighed. I dette kapitel skal jeg nu prøve at se nærmere på den faktiske udvikling i arbejdsdelingen mellem Europaudvalget og fagudvalgene.

Hvis feltråbet er, at „fagudvalgene må på banen“, og arbejdsdelingen mellem Europaudvalget og fagudvalgene søges ændret tilsvarende, trænger følgende spørgsmål sig på: Hvad vil det overhovedet sige, at fagudvalgene skal ind i EU-sagerne? I hvilket omfang er fagudvalgene i praksis gået ind i EU-sagerne? Hvordan har partigruppernes medlemmer i den forbindelse vurderet arbejdsdelingen mellem Europaudvalget og fagudvalgene? Og hvordan har partigrupperne i praksis håndteret arbejdsdelingen mellem Europaudvalget og fagudvalgene? Kapitlet vil give svar på spørgsmålene i den rækkefølge, de er stillet, og det vil blandt andet stå klart, at arbejdsdelingen mellem Europaudvalget og fagudvalgene ikke bare kan forstås som rene institutionelle relationer løsrevet fra partigrupperne.

FAGUDVALGENE OG EU-SAGERNE

For at kunne tage stilling til, om fagudvalgene er gået ind i EU-sagerne, er det nødvendigt først at få klarlagt, hvad det vil sige, at et fagudvalg går ind i en EU-sag, eller at „fagudvalgene skal ind i EU-sagerne“. En af Europaudvalgets procedureberetninger kan her bruges som afsæt for et svar på spørgsmålet. I beretningen fra 1999 opregnes forskellige varianter af praksis for behandlingen af et konkret kommissionsforslag i fagudvalgene. Selv om opregningen begrænser sig til kommissionsforslag, kan den godt bruges som den første del af et toleddet svar på spørgsmålet om, hvad det vil sige, at et udvalg går ind i en EU-sag:

- det modtagne notat danner grundlag for, at ordførerne kan drøfte sagen med partiets ordfører i Europaudvalget,
- det modtagne notat sættes på dagsordenen for et udvalgsmøde, hvor det kan drøftes,
- sagen drøftes i udvalget,
- sagen drøftes på et temamøde i udvalget,
- sagen giver anledning til et eller flere skriftlige spørgsmål til ministeren,
- ministeren kaldes i samråd om sagen, f.eks. til en drøftelse af regeringens holdning under de forberedende drøftelser, der finder sted i arbejdsgrupper under Ministerrådet i Coreper,
- udvalget vedtager en udtalelse om sagen,
- udvalget afgiver en indstilling – ofte med bidrag fra de enkelte partier – som sendes til Europaudvalget (beretning af 19. februar 1999: 2).

Den første variant, at en ordfører drøfter et notat med en gruppefælle, behøver ikke involvere udvalget på anden vis, end at udvalgets medlemmer blot har modtaget notatet som udvalgsbilag, der indgår i den daglige og kilotunge dyng af øvrige udvalgsbilag, post og andre papirer, som udvalgets medlemmer og stedfortrædere hver for sig får lagt i deres postrum. Den variant, at sagen giver anledning til et eller flere skriftlige spørgsmål til ministeren, involverer normalt heller ikke udvalget. Hvis et enkelt udvalgsmedlem, typisk fra et oppositionsparti, stiller spørgsmål til sagen på udvalgets vegne, kan udvalgssekretæren sagtens være den eneste, der, sammen med spørgeren, er indblandet i sagen. Anderledes formuleret bruges udvalget her blot som institutionel postkasse for et politisk formål i forhold til ministeren, og udvalget involveres reelt ikke på anden vis, end at spørgsmålet og svaret på spørgsmålet efterfølgende vil blive lagt til orientering i alle udvalgsmedlemmernes postboks.

De øvrige varianter, som beretningen opregner, har derimod ét træk til fælles: De vil alle sammen typisk være aktiviteter, der foregår som led i et udvalgsmøde. En mere velegnet indikator på, at et udvalg er gået ind i en sag, er derfor foreløbig, at sagen har været på udvalgets dagsorden til et afholdt møde og dermed været et led i udvalgsmødet. Det indebærer ikke, at alle sagens facetter nødvendigvis har været gennemdiskuteret fra A til Z af alle udvalgets medlemmer og stedfortrædere. Det ville være en ren illusion at tro noget sådant. Partigrupperne sender ikke alle mand af huse til et udvalgsmøde. De udnytter i stedet arbejdsdelingen internt i gruppen, så det først og fremmest er de ordførere, der er involveret i sagerne, der går til

møde. Selv et solidt fremmøde til et udvalgmøde udelukker ikke, at sagen kan være behandlet på et halvt minut. Det kan for eksempel være tilfældet, hvis udvalgsformanden efterlyser kommentarer til dagsordenspunktet, og ingen af de tilstedeværende har kommentarer. Sagen kan også have været sat sidst på en lang dagsorden med risiko for, hvis mødet trækker ud, at der næsten kun er udvalgsformanden og udvalgssekretæren til stede i lokalet, når man er nået til sidste punkt før „Eventuelt“.

Selv om det ikke er nogen garanti, er det forhold, at en sag har været på dagsordenen for et afholdt møde, ikke desto mindre den bedste indikator på, at udvalget har beskæftiget sig med en sag, hvad enten der er brugt meget, lidt eller ingen tid på sagen. Det giver nemlig størst sandsynlighed for, at fleste mulige partigrupperrepræsentanter i udvalget er involveret i sagen. Udvalgets aktivitet i sagen forløber dermed hverken som en papirgang, der går helt uden om udvalgmødet, eller som en sag, hvor der kun er en enkelt oppositionsordfører involveret i en skriftlig dialog med ministeren. Et første led i svaret på, hvad det vil sige, at et udvalg går ind i en EU-sag, er derfor i denne sammenhæng, at sagen har været på dagsordenen for et afholdt udvalgmøde.

I forlængelse heraf er det dog for det andet nødvendigt at være opmærksom på, at man i udvalgsarbejdet i hovedsagen skelner mellem forslagsdelen og almindelig del. Det første angår ikke overraskende et udvalgs behandling af de lov- og beslutningsforslag, som er henvist til udvalget. Det andet element, almindelig del, angår groft sagt alle andre sager inden for udvalgets ressort. Her er der typisk den forskel, at fremsættes et lovforslag eller beslutningsforslag i Tinget, vil det næsten automatisk blive henvist til behandling i et stående udvalg. I modsætning hertil kan sager, der ikke hører under forslagsdelen, men under almindelig del, derfor med større rimelighed formodes at være sat på dagsordenen som følge af et initiativ eller en aftale blandt udvalgets medlemmer. En indikator på, at et udvalg er gået ind i en EU-sag, er derfor, at sagen har været på dagsordenen for et afholdt møde, og at det ikke er sket som led i behandling af et lov- eller beslutningsforslag. Næste spørgsmål er så, i hvilket omfang fagudvalgene er gået ind i EU-sagerne.

ER FAGUDVALGENE GÅET IND I EU-SAGERNE?

Ved at bygge videre på tidligere undersøgelser er i tabel 7.1 opgjort, i hvilket omfang fagudvalg har haft EU-sager på dagsordenen i folketingsårene 1979-80, 1992-93, 1998-99 og – som det seneste folketingsår – 2001-02. Som det fremgår, er det totale antal dagsordenspunkter henholdsvis 10, 23, 220 og 205.

TABEL 7.1.

Antal dagsordenspunkter med EU(EF)-sager på almindelig del i fagudvalgene i folketingsårerne 1979-80, 1992-93, 1998-99 og 2001-02

UDVALG	1979-80	1992-93	1998-99	2001-02
AMU	3	0	5	5
BOU	0	0	0	0
EPU	0	3	16	16
ERU	0	2	28	17
FLF	0	1	46	37
FOU	0	0	1	1
KIU	0	0	0	0
KOU	0	0	1	2
KUU	0	0	8	5
MPU	7	7	36	41
REU	0	1	23	17
SAU	0	1	5	15
SOU	0	1	1	6
SUU	-	2	19	15
TRU	0	1	24	8
UDU	0	3	1	4
URU	0	0	1	1
UVT	-	1	5	12
UUI	-	-	-	3
I alt	10	23	220	205

I begge de to første folketingsår er engagementet eller inddragelsen mildt sagt ikke stort, selv om man selvfølgelig altid vil kunne hævde, at det absolutte antal sager er fordoblet fra 10 til 20 i årene 1979-80 til 1992-93. Men lidt afhængigt af, hvordan man opgør dagsordenspunkter for udvalgsmøder, vil der typisk være 2-3000 punkter for udvalgene under ét i et folketingsår. Et niveau på 10-20 sager er med et enkelt forbehold derfor reelt ikke udtryk for nogen generel involvering af fagudvalgene. Forbeholdet ligger i forhold til Miljø- og Planlægningsudvalget, der tegner sig for 7 dagsordenspunkter både i 1979-80 og 1992-93. Miljø- og Planlægningsudvalget er derfor reelt det eneste udvalg, om hvilket man med rimelighed kan sige, at det har været inddraget i EU-sagerne i de to folketingsår.

Her skal man imidlertid være klar over, at Miljø- og Planlægningsudvalget har haft EU(EF)-sager på dagsordenen i forbindelse med tilbagevendende høringer på Europaudvalgets initiativ. Som det fremgik af kapitel 6, gav allerede Europaudvalgets (Markedsudvalgets) to første beretninger fra henholdsvis 1973 og 1974 Europaudvalget mulighed for at høre andre stående udvalg i „sager, som i særlig grad kræver en særlig forhåndsindsigt“. Den mulighed blev brugt på ad hoc-basis i forhold til fagudvalgene i de første år. Således blev Arbejdsmarkedsudvalget, Udvalget for Videnskab og Teknologi (Forskningsudvalget), Trafikudvalget (Udvalget om Offentlige Arbejder), Uddannelsesudvalget (Undervisningsudvalget) og altså Miljøudvalget, der senere blev slået sammen med Udvalget om Fysisk Planlægning under navnet Miljø- og Planlægningsudvalget, hørt af Europaudvalget. Endvidere fik Europaudvalgets formand i midten af 1970'erne en bemyndigelse til at høre de forskellige udvalg.²

I årene efter blev Miljø- og Planlægningsudvalget på Europaudvalgets foranledning tilbagevendende hørt på ad hoc-basis, og på et senere tidspunkt blev denne praksis nærmest anset for en permanent særordning.³ Tidspunktet kan formentlig bedst lokaliseres til 1980'erne, hvor ordførerne fra „det grønne flertal“ (S, SF og RV) med SF i spidsen var interesserede i at gøre proceduren permanent. I folketingsårene 1979-80 og 1992-93 var Miljø- og Planlægningsudvalget, jf. tabel 7.1, følgelig det eneste fagudvalg, som gik ind i – eller nok mere rigtigt: blev trukket af Europaudvalget ind i – EU-sagerne, idet proceduren som nævnt starter på initiativ fra Europaudvalget.

Seks år senere, i 1998-99, viser tabellen, at andre udvalg har fulgt „Miljø- og Plan“, som udvalget også kaldes. Tallene fra 2001-02 antyder, at fagudvalgene i forhold til 1998-99 ikke er gået yderligere ind i EU-sagerne, men at aktivitetsniveauet er stagneret eller stabiliseret. Tabellen viser altså en markant niveaustigning i 1998-99 og 2001-02 i forhold til 1979-80 og 1992-93. Det harmonerer fint med bestræbelserne i procedureberetningerne fra 1994 og fremad på at øge fagudvalgenes inddragelse i EU-sagerne. Stigningen er dog ikke ligeligt fordelt på udvalg. Det Enerkipolitiske Udvalg, Erhvervsudvalget, Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Miljø- og Planlægningsudvalget, Retsudvalget og Sundhedsudvalget samt til dels Trafikudvalget, Skatteudvalget og Videnskabsudvalget tegner sig for langt broderparten af dagsordenspunkterne.

Tallene i tabel 7.1 kan suppleres ved at se på, om fagudvalgene har indført procedurer til håndtering af EU-sager. Oversigt 7.1 giver en sådan status for tidspunktet omkring folketingsvalget i november 2001. Oversigten, som er

OVERSIGT 7.1.

Status ultimo 2001 på udvalgte punkter over fagudvalgenes håndtering af EU-sager, herunder i forhold til Europaudvalget¹

UDVALG	FASTLAGTE PROCEDURER FOR EU-SAGER	RESSORTMINISTER I SAMRÅD FORUD FOR SAMRÅD I EUU	MINISTERIELT STATUS-NOTAT TIL UDVALG VED FORMANDSSKIFT I RÅDET
AMU	+	+	+
BOU	(-)	-	+
EPU	+	+	+
ERU	+	(+)	-
FLF	+	+	+
FOU	(-)	-	-
KIU	(-)	-	-
KOU	+	(+)	(+)
KUU	+	(+)	-
MPU	+	+	+
REU	+	+	-
SAU	+	(+)	+
SOU	(-)	-	+
SUU	+	+	-
TRU	+	+	+
UDU	+	+	+
URU	-	-	-
UVT	+	+	+

1. Oversigten er skønsbaseret og er mere uddybende gengivet i bilag A, jf. også undersøgelsesbeskrivelsen i appendiks 1, afsnit F.

skønsbaseret og ikke nødvendigvis rammer helt plet for det enkelte udvalg, angiver desuden, om ressortministre som mere eller mindre fast led i proceduren for håndtering af EU-sager er i samråd i fagudvalget forud for samråd i Europaudvalget med efterfølgende rådsmøder. Som man kan se, harmonerer oversigt 7.1 udmærket med tabel 7.1. Langt størsteparten af fagudvalgene har en eller anden form for procedurer for håndtering af EU-sager, og ministre er typisk i forudgående samråd i Arbejdsmarkedsudvalget, Det Energipolitiske Udvalg, Erhvervsudvalget, Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Kulturudvalget, Miljø- og Planlægningsudvalget, Retsudvalget, Skatteudvalget, Trafikudvalget, Uddannelsesudvalget og Videnskabsudvalget.

Man kan derfor godt konkludere, at fagudvalgene *er* gået ind i EU-sager-

ne. Derimod kan man ikke se, hvilke typer af EU-sager de er gået ind i, og man kan heller ikke se, i hvilke faser af sagerne de er blevet involveret. For samrådenes vedkommende er der dog nok mest tale om samråd forud for mandatgivningen i Europaudvalget, hvilket altså vil sige sent i beslutningsprocessen. Det er heller ikke let at sige, om der generelt skulle have været flere punkter med EU-sager på fagudvalgenes dagsordener, eller om de skulle de have fordelt sig anderledes mellem de enkelte fagudvalg i tabel 7.1.

Spørgsmålene lader sig vanskeligt afgøre, men i hvert fald for 1998-99 er det muligt at sammenligne med, hvad forvaltningsforskere på nogenlunde samme tidspunkt har kaldt „EU-segmentet“ (Pedersen, 2002: 155), dvs. de ministerier, der primært har berøring med EU's indre marked mv. Ser man på, hvilke ministerier der udgør EU-segmentet, nemlig primært Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Trafikministeriet, Erhvervsministeriet, Miljø- og Energiministeriet, Arbejdsministeriet, Forskningsministeriet, Skatteministeriet og Økonomiministeriet, kan mønstrene i tabel 7.1 og oversigt 7.1 ikke siges at være overraskende.

På det overordnede plan og med det forbehold, der ligger i kun at bygge på udvalgte folketingsår, kan det altså konstateres, at fagudvalgene med Miljø- og Planlægningsudvalget som undtagelsen i de første 20 år efter Danmarks indtræden i EU (EF) kun i meget begrænset omfang gik ind i EU-sagerne. I løbet af 1990'erne sker der et niveauskifte, og billedet ser altså anderledes ud fra 1998-99: Arbejdsdelingen mellem Europaudvalget og de fleste fagudvalg har i praksis ændret sig. Det er i overvejende grad de udvalg, som gennem deres ressortministerier har størst berøringsflade med EU, der har sat EU-sager på dagsordenen for udvalgs møderne, blandt andet ved at få ressortministre i samråd forud for europaudvalgs møder og råds møder, og som i den forstand kan siges at være gået ind i EU-sagerne. En del af forklaringen herpå må tilskrives bestræbelserne på med beretningerne fra 1994 og fremad at øge fagudvalgenes inddragelse i EU-sagerne. Tager man i betragtning, at frivillighedsprincippet hidtil har været fremherskende i procedureberetningerne, bliver det relevant at se på, om der har været grobund i partigrupperne for de ændringer i arbejdsdelingen mellem Europaudvalget og fagudvalgene, som tabel 7.1 og oversigt 7.1 viser.

KOORDINATIONSPROBLEMER?

Også når det gælder involveringen af fagudvalgene i EU-sager, kan det svare sig at inddrage partigrupperne. Det kan gøres ved at kaste et blik på tabel 7.2.

TABEL 7.2.

Folketingsmedlemmers syn på nogle koordinationsproblemer ved udvalgsstrukturen¹ i hvert af årene 1980 og 1992 samt antal respondenter. Opinionsbalancer inden for partigrupperne

	VS/SF	S	RV/DR/ CD/KRF	KF	V	FP	ALLE
1980	50	61	56	25	43	58	52
1992	20	-19	21	15	11	50	3
N 1980	10	36-38	18	12	13-14	11-12	102-103
N 1992	15	69	19	20	19	12	154

1. Spørgsmålsformulering: Finder du, at den nuværende fordeling af sager på udvalgene er godt tilpasset de politiske opgaver, man står over for, eller er en reorganisering nødvendig?
Kilde: Jensen, 1995: 142 og Damgaard, 1982: 79.

I tabellen er gengivet resultatet af to spørgeskemaundersøgelser blandt Folketingets medlemmer gennemført i henholdsvis 1980 og 1992. Der er altså „sådan cirka“ tale om to af de fire folketingsår, for hvilke tabel 7.1 belyser aktiviteterne i fagudvalgene, idet der ikke findes tilsvarende data for folketingsårene 1998-99 og 2001-02. I de to spørgeskemaundersøgelser fra 1980 og 1992 fik Folketingets medlemmer stillet præcis det samme spørgsmål. De blev bedt om at vurdere, om arbejdsdelingen mellem udvalgene var godt tilpasset „de politiske opgaver, man står over for“ – uden at det nærmere blev præciseret, hvad der lå heri – eller om en reorganisering var nødvendig.

Resultatet af de to spørgeskemaundersøgelser er i form af såkaldte opinionsbalancer gengivet i tabel 7.2 for de relevante partigrupper, idet de dog for de små partigrupperes vedkommende har måttet lægges sammen. Opinionsbalancetallene er opgjort sådan, at den andel af folketingsmedlemmer inden for en respondentgruppe, som fandt, at en vis eller en betydelig reorganisering af sagsfordelingen mellem udvalgene var nødvendig, er trukket fra den andel, som mente, at sagsfordelingen var meget godt eller ret godt tilpasset opgaverne. Svarer alle i en respondentgruppe, at sagsfordelingen er meget godt eller ret godt tilpasset, får opinionsbalancetallet værdien +100 ($= 100 \div 0$). Ønsker alle respondenter i gruppen en reorganisering, bliver opinionsbalancetallet $\div 100$ ($= 0 \div 100$). Et opinionsbalancetal omkring 0 dækker over, at respondentgruppen er delt i to nogenlunde lige store dele af „tilfredse“ og „utilfredse“.

Opinionsbalancetallet i tabellens højre kolonne for „alle“ viser, at graden af tilfredshed med udvalgsstrukturen faktisk er ret så forskellig i 1980 og i

1992. I 1980 er andelen af tilfredse medlemmer langt større end andelen af medlemmer, som er utilfredse med arbejdsfordelingen mellem udvalgene. I 1992 er andelen af utilfredse vokset, så den nu stort set er lige så stor som andelen af tilfredse. Det fremgår også, at andelen af tilfredse i alle respondentgrupper ligger lavere i 1992 end i 1980. Det største skred er sket i den største gruppe, nemlig den socialdemokratiske gruppe.

Det næste spørgsmål er så, om den forøgede utilfredshed med sagsfordelingen mellem udvalgene har noget som helst med arbejdsdelingen mellem Europaudvalget og fagudvalgene at gøre. Her er der solid grund til at tro, at de ændrede og mere negative holdninger til udvalgsstrukturen blandt partigruppernes medlemmer lige akkurat hænger sammen med udviklingen på EU(EF)-fronten. Som led i spørgeskemaundersøgelserne både i 1980 og i 1992 blev de medlemmer, som var utilfredse med udvalgsstrukturen, nemlig bedt om at angive, hvilke ændringer i udvalgenes arbejdsdeling der i særlig grad var behov for. I 1980-undersøgelsen kunne godt halvdelen af 24 svar på dette spørgsmål relateres til problemer med koordination på tværs af udvalgene. Til trods for at Europaudvalget (Markedsudvalget) har et tværgående policy-område (jf. kapitel 3), stod udvalget i 1980 næsten ikke for skud i den forbindelse. Kun „halvanden“ af de kritiske bemærkninger gik specifikt på forholdet mellem Europaudvalget og fagudvalgene. Den ene bemærkning gik på et ønske om: „en ændret behandling af EF-sager, som ikke behandles „normalt“ i fagudvalgene“; den anden bemærkning, der nærmest må tolkes som en kritik inden for en partigruppe og derfor kan anses for en „halv“ bemærkning, gik på et ønske om „gerne at ville deltage på Markedsudvalgets møder, når der diskuteres fiskeri“ (Damgaard, 1982: 80).

I undersøgelsen af holdningerne fra 1992 havde piben imidlertid fået en noget anden lyd. Også her kunne cirka halvdelen af begrundelserne fra de medlemmer, som var utilfredse med udvalgsstrukturen, relateres til problemer med tværgående koordination. Men til forskel fra 1980-undersøgelsen angik den uden sammenligning største enkeltkategori af begrundelser for utilfredshed med udvalgsstrukturen og tilhørende ønsker om ændringer heri lige præcis relationerne mellem Europaudvalget (Markedsudvalget) og fagudvalgene. Således rettede en fjerdedel af de 83 mere eller mindre kritiske bemærkninger sig specifikt mod samspillet mellem fagudvalgene og Europaudvalget. Det gav sig eksempelvis udslag i ønsker om: „Bedre samspil mellem Markedsudvalg og ressortudvalg“, „Koordinering mellem Markedsudvalg og fagudvalg“, „EF-sagernes indpasning i udvalgsarbejdet“, „Reorganisering af Markedsudvalget“, „EF-sagernes indpasning i udvalgs-

arbejdet“ og lignende (Jensen, 1995: 143). Selv om andre faktorer klart nok også kan have gjort sig gældende, er der derfor grund til at tro, at der har været en sammenhæng mellem udviklingen i EU og EU-sagerne og den øgede utilfredshed i partigrupperne med arbejdsdelingen mellem Europaudvalget og fagudvalgene.

Ser man lidt nærmere på karakteren af denne sammenhæng mellem udviklingen i fagudvalgenes involvering i EU-sager og faldet i tilfredsheden med udvalgsstrukturen, er det nærliggende at tolke sammenhængen sådan, at der i partigrupperne omkring 1992 i forhold til 1980 har været et uopfyldt behov for at få fagudvalgene involveret i EU-sager, og at det behov ikke er blevet dækket med den beskedne grad af involvering i 1992-93, jf. tabel 7.1.

Argumenterne for denne tolkning er flere. Blandt andet viste spørgeskemaundersøgelsen fra 1992 – denne gang ikke fordelt efter partigruppetilhørsforhold, men efter, om medlemmerne sad i Europaudvalget eller ej – at et flertal blandt partigruppernes medlemmer gik ind for en øget inddragelse af fagudvalgene i behandlingen af EU(EF)-stoffet. Mere præcist erklærede et flertal både i og uden for Europaudvalget sig helt eller delvis enig i det synspunkt, at: „Ressortudvalgene (fagudvalgene, HJ) burde inddrages mere systematisk i behandlingen af EF-stoffet og de markedspolitiske anliggender“. Der var dog den hage ved det, at flertallets størrelse var betinget af tilhørsforholdet til Europaudvalget. Således var der tale om et „lille“ flertal på 57 pct. blandt medlemmerne af Europaudvalget, mens flertallet blandt fagudvalgsmedlemmerne var „stort“, idet 92 pct. var for en mere systematisk inddragelse af fagudvalgene i EU(EF)-sager (Jensen, 1995: 144-145)!

En spørgeskemaundersøgelse foretaget et par år senere som led i en komparativ nordisk undersøgelse bekræftede ønskerne om en øget inddragelse af fagudvalgene. Her blev Tingets medlemmer på ny præsenteret for påstanden om, at der burde ske en øget inddragelse af fagudvalgene i EU-stoffet. Denne gang stillede godt 80 pct. af respondenterne både i og uden for Europaudvalget sig positive over for en mere systematisk inddragelse af fagudvalgene i EU-stoffet. I modsætning til 1992-undersøgelsens resultater var holdningerne i 1995-undersøgelsen med andre ord ikke synderligt påvirket af et medlemskab af Europaudvalget (T.K. Jensen, 1995: 471).

Derimod viste både 1992-undersøgelsen og 1995-undersøgelsen udvalgsbetingede ubalancer i holdningerne hos medlemmerne til to andre og meget væsentlige aspekter af arbejdsdelingen mellem Europaudvalget og fagudvalgene. I 1992-undersøgelsen blev medlemmerne præsenteret for

påstanden, at det ikke bare var svært, men endog „meget svært at holde sig orienteret om udviklingen i forhold til EF på mine udvalgsområder“. Det havde 18 pct. af Europaudvalgets medlemmer forståelse for. Blandt medlemmerne uden for Europaudvalget erklærede ikke mindre end 75 pct. sig helt eller delvis enige i synspunktet (Jensen, 1995: 145)! Og som en del af spørgeskemaundersøgelsen fra 1995 blev Tingets medlemmer bedt om at tage stilling til en påstand, der gik lige til benet af kompetencefordelingen mellem Europaudvalget og fagudvalgene: „Danske ministres mandat i EU-spørgsmål bør gives af fagudvalgene“. Her erklærede 55 pct. af respondenterne uden for Europaudvalget sig helt eller delvis enige i påstanden. For Europaudvalgets vedkommende var forholdet omvendt: 73 pct. af Europaudvalgets medlemmer og stedfortrædere erklærede sig helt eller delvis *u*enige i påstanden (T.K. Jensen, 1995: 471)!

Disse resultater giver samlet set god grund til at formode – i hvert fald for første halvdel af 1990’erne – at den dynamiske udvikling i EU med en spredning på stadig flere politikområder i kombination med den statiske arbejds- og kompetencefordeling mellem Europaudvalget og fagudvalgene generelt ikke har modsvaret forventningerne til information om og indflydelse på EU-sagerne hos en solid del af partigruppernes medlemmer.

Det er vanskeligt at sige, hvordan billedet har set ud i slutningen af 1990’erne, idet der ikke findes holdningsdata herom med blot tilnærmelsesvis samme grad af pålidelighed. Som det imidlertid fremgik af kapitel 6, har Europaudvalgets beretninger også for de senere år peget på behovet for yderligere at få inddraget ekspertisen og de partipolitiske holdninger hos gruppefællerne i fagudvalgene som en del af Europaudvalgets beslutningsgrundlag. Samtidig giver 1992- og 1995-undersøgelserne jo kraftige fingerpeg om, at der i første del 1990’erne hos en betragtelig del af partigruppernes repræsentanter i fagudvalgene har været et udækket behov for information om og indflydelse på blandt andet forhandlingsmandaterne i EU-sagerne. Det mere end antyder, at udviklingen i EU og i EU-sagerne har fremkaldt koordinationsproblemer i partigrupperne. Og som det fremgik af kapitel 6, er arbejdsdelingen mellem Europaudvalget og fagudvalgene jo søgt ændret gennem principperne om en tidligere inddragelse af fagudvalgene, om frivillighed og om parallel information mellem Europaudvalg og fagudvalg. Hovedtendensen i disse og flere andre reguleringer i procedureberetningerne af relationerne mellem Europaudvalget og fagudvalgene – blandt andet sambehandling af hvid- og grønbøger etc. – kan derfor godt tolkes som forsøg på en løsning på et institutionelt plan af koordinationsproblemer i parti-

grupperne ved, at sager, papirer og informationer spredes fra Europaudvalget ud til de relevante fagudvalg. Det er jo – alt andet lige – her partigruppernes „eksperter“ befinder sig. Alt sammen er det hidtil foregået under samtidig fastholdelse i procedureberetningerne af, at de endelige forhandlingsmandater gives af Europaudvalget. På den baggrund er det ikke helt uden interesse at se lidt på, om denne udvikling, hvor sager, information og papirer sendes ud til partigruppernes eksperter i fagudvalgene, blot angår det ene udvalgs forhold til det andet, eller om arbejdsdelingen mellem Europaudvalget og fagudvalgene også i andre henseender må ses i sammenhæng med partigrupperne.

K O O R D I N A T I O N S L Ø S N I N G E R ?

For at kunne forstå, hvordan koordinationsproblemer i EU-sager også kan få betydning i partigrupperne, er det nødvendigt meget kort at vende tilbage til en grundlæggende sammenhæng mellem udvalg og partigrupper (jf. kapitel 2, figur 2.2). Ligesom udvalgene er et spejl af partigrupperne i den forstand, at udvalgene er nogenlunde forholdsmæssigt sammensat af partigrupperepræsentanter, så er partigrupperne også et spejl af udvalgene. Det er partigrupperne i den forstand, at udvalgsstrukturen på helt fundamental vis udgør organisationsprincipper for arbejdsdelingen inden for alle partigrupper. Fordelingen af en partigruppens medlemmer på forskellige udvalg er også en arbejdsdeling inden for en partigruppe. Udvalgsstrukturen er medbestemmende for, hvem der bliver ordførere og grupperepræsentanter på hvilke områder og dermed mere eller mindre permanent kommer til at arbejde på gruppens vegne med den pågældende type af sager inden for udvalgsområdet eller en bestemt del heraf. Gentagne undersøgelser har jo vist (jf. kapitel 3), at partigruppernes medlemmer og gruppeledelserne er tilbøjelige til at sætte gruppens relative eksperter – groft sagt de gruppemedlemmer, som har mere interesse for og mere viden om et udvalgsområde eller dele af det – ind i det pågældende udvalg, sådan at der bliver en forholdsvis overrepræsentation af relative eksperter i det pågældende udvalg. Men til trods for det fælles incitament hos gruppemedlemmerne i de forskellige udvalg til at opbygge en relativ ekspertise gennem udvalgsmedlemskabet, er der imidlertid også en vigtig forskel mellem Europaudvalget og det typiske fagudvalg: Fagudvalgenes medlemmer bliver alt andet lige substans eksperter på et eller flere afgrænsede lovgivningsområder, mens Europaudvalget er et tværgående udvalg; Europaudvalgets medlemmer kan der-

for bedre opbygge viden om EU's arbejdsgange og EU-politikken (jf. kapitel 3) end om substansen i et lovgivningsområde, men kan samtidig ikke undgå at bliver involveret i beslutningerne på de områder, som deres gruppefæller på de forskellige udvalgsområder arbejder med.

Jo hyppigere og jo mere EU-sagerne derfor væver sig ind i de øvrige politikområder – og ikke blot kan betragtes som isoleret „udenrigspolitik“ – jo mere vil medlemmerne internt i partigrupperne opleve, at arbejds- og ansvarsfordelingen i deres gruppe knirker, og at behovet for en tilhørende koordination af information, viden og beslutninger vokser. En vigtig medvirkende faktor til, at der er et sådant pres for koordination i en gruppe, er, at partigruppen forventes at optræde og normalt optræder som en enhedsaktør med én offentlig, politisk holdning – partiets og partigruppens – til en sag. Det ville eksempelvis give interne konflikter i en gruppe – og i øvrigt give problemer for en minister, der var parlamentarisk afhængig af gruppens mandater – og svække dens indflydelse og troværdighed, hvis EU-ordføreren i Europaudvalget gennemgående sagde ja til et forhandlingsmandat om et direktivforslag, mens fagordføreren, for det tilfælde at direktivet udmøntedes gennem lovgivning, lige så hyppigt gik op på Folketingets talerstol og vendte tommelfingeren nedad. Derfor er partigrupperne generelt nødt til at koordinere holdninger, beslutninger og information på tværs af udvalgsstrukturen for at sikre sig fodslag i gruppen og kunne optræde som en enhedsaktør.

Som nævnt har en hovedtendens i de hidtidige reguleringer i beretningerne gået i retning af at koordinere EU-sagerne ved at sprede informationer, papirer og sager ud til fagordførerne, dvs. partigruppernes „eksperter“ i fagudvalgene, og altså på tværs af udvalgsstrukturen. I forhold til udvalgene er det imidlertid ikke den eneste måde at løse koordinationsproblemer på inden for partigrupperne. I praksis kan partigrupperne løse koordinationsproblemer ved at gøre det omvendte.

En partigruppens ledelse kan således ved den mere grundlæggende sammensætning – typisk efter et nyvalg – af gruppens repræsentanter i udvalgene foretage en forhåndskoordination ved at skele til sammenhængen mellem udvalgsområderne. Landbrug og fiskeri er eksempelvis klassiske reguleringsområder i EU. Her kan en tværgående automatisk koordination i gruppen sikres ved, at fiskeriordføreren og landbrugsordføreren også sidder permanent i Europaudvalget. Sådanne hensyn indgår normalt også i de fleste partigrupperes udvalgskabaler, men især i de største partigrupper.

Vigtigere i denne sammenhæng er det imidlertid, at en partigruppe for en kort eller længere bemærkning kan ændre i sin besætning i et udvalg og

TABEL 7.3.

Ændringer i udvalgssammensætningen i Europaudvalget (Markedsudvalget) og en række fagudvalg i folketingsårene 1978-79, 1991-92 og 1998-99

	FIU	AMU	ERU	FLF	MPU	REU	SAU	SOU	TRU	UDU	GNST. (FAG-UDV.)	EUU
1978-79	6	67	37	24	26	40	46	30	24	30	36,0	56
1991-92	4	17	45	24	27	36	11	39	12	22	25,9	68
1998-99	9	17	20	9	26	24	26	21	31	24	22,0	78

foretage udskiftning på bænken ved blot at meddele det elektronisk til Folketingets administration. I forhold til princippet om parallel information, der jo flytter sagerne efter medlemmerne, er der altså her tale om det omvendte princip, nemlig på ad hoc-basis at sende medlemmerne efter sagerne. Det kan gøres ved, at fagordføreren flyttes ind i Europaudvalget eller for dens sags skyld, at gruppens medlem af Europaudvalget skiftes ind i et fagudvalg.

I tabel 7.3 er for Europaudvalget og en række relevante fagudvalg derfor opgjort sådanne ændringer i udvalgssammensætningen – også kaldet udvalgsudskiftninger – for tre forskellige folketingsår. De tre år, hvorfra der har kunnet indhentes data, er, som det ses, tidsligt tæt på tre af de folketingsår, som indgår i tabellerne 7.1 og 7.2. Tabel 7.3 bygger hermed videre på en tidligere undersøgelse af ændringer i Europaudvalgets og fagudvalgenes sammensætning for folketingsåret 1998-99 (Jacobsen, 2001: 23).

Kikker man vandret for de enkelte år i tabel 7.3, kan man se, at Europaudvalget – bortset fra folketingsåret 1978-79, hvor Arbejdsmarkedsudvalget (AMU) som det eneste udvalg havde et endnu højere antal ændringer i udvalgssammensætningen – har det største antal udvalgsudskiftninger. Kikker man lodret hen over årene i de to yderste højre kolonner, kan man se, at det gennemsnitlige antal udvalgsudskiftninger for fagudvalgene under ét er faldet (fra 36 til 22). For Europaudvalgets vedkommende er forholdet derimod omvendt: Antallet af udvalgsudskiftninger er steget (fra 56 til 78). Det harmonerer jo umiddelbart morderlig fint med, at ekspertisen eller mere præcist partigruppernes „eksperter“ i stigende grad er blevet flyttet efter sagerne, dvs. fra fagudvalgene ind i Europaudvalget.

Men også her er det værd at se udvalgsmedlemmerne som partigrupperrepræsentanter og ikke „bare“ som medlemmer af et udvalg. De samme tal er derfor for Europaudvalgets vedkommende – for folketingsåret 1998-99 på

TABEL 7.4.

Antal ændringer i Europaudvalgets sammensætning fordelt på partigrupper for folketingsårene 1978-79, 1991-92 og 1998-99

	S	V	KF	FP	CD	SF	DF	RV	KRF	EL	ØVR.	I ALT
1978-79	1*	0*	2	25	6	3	-	-	0	-	19	56
1991-92	6	28*	2*	14	6	4	-	8	-	-	-	68
1998-99	0*	10	3	7	11	31	2	0*	0	14	-	78

* Regeringspartigruppe.

ny med Jacobsen (2001: 57) som kilde – i tabel 7.4 fordelt på partigrupper. Dog er de partigrupper (DKP, VS og Danmarks Retsforbund), der i folketingsåret 1998-99 ikke var repræsenteret i Tinget, slået sammen i kategorien „Øvrige“.

Som tabel 7.4 viser, er udvalgsændringerne for de enkelte år overhovedet ikke jævnt fordelt på partigrupperne, og det er tilmed ikke let at se nogle adfærdsmønstre. Sammenligner man tallene for den enkelte partigruppe på tværs af årene, ligger kun Socialdemokratiet og Det Konservative Folkeparti lavt. Det kunne altså pege i retning af, at der i den konservative og den socialdemokratiske gruppe er en partigruppebetings tendens til at undgå midlertidige udskiftninger. Man kunne også af tabel 7.4 fristes til at konkludere, at partigrupper i regering, som for de relevante år er særskilt markeret med en stjerne i tabellen, ikke har samme behov for at foretage udskiftninger, som når de er i opposition. Det harmonerer fint med, at det først og fremmest er ministrene, som under møderne trækker læsset i Europaudvalget, men det harmonerer ikke med, at Venstre i regering scorer højt for 1991-92. Endvidere behøver udvalgsudskiftninger ej heller at være udtryk for indsættelse af eksperter eller særligt interesserede medlemmer i et udvalg. Mere eller mindre tilfældige faktorer som sygdom, graviditet, orlov på grund af udsendelse i offentligt hverv, udvalgsrejse mv. kan også spille ind. Selv om det ud fra tabel 7.4 er vanskeligt at sige noget generelt om adfærdsmønstre og bagvedliggende koordinationsprincipper i grupperne, så udstiller tabellen under alle omstændigheder én ting: Udvalgsudskiftningerne er partigruppeformidlede, og *udvalgenes sammensætning er til enhver tid et resultat af beslutninger i partigrupperne.*

I den forbindelse er det værd at dvæle lidt ved SF. Som det ses af tabellen, scorer SF lavt i folketingsårene 1978-79 og 1991-92, mens partigruppen alene i 1998-99 tegner sig for ikke mindre end 31 af de 78 ændringer svarende

TABEL 7.5.

Antal forskellige personer inden for partigrupperne involveret i ændringer i Europaudvalgets udvalgssammensætning, folketingsårene 1978-79, 1991-92 og 1998-99 med det totale antal udskiftninger i parenteser

	S	V	KF	FP	CD	SF	DF	RV	KRF	EL	ØVR.	I ALT
1978-79	2*	0*	2	13	6	2	-	-	0	-	8	33 (56)
1991-92	8	15*	2*	4	5	3	-	3	-	-	-	40 (68)
1998-99	0*	9	4	2	4	6	2	0*	0	5	-	32 (78)

* Regeringspartigruppe.

til 40 pct. Som det vil fremgå af næste kapitel, er der her for SF's vedkommende tale om en bevidst koordinationsstrategi. Her kan man tale om „den korte march mellem institutionerne“ i skikkelse af, at SF altså i langt højere grad end de øvrige partigrupper har valgt på ad hoc-basis at flytte gruppe-medlemmerne og dermed også ansvaret og ekspertisen efter EU-sagerne.

Derfor er det af interesse ikke blot for SF's vedkommende, men også for de øvrige gruppers vedkommende at få en vurdering af, hvor mange personer i partigrupperne der er involveret i udvalgsudskiftningerne. På den måde bliver det nemlig muligt få belyst, hvor mange i en partigruppe der som minimum indgår i koordineringen i EU-sager. Dermed kan det også vurderes, i hvilket omfang der gennem udskiftningerne alt andet lige bliver sat viden om sagerne den ene vej ind i Europaudvalget og spredt viden om EU og EU-sager den anden vej fra Europaudvalget til partigruppernes medlemmer.

Tallene fremgår for de relevante folketingsår af tabel 7.5. Den yderste højre kolonne i tabellen viser, hvor mange personer der i alt er berørt af udvalgsudskiftningerne, og i parenteser ses antallet af udvalgsudskiftninger. Man kan iagttage et solidt indslag af Tordenskjolds soldater. Antallet af involverede personer er nemlig for grupperne under ét væsentligt lavere end antallet af udskiftninger. Særlig interesse knytter sig til SF i folketingsåret 1998-99, al den stund udskiftningerne jo mere eller mindre er led i en bevidst koordinationsstrategi om at lade fagordførerne følge sagerne. Ved at sammenholde tabellerne 7.4 og 7.5 for folketingsåret 1998-99 fremgår det, at de 31 udvalgsudskiftninger, som SF foretog, fordelte sig på seks forskellige

personer. Der er dermed tale om et stærkt element af gengangere hos SF. Problemstillingen er ikke forfulgt, men hovedforklaringen skal utvivlsomt søges i, hvilke typer af sager der har været på dagsordenen til de pågældende møder i Europaudvalget. Har der eksempelvis været mange fødevarer-sager på i dette folketingsår, vil det typisk være SF's fødevarerordfører, der er gået ind og ud gennem dørene til Europaudvalget.

Samlet set kan det altså konstateres, at partigrupperne, hvad angår udvalgsudskiftninger, ikke har reageret ensartet på udviklingen i EU-sagerne og på ændringerne i den tilhørende arbejdsdeling mellem Europaudvalget og fagudvalgene, som har resulteret i, at fagudvalgene i højere grad er blevet inddraget i EU-sagerne.

EUROPAUDVALGET, FAGUDVALGENE OG PARTIGRUPPERNE

I dette kapitel har jeg ud fra nogle få udvalgte folketingsår analyseret den faktiske udvikling i arbejdsdelingen mellem Europaudvalget og fagudvalgene. Det er lagt til grund, at EU-sager skal have været sat på et fagudvalgs dagsorden uden at indgå i udvalgsbehandlingen af lov- og beslutningsforslag, for at man med størst rimelighed kan sige, at et fagudvalg er gået ind i en EU-sag. Her viser analysen, at fagudvalgene er gået ind i EU-sagerne, og at de fagudvalg, hvis ministerier har mest berøring med EU, er begyndt at røre på sig i løbet af 1990'erne blandt andet ved at have „deres“ minister i samråd forud for europaudvalgs-møderne. Det er også fremgået, at tilskyn-delserne i Europaudvalgets procedureberetninger fra midten af 1990'erne til en øget inddragelse af fagudvalgene blandt andet ved at sprede sager og information til partigruppernes repræsentanter i fagudvalgene har haft klangbund hos partigruppernes medlemmer. Holdningsundersøgelser hos gruppemedlemmerne viser et fald i tilfredsheden i partigrupperne med udvalgsstrukturen fra begyndelsen af 1980'erne til første halvdel af 1990'erne. Det harmoner fint med, at arbejdsdelingen mellem Europaudvalget og fagudvalgene har været statisk, mens EU-udviklingen med det indre marked og den politiske union i samme periode har været dynamisk, og EU-sagerne i stigende grad har trængt sig ind på fagordførerne i den parlamentariske hverdag. Herudover er det vist, at partigrupperne har reageret forskelligt i EU-sagerne både i forhold til hinanden og over tid, når man kikker på deres koordination gennem ændring i udvalgsbesætningen. Selv om også andre partigrupper har benyttet sig af udvalgsudskiftninger, har i

hvert fald SF i markant grad udnyttet muligheden for at sende fagordførerne „over til sagerne“ i Europaudvalget.

Endelig skulle det stå klart i den forbindelse, at det også i samspillet mellem Europaudvalget og fagudvalgene og den tilhørende koordination af EU-sager lønner sig at se udvalgsmedlemmerne som partigrupperepræsentanter. Det giver samtidig anledning til i næste kapitel at kikke nærmere på partigruppernes arbejdsformer i relation til Europaudvalget.

NOTER

- 1 Fremstillingen i kapitlet bygger på de kilder, som er nævnt i kapitlet, og på de undersøgelser, der er beskrevet i appendiks 1, afsnit D, E og F.
- 2 Referat fra Markedsudvalgets møde den 9. december 1975.
- 3 Tilbage til starten af 1980'erne kan den typiske høringsprocedure – der ikke har ligget helt fast i alle årene – mellem Europaudvalget og Miljø- og Planlægningsudvalget med udgangspunkt i notater fra Folketingets administration og i lidt divergerende informationer fra fire tidligere kolleger (Jens Chr. Jacobsen, Pia Mortensen, Jan Rasmussen og Lisbeth Mørk), der i lighed med mig selv har været sekretærer for Miljø- og Planlægningsudvalget, lidt firkantet beskrives sådan: Europaudvalget har forud for de normalt to-fire årlige rådsmøder for miljøministre bedt Miljø- og Planlægningsudvalget om at afgive en udtalelse eller indstilling til den kommenterede dagsorden for rådsmødet, som Miljø- og Planlægningsudvalget har modtaget fra miljøministeren. Herefter er miljøministeren normalt mødt op til samråd på udvalgets faste mødedag, onsdag. I nogle perioder er det sket som fast praksis, i andre perioder kun, hvis nogen i udvalget – oftest miljøordførere fra oppositionspartigrupperne – har bedt om at få samråd afholdt. I samrådet har ministeren så redegjort for sin og dermed regeringens holdning til sagerne på den kommenterede dagsorden og har derefter som i ethvert andet samråd svaret på spørgsmål. Efterfølgende er partigruppernes ordførere i „Miljø og Plan“, som udvalget også kaldes, inden for en aftalt frist kommet med bidrag til indstillingen på deres gruppers vegne til udvalgssekretæren. Herefter er udvalgets indstilling eller høringssvar, om muligt opgjort på flertal og mindretal, afsendt til Europaudvalget. Miljøministeren er herefter mødt op i Europaudvalget fredag for at få sit forhandlingsmandat.

KOORDINATIONSFORMER I PARTIGRUPPERNE¹

Det har jo hidtil stået klart, at partigrupperne gennemgående er aktører i Europaudvalget. Men hvordan arbejder de med EU-sagerne, og hvordan bærer de sig ad med løbende at få koordineret – eller samordnet – holdninger, beslutninger og informationer i EU-sagerne forud for møderne i Europaudvalget, hvor EU-ordførerne og de øvrige gruppemedlemmer af udvalget forventes at komme med politiske tilkendegivelser til sagerne på gruppefællernes vegne? Spørgsmålet er vigtigt at få besvaret, hvis man vil have et mere afrundet billede af Europaudvalgets betydning for partigrupperne og omvendt. Så selv om det er Europaudvalget og ikke partigrupperne, der er genstand for analyse i denne bog, skal jeg nu kaste lys over, hvordan partigrupperne arbejder i relation til Europaudvalget.

Jeg starter med først at se på den horisontale eller udvalgsbetingede arbejdsdeling inden for partigrupperne. Dernæst går jeg specifikt ind på partigruppernes arbejdsformer og koordinationsprocesser i relation til EU-sagerne. Her støtter jeg mig på en undersøgelse, der under SR-regeringen har belyst netop dette forhold både for partigrupperne uden for regering og for partigrupperne i regering (Jacobsen, 2001: 70 ff.). Da folketingsvalget i november 2001 resulterede i et regeringskifte, er dele af samme undersøgelse endelig søgt opdateret, hvor det er mest relevant, nemlig for regeringspartigruppernes vedkommende. Det vil fremgå, at gruppestørrelsen og det at sidde i regering påvirker koordinationsformerne i grupperne.

EUROPAUDVALGET OG DEN HORIZONTAL ARBEJDSDELING I PARTIGRUPPERNE

Europaudvalget har sammen med de øvrige stående udvalg institutionelle effekter på partigrupperne. De stående udvalg fastlægger en horisontal arbejdsdeling, som alle partigrupper uden undtagelse går ind og overtager, og som resulterer i en „vandret“ fordeling af udvalgs- og arbejdsområder

blandt en gruppes medlemmer. I hver partigruppe får nogen altså Europa-udvalget og dets ressort, EU-sagerne, eller eventuelt en del heraf som ansvars- og arbejdsområde. Hvis det er en større gruppe, som har mere end ét medlem eller stedfortræder af det stående udvalg, kan den lave en intern arbejdsdeling på området og dele udvalgsområdet mellem flere af gruppens medlemmer, som så samtidig bliver gruppens ordførere på de pågældende udvalgsområder eller dele heraf. For de små partigrupper, hvor arbejdsdelingen er mindst udbygget, er det typisk en enkelt person, der får hele udvalget som arbejds- og ansvarsområde, og som dermed bliver gruppens EU-ordfører. I modsætning hertil har de to største grupper, Socialdemokratiet og Venstre, hvor arbejdsdelingen inden for udvalgsområderne er mest vidt-dreven, permanente gruppeinterne udvalg. De gruppeinterne udvalg er organisatoriske reflekser af udvalgsstrukturen i Folketinget. I den socialdemokratiske partigruppe, hvor fænomenet er tydeligere end hos Venstre, har gruppeudvalgene også navne, som afspejler udvalgsstrukturen. De hedder for eksempel „S-Ret“ eller „S-Sundhed“ svarende til Folketingets Retsudvalg og Folketingets Sundhedsudvalg. Parallelt hertil findes også „S-Europa“ svarende til Europaudvalget. Kernen i de gruppeinterne udvalg udgøres både hos Venstre og Socialdemokratiet af de to partigrupperes respektive medlemmer og stedfortrædere af Folketingets Europaudvalg, om end andre som for eksempel MEP'erne, de øvrige gruppemedlemmer og relevante sekretariatsansatte også kan deltage.

Uanset om en partigruppe er stor eller lille, og uanset om den eventuelt har etableret en intern arbejdsdeling mellem gruppens repræsentanter i et udvalg, er der i alle partigrupper normalt én person, der har hovedansvaret på gruppens vegne for „driften“ på det pågældende udvalgsområde. Det gælder også for Europaudvalget og EU-politikken, hvor det er EU-ordføreren, der har denne opgave.

En anden institutionel effekt af udvalget på partigrupperne er, at udvalgsmedlemmerne i almindelighed og EU-ordførerne i særdeleshed bliver sat i repræsentationsforhold til resten af gruppen, samtidig med at de indgår i gruppens udvalgsbetingede arbejdsdeling. De får altså ikke blot Europaudvalgets ressort eller en del heraf som deres arbejds- og ansvarsområde, men skal også repræsentere gruppen og skal med andre ord sørge for gennemkoordination med de relevante gruppefæller selv at være legitime repræsentanter for gruppen.

Kombinationen af en arbejdsdeling mellem medlemmerne inden for samme partigruppe og et repræsentationsforhold mellem de samme med-

lemmer er følgelig medvirkende til, at der er et generelt behov for koordination mellem gruppens medlemmer, så gruppen kan optræde som en enhedsaktør og tale med én stemme og udvise samme politiske holdning (Jensen, 2002: 31 ff.). Det behov mindskes ikke af, at der under Europaudvalgets møder i praksis træffes beslutninger på Tingets og partigruppernes vegne under afgivelse af forhandlingsmandater. Behovet mindskes heller ikke af, at Europaudvalgets policy-område i stigende grad er blevet tværgående i takt med spredningen af EU-politikken til flere områder. Det betyder jo, at beslutningerne om forhandlingsmandater til skiftende fagministre hyppigt vil komme til at angå udvalgsområder, som „de andre i gruppen“ også er involveret i, og som de efterfølgende, hvis der er tale om udmøntning af direktiver i lovforslagsform, vil få arbejdet med at forsvare og forklare på gruppens vegne. Det er følgelig af betydning at få belyst, hvordan partigruppernes medlemmer generelt koordinerer deres holdninger i forbindelse med mandatgivning.

PARTIGRUPPERNES INTERNE KOORDINATIONSFORMER I EU-SAGER

I modsætning til hvad tilfældet hidtil har været, hvor størstedelen af analysen har behandlet aktiviteter, dvs. adfærdsdata, må spørgsmålet om, hvordan partigruppernes medlemmer internt får koordineret informationer og holdninger i gruppen og dermed får fastlagt partigruppens holdninger til forhandlingsoplæg og andre EU-sager, belyses gennem interviews. Det vil også stå klart, at den mest relevante persongruppe at interviewe i så henseende er partigruppernes EU-ordførere. Det er præcis, hvad der er gjort i en relativt ny undersøgelse (Jacobsen, 2001: 70 ff.), der gennem interviews med EU-ordførerne blandt andet har belyst partigruppernes interne koordinationsformer i forbindelse med mandatgivningen. Undersøgelsen blev foretaget før valget i november 2001, og det skal derfor understreges, at den følgende sammenfatning beskriver partigruppernes koordinationsformer *under den tidligere SR-regering*.

Undersøgelsen viste, at partigruppernes størrelse er medbestemmende for partigruppernes måde at koordinere det parlamentariske EU-arbejde på, men at partigrupperne også har grebet sagen lidt forskelligt an. Det fremgår af undersøgelsen, at de to største partigrupper, Socialdemokratiet og Venstre, ikke overraskende holder faste ugentlige formøder i deres gruppeinterne udvalg forud for møderne fredag i Europaudvalget. I begge grupper er Eu-

ropaudvalgets dagsorden udsendt som dagsorden, der gennemgås på møderne, hvor hovedvægten lægges på forhandlingsoplæggene. Deltagerkredsen er fast, om end lidt forskellig. De gennemgående mødedeltagere er de to gruppers europaudvalgsmedlemmer og -stedfortrædere samt enkelte ansatte i gruppesekretariatene. For regeringspartigruppens, dvs. Socialdemokratiets, vedkommende deltager en repræsentant fra gruppens sekretariat tillige med de socialdemokratiske ministre, som måtte have punkter på Europaudvalgets dagsorden, idet statsministeren dog er friholdt. Endvidere er der stående invitationer til de socialdemokratiske MEP'er og repræsentanter for LO og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. For Venstres vedkommende inviteres tillige relevante fagudvalgsordførere.

Herudover foregår der også en koordination i forhold til grupperne via gruppemødet. For den socialdemokratiske gruppes vedkommende kommer nogle EU-sager på de ordinære gruppemøder, blandt andet forespørgsler i Folketingssalen. De løbende sager i Europaudvalget, og altså også sager vedrørende den løbende mandatgivning, kommer ikke på gruppemødet, men afklares i S-Europa. For Venstres vedkommende kommer EU-sager typisk på gruppemødet, hvis der er uenighed i gruppen om partiets holdning, eller hvis der er usikkerhed om, hvorvidt gruppen står bag en påtænkt beslutning. Endvidere foregår der også en sideløbende uformel koordination på tomandshånd mellem involverede ordførere. Sammenfattende hedder det om koordinationen hos Socialdemokratiet og Venstre:

Det kan således konstateres, at både Socialdemokratiet og Venstre har en høj formalitetsgrad omkring koordineringen af arbejdet med EU-politikken. Der holdes faste ugentlige formøder med rimelig faste deltagergrupper. Vigtigste punkter på dagsordenen er punkter med forhandlingsoplæg til det kommende Europaudvalgsmøde. Formøderne er det primære beslutningsforum for EU-sager, idet disse sjældent kommer op på gruppemøder. EU-ordføreren står i centrum af EU-arbejdet, som den der indkalder til og sætter dagsordenen til formøderne (Jacobsen, 2001: 72, jf. 70 f.).

Med hensyn til de øvrige partigrupper finder Jacobsen tilstrækkeligt med lighedstræk mellem De Konservative, Centrum-Demokraterne, Det Radikale Venstre og Dansk Folkeparti til, at de fire partigrupper kan behandles under ét. Størrelsen bevirker, at der i modsætning til Venstre og Socialdemokratiet ikke i de fire grupper er faste møder forud for møderne i Europaudvalget, og at ansvaret for koordineringen af EU-politikken i endnu højere grad er skudt ud til EU-ordførerne, hvilket de også er meget bevidste om.

Selv om der ikke sker koordination i form af møder, så sker der en koordination på tomandshånd med fagordførerne, men mest på initiativ af EU-ordførerne. Der kan for eksempel være tale om, at EU-ordføreren er usikker på det saglige indhold af en sag eller på, om partigruppen tidligere er kommet med tilkendegivelser i sagen. De Konservative afviger lidt herfra, idet et par af de øvrige konservative medlemmer fortrinsvis kører deres egne fagrelevante sager i Europaudvalget, primært landbrugs- og fiskeriordføreren og sundhedsordføreren. Jacobsens vurdering er desuden, at sagsbehandlingen gennemgående ikke er helt så grundig som i de to store grupper, og at der kun undtagelsesvis tages EU-sager op til diskussion på gruppemøderne. Sammenfattende hedder det om de fire partigrupper, at:

Koordinationen i de Konservative, CD, de Radikale og Dansk Folkeparti omkring EU-politikken er meget uformel uden faste møder. EU-ordføreren er omdrejningspunktet for behandlingen af sager i Europaudvalget og udøver en stor grad af autonomi. Omfanget af kontakten til fagordførerne varierer, hvilket bl.a. synes at være afhængig af gruppens størrelse, EU-ordføreren erfaring, fagordføreren interesse for EU-spørgsmål, tid og tradition. Behandling af EU-sager på gruppemøder forekommer i sjældne tilfælde, primært foranlediget af, at EU-ordføreren skønner, at der kan være uenighed eller usikkerhed om gruppens stillingtagen (Jacobsen, 2001: 74-75, jf. 72 ff.).

De to resterende partigrupper, Enhedslisten og SF, udgør hver for sig undtagelser i forhold de øvrige grupper og har tilrettelagt arbejdet med EU-sagerne i andre former.² Hos Enhedslisten holdes et formøde torsdag forud for mødet i Europaudvalget, men til forskel fra de to store partigrupper, der jo også holder faste formøder, er der kun én parlamentarisk deltager, nemlig Enhedslistens EU-ordfører. Herudover deltager en administrativt ansat EU-koordinator og relevante medarbejdere fra Enhedslistens sekretariat (Jacobsen, 2001: 75). Forud for torsdagens møde er gået et sekretariatsarbejde, hvor EU-koordinatoren med udgangspunkt i den første version af Europaudvalgets dagsorden har inddraget holdninger og synspunkter, primært i form af notater, hos de relevante fagordførere og deres sekretariatsmedarbejdere. Torsdagsmødet, der tager udgangspunkt i dagsordenen for Europaudvalgets møde og med vægten på forhandlingsoplæg, får dermed mere karakter af en briefing af EU-ordføreren.

For SF's vedkommende konstaterer Jacobsen, at koordinationen også er lagt i faste baner, men på en helt anden måde end hos Enhedslisten. Hos SF

fastholdes som udgangspunkt et princip om, at fagordføreren er ansvarlig for de sager, der kommer op i Europaudvalget. Det giver sig udslag i, at fagordføreren skiftes ind i Europaudvalget, når den pågældende sag er på, eller at fagordføreren kommer med en skriftlig indstilling til EU-ordføreren om, hvilket mandat ministeren bør have i den pågældende sag (Jacobsen, 2001: 75). Det ligger også i dette koncept, at gruppen som en bevidst koordinationsstrategi opererer med, hvad der i indendørs fodbold ville hedde „flyvende udskiftning“. De adfærdsmæssige udslag af dette koncept er i forhold til de øvrige grupper dokumenteret tidligere (jf. kapitel 7, tabel 7.4). Det fremgik heraf, at SF der før valget i november 2001 havde 2 af i alt 28 medlems- og stedfortræderpladser svarende til 7 pct., ikke desto mindre hæftede for 31, dvs. 40 pct., af udvalgsudskiftningerne i folketingsåret 1998–99. Og som tilfældet er i de øvrige grupper, er gruppemødet hos SF heller ikke forankringspunktet for behandlingen af de løbende EU-sager. Sammenfattende hedder det om SF og Enhedslisten:

Hos SF og Enhedslisten findes en høj formaliseringsgrad. På hver sin måde har de etableret en fast rutine, der lægger sagsbehandlingen af EU-politikken i rimeligt faste rammer. I både SF og Enhedslisten involveres et betydeligt antal af egne politikere i beslutningsprocessen, om end på hver sin måde. Gruppemødet er i lighed med de øvrige grupper ikke et forum for behandling af de konkrete EU-sager (Jacobsen, 2001: 76, jf. 75).

REGERINGSPARTIGRUPPERNES KOORDINATION AF EU-SAGER

Jacobsens undersøgelse kommer også lidt ind på koordinationen mellem de to daværende regeringspartigrupper, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Som nævnt holder S-Europa umiddelbart forud for møderne i Europaudvalget formøder med deltagelse af de relevante socialdemokratiske ministre, hvor holdningerne bliver stemt af. Endvidere er kontakten tæt – lejlighedsvis i form af møder – mellem den socialdemokratiske EU-ordfører og den radikale EU-ordfører. Det samme er tilfældet mellem den radikale EU-ordfører og regeringens ministre, hvor kontakterne dog ikke har karakter af formaliserede møder, men ofte foregår via telefon (Jacobsen, 2001: 74). Som det fremgår, koordinerer regeringspartigruppernes EU-ordførere i SR-koalitionsregeringen altså holdningerne ikke blot inden for, men også mellem partigrupperne, og naturligvis ikke mindst med gruppefællerne på ministertabureterne.

For nu at kaste lidt yderligere lys over dette er Jacobsens undersøgelse delvis gentaget under VK-regeringen. Dette er gjort, fordi de to tidligere regeringspartigrupper, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, efter valget i november 2001 kom i opposition, mens de to tidligere oppositionspartigrupper, Venstre og Det Konservative Folkeparti, dannede regering. Aktørkonstellationerne i forhold til regeringsdannelsen er med andre ord byttet rundt. Derimod har partigruppernes interne arbejdsdeling på personplanet været nogenlunde uændret i tre af de fire involverede partigrupper – Det Konservative Folkeparti udgør undtagelsen – i den forstand, at de samme personer fortsat er involveret i EU-sagerne. Det bevirker, at det i praksis er muligt at undersøge koordinationsformerne i tre af de fire relevante partigrupper via interviews med informanter, som fortsat er tæt på EU-sagerne og mandatafgivningen, men som nu sammen med deres partigrupper har krydset linjen mellem regering og opposition.³

Starter man først med de to tidligere regeringspartier, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, slår størrelsesforholdet fortsat igennem. Internt i den socialdemokratiske gruppe holdes fortsat møder i S-Europa 1-2 timer før møderne i Europaudvalget og med Europaudvalgets dagsorden som dagsorden for S-Europa, hvor vægten er lagt på mandatgivningen. Mere betydende EU-sager som for eksempel EU-konventet tages også op. Delta-gerkredsens kerne er fortsat de socialdemokratiske medlemmer og stedfortrædere i Europaudvalget, men relevante fagordførere inddrages ligeledes, herunder også ved indskiftning i Europaudvalget, ligesom rolle- og arbejdsfordelingen til det forestående udvalgsmøde bliver fastlagt mellem de socialdemokratiske medlemmer. Endvidere er MEP'er og andre udefra inviteret. Løbende sager om mandatgivning kører uden om gruppemødet, mens forespørgsler og andre sager, der vedrører Salen, kommer på gruppemøder.

For Det Radikale Venstres vedkommende er det fortsat EU-ordføreren, der tager sig af EU-sagerne og i fornødent omfang tager kontakt til andre ordførere i gruppen. Gruppen involveres dog ved, at „Europaudvalget“ i form af „highlights“ er på som et fast ugentligt punkt på et af de ugentlige gruppemøder, hvor EU-ordføreren kort orienterer om de vigtigste sager. Desuden får gruppefællerne via mail tilsendt et skriftligt koncentrat, lavet af EU-ordførerens EU-sekretær, af hovedindholdet i de vigtigste ministerielle notater, som tilgår Europaudvalget forud for mandatafgivningen.

Med hensyn til koordinationen mellem de to tidligere regeringspartigrupper, S og RV, er den ikke fuldstændigt ophørt, men dog skrumpet ind efter skiftet fra regering til opposition. Ifølge den radikale EU-ordfører er

der ofte, men ikke systematisk kontakt med den socialdemokratiske EU-ordfører med henblik på en gensidig orientering i de sager, hvor ministre skal have mandat, selv om forhandlingsoplægget for oppositionsordførernes vedkommende for det meste først kendes på selve udvalgsrådet. Derimod er der i modsætning til tidligere ikke nødvendigvis tale om en samordning af de respektive holdninger.

Den radikale EU-ordfører har desuden ingen kontakt til de borgerlige ministre forud for møderne i Europaudvalget. Derimod kan det ifølge den socialdemokratiske formand for Europaudvalget godt ske, at han selv eller den socialdemokratiske EU-ordfører bliver kontaktet telefonisk forud for europaudvalgsrådet, hvis der på regeringssiden er usikkerhed om mandatets skæbne. Grunden til, at kontakten går til Socialdemokratiet og ikke til Det Radikale Venstre, uanset at Socialdemokratiet, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Det Radikale Venstre over årene må anses for den bærende konstellation i den danske EU-politik, skal utvivlsomt søges i, at den socialdemokratiske gruppe sammen med regeringspartigrupperne i modsætning til den radikale gruppe kan være udslagsgivende for flertalsdannelsen.

Kikker man derefter på de borgerlige partigrupper, lader regeringsskiftets betydning for koordinationsformerne sig som nævnt bedst belyse for Venstres vedkommende. Starter man med relationerne til de andre partigrupper, mens Venstre var uden for regering, oplyser Venstres EU-ordfører, at der godt kunne være forhåndskontakter fra radikale og socialdemokratiske ministre i sager, hvor der var tvivl om mandatet. Kontakterne kom dog mest, så længe ministrene var nye. Mellem Venstre og De Konservative var der før regeringsskiftet ingen systematisk indbyrdes forhåndskoordination, men dog et tilstræbt fælles fodslag. Koordinationen af holdningerne skete for det meste under selve møderne i Europaudvalget i kraft af, at de to partigrupperes ordførere sad ved siden af hinanden. Denne tilskyndelse til fælles fodslag skal mest søges i, at flertalskonstellationerne under SR-regeringen var sådan, at ministre dårligt kunne få et flertal imod sig, når regeringspartigrupperne gik sammen med enten V eller K i udvalget, og at hverken V alene eller K alene derfor kunne blokere for et mandat.

Efter regeringsskiftet er kontakten mellem Venstre og Det Konservative Folkeparti forud for Europaudvalgets møder blevet intensiveret derved, at de to EU-ordførere fra regeringspartigrupperne går til møder sammen hos VK-regeringens ministre forud for møderne i Europaudvalget. Det sker gerne sammen med det Venstremedlem, der inden for Venstres Europaudvalg har det pågældende område som sit ansvarsområde. Ordførermøderne

ligger for det meste så betids, at regeringsordførerne i forhold til forhandlingsoplægget kan samordne holdninger mellem regeringspartigrupperne, få afklaret saglige og politiske uenigheder og dermed samtidig få indflydelse på beslutningerne.

Internt i Venstre er der fortsat møder i det interne Europaudvalg, for det meste uden ministre, forud for møderne i Folketingets Europaudvalg og som i de øvrige partigrupper med Europaudvalgets dagsorden som grundlag. Hertil er de relevante fagordførere ligeledes inviteret. Endvidere er der i hvert af Venstres fagudvalg en EU-ansvarlig, ligesom EU-ordføreren i lighed med de øvrige EU-ordførere løbende afklarer saglige og politiske tvivsspørgsmål gennem uformelle kontakter på tomandshånd til de relevante gruppefæller. „Større“ EU-sager som for eksempel forespørgsler eller EU-sager, der i forvejen optager medlemmerne, er med på Venstres gruppemøder. Det samme gælder sager, hvor der er tvivl om eller risiko for uenighed om gruppens holdning. Men da sammensætningen af og møderne i Venstres Europaudvalg i sig selv forebygger uenigheder, er det få sager, hvor det er nødvendigt at beslaglægge den knappe tid på gruppemødet for at tage gruppen eller dens flertal i ed.

Ser man alene på koordinationsformerne for regeringspartigrupperne under de to mindretalsregeringer, kan det altså blandt andet konstateres, at koordinationsformerne er ret stabile. Her skal man især hæfte sig ved to forhold: Kontakten mellem regeringspartigruppernes EU-ordførere indbyrdes og deres kontakt til de relevante ministre intensiveres, når de sammen med gruppen kommer i regering, og kontakterne løber forud for møderne i Europaudvalget, uanset hvilke partigrupper der er i regering.

PARTIGRUPPERNE OG KOORDINATIONEN AF EU-SAGER

Ser man så mere samlet på partigruppernes koordination af EU-sagerne, fremgår det, at nogle træk er gennemgående. Europaudvalget fastlægger en arbejdsdeling inden for grupperne, hvor en del af gruppens medlemmer får udvalgets sagsområde eller en del heraf som arbejdsområde. EU-ordførerne bliver de gennemgående hovedansvarlige for koordinationen i grupperne. I grupperne forholder man sig forud for udvalgmøderne til Europaudvalgets dagsorden, hvor vægten særligt lægges på sager med forhandlingsoplæg. Disse fælles træk kan under ét forklares som institutionelle effekter på partigrupperne og på gruppemedlemmers adfærd.

Størrelsesforholdet kan forklare nogle af forskellene i koordinationsformerne mellem grupperne. De to store grupper har de faste interne udvalg, mens de mindste grupper typisk har en enkelt person, EU-ordføreren, fast beskæftiget med EU som arbejds- og ansvarsområde. Herudover er der specifikke og partigruppebetingede forskelle i koordinationsformerne mellem grupperne, hvor Enhedslisten og ikke mindst SF skiller sig ud fra de øvrige partigrupper.

Endvidere kan tilhørsforholdet til regeringen forklare nogle forskelle i partigruppernes koordinationsformer. Regeringspartigruppernes ordførere koordinerer holdninger og information indbyrdes og med de relevante ministre forud for møderne i Europaudvalget. Koordinationen mellem de samme partigrupper er derimod løsere, når de ikke er i regering. Med andre ord synes der umiddelbart at være tale om en høj grad af stabilitet i koordinationsformerne blandt regeringspartigrupperne, uanset hvem der sidder i regering. En oplagt forklaring på dette fænomen er, at regeringspartigrupperne gennem ordførerne og ministrene skal optræde som én aktør med én fælles EU-politisk holdning på udvalgmøderne. På ordførermøder med ministrene afstemmer regeringspartigruppernes ordførere derfor deres holdninger indbyrdes og med ministrene i forhold til forhandlingsoplæggene *forud* for møderne i udvalget.

En konsekvens af koordinationsformerne i og mellem regeringspartigrupperne er dermed, at en væsentlig del af beslutningsprocessen i forbindelse med godkendelse af forhandlingsoplæg bliver skubbet forud for møderne i Europaudvalget og altså *ikke* kan lokaliseres til Europaudvalgets møder. Fænomenet forstærkes, hvis der er usikkerhed på regeringssiden om, hvorvidt et forhandlingsoplæg vil blive godkendt, så der bliver forudgående kontakt til oppositionspartigrupper, som kan være udslagsgivende for flertalsdannelsen og medvirke til, at ministeren får sit mandat.

Selv om beslutningsprocessen i forbindelse med mandatgivning altså ikke kan lokaliseres til udvalgmøderne alene, kan beslutningsprocessen i grupperne heller ikke lokaliseres til gruppemøderne, men løber for en pæn dels vedkommende uden om gruppemøderne. Det er kun vigtigere EU-sager, der optager den kostbare tid på gruppemøder. I de to store grupper er det muligt at lokalisere noget af beslutningsprocessen til de gruppeinterne udvalg, men også her foregår en del af den interne samordning af holdningerne i gruppen forud for møderne i de gruppeinterne udvalg gennem samtaler og kontakter på tomandshånd. I kraft af arbejdsdelingen inden for grupperne er en del af koordinationsprocessen og dermed også af beslut-

ningsprocessen i de løbende EU-sager primært skubbet ud til EU-ordførerne. Hvor det er nødvendigt, tager de kontakter til de øvrige gruppemedlemmer og må så i løbet af denne proces sikre sig, at de holdninger, som de på gruppens vegne fremfører i og uden for Europaudvalget, også har dækning i gruppen. Fælles for alle partigrupper er det, at EU-ordførerne har en central placering i gruppens interne koordination af EU-sager og dermed i den del af beslutningsprocessen, der kan lokaliseres til Europaudvalgets møder. Det næste kapitel vil bevidne, at EU-ordførerne også har en væsentlig rolle at spille under selve møderne, når aktørerne træder sammen i arenaen.

NOTER

- 1 Fremstillingen i kapitlet bygger, foruden på de kilder som er nævnt i kapitlet, på den undersøgelse, der er beskrevet i appendiks 1, afsnit G.
- 2 Kristeligt Folkeparti og Frihed 2000 indgår ikke i Jacobsens interview-undersøgelse, og for Enhedslistens vedkommende er interviewet ikke foretaget med EU-ordføreren, men med en administrativt ansat EU-koordinator (Jacobsen, 2001: bilag 1). Endelig skal det tilføjes, at den socialdemokratiske EU-ordfører (Claus Larsen-Jensen) tillige var formand for Europaudvalget.
- 3 Undtagelsen udgøres som nævnt af Det Konservative Folkeparti. Her blev EU-ordføreren (Lene Espersen) under SR-regeringen efter valget i november 2001 justitsminister i VK-regeringen og afløstes på posten som EU-ordfører af et nyvalgt medlem (Lars Barfoed), jf. også afsnit G i appendiks 1, hvor undersøgelsen af koordinationsformerne i regeringspartigrupperne efter regeringsskiftet er beskrevet.

MØDER OG MANDATER¹

Analysen i kapitel 8 af partigruppernes koordinationsformer har blandt andet vist, at en del af beslutningsprocessen i forbindelse med forhandlingsoplæg i lyset af flertalsdannelsen løber forud for møderne i Europaudvalget. Ministre og ordførere har gjort sig overvejelser over dagsordenspunkterne, før de træder ind gennem udvalgsdørene. Det er også tidligere nævnt, at partigrupper, hvis repræsentanter udebliver fra mødet, tæller for forhandlingsoplægget medmindre andet konkret er aftalt. Selv om en del af beslutningsprocessen dermed er skubbet væk fra møderne, rækker det ikke ved, at trådene samles på selve møderne, og at det er her, de tilstedeværende udvalgsmedlemmer endegyldigt tager stilling til forhandlingsoplæg fra ministrene, som altså på stedet kan få konstateret, om de har et flertal imod sig eller ej. Hermed er vi fremme ved kerneaktiviteten hos Europaudvalget, som i 30 år har udgjort den parlamentariske krumtap i den danske EU-politik, og nogle fundamentale spørgsmål trænger sig på: Får ministrene så deres forhandlingsoplæg igennem, og hvad er et forhandlingsoplæg reelt for en størrelse? Hvordan træffer udvalget i praksis beslutninger om godkendelse af forhandlingsoplæg? Er beslutningsprocessen et udtryk for „udvalget mod ministeren“, eller er det et spil mellem partigrupperepræsentanter, heriblandt ministrene? Og hvilke ministre tropper overhovedet op i udvalget for at forelægge forhandlingsoplæg til godkendelse?

Disse spørgsmål vil i en lidt anden rækkefølge blive besvaret i dette kapitel. Det vil i hovedsagen ske ved hjælp af adfærdsdata fra folketingsårene 1991–92 og 1998–99, som er valgt, fordi der her sad to forskellige mindretalsregeringer (KV-regeringen og SR-regeringen). Mere præcist ser jeg først på, hvilke ministre der kommer i udvalget for at forelægge forhandlingsoplæg. Hermed bliver det nemlig muligt at få et mindstemål på, hvor tværgående Europaudvalgets policy-område egentlig er, og hvor forskellige de sager er, som partigruppernes udvalgsmedlemmer tager stilling til. Dernæst ser jeg dels på, hvilke partigrupper der er aktive i forbindelse med udvalgets

stillingtagen til forhandlingsoplæggene, dels på hvem der inden for partigrupperne – EU-ordførerne eller andre i grupperne – er mest aktive i grupperne. Sluttelig undersøger jeg, dels i hvilket omfang ministrenes forhandlingsoplæg går uændret igennem udvalget, dels hvilke partigrupper der i givet fald går imod ministrenes forhandlingsoplæg.

Analysen vil blandt andet vise, at Europaudvalget i kraft af sit sagsområde er noget af en blandet landhandel, at det hører til undtagelserne, at en minister taber et forhandlingsoplæg på Europaudvalgets gulv, at beslutningsprocessen i udvalget viser, at det er et forum for partigrupperepræsentanter, og at ministrene i lighed med udvalgsmedlemmerne er partigrupperepræsentanter.

MINISTERFORELÆGGELSER OG POLICY-OMRÅDETS BREDE

I tabel 9.1 er vist resultatet af en undersøgelse af, hvilke ministre der i folketingsårene 1991-92 og 1998-99 – og altså under to forskellige regeringer – var i Europaudvalget for at få godkendt forhandlingsoplæg, og hvor mange forhandlingsoplæg det omtrentligt drejede sig om.

Foruden at blotlægge, hvilke ministre Europaudvalget plejer omgang med, udgør tabellen et mindstemål på, hvor tværgående Europaudvalgets policy-område er. Ikke overraskende er økonomiministeren og udenrigsministeren blandt de hyppigere gæster i Europaudvalget, men de hyppigste findes blandt fagministrene. Det fremgår således indirekte af tabellen, at udenrigs- og økonomiministrene i begge folketingsår tilsammen tegner sig for ca. en fjerdedel af forhandlingsoplæggene, mens ministrene fra klassiske reguleringsområder som landbrug, fiskeri (fødevarer) og industri (erhverv) tilsammen står for 40-50 pct. af samrådene i de to folketingsår. Under begge regeringer var halvdelen af fagministrene i Europaudvalget for at forelægge forhandlingsoplæg, for langt størstepartens vedkommende i forbindelse med efterfølgende rådsmøder.²

Tabellen indfanger også nogle elementer i EU's udvikling. For 1991-92 afspejler den eksempelvis industriministerens og Industriministeriets involvering i det indre marked, og for 1998-99 afspejler tabellen for justitsministerens vedkommende udbredelsen af EU's politikområder til retlige og indre anliggender i kølvandet på Maastricht-traktaten.

Tabellen udgør kun et mindstemål på spredningen i Europaudvalgets politikområde, fordi den hverken medtager ordinære samråd, dvs. samråd på

TABEL 9.1.

Fordeling af forhandlingsoplæg på ministre, folketingsårene 1991-92 (KV-regering) og 1998-99 (SR-regering)

MINISTER	1991-92	1998-99	MINISTER
Udenrigsminister	24	28	Udenrigsminister
Økonomiminister	32	15	Økonomiminister
Landbrugsminister	59	54	Fødevarerminister
Fiskeriminister	12		
Industriminister	47	17	Erhvervsminister
Miljøminister	9	15	Miljø- og energiminister
Energiminister	3		
Arbejdsminister	10	13	Arbejdsminister
Trafikminister	11	9	Trafikminister
Kommunikationsminister	7	4	Forskningsminister
Undervisnings- og forskningsminister	5	5	Undervisningsminister
Sundhedsminister	4	2	Sundhedsminister
Justitsminister	0	13	Justitsminister
Indenrigsminister	0	2	Indenrigsminister
Kulturminister	0	1	Kulturminister
I alt	223	178	

udvalgets foranledning (jf. kapitel 1), eller sager, som ministre kun har forelagt udvalget til orientering. Selv om det ikke fremgår af tabellen, var statsministeren for eksempel i Europaudvalget i 1998-99 for at forelægge og afrapportere fra møder i Det Europæiske Råd og for at være i samråd om miljøgarantien. By- og boligministeren, der heller ikke optræder i tabellen, var i samme folketingsår i samråd om diskrimination af den danske byggeeksport til Tyskland. Den spredning på politikområder, som tabel 9.1 viser, kan yderligere udstilles og konkretiseres med oversigt 9.1.

Oversigten angiver titlen på de to første sager, hvori den pågældende minister har søgt forhandlingsmandat i udvalget, altså blot 24 ud af de i alt ca. 223 sager, som blev forelagt i folketingsåret 1991-92. Også her er der tale om et mindstemål på det tværgående element, idet EU(EF)-politikken jo, jf. tabel 9.1, var „smallere“ i 1991-92 end i 1998-99. Men som oversigt 9.1 viser, spændte forhandlingsoplæg indholdsmæssigt vidt: fra sager om udfør-

OVERSIGT 9.1.

Udvalgte eksempler på sager, hvori ministre forelagde forhandlingsoplæg, folketingsåret 1991-92

MINISTER	SAGSEKSEMPLER
Udenrigsminister	Foranstaltninger med hensyn til udførsel af frugt og grøntsager fra bestemte koleraramte regioner Rådsforordning om finansiel og faglig bistand til og økonomisk samarbejde med udviklingslandene i Asien og Latinamerika
Økonomiminister	Afskaffelse af de fiskale grænser – momsovergangsordning og administrativt samarbejde vedrørende moms og punktafgifter Lettelse af ACP-landenes gæld til EF
Landbrugsminister	Kommissionens forslag til reform af markedsordningen for oliefrø Kommissionens forslag om fastsættelse af den repræsentative markedspris for olivenolie
Fiskeriminister	Orienteringspriser for fiskeprodukter Forslag til Rådets forordning (EØF) om fælles handelsnormer for tun- og bonitkonserves
Industriminister	Forslag til rådsdirektiv om etikettering af og indlægssedler til humanmedicinske lægemidler Forslag til rådsdirektiv om reklame for humanmedicinske lægemidler
Miljøminister	Forslag til forordning om udførsel fra og indførsel til Fællesskabet af visse farlige kemikalier Forslag til forordning om vurdering af og kontrol med miljørisikoen ved eksisterende stoffer
Energiminister	Forslag til rådsdirektiv om mindsteværdier for energiudnyttelse i nye varmtvandskedler, der anvender flydende eller gasformigt brændsel Meddelelse fra Kommissionen til Rådet: En EF-strategi til begrænsning af emissionerne af kuldioxid og forbedring af energieffektiviteten
Arbejdsminister	Forslag til direktiv om midlertidige og mobile arbejdspladser Forslag til direktiv om tilrettelæggelse af arbejdstiden
Trafikminister	Gensidig anerkendelse af nationale bådførercertifikater for transport af varer ad indre vandveje Sikkerhedsseler
Kommunikationsminister	Rådsresolution om etablering af et fællesmarked for satellittjeneste Rådsbeslutning om harmonisering af præfikser for telefonopkald til udlandet
Undervisnings- og forskningsminister	Særprogram vedrørende menneskelige ressourcer Særprogram vedrørende fission
Sundhedsminister	Ændret forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 89/622/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om mærkning af tobaksvarer samt om forbud mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt Ændret forslag til Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om reklame for tobaksvarer

sel af frugt og grøntsager fra koleraramte områder over afskaffelse af fiskale grænser, reform af markedsordningen for oliefrø, priser for fiskeprodukter, etikettering af indlæggssedler til humanmedicinske lægemidler, ud- og indførsel af farlige kemikalier, mindsteværdier for energiudnyttelse i varmtvandskilder, midlertidige og mobile arbejdspladser, bådførercertifikater, satelittjenester, særprogrammer for humane ressourcer og til sager om oral indtagelse af tobak. Den indholdsmæssige forskellighed i disse sager viser Europaudvalget som noget af en blandet landhandel. Ikke desto mindre skal partigruppernes repræsentanter i Europaudvalget kende sortimentet i butikken og skal nogle gange i samme møde altså på deres gruppers vegne forholde sig til sager fra forskellige substantielle politikområder (jf. Fich, 1994: 99 f.).

Alle sager giver imidlertid ikke lige megen anledning til parlamentarisk arbejde, blandt andet fordi de ikke har samme politiske tyngde. Det sidste har blandt andet rod i, at ikke alle sagerne berører danske interesser lige meget. Det er for eksempel først og fremmest vort svenske broderfolk, der før og efter sin indtræden i EU i 1995 har haft aktier i spørgsmål om oral indtagelse af tobak, også kaldet snus. Ikke desto mindre var spørgsmålet genstand for diskussion i Europaudvalget i begyndelsen af 1990'erne. Nogle sager er desuden politisk ukontroversielle. Tidsperspektivet i EU-sager kan også bidrage til, at ikke alle sager giver anledning til lige meget arbejde. Foreligger der eksempelvis en ændret forhandlingssituation i forbindelse med udarbejdelsen af et direktivforslag, vil sagen ikke være ny for medlemmerne, når ministeren på ny møder op i udvalget for at få sit forhandlingsmandat fornyet, eller hvis udvalget tidligere har været orienteret om sagen.

Her kan man sige, at de medlemmer af Europaudvalget, der har siddet lang tid i udvalget, får en relativ fordel heraf ved at oparbejde viden om de enkelte sager. Medlemmer, som har været gennem bølgen af direktivforslag til gennemførelse af det indre marked, har alt andet lige ikke samme arbejdsbyrde som et nyvalgt udvalgsmedlem, når der kommer et nyt direktivforslag til ændringer for det indre marked. Uanset den individuelle vægtning af de forskellige sager, som udvalgsmedlemmerne kan foretage, gruppestørrelsens og regeringstilhørsforholdets betydning for deres arbejdsvilkår, forskellene i deres personlige forudsætninger for at behandle dem og sagernes vidt forskellige indhold og karakter tager medlemmer under mødet på vegne af deres partigrupper implicit eller eksplicit stilling til ministrenes forhandlingsoplæg. Det er derfor oplagt at se på, hvilke partigrupper der er aktive som led i denne stillingtagen til forhandlingsoplæggene.

PARTIGRUPPERNE OG MANDATGIVNINGEN

I forlængelse af undersøgelsen af ministres forelæggelse af forhandlingsoplæg i 1991-92 og 1998-99 er det ved hjælp af referaterne fra udvalgsmoderne undersøgt, hvem der er aktive under mandatgivningen. Et delresultat af undersøgelsen er gengivet for ministrene under ét og for udvalgsmedlemmerne under ét i tabel 9.2.³

Tabel 9.2 viser, at ministrene i de to folketingsår hæfter for ca. en tredjedel af indlæggene og udvalgsmedlemmerne for resten. Her skal man imidlertid være opmærksom på, at tabellen intet siger om taletiden. For ministrenes vedkommende indeholder tallene for deres indlæg dels forelæggelsen af sagerne og de tilhørende forhandlingsoplæg, dels svar på og kommentarer til indlæg fra udvalgsmedlemmerne. For udvalgsmedlemmernes vedkommende består indlæggene typisk af spørgsmål til ministrene, kommentarer og/eller politiske tilkendegivelser til forhandlingsoplæggene – hvilket er tre sider af samme sag – eller lidt sjældnere eventuelt af ønsker om at få et uddybende notat. I praksis betyder det, at ministrene beslaglægger en langt større del af taletiden, end tabellen giver indtryk af. Blandt andet giver ministre normalt en kortere eller længere fremstilling af den sag, hvori der ønskes forhandlingsmandat, uanset at de for at spare tid ofte vil henvise til tidligere fremsendte notater, herunder det aktuelle notat (samlenotatet), hvoraf selve forhandlingsoplægget normalt ikke fremgår. Desuden er de efterfølgende spørgsmål og kommentarer fra udvalgsmedlemmerne primært møntet på ministeren, som skal have tid til at svare. Det gør det jo nærliggende at tro, at der er tale om en dialog mellem udvalgsmedlemmerne og udvalget som sådan på den ene side og ministeren på den anden side. Og det er da også rigtigt, at udvalgsmedlemmerne går i dialog med ministeren. Dialogen har imidlertid en noget anden karakter, end tabel 9.2 giver indtryk af. Det kan man forvise sig om ved at se på tabel 9.3, der tager højde for partigruppetilhørsforholdet.

TABEL 9.2.

Procentvis fordeling af indlæg og kommentarer mv. fra ministre henholdsvis udvalgsmedlemmer i forbindelse med ministres forelæggelse af forhandlingsoplæg i Europaudvalget i folketingsårene 1991-92 (KV-regering) og 1998-99 (SR-regering) med absolutte antal i parenteser

FOLKETINGÅR	MINISTRE	UDVALGSMEDLEMMER	N
1991-92	33,4 (310)	66,6 (619)	929
1998-99	38,1 (398)	61,9 (647)	1.045

TABEL 9.3.

Procentvis fordeling på partigrupper af indlæg til ministres forhandlingsoplæg i 1991-92 (KV-regering) og 1998-99 (SR-regering) med absolutte antal indlæg i parenteser¹

	DF	FP	V	KF	CD	KRF	RV	S	SF	EL
91-92	-	24,7	3,4*	3,9*	5,5	5,6	6,1	35,1	15,7	-
	-	(153)	(21)	(24)	(34)	(35)	(38)	(217)	(97)	-
98-99	14,2	9,9	20,2	11,0	2,3	0,0	0,9*	2,5*	16,8	22,1
	(92)	(64)	(131)	(71)	(15)	(0)	(6)	(16)	(109)	(143)

1. 1991-92: N = 619; 1998-99: N = 647.

* Regeringsparti.

I tabel 9.3 er nu kun udvalgsmedlemmernes indlæg medtaget. Tallene er desuden brudt ned fra udvalgsniveau til partigruppeniveau. Tabellen viser for hvert af de to folketingsår, hvor stor en procentuel andel af indlæggene der kan henføres til hver af de partigrupper, som var repræsenteret med medlemmer i udvalget. Man skal være lidt forsigtig med for de to folketingsår at sammenligne de absolutte tal, som står opført i parenteser i tabellen, blandt andet på grund af tilkomsten i midten af 1990'erne af de to fløjpartigrupper Dansk Folkeparti og Enhedslisten. Ikke desto mindre viser mønstret i tabellen, at der ikke er tale om en dialog mellem ministeren som regeringsrepræsentant og udvalgsmedlemmerne som udvalgsmedlemmer, men om en *partigruppebetiget dialog*.

Det viser sig for det første ved, at fløjpartigrupperne (Dansk Folkeparti, Fremskridtspartiet, SF og Enhedslisten) er langt mere aktive end deres størrelser tilsiger: I 1991-92 og 1998-99 tegner de sig tilsammen for henholdsvis ca. 40 pct. og godt 60 pct. af indlæggene. Det er også af dem, man vil forvente, at de i overensstemmelse med deres mere eller mindre EU-skeptiske holdninger „går i flæsket på en minister“ med kritiske spørgsmål, kommentarer og tilkendegivelser til forhandlingsoplægget. For det andet – og det er netop finten i at lave undersøgelser fra folketingsår med to forskellige regeringer – kan man se, at tilhørsforholdet til regeringen har adfærdsmæssige konsekvenser: Regeringspartigruppernes medlemmer er nærmest passive. Det kan man få yderligere bekræftet ved hjælp af tabel 9.4 og 9.5.

Til forskel fra tabel 9.3 er de samme tal nu i tabel 9.4 fordelt efter tilhørsforholdet til regeringen. Partigrupperne i regering havde ca. en tredjedel af pladserne i udvalget (Årbog & Registre, 1991-92: 576; 1998-99: 399), men stod altså for under 10 pct. af indlæggene.

TABEL 9.4.

Procentvis fordeling af indlæg og kommentarer til ministres forhandlingsoplæg efter parti-gruppernes tilhørsforhold til opposition og regering, folketingsårene 1991-92 (KV-regering) og 1998-99 (SR-regering)

FOLKETINGÅR	REGERING	OPPOSITION	N
1991-92	7,3	92,7	619
1998-99	3,4	96,5	647

TABEL 9.5.

Procentvis fordeling af indlæg og kommentarer efter regeringstilhørsforholdet ved to Europa-udvalgsmøder i juli 2000 (SR-regering) og to møder i maj-juni 2002 (VK-regering)

	REGERING	OPPOSITION	N
Juli 2000 SR-regering	16	84	44
Maj/juni 2002 VK-regering	4	96	26

Det samme mønster i beslutningsprocessen kan også konstateres i tabel 9.5, om end ikke med samme solide datagrundlag som i tabel 9.4. Tabel 9.5 viser resultaterne af en „miniundersøgelse“ baseret på deltagende observation – og altså ikke på udvalgsmødereferaterne – af udvalgsmedlemmernes mødeadfærd ved to møder og under to forskellige regeringer, nemlig SR-regeringen og VK-regeringen. Mønstrer i tabel 9.5 svarer til mønstrer i tabel 9.4: En overgang fra at være uden for regering til at komme i regering gør regeringspartierne ordførere ret så mundlamme under møderne, mens bevægelsen den omvendte vej er med til at løsne tungebåndene. Fænomenet, der før er observeret i Europaudvalget (Jacobsen, 2001: 61), kan illustreres med en iagttagelse fra de møder, som tabel 9.5 baserer sig på. Her var den samme person som regeringsordfører tavs som en østers, mens vedkommende som oppositionsordfører forsøgte at presse en minister til et tilsagn ved at stille ministeren det samme spørgsmål adskillige gange.

En sådan adfærd, hvor regeringsordførere er relativt passive, er hverken i den konkrete situation eller generelt for regeringspartigruppernes medlemmer af udvalgene unik for Europaudvalget. Den er fuldt genkendelig fra samråd i de øvrige stående udvalg, hvilket også er med til at underbygge bil-

ledet af udvalgsmedlemmerne som værende først og fremmest partigrupperrepræsentanter.

Det udelukker dog ikke, at medlemmer af regeringspartierne også kan stille „frække“ spørgsmål til ministre. Noget sådant forekommer nok i højere grad i Europaudvalget end i fagudvalgene. En del af de spørgsmål og kommentarer, som de vitterligt kommer med, er dog også ment som støtte til ministre ved for eksempel at fremhæve oversete positive elementer ved regeringens holdning eller underminere en oppositionsordførers betænkeligheder. Med et fuldstændig fiktivt eksempel kan en regeringsordfører stille et „støttespørgsmål“ til sin minister i en sag, hvor en dansk bolsjefabrik har haft problemer med et direktivforslag: „Gælder forslaget også bolsjer?“ Herefter kan ministeren få anledning til at svare, at problemet skam er løst for den danske bolsjefabrik, og at ingen behøver have politiske kvababelser af den grund! Selv om de begge kender indholdet af svaret – og måske også indholdet af spørgsmålet, thi de har jo normalt snakket sammen forud for samrådet – før spørgsmålet bliver stillet, og ingen af dem i den forstand bliver klogere af et sådant spørgsmål-svar-forløb, kan det måske få en oppositionsordfører til at vakle, eller det kan i det mindste blive taget til referat, at det hensyn er indgået som en del af beslutningsgrundlaget.

Det ligger også heri, at der mageligt kan være flere lag i en sådan samrådsdialog. Der er ingen tvivl om, at dialogen i overensstemmelse med hensigten bag den mundtlige procedure først og fremmest retter sig mod ministeren, og at den primært bevæger sig mellem ministeren og oppositionspartiernes ordførere. Udvalgets medlemmer går kun undtagelsesvis i åben dialog med hinanden, og det bliver så godt som altid påtalt af formanden, hvis det sker. Derimod kan medlemmerne, som eksemplet viser, gå i skjult dialog med hinanden, nemlig ved at stille spørgsmål til ministeren, hvor adressaten reelt er en eller flere ordførere fra andre partigrupper. Og lige så vel som en regeringsordfører gennem spørgsmål til ministeren kan forsøge at underminere en oppositionsordførers argumenter, kan en oppositionsordfører formulere spørgsmål til ministeren, der skal vise, at den pågældendes argumentation og beslutningsgrundlag er i orden. Men som det er fremgået, er det oppositionspartigruppernes udvalgsrepræsentanter, der dominerer talestrømmen.

Hermed er jeg på vej ind på endnu et partigruppeaspekt i forbindelse med udvalgets behandling af forhandlingsoplæg. Givet, at repræsentanter fra partigrupperne uden for regering og især fra fløjpartigrupperne relativt set er langt mere aktive end regeringspartigruppernes medlemmer, når ministre

forelægger forhandlingsoplæg, er nogle medlemmer inden for de enkelte partigrupper så mere aktive end andre?

EU-ORDFØRERNE OG MANDATGIVNINGEN

Spørgsmålet om, hvem der inden for den enkelte partigruppe tager teten under udvalgets mandatgivning, kan belyses ved hjælp af de tal, som netop har været brugt i tabel 9.2-4 på udvalgs- og partigruppeniveau. I tabel 9.6 og 9.7 er de samme tal nu brudt ned på individniveau. Dermed bliver det også muligt på adfærdsplanet at få vurderet arbejdsdelingen inden for partigrupperne, herunder EU-ordførernes rolle.

Tabel 9.6 viser, at i 13 af de i alt 17 tilfælde, hvor det er muligt at sige noget herom, fremkom EU-ordføreren med mere end halvdelen – fra 52 til 100 pct. – af sin gruppes indlæg. Af de resterende fire tilfælde er EU-ordføreren i et enkelt tilfælde, nemlig den socialdemokratiske gruppe i folketingsåret 1998-99, hvor gruppen var i regering, „nede“ på 31 pct.; for de tre resterende tilfælde ligger tallene for de tre EU-ordførere mellem 40 og 50 pct., dvs. at ordførerne her stod for knap halvdelen af indlægget.

Denne tendens til relativ EU-ordførerdominans bekræftes, hvis man nu i stedet ser på, hvem i gruppen der er den mest aktive. Selv om tabel 9.6 allerede leverer svaret i de tilfælde, hvor procentsatsen er over 50, og EU-ordføreren altså her er mest aktiv, viser tabel 9.7, at EU-ordføreren i 16 af de 17 tilfælde var den mest aktive i forhold til sine gruppefæller. Undtagelsen udgøres fortsat af den socialdemokratiske gruppe i regering i 1998-99, hvor EU-ordføreren „kun“ kom ind som nummer to.

Kikker man så på, hvor mange der inden for den enkelte gruppe kom med indlæg til ministrenes forhandlingsoplæg, kan man se, uden at det dog er helt entydigt, at gruppestørrelsen spiller ind. Bortset fra Enhedslisten er det i de mindste grupper (FP, CD, KRF, RV og DF), hvor muligheden for specialisering er ringest, højst én person mere end ordføreren, der har været aktiv.⁴ I de to største grupper, S og V, kan man se, at de i regering, men ikke i opposition har næsten lige så mange – eller rettere: lige så få – personer involveret som de små grupper. Det er næppe tilfældigt, men afspejler sandsynligvis det forhold, at det i regeringssituationen først og fremmest er ministrene, der tegner regeringspartigrupperne under møderne. Endelig kan man på ny hæfte sig ved SF, hvor kun én anden person foruden EU-ordføreren er involveret i 1991-92, mens der i harmoni med gruppens ændrede arbejdsdeling i EU-sager er 6 personer involveret i 1998-99 (jf. kapitel 8).

TABEL 9.6.

EU-ordførernes procentvise andel af gruppens indlæg og kommentarer til ministres forhandlingsoplæg, folketingsårene 1991-92 (KV-regering) og 1998-99 (SR-regering) med gruppens absolutte antal indlæg og kommentarer i parenteser

	DF	FP	V	KF	CD	KRF	RV	S	SF	EL
91-92	-	97	48*	54*	88	100	58	47	90	-
	-	(153)	(21)	(24)	(34)	(35)	(38)	(217)	(97)	-
98-99	97	94	52	83	73	-	67*	31*	42	71
	(92)	(64)	(131)	(71)	(15)	(0)	(6)	(16)	(109)	(143)

* Regeringsparti.

TABEL 9.7.

EU-ordførernes placering rangordnet efter faldende antal indlæg i forhold til gruppefællerne og inden for hver partigruppe med antallet af personer, inkl. EU-ordføreren, som er kommet med indlæg til ministres forhandlingsoplæg sat i parenteser, folketingsårene 1991-92 (KV-regering) og 1998-99 (SR-regering)

	DF	FP	V	KF	CD	KRF	RV	S	SF	EL
91-92	-	1	1*	1*	1	1	1	1	1	-
	-	(2)	(3)	(5)	(2)	(1)	(2)	(7)	(2)	-
98-99	1	1	1	1	1	-	1*	2*	1	1
	(2)	(2)	(9)	(2)	(2)	(0)	(2)	(3)	(6)	(5)

* Regeringsparti.

Lægger man endelig antallet af forskellige personer sammen, som på deres partigrupes vegne gennem indlæg under udvalgets mandatgivning var med til at tage stilling til forhandlingsoplæg i de to folketingsår, drejer det sig i 1991-92 om 24 og i 1998-99 om 33. Tallene kan ikke læses sådan, at kun disse personer var involveret i beslutninger om mandatgivning. Dels er ministre i stigende omfang i samråd i fagudvalgene forud for samråd i Europaudvalget (jf. kapitel 7), dels foregår der både i den forbindelse og i øvrigt en intern koordination mellem gruppe-medlemmerne, sådan som det tidligere er beskrevet (jf. kapitel 7 og 8). Tallene siger heller ikke noget om, hvem der gik imod forhandlingsopleggene, eller i hvilket omfang partigrupperrepræsentanternes indlæg og beslutninger resulterede i, at ministrene ikke fik deres forhandlingsoplæg uændret gennem udvalget, men det kan også belyses.

FORHANDLINGSOPLÆGGENE OG DERES SKÆBNE

Et kvalificeret bud på, i hvilket omfang ministre får – eller snarere: ikke får – deres forhandlingsoplæg gennem Europaudvalget, kan leveres ud fra data fra de hidtil anvendte folketingsår, 1991-92 og 1998-99. Selv om man måske umiddelbart skulle tro, at det må være en simpel sag at afgøre, om en minister får ændret sit forhandlingsoplæg i Europaudvalget, er hverken dette spørgsmål eller det hermed forbundne spørgsmål om, hvilke partigrupper der har været imod en ministers forhandlingsoplæg, lette at besvare ud fra de to valgte folketingsår. Jeg begrænser mig derfor til at komme med et slag på tasken i form af en begrundet vurdering af, i hvilket omfang forhandlingsoplæg med stor sandsynlighed ikke er gået uændret igennem udvalget eller slet ikke er blevet godkendt. Da det samtidig er med til at belyse udvalgets beslutningsgange, bliver det her vigtigst først at få peget på en række grunde til, at det bestemt ikke er en grydeklar sag at afgøre, om et forhandlingsoplæg er blevet ændret på sin vej gennem udvalget.

En størrelse som et forhandlingsoplæg er typisk ikke en fuldstændig nagelfast, velafgrænset og kvantificerbar størrelse. En fiskeriministers forhandlingsoplæg om den danske position forud for et rådsmøde for fiskeriministre, hvor ministeren angiver 6 TAC-kvoter for forskellige fiskearter i forskellige geografiske områder, kan formuleres kort og kvantitativt. Det står imidlertid ikke skrevet i grundloven, om det skal tælle som ét eller som seks forhandlingsoplæg. Regnes det for 6 forhandlingsoplæg, og ændres en af kvoterne i udvalget, har ministeren jo ikke desto mindre fået 5 af sine 6 forhandlingsoplæg uændret gennem udvalget. Der kan omvendt også være tale om en lang og omfattende opregning af en snes punkter på forskellige delområder af den fælles landbrugspolitik, som derefter anses – ikke for 20 forskellige, men – for ét enkelt forhandlingsoplæg. Ændres et par ord under mødet i et af punkterne, har ministeren ikke fået sit forhandlingsoplæg uændret gennem udvalget!

Et forhandlingsoplæg er altså ikke nogen forhåndsdefineret størrelse, og de fleste forhandlingsoplæg er i modsætning til eksemplet med TAC-kvoterne ikke kvantificerbare. Hertil kommer så som det vigtigste, at forhandlingsoplæg alle er mere eller mindre kontekstuelle. Selv om en minister i sin mundtlige fremlæggelse af forhandlingsoplægget eksplicit siger i én sætning eller mange sætninger, hvad der er den præcise formulering af forhandlingsoplægget, så må formuleringen af forhandlingsoplægget eksplicit eller implicit ses i sammenhæng med sagens politiske omstændigheder i øvrigt. Her kan eksempelvis være tale om fremsendte notater, som ministeren hen-

viser til, om ministerens umiddelbart forudgående fremstilling af selve sagen, om hans eller hendes vurdering af forhandlingssituationen og ikke mindst om ministerens argumenter for sin og regeringens holdning til sagen.

En minister giver måske en 10-15 minutter lang redegørelse for et kommissionsforslag eller for et resolutionsforslag, hvorefter formuleringen af selve forhandlingsoplæggene eksempelvis består i, at „regeringen på den baggrund støtter Kommissionens forslag“, eller at „regeringen agter derfor at modsætte sig en vedtagelse af resolutionen, hvis det mod al forventning viser sig umuligt at få taget et element ud af resolutionsforslaget“. Her vil det politisk centrale oftest være at finde i de dele af forhandlingsoplæggene, der hedder henholdsvis „på den baggrund“ og „derfor“, dvs. i de politiske præmisser og sammenhænge, som forhandlingsoplæggene udspringer af.

Og selv om udvalgets beslutningsprocedure med at få undersøgt, om der er et flertal imod ministerens forhandlingsoplæg, nok bedst kan sammenlignes med en afstemning ved en forespørgsel i Folketingssalen, har den alligevel ikke samme grad af gennemskueligthed. Til gengæld har den langt større smidighed. Som afslutning på en forespørgsel i Folketingssalen foretages der en egentlig afstemning med et velformuleret eller i det mindste nogenlunde overskueligt og skriftligt formuleret afstemningstema bestående af et begrænset antal ord, i dag maksimalt 150 ord.⁵ Afstemningens deltagere stemmer efter eventuelt at have argumenteret på Folketingets talerstol for deres holdning over for offentligheden, og de kan normalt se, hvilke partigrupper og gruppemedlemmer der stemmer for hvad, og herunder også, om regeringen bliver stemt ned eller ej.

Ved godkendelse af forhandlingsoplæg i Europaudvalget sker den implicite kontrol af flertalsdannelsen i sin kerne ved den uden sammenligning mest anvendte beslutningsform i Folketinget, nemlig tavst samtykke. Denne beslutningsform er aldeles velkendt for folketingsmedlemmerne både fra møder i Salen, fra møder i udvalgene og ikke mindst fra gruppemøderne (jf. Jensen, 2002: 100 f., 166 f.). Når samrådet i Europaudvalget med en minister er ved vejs ende – og altså ikke nødvendigvis i umiddelbar forlængelse af selve diskussionen om et forhandlingsoplæg – drager udvalgsformanden sin konklusion. Indholdsmæssigt går konklusionen i langt de fleste tilfælde ud på, at der „ikke er konstateret et flertal imod regeringens forhandlingsoplæg“, hvorefter konklusionen bliver til en politisk kendsgerning. Det sker ved, at de tilstedeværende tier og dermed samtykker, hvis de ellers deler formandens vurdering eller i det mindste ikke anfægter den. Uanset om der er

eller ikke er et flertal imod ministerens forhandlingsoplæg, ligger kontrollen med flertalsdannelsen med andre ord i, at udvalgsmedlemmerne i lighed med udvalgsformanden har haft mulighed for at lytte til de øvrige ordføreres indlæg eller mangel på samme og dermed „lytte sig til, hvor flertallet ligger“ i forhold til forhandlingsoplægget. De kan altså på samme vilkår som udvalgsformanden vurdere, om formandens konklusion er rigtig, og om de selv og gruppens mandattal bliver placeret holdningsmæssigt rigtigt i forhold til forhandlingsoplægget. Heri ligger følgelig en intersubjektiv kontrol af flertallets placering i forhold til forhandlingsoplægget.

I den forbindelse skal det siges, at siden oktober 2000 – og altså ikke for de folketingsår, som her analyseres – har formandskonklusionerne i praksis været todelte, så udvalgsformanden først spørger, hvem der går imod forhandlingsoplægget, og derefter – typisk – konstaterer i lyset af mandattallene, at der ikke er noget flertal imod regeringens forhandlingsoplæg. Det første led af formandskonklusionen er møntet på en offentliggørelse efter mødet af, hvilke partigrupper der er gået imod ministerens forhandlingsoplæg. Selv om første led i formandskonklusionen dermed er med til i højere grad end tidligere at tvinge partigrupperne ud på dansegulvet ved at tydeliggøre, hvem der er imod et forhandlingsoplæg og kan stilles til ansvar for det over for offentligheden, kan regeringens forhandlingsoplæg eller i det mindste den holdning, som ministeren havde, før han eller hun trådte ind gennem udvalgsdørene, jo strengt taget godt være ændret alene på baggrund af dialogen i udvalget.

Selv om ministeren kender sagens argumenter og modargumenter fra møder med sine regeringsordførere og eventuelt også fra samråd i fagudvalget, kan han eller hun efter at have lyttet til kritiske spørgsmål og argumenter fra en eller flere oppositionsordførere reelt vælge at imødekomme ordførerne efter at være kommet i modvind i udvalget. Det kan eksempelvis gøres ved at tilkendegive, at han eller hun „har noteret sig synspunkterne og de faldne bemærkninger“ uden at angive, hvor det indebærer ændringer, om nogen, i forhold til forhandlingsoplægget eller ministerens efterfølgende håndtering af sagen i en rådssammenhæng. Ministeren kan også eksplicit sige, at han eller hun „på den baggrund godt vil præcisere forhandlingsoplægget“ og herefter nærmere angive, hvori „præciseringen“ består. Men her er skellet mellem en præcisering og en indrømmelse – læs: en ændring af forhandlingsoplægget – mildt sagt ikke let at drage; thi som det så smukt er blevet sagt fra Tingets talerstol: „Så kan man altid iklæde sine indrømmelser en kåbe af sproglig elastik“.

Forsøger man at se på sagen fra en oppositionsordførers synsvinkel – i for-
modning om, at det først og fremmest er her, man skal finde tilkendegivelser
og argumenter, der kan ændre i eller eventuelt standse en ministers forhand-
lingsoplæg – er der ikke tvivl om, at det hyppigst er ordførerne fra EU-skep-
tiske partier, der er de mest kritiske. Her skal det straks siges, at de ikke kun
går imod, men ofte også støtter forhandlingsoplæg; men i de situationer,
hvor de er imod oplægget, bliver modstanden ikke nødvendigvis formuleret
tidligt og tydeligt i løbet af dialogen, efter at ministeren har formuleret for-
handlingsoplægget. Det kan være lige så nærliggende for en oppositionsord-
fører at stille kritiske spørgsmål, børe i ministerens argumentation, begrunde
sin egen skepsis og/eller forsøge at afkræve ministeren en indrømmelse for
at støtte forhandlingsoplægget. En oppositionsordfører kan eksempelvis stil-
le et spørgsmål for at få bekræftet sin udlægning af ministerens redegørelse
for forhandlingssituationen og for forhandlingsoplægget og derefter tilføje,
at han eller hun „håber, ministeren kan svare bekræftende“. I en sådan for-
mulering ligger det implicit, at et bekræftende svar vil indebære, at ministe-
ren kan regne med ikke at få de stemmer imod sig, som ordføreren råder
over, selv om det overhovedet ikke bliver formuleret som en udtrykkelig
stillingtagen til forhandlingsoplægget. Her skal man altså ikke tro, at ministe-
ren bare svarer glasklart „ja“ eller „nej“ på spørgsmålet, og at ordføreren
kvitterer med et: „Jamen, så kan ministeren skam (ikke) regne med vores
stemmer“! Samtidig med at ministeren under samrådet derved bliver
bekendt med oppositionspartiernes holdninger og får afprøvet sine egne
vurderinger og argumenter, er det her ministeren, ordførerne og udvalgsfor-
manden må bruge deres evner til noget af det, de er bedst til, nemlig at „lytte
sig til, hvor flertallet ligger“ og vurdere, i hvilken retning holdningerne og
flertallet går i forhold til forhandlingsoplægget.

Ingen af de hidtil nævnte forhold behøver at rokke ved, at både minister
og EU-ordførere, som kender den enkelte sag og dens politiske sammen-
hæng, kan have en fælles opfattelse af, hvilket politisk råderum et godkendt
forhandlingsoplæg giver ministeren under et rådsmøde. Det gør imidlertid,
at det ikke er nemt at vurdere, om et forhandlingsoplæg er ændret. Et for-
handlingsoplæg behøver ikke at være en velafgrænset størrelse. Det har – og
især ikke før „den toleddede praksis for formandskonklusioner“ – ikke altid
været tydeligt, om en oppositionsordfører går ubetinget imod et forhand-
lingsoplæg. Og det vil heller ikke altid fremgå eksplicit, om en minister
under samrådet giver indrømmelser, der reelt har karakter af ændringer i
forhandlingsoplægget.

OVERSIGT 9.2.

Anonymiseret gengivelse af tilfælde, hvor en ministers forhandlingsoplæg ikke er gået uændret gennem Europaudvalget (Markedsudvalget) eller ikke er blevet godkendt, folketingsåret 1991-92 (KV-regering; N = 12)

- "ministeren ønskede under indtryk af debatten at ændre sit forhandlingsoplæg, således at ministeren ikke burde være så nøjsom i sit oplæg, men i stedet strække sig videre i det omfang, der kunne skabes flertal herfor"
 - "ministeren havde ikke behov for at have et endeligt forhandlingsoplæg til det forestående møde, hvor der ikke skulle etableres en fælles holdning, da ministeren forstod, at nogle ønskede tid til en yderligere drøftelse, og ministeren derfor ville udsætte mandat-søgning til et senere tidspunkt"
 - "der var flertal for at ændre et forhandlingsoplæg, sådan at Danmark skulle stemme for forslaget, hvilket ministeren var indforstået med"
 - udvalgsformanden mente, at "grundlaget for mandatgivning var på kanten af det acceptable", og efterfølgende tilkendegivelser fra oppositionsordførere, der delte formandens vurdering, resulterede i, at forhandlingsoplægget blev ændret,
 - "formanden konkluderede, at der ikke var konstateret et flertal imod regeringens forhandlingsoplæg på tre punkter, men at der derimod var flertal imod forhandlingsoplægget på et fjerde punkt"
 - "formanden konkluderede, at der var konstateret et flertal imod regeringens forhandlingsoplæg"
 - "formanden gjorde opmærksom på, at ministeren på et par punkter havde præciseret forhandlingsoplægget og i øvrigt havde erklæret sig villig til at vende tilbage med et mere konkret forhandlingsoplæg"
 - "ministeren indvilligede i at trække forhandlingsoplægget tilbage på nuværende tidspunkt og vende tilbage med et forhandlingsoplæg" på et senere tidspunkt,
 - "formanden konkluderede, at stillingtagen til et eventuelt revideret forhandlingsoplæg blev udskudt" til et efterfølgende møde,
 - "formanden konkluderede, at ministeren skulle arbejde aktivt for at få gennemført en række ændringer og derefter stemme for forbuddet, men hvis det ikke lykkedes, var der ikke konstateret et flertal imod regeringens oprindelige forhandlingsoplæg (ændret forhandlingsoplæg)"
 - "ministeren fandt ikke problemerne under dagsordenens ene punkt så store som problemerne under et andet punkt. Hvis forslaget kom til afstemning, var regeringen indstillet på at støtte det resultat, der måtte foreligge"
 - "formanden spurgte, om det ikke ville være muligt for regeringen at protestere mod, at sagen behandles som et A-punkt, hvorefter den automatisk udsættes til næste møde. Ministeren ville følge den af formanden foreslåede fremgangsmåde"
-

Ikke desto mindre er det i oversigterne 9.2 og 9.3 forsøgt i anonymiseret form at indfange de tilfælde, hvor et forhandlingsoplæg i folketingsårene 1991-92 og 1998-99 ikke er godkendt af udvalget, eller hvor der er formodning om, at det er blevet ændret – herunder „præciseret“ – så ministeren

OVERSIGT 9.3.

Anonymiseret gengivelse af tilfælde, hvor en ministers forhandlingsoplæg ikke er gået uændret gennem Europaudvalget eller ikke er godkendt (Markedsudvalget), folketingsåret 1998-99 (SR-regering; N = 6)

- "ministeren sagde, at ministeren godt kunne tænke sig, at man prøvede at udvide mandatet lidt under hensyntagen til de faldne bemærkninger"
 - "ministeren ville på rådsmødet i én situation arbejde for ét interval for værdier og i en anden situation arbejde for et andet interval for værdier efter indledningsvis at have tilkendegivet at ville arbejde for så lave værdier som muligt"
 - "formanden bad om at få præciseret forhandlingsoplægget"
 - "ministeren præciserede over for NN - der var mødt lidt for sent til europaudvalgsmødet - regeringens forhandlingsoplæg og tilføjede, at den danske linje således flugtede det, han havde hørt NN sige"
 - formanden konkluderede, at "man gik imod forhandlingsoplægget under punkt X"
 - formanden konkluderede, at "man heller ikke kunne støtte det, der var forhandlingsoplægget under punkt Y"
-

altså ikke har fået det oprindeligt ønskede mandat fra Europaudvalget. Sætter man antallet af tilfælde, hvor et forhandlingsoplæg må antages ikke at være gået uændret igennem udvalget eller slet ikke blev godkendt, i forhold til det samlede antal forhandlingsoplæg for det pågældende folketingsår, siger et kvalificeret bud altså, at det drejer sig om ca. 5-6 pct. af de ca. 223 forhandlingsoplæg i 1991-92 og omkring 3-4 pct. af de ca. 178 forhandlingsoplæg for 1998-99.

Problemerne med at afgøre, om et forhandlingsoplæg reelt er ændret, leder til den vurdering, at opgørelsen i oversigterne 9.2 og 9.3 må betragtes som et minimum. Det trækker i samme retning, at der er valgt to folketingsår, som ligger mere eller mindre til sidst i to lange regeringsperioder. Det vil alt andet lige betyde, at ministrene er blevet fortrolige med EU-procedureerne og håndteringen af Europaudvalget og derfor ikke kommer i klemme hos et flertal i udvalget. Selv om oversigterne 9.2 og 9.3 måske nok underdriver fænomenet, ser det altså ud til at være en undtagelse, at en minister ikke får det ønskede forhandlingsoplæg gennem udvalg. Vurderingen ligger på linje med en anden og mere ad hoc-baseret undersøgelse, som byggede på materiale fra ministeriesiden, først og fremmest erfaringer fra specialudvalgene, og som gennemførtes i slutningen af 1990'erne. Heri hedder det:

Udenrigsministeriet rammer efter egne opgivelser rigtigt i 95–98 pct. af tilfældene, mens de mere specifikke forhandlingsoplæg fra sektorministerierne går igennem i 90–95 pct. af tilfældene (Nedergaard, 2000: 335).

Hverken denne eller den her foretagne undersøgelse af forhandlingsoplægsskæbne i Europaudvalget siger imidlertid noget om, hvilke partigrupper der har „stemt“ imod forhandlingsoplæggene. Men hvis man hopper lidt i tid fra 1990'erne og ind i det seneste årtusinde, er det muligt også at kaste lidt lys over dette forhold.

HVEM GÅR IMOD FORHANDLINGSOPLÆG?

Tabel 9.8 viser ud fra et internt notat fra Folketingets administration for to relativt korte perioder omkring regeringskiftet i november 2001 de tilfælde, hvor partigrupper i udvalget er gået imod et forhandlingsoplæg. Baggrunden for opgørelsen er den netop omtalte ændring eller snarere udbygning i praksis for formandskonklusionerne, hvor det siden oktober 2000 ikke længere blot konstateres, om der er flertal imod ministerens forhandlingsoplæg; til brug for offentliggørelse efter mødet noterer formanden først eksplicit, hvilke partigrupper der ikke kan støtte forhandlingsoplægget, og konkluderer dernæst, om der er et flertal imod ministerens forhandlingsoplæg.

Tabel 9.8⁶ viser helt forventeligt, at det er de EU-skeptiske fløjpartigrupper, som hyppigst er gået imod regeringens forhandlingsoplæg med Enhedslisten som den mest markante partigruppe. Det fremgår også, at regeringspartigrupperne ikke en eneste gang er gået imod regeringens forhandlingsoplæg, og at der desuden er en meget lav grad af holdningsuoverens-

TABEL 9.8.

Antal tilfælde, hvor partigrupper gik imod regeringens forhandlingsoplæg. Perioderne er angivet ved partibetegnelser for regeringspartigruppen

	DF	V	KF	KRF	RV	S	SF	EL
SR ¹	22	1	1	4	0	0	10	54
VK ²	13	0	0	0	2	1	11	29

1. Perioden 1. januar – 20. november 2001.

2. Perioden 21. november 2001 – 26. juni 2002.

TABEL 9.9.

Andel af regeringens forhandlingsoplæg, som de forskellige partigrupper gik imod. Perioderne er angivet ved partibetegnelser for regeringspartigrupperne¹

	DF	V	KF	KRF	RV	S	SF	EL
SR ²	21,0	1,0	1,0	3,8	0,0	0,0	9,5	51,4
VK ³	17,8	0,0	0,0	0,0	2,7	1,4	15,1	39,7

1. SR-regering: N = 105 forhandlingsoplæg; VK-regering: N = 73 forhandlingsoplæg.

2. Perioden 1. januar – 20. november 2001.

3. Perioden 21. november 2001 – 26. juni 2002.

stemmelse mellem de aktuelle og de potentielle regeringspartigrupper (S,V, KF, KRF og RV).

Det sidste kan man få bekræftet ved for de to perioder at sætte antallet af gange, hvor en partigruppe er gået imod et forhandlingsoplæg, i forhold til det absolutte antal forhandlingsoplæg for hver periode. Det er gjort i tabel 9.9. De lave procentsatser i tabellen for de reelle og de potentielle regeringspartigrupper harmonerer med, at den løbende EU-politik først og fremmest bliver ført hen over midten. Som det også indirekte fremgår, er de EU-skeptiske fløjpartigrupper med Enhedslisten som en svag undtagelse faktisk hyppigere at finde på samme side som ministeren og regeringspartierne end på den modsatte side af ministeren og regeringspartierne.⁷ Tallene i tabel 9.8 og 9.9 siger kun noget om partigruppernes stillingtagen i de seneste år, men intet om begrundelserne for en partigruppes holdning. Og i et partigruppeperspektiv kan begrundelserne være nok så vigtige i forhold til de skiftende forhandlingsoplæg og den politiske kontekst, hvori de under alle omstændigheder indgår.

MØDERNE, MANDATERNE OG PARTIGRUPPERNE

Ud fra analysen af udvalgets kerneaktivitet – beslutningsprocessen om godkendelse af forhandlingsoplæg – er det muligt at drage nogle korte og klare konklusioner som svar på de spørgsmål, der blev rejst i starten af kapitlet. Den løbende EU-politik i skikkelse af sager, der kræver forhandlingsmandat, spænder over mange og forskellige sagsområder, som partigruppernes udvalgsrepræsentanter skal tage stilling til. Forhandlingsmandater er kontekstuelle og normalt ikke en fuldstændig velafgrænset og håndfast størrelse. Regeringspartigruppernes medlemmer i udvalget er relativt passive i pro-

cessen, når ministrene dukker op og forelægger forhandlingsoplæg; det er oppositionspartigrupperne i almindelighed og fløjpartigrupperne i særdeleshed, som er de aktive over for ministrene. Inden for partigrupperne er EU-ordførerne gennemgående de mest centrale personer i forhandlings- og beslutningsprocessen, når en ministers forhandlingsoplæg er til diskussion og resolution. Det hører til undtagelsen, at en ministers forhandlingsoplæg tabes helt på gulvet eller går ændret gennem udvalget. I det omfang partigrupper går imod et forhandlingsoplæg, er det de EU-skeptiske partigrupper, dvs. fløjpartigrupperne, der gør noget sådant.

Leder man efter forklaringer på de konstaterede partigruppebetingede mønstre i beslutningsadfærden, som her er konstateret, kan man sige, at givet, at kompetencen til at godkende forhandlingsmandater ligger i Europaudvalget, er den – i stigende grad – tværgående karakter af politikområdet, hvor mange og forskellige ministre møder op, først og fremmest et resultat af udviklingen i EU og dermed policy-betinget. Forklaringen på regeringsordførernes passivitet under møderne skal derimod ikke søges i tilhørsforholdet til Europaudvalget eller for den sags skyld til andre udvalg som sådan. Den skal (jf. kapitel 8) langt snarere findes i, at regeringspartigrupperne i almindelighed og EU-ordførerne i særdeleshed forud for møderne har samordnet deres holdninger med ministrene og med hinanden. Det er på de forudgående møder, at regeringsordførerne kan stille spørgsmål, komme med kommentarer og indvendinger og finde fælles fodslag med ministeren, så regeringspartigrupperne med ministrene i front kan optræde i Europaudvalget som en enhedsaktør med en tilhørende fælles – positiv – holdning til ministerens forhandlingsoplæg. „Prisen“ for regeringsordførernes forudgående indflydelse på EU-sagerne er, at de er loyale under udvalgsrådet og ikke trækker tæppet væk under ministeren med kritiske spørgsmål eller underkendelse af forhandlingsoplægget, selv om de måske lejlighedsvis kunne have stor lyst til at gøre det.

Selv om repræsentanterne for regeringspartigrupperne – ministrene og ordførerne i Europaudvalget – ikke kan mønstre et flertal alene, ligger deres EU-politiske holdninger gennemgående tættere på holdningerne hos de potentielle regeringspartigrupper, og ministrene må for ikke at få et flertal imod sig indrette sig efter disses holdninger. Er forhåndsvurderingen på regeringssiden, at der kan blive problemer med at få et forhandlingsoplæg igennem, kan det komme på tale at tage en underhåndskontakt til en oppositionspartigruppe, typisk den største, som er udslaggivende for flertalsdannelsen (jf. kapitel 8). Herved minimeres alt andet lige antallet af tilfælde, hvor

et forhandlingsoplæg ændres på selve udvalgmødet, selv om det er i udvalgmødet, at den endelige beslutning træffes. Tilsvarende er det blandt oppositionspartigrupperne ordførerne fra fløjpartigrupperne, som ud fra deres EU-holdninger gennemgående har den største tilskyndelse til at stille kritiske spørgsmål, gå i clinch med ministrene, gå imod forhandlingsoplægene og i det hele taget være de mest aktive i udvalgets beslutningsproces.

Samlet set slår partigruppetilhørsforholdet kraftigt igennem i udvalgsmedlemmernes mødeaktivitet, og mønstrene i beslutningsadfærden under mandatgivningsprocessen taler tydeligvis for, at udvalget ikke udgør en samlet politisk modspiller til regeringen og dens skiftende ministre, men langt snarere må opfattes som et forum eller en arena for partigrupperne og deres udvalgsrepræsentanter. I næste kapitel skal jeg nu i lyset af opfattelsen af udvalget som arena komme med et bud på, hvilken betydning Europaudvalget har for nogle basale magtrelationer både mellem partigrupperne og inden for partigrupperne.

NOTER

- 1 Fremstillingen i kapitlet bygger på de kilder, der er nævnt i kapitlet, og på de undersøgelser, der er beskrevet i appendiks 1, afsnit H, I og J.
- 2 Af kildekritiske grunde egner tabellen sig ikke til at gå præcist ind på det eksakte antal forhandlingsoplæg for den enkelte minister.
- 3 Af kildekritiske grunde må tallene i tabel 9.2 ses som omtrentlige, ligesom det heller ikke er muligt at sammenligne de absolutte tal for de to folketingsår. Det hænger blandt andet sammen med forskelle i måden, hvorpå mødereferaterne for de to folketingsår er skruet sammen. Det er dog hævet over al tvivl, at referaterne, som netop lægger hovedvægten på mandatgivningen, er rigeligt præcise til for nærværende formål at kunne bruges som indikatorer på udvalgsmedlemmernes og ministrenes adfærd under møderne.
- 4 For Enhedslistens vedkommende er forklaringen imidlertid „mere nød end lyst“ i form af praktiske forhold. De øvrige gruppefæller måtte i en periode af 1998–99, hvor EU-ordføreren havde orlov fra Tinget, dække Europaudvalget, alt efter hvor tæt de selv var på de sager, der var på dagsordenen for det pågældende udvalgmøde.
- 5 Beslutningsforslag nr. B 65 (folketingsåret 2001–02, 2. samling, af Udvalget for For-

- retningsordenen) om ændring af forretningsorden for Folketinget som vedtaget ved 2. (sidste) behandling den 21. februar 2002, § 1, punkt 2.
- 6 Tabellen, som bygger på et internt notat („Opgørelse over Europaudvalgets beslutningsreferater fra den 1. januar 2001 til den 26. juni 2001“) – venligst formidlet via Europaudvalgets formand Claus Larsen-Jensen (S) – fra Folketingets administration, er på enkelte punkter lidt ufuldstændig. CD, som røg ud af Tinget ved valget den 20. november 2001, indgår ikke i tabellen, ligesom Kristeligt Folkeparti kun har været repræsenteret på en stedfortræderpost i udvalget. Oplysningerne i notatet er blevet lagt ud på Folketingets (EU-Oplysningen) hjemmeside (www.euo.dk) som Info-note – bilag 272, 2001-02, 2. samling („Mandatgivning i EUU. Opgørelse over tilslutning til forhandlingsoplæg i Europaudvalget“).
 - 7 Det forhold, at det som led i formandskonklusionerne i højere grad end tidligere tydeliggøres internt i udvalget og bagefter også i forhold til offentligheden, hvem der ikke vil tage medansvar for forhandlingsoplægget, bevirker i sig selv, at opgørelserne meget dårligt vil kunne sammenlignes med perioder, der ligger før oktober 2000.

EUROPAUDVALG, PARTIGRUPPER OG MAGT¹

Hvad kan man ud fra analyserne i de foregående kapitler sige om Europaudvalgets magt som folketingsudvalg? Hvilken betydning har udvalget for magten mellem Folketingets partigrupper? Og hvilken betydning har udvalget for magtfordelingen inden for den enkelte partigruppe?

Med udgangspunkt i arenaopfattelsen skal jeg levere nogle foreløbige svar på disse tre spørgsmål, der ved at spørge til „Magten“ nærmest er af klassisk karakter. I dette kapitel holder jeg mig imidlertid kun til de to sidste spørgsmål, fordi de begge angår udvalgets betydning for magtforholdene inden for og mellem partigrupperne. Derimod udskyder jeg det første spørgsmål, som angår udvalgets egen magt som institution, til det næste og sidste kapitel. Men for nu at kunne komme med nogle svar på spørgsmålet om „Magten“ er det nødvendigt kort at ridse nogle forudsætninger for svarene op.

Man skal for det første være opmærksom på, at jeg fortsat ikke ser på Europaudvalget som „et udvalg i Europa“, men som et i „udvalg i Folketinget“ (jf. kapitel 2). Magtanalysen bliver dermed partiel i den forstand, at jeg fortsat begrænser mig til kun at sige noget om magt ud fra de tidligere foretagne afgrænsninger og ud fra de foregående kapitler. Desuden ignorerer jeg de myriader af diskussioner om magtbegrebet og magtanalyser, som findes både inden for og uden for politologien, og som vil kunne bruges til at sætte spørgsmålstegn ved analysen i dette kapitel. Denne er af samme grund tentativ eller foreløbig, og formålet med den er netop kun at komme med et bud blandt mange mulige på spørgsmålet om magt og indflydelse.

For det andet er det nødvendigt at redegøre for, hvad der i denne sammenhæng skal forstås ved magt, for at kunne sige noget om konkrete magtforhold. Ordet magt vil i dette kapitel blive brugt synonymt med ordet indflydelse. Indholdet af termerne magt og indflydelse kan fastlægges på mange måder, men ved magt eller indflydelse vil herved blive forstået en aktørs muligheder for i forhold til andre aktører at påvirke udfaldet af løbende beslutninger i bestemte typer af sager. Groft sagt er indflydelse altså

noget, som man i forhold til andre kan have mere eller mindre af, og som angår beslutninger i bestemte typer af sager. I overensstemmelse med skellet mellem policy-beslutninger og institutionelle beslutninger kan der være tale om to typer af sager: institutionelle sager og policy-sager (jf. kapitel 2).

Sammenfattende forsøger jeg altså med rod i de foregående kapitler at besvare to parallelle spørgsmål: Hvilken betydning har Europaudvalget for fordelingen *mellem* partigrupperne af mulighederne for løbende at påvirke udfaldet af institutionelle beslutninger og policy-beslutninger? Hvilken betydning har Europaudvalget for fordelingen mellem medlemmer *inden for* partigrupperne af muligheden for løbende at påvirke udfaldet af institutionelle beslutninger og policy-beslutninger? Svarene på begge spørgsmål vil blive givet ved hjælp af arenaopfattelsen og den tilhørende betragtning af udvalget som værende på én gang et instrument og en struktur. Som led i svaret på det første spørgsmål vil udvalget blive opfattet som instrument for aktørerne, og som led i svaret på det andet spørgsmål vil udvalget blive opfattet som struktur i forhold til aktørerne.

EUROPAUDVALGET OG PARTIGRUPPERNES MAGT

For nu først at give et svar på spørgsmålet om indflydelse mellem partigrupperne i policy-sager og institutionelle sager kan man til en begyndelse se på tabel 10.1 og 10.2, der bygger på data fra tidligere kapitler (kapitel 4, oversigt 4.2, og kapitel 9, tabel 9.8). Tabellerne er ikke i sig selv mål på magt, men kan bruges som grundlag for en partiel magtanalyse. I tabellerne er partigrupperne ret så håndfast slået sammen i fire forskellige grupperinger eller „kasser“ og påklistret hver deres etikette efter deres placering i forhold til regeringen, nemlig: venstrefløjspartigrupper (DKP, SF, VS, EL), potentielle regeringspartigrupper, der udgøres af tidligere regeringspartigrupper i forhold til de tidspunkter, hvor beretningerne henholdsvis mandaterne er afgivet, og højrefløjspartigrupper (DR, FP og DF) samt aktuelle regeringspartigrupper.

I tabel 10.1 er herefter råt og brutalt opgjort antallet af mindretalsindstillinger i Europaudvalgets procedureberetninger fra hver af de fire partigrupperinger, hvor regeringspartigrupperne altså udgøres af den eller de partigrupper, der var i regering på tidspunktet for beretningens afgivelse. I tabel 10.2 er næsten lige så råt og brutalt på helt tilsvarende vis opgjort, hvilke partigrupper der er gået imod regeringens forhandlingsoplæg. Her skal man være klar over, at tidsperioderne for de to tabeller bestemt ikke er identiske.

TABEL 10.1

Fordeling af mindretalsudtalelser i Europaudvalgets procedureberetninger på henholdsvis venstrefløjspartigrupper, potentielle ("tidligere") regeringspartigrupper og højrefløjspartigrupper samt aktuelle regeringspartigrupper

	VENSTREFLØJ	POTENTIEL REGERING	HØJRE FLØJ
OPPOSITION	13	4	16
AKTUEL REGERING	1		

TABEL 10.2.

Fordeling på venstrefløjspartigrupper, potentielle ("tidligere") regeringspartigrupper og højrefløjspartigrupper samt aktuelle regeringspartigrupper af antal tilfælde, hvor partigrupper er gået imod forhandlingsoplæg for de to perioder 1. januar – 20. november 2001 (SR-regering) og 21. november 2001 – 26. juni 2002 (VK-regering) under ét

	VENSTREFLØJ	POTENTIEL REGERING	HØJRE FLØJ
OPPOSITION	104	7	35
AKTUEL REGERING	0		

Procedureberetningerne går jo omtrent tilbage til udvalgets etablering som stående udvalg i 1972. Derimod omfatter datamaterialet i tabel 10.2 på den ene side kun to perioder omkring regeringsskiftet i november 2001 fra en SR- til en VK-regering (jf. kapitel 9, tabel 9.8); på den anden side er det de perioder, hvor det er kildekritisk mest forsvarligt at gøre resultaterne op. Det skyldes, at der her som første led i formandskonklusionen er blevet spurgt til og eksplicit konstateret, hvilke partigrupper der går imod et forhandlingsoplæg, og det ikke blot under ét er konstateret, at der ikke er „et flertal imod“ ministerens forhandlingsoplæg (jf. kapitel 9). Samtidig er der i begge perioder tale om mindretalskoalitionsregeringer – en regeringskonstellation, der har kendetegnet så langt størstedelen af perioden tilbage til Danmarks indtræden i EU (EF) den 1. januar 1973. Man skal også være klar over, at regeringspartigruppernes farve i praksis kan have betydning for fløjpartigruppernes parlamentariske arbejdsvilkår. Netop folketingsvalget i november 2001 og det efterfølgende regeringsskifte, hvor Dansk Folkeparti blev

parlamentarisk grundlag for VK-regeringen og på centrale politikområder fik ændret arbejdsvilkårene i forhold til regeringen, kan illustrere dette forhold. Tabel 10.1 og 10.2 kan imidlertid ikke indfange den slags „nuancer“, men er ikke desto mindre tilstrækkelig præcise for mit formål.

Selv om flere forhold altså tilsiger, at man skal træde varsomt på grund af de forskellige tidsperioder i forhold til datamaterialet, kan man se, at hovedmønstrene er parallelle i policy-sager og institutionelle sager: De aktuelle regeringspartigrupper støtter undtagelsesløst ministrenes forhandlingsoplæg og kommer så godt som ikke med selvstændige mindretalstilkendegivelser i procedureberetningerne. Blandt oppositionens partigrupper går de potentielle regeringspartigrupper mindst hyppigt imod forhandlingsoplæggene og kommer også med færrest mindretalsudtalelser. Og partigrupperne på fløjene, som hverken har regeringserfaring eller udsigt til at få det, går hyppigt imod forhandlingsoplæggene og markerer hyppigst afvigende holdninger i institutionelle spørgsmål. Man kan så dernæst spørge, hvordan man på den baggrund kan se på „udvalget, aktørerne og magten“.

Her er det værd eksplicit at vende tilbage til arenaopfattelsen, hvor udvalget generelt anskues som et instrument og en struktur i forhold til partigrupperne som aktører (jf. kapitel 2), og foreløbig holde sig til at betragte udvalget som et instrument for aktørerne. Med denne betragtning i baghovedet viser tabellerne, at fløjpartigrupperne hyppigst bruger instrumentet i form af at udnytte den institutionelle beslutningsmulighed for at gå imod regeringens forhandlingsoplæg. Det harmoner fint med de tidligere undersøgelsesresultater, der viser, at det også er dem, der hyppigst udnytter de institutionelle muligheder, som udvalget giver dem, til at stille spørgsmål, fremsætte kommentarer og komme med tilkendegivelser under samråd om forhandlingsoplæg (jf. kapitel 9). Det er helt på linje hermed, at de EU-skeptiske holdninger i policy-sager først og fremmest findes hos fløjpartigrupperne, og at den danske EU-politik primært bliver lavet hen over midten.

Regeringspartigrupperne bruger generelt ikke muligheden for at underkende ministres forhandlingsoplæg og stiller for det meste ikke kritiske spørgsmål under mandatgivningen (jf. kapitel 9). I kraft af både den forudgående interne koordination inden for og mellem regeringspartigrupperne og takket være muligheden for gennem ministerposterne at udnytte embedsapparatet, som sammen med partigruppernes ministre varetager kontakten til EU, har regeringspartigrupperne langt, langt større mulighed for *uden for* Europaudvalgets regi at påvirke indholdet af den løbende danske EU-politik i retning af deres egne holdninger (jf. kapitel 8). Det betyder overhovedet

ikke, at regeringspartigrupperne og ministrene suverænt styrer både embedsmændene og hele den danske EU-politik (jf. Jacobsson, 2001: 236; Jacobsson et al., 2001b: 265 og 272); men det betyder, at regeringspartigrupperne i sammenligning med oppositionens partigrupper har langt bedre mulighed for at påvirke indholdet og udfaldet af de løbende beslutninger i den danske EU-politik. I sammenligning med de øvrige partigrupper sidder regeringspartigrupperne gennem ministerposterne og embedsapparatet på noget i retning af et informationsmonopol i EU-politikken. Selv om regeringspartigrupperne gennem deres repræsentanter i udvalget er tildelt de samme formelle muligheder som de øvrige partigrupper, er de i kraft af ministerposterne ikke i blot tilnærmelsesvis samme grad afhængige af at skulle bruge udvalget som politisk instrument.

For de potentielle regeringspartigrupper er det af betydning, at procedureberetningerne er udtryk for aftaler mellem regeringen og udvalget eller eventuelt et flertal i udvalget. Det er fremgået (jf. kapitel 4), at den bærende akse i procedureberetningerne er klumpen af aktuelle og potentielle regeringspartigrupper (S, V, KF, RV, KRF og CD). De sidder tilsammen på flertallet i udvalget. Hvis de, inklusive de relevante ministre, når til enighed indbyrdes om ændringer i eller bevarelse af procedure- og kompetencebeslutninger, betyder det ikke blot, at den siddende regering som udgangspunkt er indstillet på at følge de aftalte spilleregler; det betyder også, at de potentielle regeringspartigrupper må være indstillet på at gøre det samme, hvis de selv kommer i regering. Dette øger den aktørbetingede stabilitet i de institutionelle spilleregler i udvalget og mellem udvalg og regering. Denne stabilitet underbygges yderligere, hvis de øvrige partigrupper, dvs. fløjpartigrupperne, uden for regering bakker op om beretningerne.

Fløjpartigrupperne er imidlertid kun gået med flertallet et begrænset stykke af vejen og har i modsætning til de øvrige partigrupper langt hyppigere valgt at komme med selvstændige og kritiske mindretalsmarkeringer i procedureberetningerne især i forhold til udvalgets samspil med regeringen (jf. kapitel 5). Og i modsætning til de potentielle regeringspartigrupper har fløjpartigrupperne ikke udsigt til at få del i regeringsmagten. De er derfor mest afhængige af at kunne bruge udvalget som politisk instrument til at påvirke regeringen og trække den i den EU-politiske retning, som de selv ønsker. Det er derfor også i fløjpartigruppernes interesse at få styrket udvalgets kompetence og beslutningsgange så meget som muligt i forhold til regeringen.

Hermed bliver det også klart, at man kan forklare de parallelle hovedmønstre i aktøradfærd i institutionelle sager og i policy-sager både ud fra parti-

gruppernes forskellige grad af afhængighed af udvalget som institutionelt instrument og ud fra de EU-politiske holdningsforskelle mellem fløjene og „midten“ af dansk politik. Thi det er på fløjene, man finder de partigrupper, der ikke har været og heller ikke kan forvente at komme i regering, og det er samtidig også på fløjene, man finder de mest EU-skeptiske holdninger.

Selv om spørgsmålet om forklaringsfaktorer næppe er et enten-eller, men langt snarere er et både-og, og selv om andre faktorer sikkert også kan spille ind, så vil de fleste politologer formentlig hælde til, at mønstret i institutionelle sager mere eller mindre er en skygge af de holdningsmæssige forskelle på policy-niveauet og altså alene vil kunne forklares herudfra. Ikke desto mindre er der argumenter for, at fløjpartigruppernes større institutionelle afhængighed af udvalget og tilsvarende mindre mulighed for direkte påvirke indholdet af den løbende EU-politik er nødvendigt og måske endda mere relevant at inddrage som led i en forklaring på de parallelle hovedmønstre i tabellerne.

Det første argument for denne vurdering hviler på et tankeeksperiment, der indeholder nogle få byggeklodser. I modsætning til de politiske realiteter i Danmark, hvor EU-dimensionen går på tværs af den gængse højre-venstre-dimension, må man forestille sig, at der i den danske EU-politik og i alle EU-sager var en klar højre-venstre-dimension, hvorpå alle partigruppernes holdninger kunne placeres. Venstrefløjen vil have mindre integration og helst ud af EU – „et om ikke åbent, så i hvert fald skjult redskab for multinationale selskaber“. Højrefløjen vil have mere, hurtigere og dybere integration i forhold til EU – „det eneste demokratiske bolværk mod endnu en verdenskrig i hjertet af Europa“. For det andet må man forestille sig, at mindretalsregeringen og de tidligere regeringspartigrupperes EU-holdninger lå ved siden af hinanden og imellem fløjpartigrupperne. I en sådan situation vil fløjpartigrupperne, hvis man sætter lighedstegn mellem deres holdninger og deres interesser, være *potentielle politiske modstandere* og *have asymmetriske interesser i policy-sager*. Går regeringen i EU-sager til højre efter flertallet, vil venstrefløjen have stærkere incitament til at protestere og gå imod regeringen, og går regeringen til venstre efter flertallet, vil højrefløjen have en øget tilskyndelse til at protestere. Derimod vil de to fløje være *potentielle alliancepartnere* og *have symmetriske interesser i institutionelle spørgsmål* i form af ønsker om at styrke udvalget som instrument uanset asymmetrien i deres politiske holdninger i EU-spørgsmål. Begge fløje ville nemlig have brug for udvalget: Højrefløjen for at trække regeringen ind i EU, og venstrefløjen for at trække regeringen ud af EU!

Vender vi så tilbage til „virkelighedens verden“, ser den jo lidt anderledes ud, end tankeeksperimentet gør. Både de partigrupper, der regnes for venstre fløj i gængs forstand, og de partigrupper, der regnes for højre fløj i gængs forstand, har EU-skeptiske holdninger og er bestemt ikke flommeeuropæere. Ikke desto mindre harmonerer ræsonnementet i tankeeksperimentet med mønstret i tabellerne og med, at fløjpartigrupperne som tidligere påvist har givet udtryk for beslægtede synspunkter i procedureberetningerne (jf. kapitel 5). Fløjpartigrupperne kan normalt ikke forvente og forventer næppe heller at komme til at trække uformelt på ministeriernes ressourcer og informationer gennem ministerposterne. De er derfor i endnu højere grad end de potentielle regeringspartigrupper og naturligvis især de aktuelle regeringspartigrupper afhængige af at kunne bruge udvalget som instrument for påvirkning af og kontrol med ministres og embedsmænds gøren og laden i EU-spørgsmål. Til trods for, at der er tale om partigrupper på hver sin fløj, bevirker deres symmetriske positioner i forhold til regeringsdannelsen og deres placering som større eller mindre skeptikere i EU-politikken altså, at de har fælles interesse i, at udvalget i forhold til regeringen bliver et stærkt instrument for parlamentarisk kontrol.

På den baggrund er det derfor heller ikke overraskende, at eksempelvis en EU-ordfører fra SF efter eget udsagn i 1980'erne kørte parløb i underudvalget med Fremskridtspartiets ordfører,² eller at SF og Danmarks Retsforbund har taget hinanden i hånden og er gået sammen som ét mindretal om et fælles beretningsbidrag, der udtrykker fælles kritiske holdninger til procedure-spørgsmål (jf. kapitel 5). Og det er derfor heller ikke overraskende, at Enhedslisten og Dansk Folkeparti har udvist et tilsvarende adfærdsmønster (jf. kapitel 5). Det taler alt sammen for, at fløjpartigruppernes placering i forhold til adgangen til regeringsapparatet er en bedre forklaringsfaktor end den mere eller mindre fælles skepsis i EU-politikken.

Herudover er der et andet argument, der trækker i samme retning. Ser man på fløjpartigruppernes position i forhold til regeringsdannelsen tilbage til oprettelsen af Europaudvalget (Markedsudvalget), har den manglende adgang til hele embedsapparatet og til den voksende ministerielle EU-forvaltning været konstant. Derimod har fløjpartigruppernes EU-politik ikke været konstant, men har varieret.

Fløjpartigruppernes symmetriske afhængighed af at kunne bruge udvalget som politisk instrument over for regeringen til at trække regeringen i retning af de holdninger, som fløjpartigrupperne selv repræsenterer, uanset at deres holdninger kan være mere eller mindre beslægtede, forekommer

således at være et nødvendigt led i et bud på en forklaring på de parallelle hovedmønstre i tabel 10.1 og 10.2. Der er altså grundlag for at mene, at beslutningsmønstret i institutionelle sager ikke bare er en skygge af holdningerne på policy-niveauet.

Men dermed kan de parallelle hovedmønstre i tabellerne også ses som et tegn på, at mulighederne for at påvirke indholdet af de løbende beslutninger i institutionelle sager og i policy-sager under en mindretsregering er påvirket af udvalget. Aktørerne har altså forskellig indflydelse, idet graden af afhængighed af at kunne bruge udvalget som institutionelt instrument for EU-politiske formål er forskellig: De aktuelle regeringspartigrupper har mere indflydelse end de potentielle regeringspartigrupper, som har mere indflydelse end fløjpartigrupperne.

På den baggrund kan man spørge, hvordan magtforholdene mellem aktørerne vil tage sig ud, hvis der kommer en flertalsregering, som jo nok må formodes at blive en flertalskoalitionsregering. Det må selvsagt bero på en sådan regerings egen vurdering, om den ønsker at stå alene med ansvaret for konkrete beslutninger i EU-politikken eller ønsker at give de andre partigrupper i Europaudvalget medindflydelse og dermed medansvar herfor. Man vil imidlertid dårligt kunne fortænke den i at gøre, som enhver anden regering gennemgående har gjort, nemlig gennem ministrenes samarbejde med regeringspartigruppernes EU-ordførere på forhånd at sikre, at regeringspartigrupperne optræder som en enhedsaktør, når ministrene „går i Europaudvalget“ (jf. kapitel 8 og 9). Det vil også betyde, at en flertalsregering – faktisk uden at det strengt taget behøver at være en tilsigtet konsekvens – vil kunne flytte flertalsdannelsen i den løbende EU-politik helt ud af Europaudvalget. Og det vil svække udvalgets værdi som politisk instrument for oppositionspartigrupperne.

Der findes data, om end lidt svage, der kan belyse denne side af magtforholdet mellem aktørerne. Således er det blevet anført, at den første Nyrup-regering og dermed den hidtil eneste flertalsregering siden det danske medlemskab af EU (EF), kom lettere igennem med sine forhandlingsoplæg end tidligere regeringer (Christensen et al., 1994: 16; Nedergaard, 2000: 335; 2002: 63).

Endvidere findes i Europaudvalgets beretning fra 1979 en konkret vurdering af en situation under SV-regeringen. Denne regering var på den ene side rent mandatmæssigt en mindretsregering, men havde flertal i Europaudvalget og ville i forhold til Folketingssalen, som jo er afgørende for flertalsdannelsen bag forhandlingsoplæg, dårligt kunne få et flertal imod sig.

Vurderingen af disse forholds betydning fremkommer – i karakteristisk Glistrup'sk sprogdragt – i en kritisk mindretalsudtalelse fra Fremskridtspartiet i en procedureberetning fra slutningen af 1970'erne:

Mindretallet [Fremskridtspartiet, HJ] er stadig stærkt utilfreds med udvalgets arbejdsforhold. ... De mundtlige orienteringer, udvalget har fået efter regeringsskiftet i august 1978, har gennemgående sagligt været endnu ringere og mere tyndbenede end tidligere, og udvalgets flertal har i endnu mindre grad end tidligere været tilbøjelig til at indgå i egentlige drøftelser. Markedsudvalgets stilling må derfor i dag karakteriseres på den måde, at det kun er som et rent formelt gummitempel, idet *ingen af regeringspartiernes 9 medlemmer ud af udvalgets 17 medlemmer åbner munden, når formanden efter at have hørt på en ufyldstgørende ministerredegørelse konstaterer, at der intet flertal i udvalget er imod, at ministeren får det, som han vil have det* (beretning af 31. maj 1979: 1, fremhævet her, jf. også Nedergaard 2000: 344).

Vurderingen – der i forbifarten bekræfter, at regeringspartigruppernes udvalgsmedlemmer også dengang var relativt mundlamme under udvalgs-møderne – peger i retning af forbedrede muligheder for regeringspartigrupperne og forringede muligheder for oppositionspartigrupperne for at påvirke indholdet af den løbende EU(EF)-politik. Dermed svækkes udvalgets værdi som politisk instrument for oppositionspartigrupperne over for regeringen. Det gør dog ikke nødvendigvis, at udvalget pludselig bliver politisk værdiløst. Som det skulle være fremgået, er det ikke kun „muskler“ i form af antallet af partigruppemandater i Folketingssalen, men også argumenter, som tæller i beslutningsprocessen, i det mindste når det drejer sig om godkendelse af forhandlingsoplæg. Der er dog næppe tvivl om, at en minister, der har lavet sit politiske hjemmearbejde og forud for sin forelæggelse af forhandlingsoplægget i Europaudvalget har koordineret med sine kolleger og regeringspartigruppernes ordførere og derfor ikke vil kunne få et flertal imod sig i udvalget, måske nok vil kunne tillade sig at være lidt døv på det ene øre.

EUROPAUDVALGET OG MAGT I PARTIGRUPPERNE

Ser man derefter på magt og indflydelse ikke mellem, men inden for partigrupperne i relation til policy-sager og institutionelle sager, og begynder man med policy-sager, bliver det aktuelt at bruge den anden del af arenaopfattelsen. Med andre ord ser jeg ikke længere på udvalget som instrument,

men kikker i stedet på det som en struktur i forhold til aktørerne. Som tidligere påpeget har Europaudvalget ganske som de øvrige stående udvalg nemlig institutionelle effekter på partigrupperne og på forholdet mellem partigruppernes medlemmer, herunder arbejdsdelings- og indflydelsesmønstrene internt i partigrupperne (jf. kapitel 8).

I forbindelse med spørgsmålet om magt og indflydelse på policy-sager inden for partigrupperne er det tidligere vist, at EU-ordførerne gennemgående er de mest aktive under samråd og stillingtagen til regeringens forhandlingsoplæg (jf. kapitel 9). Det er også konstateret, at den løbende EU-politik i form af koordineringen af sager forud for europaudvalgsmødet først og fremmest er skudt ud til EU-ordførerne og eventuelle gruppeudvalg. Bortset fra større sager er der for det meste tale om, at EU-sagerne løber uden om gruppemøderne og gruppen som helhed (jf. kapitel 8). Endvidere er det fremgået, at EU-ordførerne i forhold til deres gruppefæller har en informationsmæssig fordel ved at være solo-modtagere af referaterne fra Europaudvalgets møder, om end gruppefællerne i praksis kan læse dem over skulderen (jf. kapitel 4).

Med et enkelt forbehold vil EU-ordførerne inden for de enkelte partigrupper derfor være et umanerligt godt bud på, hvem der blandt en partigruppens medlemmer har de bedste muligheder for at påvirke udfaldet af gruppens beslutninger på den løbende EU-politik. Det svar er naturligvis mest holdbart i de små partigrupper, hvor arbejdspresset er stort, og EU-ordføreren hyppigst arbejder alene. Uanset at arbejdet, ansvaret og indflydelsen i de større partigrupper er delt ud på flere personer, er det også her først og fremmest EU-ordførerne, der har arbejdet med og ansvaret for at få koordineret gruppens holdninger. Det er gennemgående også dem, der hyppigst har fingeren på aftrækkeren, når det gælder den endelige stillingtagen på gruppens vegne til ministrenes forhandlingsoplæg. Det betyder overhovedet ikke, at de er enerådende. De er nødt til at koordinere med de øvrige gruppemedlemmer i det omfang, de føler sig usikre på gruppens eller relevante gruppemedlemmers holdning. Går en EU-ordfører eksempelvis imod en indstillingen til et direktivforslag hos sin fagordfører, som jo efterfølgende har arbejdet med at udmønte det vedtagne direktiv i lovforslagsform, er det EU-ordføreren, der har ansvaret, og som derfor vil blive „hængt, stegt og kogt“ af gruppen og baglandet, hvis vedkommende følger sin egen holdning, og det bagefter giver problemer. Ikke desto mindre er EU-ordførerne i alle grupper primus motorer i processen og har også en relativt høj grad af beslutningsautonomi, som er institutionelt understøttet.

Det er den ikke blot derved, at de er sat i et repræsentationsforhold til resten af gruppen, hvilket gælder alle medlemmer af de stående udvalg, men også derved, at de til forskel fra deres gruppefæller i fagudvalgene i praksis får mulighed for at træffe beslutninger på Folketingets vegne. Og til forskel fra deres gruppefæller i fagudvalgene har de som udgangspunkt også langt bedre mulighed for både inden for gruppen og i forhold til regeringens EU-politik på tværs af fagområderne at se sammenhænge og mangler på samme måde i gruppens egen og i den danske EU-politik. Derimod har de gennemgående ikke de store muligheder for at opbygge substans ekspertise, og som det før er fremgået, spænder EU-sagerne vidt, uanset at sagerne har forskellig politisk vægt i et dansk perspektiv (jf. kapitel 9).

Selv om EU-ordførerne derfor udgør det bedste bud på, hvem der inden for grupperne har mest indflydelse på gruppens policy-beslutninger, er det dog nødvendigt at tage et enkelt forbehold for regeringspartigruppernes vedkommende, idet tilhørsforholdet til regeringen også slår igennem her. Det skyldes, at ministre ikke „bare“ er ministre, dvs. ministerierepræsentanter, men i lighed med udvalgsmedlemmerne også er partigrupperepræsentanter. Og her er det først og fremmest de ministre, der er involveret i EU-sager, der – blandt andet i kraft af deres embedsapparat og det forhold, at de selv sidder med til rådsmøder – unægtelig må siges at have større indflydelse på EU-politikken end regeringspartigruppernes EU-ordførere, med hvem de dog ikke desto mindre skal koordinere holdninger og beslutninger, så de gennem ordførerne også har deres egne grupper bag sig. Men regeringsordførere har i modsætning til ministre selvsagt hverken parlamentarisk legitimitet til at repræsentere den danske interesse i EU eller adgang til at spænde embedsmænd for vognen for at få udført beslutninger eller blive holdt løbende informeret.

Ser man dernæst på, hvem der inden for en partigruppe har størst indflydelse i institutionelle spørgsmål, er svaret – men nu med to forbehold – det samme som for policy-sagernes vedkommende: EU-ordførerne. Her gælder det i endnu højere grad, at det er EU-ordførerne, der inden for grupperne må tilskrives de bedste muligheder for at påvirke gruppens beslutninger om udvalgets kompetence, arbejds gange og generelle relationer til omgivelserne. Det skyldes ikke mindst, at hver partigruppe kun har én repræsentant, EU-ordføreren, siddende i Europaudvalgets underudvalg, bortset fra den partigruppe, der har formandsposten (jf. kapitel 4). Og underudvalget er det primære forum for forberedelse af beslutninger i institutionelle sager (jf. kapitel 4). Inden for partigrupperne må EU-ordførerne derfor formodes

gennemgående at have størst indflydelse på institutionelle beslutninger, når udkast til beretninger og andre sager, der angår udvalget som institution, er til diskussion og forbehandling, før de ryger videre til Europaudvalget som helhed.

På samme måde som for policy-beslutningernes vedkommende ligger der dog et forbehold her, hvad angår regeringspartigrupperne. Ministersiden og i særlig grad de ledende ministre, især udenrigsministeren, skal på regeringens vegne typisk acceptere aftaleelementerne i beretningerne. Et andet forbehold ligger i forhold til formandsrollen i Europaudvalget. Her er der for Europaudvalgets vedkommende solide indflydelsesmuligheder for udvalgsformanden i institutionelle sager. Det følger blandt andet af, at Europaudvalgets formand blandt kredsen af udvalgs- og underudvalgsmedlemmer er den, der har størst indflydelse på „apparatet“, dvs. Europaudvalgets sekretariat og den øvrige EU-vendte del af Folketingets administration. Det gælder både det løbende samarbejde med administrationen og påvirkningen af de generelle retningslinjer for sekretariatsbetjeningen. Det ligger også i, at formanden er den parlamentariske drivkraft i udarbejdelsen af procedureberetninger, og tillige er den første blandt ligemænd, når udvalget skal repræsenteres internt i Tinget og i EU-sammenhænge eller andre internationale sammenhænge, eller hvis udvalget eksempelvis skal have formandskabet under COSAC. Og det bunder også i, at udvalgsformanden i forhold til de øvrige medlemmer får solid administrativ støtte til sit hverv blandt andet gennem faste, selvstændige møder med administrationen som led i forberedelsen af de ordinære udvalgs møder. Det gør tilsammen, at formandsposten i Europaudvalget formentlig er den mest indflydelsesrige udvalgsformandspost i Folketinget overhovedet, når det handler om udvalgsprocedurer og andre institutionelle spørgsmål, ligesom der også kan være en vis mulighed for lejlighedsvis at bøje ender i forbindelse med mandatgivningen. Det ændrer imidlertid ikke ved den kendsgerning, at udvalgsformænd i Folketinget ganske som de øvrige udvalgsmedlemmer også er partigrupperepræsentanter. Derfor må de også overveje, hvordan de vil kombinere rollerne som grupperepræsentant og udvalgsformand:

Forud for udvalgs møderne holder vi formøder i S-Europa på mit kontor, hvor den socialdemokratiske EU-ordfører og jeg koordinerer den socialdemokratiske holdning og herunder fordeler de socialdemokratiske indlæg til europaudvalgs mødet. Det betyder, at de kritiske socialdemokratiske indlæg over for regeringen overlades til andre end mig, så jeg kan koncentrere mig om at holde den politiske linje som formand. Der er møder, hvor

jeg går aktivt ind i debatten med henblik på at få sagerne belyst ud fra andre vinkler og sikre et mandat med det ønskede indhold. Men det er en balancegang i forhold til at fungere som synlig politisk ledelse for udvalget, og jeg vælger med omhu de sager, hvor jeg kaster mig aktivt ind i debatten. Og skal jeg i vanskelige sager kunne få udvalget til at nå frem til et slutmandat, så skal jeg fungere som hele udvalgets formand og altså ikke hele tiden være den, der har den kritiske oppositionsrolle. Der kan derfor også godt være møder, hvor jeg ikke går ind i debatten.²

Den sidste del af citatet, hvor formandsrollen sætter grænser for de indlæg og indgreb, en udvalgsformand kan gøre som partigrupperepræsentant, vil være genkendelig for andre udvalgsformænd, der også lægger vægt på at være hele udvalgets formand og ikke ønsker at sætte tilliden hos de øvrige udvalgsmedlemmer over styr (jf. Jensen, 1995: 24). Det rejser så spørgsmålet, hvorvidt formanden for Europaudvalget udelukkende og alene fungerer som mødeleder:

Virkelig meget går forud for møderne: Kontakter på tomandshånd, formøderne, arbejdet og planlægningen – som de andre partier jo også har indflydelse på – både i udvalget og underudvalget, den tillid og respekt, der er her og mellem udvalgets medlemmer i øvrigt; vi kender jo godt hinandens holdninger og behøver ikke at gøre opmærksom på dem med alenlange indlæg. Selv om det sker, at en indskiftet fagordfører bruger lang tid på at rejse tekniske problemstillinger, som vedkommende allerede har diskuteret én gang med ministeren under samråd i fagudvalget, så er det alligevel lykkedes at få kortere møder i de senere år. Så virkelig meget af mit formandsarbejde går forud for møderne, og det er noget ganske andet end bare at sidde i en passiv rolle som ordstyrer under et udvalgs møde.³

Som tilfældet også er for ordførere og ministre, der vil forebygge negative overraskelser under møderne i Europaudvalget (jf. kapitel 8), må formanden for Europaudvalget også være forberedt til møderne og have gjort sig overvejelser om dagsordenens punkter og mødeforløb, før han starter mødet ved at ringe med udvalgs klokken. Selv om det i lighed med andre parlamentariske roller ganske vist også er op til rolleindehaveren at afgøre, hvordan formandsrollen skal udfyldes, fremgår det af den sidste del af citatet, at det ikke er gratis at være formand for Europaudvalget. Det er formentlig den mest arbejdskrævende formandspost i de stående udvalg, og den lægger solidt beslag på et folketingsmedlems mødekalender, ikke blot i form af de lange, ordinære møder med tilhørende formøder i gruppereg, men også gennem

de forberedende møder med sekretariatet og en pæn portion arrangementer såvel nationalt som internationalt.

PARTIGRUPPER, MAGT OG EUROPAUDVALGET SOM ARENA

Vel vidende, at spørgsmålet om „Magten“ nok er et af de mest komplicerede og omdiskuterende politologiske spørgsmål, har jeg ikke desto mindre i dette kapitel nu forsøgt med simple midler at komme med et bud på et svar. Det er gjort på grundlag af analyserne i de tidligere kapitler og med fokus på udvalgets betydning for partigruppernes og deres medlemmers muligheder for løbende at påvirke institutionelle beslutninger og policy-beslutninger. Svaret er tillige givet inden for rammerne af den valgte arenaopfattelse: Ser man på udvalget som instrument, er fløjpartigrupperne, som sidder længst væk fra regeringsmagten, mest afhængige af udvalget og har mindst indflydelse på beslutningerne, og regeringspartigrupperne er mindst afhængige af udvalget og har mest indflydelse på den løbende EU-politik; ser man på udvalget som struktur, fastlægger det gennemgående en fordeling af arbejde, ansvar, viden og indflydelse blandt partigruppernes medlemmer, hvor EU-ordførerne i policy-sager og institutionelle sager – for regeringspartigruppernes vedkommende dog med forbehold for de relevante ministre og i institutionelle sager tillige med forbehold for udvalgsformanden – er de mest magtfulde.

NOTER

- 1 Fremstillingen i kapitlet bygger på de kilder, der er nævnt i kapitlet.
- 2 Samtale den 2. oktober 2002 med Holger K. Nielsen (SF), der i en del af 1980'erne sad i underudvalget sammen med Fremskridtspartiets EU-ordfører Mogens Glistrup.
- 3 Samtale med udvalgsformand Claus Larsen-Jensen (S) den 17. februar 2003.
- 4 Samtale med udvalgsformand Claus Larsen-Jensen (S) den 17. februar 2003.

EUROPAUDVALGET: ET UDVALG I FOLKETINGET

I hvert af de foregående kapitler har jeg kort sammenfattet svarene på de spørgsmål, der har været rejst i de enkelte kapitler. Jeg skal derfor ikke gentage indholdet af kapitlerne, men begrænse mig til afslutningsvis at gøre nogle få ting. Som det første vil jeg ud fra de foregående kapitler fremhæve nogle vigtige resultater af analysen og i den sammenhæng vurdere arenaopfattelsens relevans i forhold til enhedsaktøropfattelsen. Som det andet peger jeg ud fra arenaopfattelsen kort på nogle centrale punkter, hvor analysen og dens resultater har konsekvenser for, hvordan man kan forstå Europaudvalgets aktiviteter, og tager her spørgsmålet op om, i hvilken forstand Europaudvalget kan siges at være et magtfuldt udvalg (jf. kapitel 10).

HOVEDRESULTATER: EUROPAUDVALGET – OG PARTIGRUPPERNE

Hovedformålet med denne bog har været dobbelt: først og fremmest at vise, at Europaudvalget og dets aktiviteter må ses i sammenhæng med Folketingets partigrupper, og sekundært at vise, at arenaopfattelsen i den forbindelse er et mere frugtbart udgangspunkt end enhedsaktøropfattelsen.

Analyserne på de foregående sider viser i harmoni med bogens formål (jf. kapitel 2), at Europaudvalget er et forum for partigrupperne og deres repræsentanter i udvalget, at partigrupperne gennemgående er de centrale aktører i udvalget, at tilhørsforholdet til partigrupperne slår igennem i udvalgsaktiviteterne, og at udvalget omvendt påvirker partigrupperne. I håndfaste formuleringer kommer det blandt andet til udtryk på følgende punkter:

- Europaudvalget er – nogenlunde forholds-mæssigt – sammensat af partigrupperepræsentanter, underudvalget er i hovedsagen sammensat af én repræsentant fra hver partigruppe, og ændringer i den løbende sammen-

sætning af såvel udvalget som underudvalget er fuldstændig styret af beslutninger i partigrupperne (jf. kapitel 3, 4 og 7).

- Udvalgets medlemmer og stedfortrædere er ved godkendelse af ministres forhandlingsoplæg legitime repræsentanter for deres partigrupper og træffer generelt beslutninger med gruppens mandattal i ryggen, hvorved gruppen optræder som en enhedsaktør, flertalsdannelsen i udvalget bliver en sum af partigruppernes mandattal, og beslutningernes udfald følger partipolitiske skel (jf. kapitel 3 og 9).
- Regeringspartigruppernes repræsentanter i udvalget optræder sammen med ministrene gennemgående som én aktør med en fælles holdning til forhandlingsoplægget, og ministrene er altså her partigrupperrepræsentanter (jf. kapitel 8 og 9).
- Oppositionspartigruppernes repræsentanter i almindelighed og fløjpartigruppernes repræsentanter i særdeleshed er de aktive under mandatgivningen (jf. kapitel 9).
- Europaudvalgets procedureberetninger har autoritativ status og adfærdregulerende effekter i kraft af, at udvalgsmedlemmerne – og ministrene, i det omfang beretningerne er udtryk for aftaler med regeringen – er legitime repræsentanter for deres partigrupper (jf. kapitel 4).
- Partigruppedimensionen viser sig generelt både i policy-sager og institutionelle sager ved, at partigruppernes placering i forhold til regeringsdannelsen og deres EU-politiske holdninger sætter sig igennem i udvalgsmedlemmernes beslutningsadfærd og deres øvrige aktivitet i udvalget og underudvalget (jf. kapitel 4, 5, 9 og 10).
- Partigrupperne har tilrettelagt deres koordination af EU-sagerne forskelligt delvis betinget af deres størrelse og af deres tilhørsforhold til regeringen (jf. kapitel 7 og 8).
- Europaudvalget koordinerer udvalgsmedlemmernes – og ministrenes – parlamentariske adfærd blandt andet i forhold til mødeforberedelsen og mødeafviklingen ved at medvirke til, at udvalgsmedlemmer og ministre forbereder de samme sager, møder op på samme tid og sted, behandler sagerne og træffer beslutninger på stærkt standardiseret vis (jf. kapitel 3, 8 og 9).
- Europaudvalget fastlægger sammen med de øvrige stående udvalg organisatoriske principper i partigrupperne og er medbestemmende for, hvordan det parlamentariske arbejde med EU-sager fordeles i grupperne, ligesom udvalget er medbestemmende for fordelingen af ansvar, viden og

indflydelse inden for grupperne, hvor EU-ordførerne generelt er i front (jf. kapitel 3, 4, 8, 9 og 10).

- Europaudvalget sætter partigruppernes udvalgsmedlemmer i et repræsentationsforhold til resten af deres grupper og udstyrer dem med kompetence til i praksis at træffe beslutninger på gruppens og Folketingets vegne (jf. kapitel 3 og 9).
- Europaudvalget er medbestemmende for partigruppernes muligheder for at påvirke udfaldet af de løbende beslutninger i den danske EU-politik, hvor regeringspartigrupperne er mindst afhængige og fløjpartigrupperne er mest afhængige af udvalget som politisk instrument (jf. kapitel 10).

Selv om disse resultater unægtelig er mere i harmoni med arenaopfattelsen end med enhedsaktøropfattelsen, rokker de ikke ved – som det også er konstateret undervejs i analyserne – at Europaudvalget i nogle sammenhænge har optrådt som aktør med en fælles holdning på tværs af partiskel. Det gælder væsentligst i spørgsmålene om:

- Hvilket udvalg der skal have kompetencen til at godkende ministres forhandlingsoplæg, hvor udvalget – hidtil – har stået sammen i procedurebetretningerne (jf. kapitel 6), og
- ministres betjening af udvalget og hermed beslægtede spørgsmål, hvor et samlet udvalg kan stille fælles krav til en minister og eventuelt også være enig om ikke at godkende et forhandlingsoplæg, fordi beslutningsgrundlaget er for tyndt (jf. kapitel 3).¹

De to sidste resultater rimer jo umiddelbart dårligt med arenaopfattelsen, men hvad først angår den hidtidige enighed i beretningerne i spørgsmålet om placering af mandatgivningskompetencen, er der i forklaringsøjemed god grund til også her at holde fast i arenaopfattelsen og opfatte udvalgets medlemmer som partigrupperepræsentanter. Det skyldes, at en fortsat placering af mandatafgivningskompetencen i Europaudvalget er med til at fastholde det eksisterende mønster for fordeling af arbejde, ansvar, viden og indflydelse inden for partigrupperne, hvor EU-ordførerne gennemgående har teten i EU-sagerne (jf. kapitel 4, 8, 9 og 10), om end de relevante ministre i regeringen i praksis også har et stort ord at skulle have sagt i den sag.

Med hensyn til spørgsmålet om ministres betjening og håndtering af udvalget er sammenhold på tværs af partiskel i den slags sager ikke er unikt for Europaudvalget. Som jeg tidligere (jf. kapitel 3) har argumenteret for,

forekommer fænomenet, der nok kan kaldes udvalgshævdelse eller institutionel patriotisme, også i de andre stående udvalg, men med forbehold for Finansudvalget næppe med samme styrke. I den forbindelse har jeg peget på nogle faktorer, blandt andet udvalgets kompetence og tungere bemanning, der kan bidrage til at forklare, hvorfor Europaudvalget kan forekomme mere frygtindgydende for en minister end det typiske fagudvalg (jf. kapitel 3). Det er såmænd også konstateret, at Europaudvalget på tværs af partiskel kan gå sammen mod en minister i en kontrolberetning (jf. kapitel 4).

Selv om der altså i nogle sammenhænge også er støtte at hente for enhedsaktøropfattelsen, og selv om jeg ikke har været rundt om alle Europaudvalgets aktiviteter, er der alt i alt ikke grund til at konkludere andet, end at de opregnede resultater bedre kan beskrives og forklares ud fra arenaopfattelsen end ud fra enhedsaktøropfattelsen. Anderledes formuleret må arenaopfattelsen i sammenligning med enhedsaktøropfattelsen opfattes som et mere frugtbart udgangspunkt for en forståelse af Europaudvalgets aktiviteter i policy-sager og institutionelle sager.

Samlet set underbygger analysen generelt det hovedsynspunkt, som blev introduceret i starten af denne bog (jf. kapitel 1 og 2): Europaudvalget er ikke en aktørløs institution, det er ikke Europaudvalget en bloc, der optræder som en enhedsaktør med én samlet holdning over for ministrene, og det er heller ikke udvalget som summen af udvalgsmedlemmer og stedfortrædere, der i samlet trop og med udvalgsformanden i spidsen tager kritisk stilling, når ministrene forelægger forhandlingsoplæg. Udfaldet af en beslutning om at støtte eller underkende et forhandlingsoplæg er først og fremmest et resultat af, at udvalgsmedlemmerne i lighed med ministrene er partigrupperrepræsentanter.

Man kan så i et generelt perspektiv spørge, om det overordnede billede, som analysen tegner af Europaudvalget som en arena for partigrupperne og deres udvalgsrepræsentanter, også har relevans for andre udvalg end Europaudvalget og naturligvis ikke mindst fagudvalgene. Hvis svaret er bekræftende, underbygger analysen af Europaudvalget tidligere forskning om partigrupperne og de stående udvalg (Jensen, 1995: 13 ff.; 2002: 14 ff.). Mit svar er bekræftende, og begrundelsen er enkel: Europaudvalget er i langt højere grad end de øvrige udvalg involveret i koordinationen og varetagelsen af „den danske interesse“ i EU (jf. Laursen, 1995: 46; Mouritzen, 1997: 88 f.; Pedersen, 2001: 214; Esmark, 2002: 255, jf. 192 og 276-278), hvor den hidtidige danske politik har været, at Danmark taler med én stemme (jf. Riis & Zepernick, 2001: 294; Mouritzen, 2003: 171 ff.). Det taler for, at partigrupperbetingsede holdninger lejlighedsvis vil træde i baggrunden til fordel for

danske interesser. Som det imidlertid er fremgået, er mønstrene i udvalgsmedlemmernes beslutningsadfærd både i policy-sager og institutionelle sager – og dermed i udvalgets mest centrale beslutningsaktiviteter – ikke desto mindre præget af, at udvalgsmedlemmerne er repræsentanter for forskellige partigrupper med forskellig placering i forhold til regeringsdannelsen, forskellige EU-politiske holdninger og forskellig størrelse. Så meget desto mere er der derfor grund til at tro, at resultaterne alt andet lige har gyldighed og arenaopfattelsen relevans for de øvrige stående udvalg. Disse er jo til forskel fra Europaudvalget ikke er så stærkt involveret i sager, hvor der indgår et hensyn til nationale danske interesser.

Denne forskel mellem Europaudvalget og fagudvalgene gør det værd at minde om de mange andre forskelle, der bevirker, at Europaudvalget er et ret så enestående udvalg i Folketinget (jf. kapitel 3). Forskellene må ud fra arenaopfattelsen som udgangspunkt og meget forenklet sagt forklares som resultatet af et møde mellem på den ene side det unikke policy-område, EU-politikken, og på den anden side partigruppernes forsøg på inden for flertalsdannelsens rammer og under hensyntagen til deres egne holdninger, størrelse og placering i forhold til regeringsdannelsen at tilvejebringe strukturer og instrumenter i Folketinget til håndtering af EU-politikken.

I den forbindelse er der for det første ikke tvivl om, at det danske medlemskab af EU (EF) har stillet og fortsat vil stille aktørerne over for koordinationsproblemer i forhold til den institutionelle indretning af Folketinget.

Da to næsten samtidige beslutninger blev taget i 1972 (jf. kapitel 3) – den ene en policy-beslutning om indtræden i EU (EF), den anden en institutionel beslutning om generelt at indføre stående udvalg heriblandt et Europaudvalg (Markedsudvalg) – kunne ingen vide, at udviklingen i EU (EF) og det øvrige internationale samfund i stigende grad ville bringe beslutningerne på tværs af hinanden. Det er ikke sket sådan, at indretningen af Folketingets måde at håndtere EU (EF)-sager på er en ren kausal effekt af udviklingen i EU (EF). Der er altså ikke tale om en snebold, der er rullet fra Bruxelles via den tyske autobahn for som en lavine at ramme ind i og lave om på Christiansborg. Indretningen af Folketinget er jo formidlet af beslutninger i partigrupperne.

Her er der for det andet ikke tvivl om, at det samlede resultat af udviklingen i EU (EF) og af partigruppernes beslutninger over årene har været en stigende og måske også snigende parlamentarisk institutionalisering i form af etablering af stadig flere formelle procedurer og fora i Folketinget til håndtering af EU-sager. Institutionaliseringsen kan ses som et udtryk for, at

EU-sagerne har fået et omfang og en karakter, der gør, at partigrupperne ikke har kunnet holde dem „inden døre“ og nøjes med – foruden i Europaudvalgs regi – at håndtere dem uformelt og internt i grupperne. Institutionaliseringsen giver sig eksempelvis udslag i etableringen af et fast underudvalg i Europaudvalget, solid udbygning af Europaudvalgets sekretariat og den øvrige EU-vendte del af Folketingets administration, selvstændige og delvis forskellige procedurer for behandling af EU-sager i fagudvalgene, overlappende papirgange mellem Europaudvalget og fagudvalgene, fælles møder og høringsprocedurer mellem Europaudvalg og fagudvalg, beslutninger om sammensætning af fælles delegationer mellem Europaudvalget og fagudvalgene til internationale konferencer, ministre, der som fast rutine møder op i både fagudvalget og Europaudvalget etc.

Andre og tilsvarende udtryk for institutionaliseringen – eksempelvis i relation til Folketingssalen, ministeriesiden, Europa-Parlamentet, Kommissionen, COSAC, offentligheden etc. – kunne have været nævnt, men eksemplerne er ikke tilfældigt valgt. Det er nok især forholdet mellem Europaudvalget og fagudvalgene, som har været det mest centrale i de senere år (jf. kapitel 7). Det skyldes blandt andet, at EU-politikken er blevet mere tværgående og har spredt sig til flere områder, mens udvalgsstrukturen i Folketinget er mere eller mindre sektorbaseret.

Da forholdet mellem Europaudvalget og fagudvalgene også fremover kan forventes at være aktuelt (jf. Riis, 2002: 142), skal jeg sluttelig dels ride op, hvordan man ud fra den foregående analyse kan forstå samspillet mellem Europaudvalget og fagudvalgene, dels i samme åndedrag pege på et par andre væsentlige punkter, hvor analysen ligeledes har konsekvenser for forståelsen af Europaudvalgets aktiviteter og af dets magt. Hensigten hermed er at få fremhævet nødvendigheden af at se Europaudvalget og for den sags skyld også de øvrige udvalg i sammenhæng med partigrupperne (jf. Jensen, 2002: 211).

EUROPAUDVALGET OG FAGUDVALGENE

Siden midten af 1990'erne har Europaudvalgets generelle relationer til fagudvalgene ændret sig (jf. kapitel 6 og 7). Og Europaudvalgets samspil med fagudvalgene kan fortsat forventes at være aktuelt. Det skyldes blandt andet, at de nationale parlamenters rolle er kommet mere i fokus i forbindelse med Maastricht-, Amsterdam- og Nice-traktaterne og med EU-konventet, og at de nationale parlamenters samarbejdsforum, COSAC, er opmærksomt herpå

(jf. Riis & Zepernick, 2001: 306). Ligeledes tilsiger beslutningsprocedurer mellem Europa-Parlamentet og Ministerrådet også en tidligere inddragelse af fagudvalgene i EU's beslutningsproces, og altså ikke blot i den sidste fase umiddelbart forud for mandatgivningen i Europaudvalget. Endvidere har temaet også været aktuelt i Europaudvalgets seneste beretninger, og det sidste ord nok ikke er sagt i den sag. Hele problemstillingen om „inddragelsen af fagudvalgene i EU-sager“ kan ikke analyseres her. Men nødvendigheden af at se udvalgene ikke blot i samspil med hinanden og med regerings siden, men også i samspil med partigrupperne skal blot illustreres på et par punkter med fortsat udgangspunkt i mandatgivningen.

De fleste vil formentlig mene, at hvis der blot sker en øget inddragelse af fagudvalgene i EU-sagerne forud for mandatgivningen, sådan som det er blevet praksis i de mest EU-berørte fagudvalg, så kommer ekspertisen på banen, fordi en helt anden personkreds med større faglig viden inddrages. Selv om det som udgangspunkt er et rimeligt synspunkt (jf. kapitel 6), er sagen ikke helt så enkel. Kikker man for eksempel på høringsproceduren mellem Miljø- og Planlægningsudvalget som et ofte fremhævet og prestige fyldt forbillede for en sådan praksis, skal man for det første være klar over, at en sådan høringsprocedure bliver en tom skal, hvis ikke partigruppernes ordførere i Miljø- og Planlægningsudvalget går substantielt ind i sagen. Her tyder en nyere undersøgelse på, at kun SF i de senere år synes at have taget proceduren alvorligt ved at komme med substanskommentarer til udvalgets udtalelse (Møller & Nielsen, 2001: 158), og proceduren derved har været meget tæt på netop at være en tom skal.

For det andet kan partigruppernes størrelse også spille ind i forbindelse med inddragelsen af fagudvalgene. I de mindste partigrupper vil EU-ordføreren typisk sidde i 4-5 fagudvalg og dermed i forvejen være involveret i en del af EU-sagerne. Tilskyndelsen til at inddrage fagudvalget kan derfor godt være mindre i de mindste partigrupper.

Og selv om stabiliteten i udvalgssammensætningen i fagudvalgene normalt er høj, er den lavere i Europaudvalget, fordi partigrupperne jo for det tredje har muligheden for at manøvre mellem udvalgene som institutioner ved at ændre i udvalgssammensætningen (jf. kapitel 7). Denne pointe kan uddybes med et tankeeksperiment.

Forestiller man sig, at alle partigrupperne vælger at lade de samme ordførere følge EU-sagerne til dørs, og altså at de partigrupper, der ikke i forvejen har overlappende repræsentation mellem Europaudvalg og fagudvalg, foretager udskiftninger, så fagordføreren skiftes ind i Europaudvalget, vil de sam-

me partigrupperepræsentanter, inklusive ministeren, sidde til samråd først i fagudvalget og bagefter i Europaudvalget. I Europaudvalget vil ordførerne i egenskab af indskiftede europaudvalgsmedlemmer tillige træffe beslutninger i Europaudvalget om ministerens forhandlingsoplæg, hvilket de jo ikke har kompetence til i fagudvalget. En sådan situation giver jo uægtelig ordførerne gode muligheder for at følge både sagen og ministeren til dørs. Alt andet lige „klæder den også ministeren bedre på“ til selve rådsmødet, fordi ministeren i flere ombæringer skal sætte sig ind i sagen og forholde sig til dens argumenter og modargumenter forud for rådsmødet. Men den rummer også en risiko for dobbeltarbejde. Der kan måske endda blive tale om, at de involverede ordførere og ministeren i Europaudvalget gentager dele af deres dialog fra det møde, som de sammen forudgående har afholdt i fagudvalget. En sådan delvis gentagelse af dialogen fra fagudvalgmødet kan blive aktuel, fordi en oppositionsordfører kan være interesseret i at få „bogført“ ministerens svar – dvs. få dem taget til referat – på sine spørgsmål, idet der kun tages referat fra Europaudvalgets møder. Og som nævnt vil det være den samme personkreds, der behandler sagen, selv om det sker i to forskellige udvalg.

Dette er som nævnt en tænkt situation, som ud fra EU-sager med mandatafgivelse alene tilsigter at understrege nødvendigheden af at se udvalgene i sammenhæng med partigrupperne, men situationen er ikke mere tænkt, end at SF har prøvet at følge denne koordinationsstrategi. Man vil også kunne se, at hvis alle partigrupperne konsekvent valgte denne koordinationsstrategi, hvor fagordførerne blev flyttet hen til den mandatgivende kompetence, i det omfang de ikke i forvejen sidder i Europaudvalget, ville man reelt være kommet meget tættere på en situation, hvor mandatgivningen blev flyttet ud i fagudvalgene. Dette forhold bliver imidlertid usynligt, hvis man ignorerer partigruppedimensionen og stirrer sig blind på udvalgene som institutioner.

Nogle mere overordnede problemer ved en sådan udflytning af mandatgivningskompetencen i form af mulighed for manglende tværgående sammenhæng i den danske EU-politik er tidligere kort berørt. Der kan måske også være problemer med en mere decentral procedure på folketings-siden i forhold til som hidtil at bevare en mere central koordination på regeringsiden gennem Udenrigsministeriet (jf. Riis & Zepernick, 2001: 307 og Mouritzen, 2003a: 264), som dog ikke nødvendigvis i al fremtid vil bevare sin nuværende rolle i det danske koordinationssystem. Det relevante i denne sammenhæng er imidlertid, at en udstykning til fagudvalgene af kernen i

Europaudvalgets kompetence heller ikke „bare“ kan betragtes som en ændring mellem nogle institutioner i Folketinget. Den får også betydning i partigrupperne, fordi den berører arbejdsdelingen inden for partigrupperne, da partigrupperne for det fjerde også er et spejl af udvalgene. Mere præcist indebærer en sådan ændring, at arbejde, ansvar, viden og indflydelse inden for grupperne flyttes fra EU-ordførerne og de øvrige europaudvalgsmedlemmer over til fagordførerne og fagudvalgsmedlemmerne, i det omfang arbejdsdelingen i den enkelte gruppe ikke er tilrettelagt sådan, at der i forvejen er personidentitet på disse poster. Også dette forhold er kun synligt, hvis man ser udvalgene i samspil med partigrupperne.

Selv om der har været divergerende holdninger mellem partigrupperne til spørgsmålet om inddragelsen af fagudvalgene, har Europaudvalget dog i dette spørgsmål – hidtil – givet udtryk for én holdning i procedureberetningerne, nemlig at kompetencen til at give mandater skal bevares i Europaudvalget. Der er imidlertid grund til tro, at den grundlæggende enighed i udvalget på tværs af partiskel formentlig ikke holder længere i dette spørgsmål.

I begyndelsen af 2003 fremsatte SF „Forslag til folketingsbeslutning om ændring af procedurer for Folketingets behandling af EU-sager“ (beslutningsforslag nr. B 79 af 28. januar 2003), som ud fra en kritik af Folketingets arbejdsgange i EU-sager tilsigtede at nedlægge Europaudvalget og flytte kompetencen til at godkende forhandlingsoplæg ud i de respektive fagudvalg. I lyset af, at analysen viser, at SF med størst konsekvens har skiftet fagordførerne ind i Europaudvalget (jf. kapitel 7), er det måske ikke overraskende, at netop SF fremsatte et sådant forslag. Holdningerne hos de fleste partigrupper EU-ordførere viste ganske vist, at de på den ene side så et stærkt behov for en yderligere inddragelse af fagudvalgene i EU-sagerne. På den anden side var en nedlæggelse af Europaudvalget ikke vejen frem hverken for de to regeringspartigrupper, Venstre og De Konservative, eller for Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, og dermed heller ikke for den bærende akse i den danske EU-politik. SF's forslag om at nedlægge Europaudvalget var følgelig langt fra at samle flertal,² og Europaudvalget overlevede da også SF's beslutningsforslag.

Nu er det ikke så meget i Folketingssalen, som jo primært er møntet på fremlæggelse af holdninger over for offentligheden, men – som analysen her viser (jf. kapitel 4) – snarere i underudvalget og blandt EU-ordførerne og de relevante ministre, at den parlamentariske jordbund for institutionelle ændringer gødes (jf. kapitel 4). SF's beslutningsforslag kan derfor også ses

som en symbolsk bombe under Europaudvalget og som endnu et eksempel på, at medlemskabet af EU (EF) og den dynamiske udvikling i EU afstedkommer koordinationsproblemer for partigrupperne i Folketinget. Ved at lade fagudvalgene overtage Europaudvalgets opgaver anfægtede beslutningsforslaget Europaudvalgets status som eneste mandatgiver og fremmeste parlamentariske kontrollør af regeringen og dens EU-politik. Det sidste punkt, Europaudvalget som udøver af parlamentarisk kontrol over for regeringen, er et andet centralt punkt, som er værd at dvæle ved, fordi analysen også har betydning for forståelsen af Europaudvalgets kontrolaktiviteter over for regeringen.

KONTROLLERER EUROPAUDVALGET REGERINGEN OG DENS EU-POLITIK?

Begrebet parlamentarisk kontrol er, hvad kontrolelementet angår, ikke noget let håndterbart begreb. De fleste vil formentlig medgive, at kontrolbegrebet i det mindste indeholder to betydninger: dels en betydning i retning af styring, påvirkning og udøvelse af magt og indflydelse, dels en betydning i retning af indhentning af oplysninger og information (Damgaard, 2001: 92 ff.; Busck, 1988: 36 ff.).

Uanset om man lægger vægt på det ene eller det andet aspekt i relation til Europaudvalgets parlamentariske kontrol med regeringen, er der god grund til at tro, at Europaudvalget – hvis man vel at mærke herved forstår det samlede og forsamlede udvalg – *ikke* udøver parlamentarisk kontrol med regeringen i streng forstand. Selv om det nok forekommer hyppigere i Europaudvalget end i andre udvalg, at medlemmer på tværs af partiskel tager initiativer over for ministre eller er enige om ikke at nikke ja til en minister, så er det ikke det samlede og forsamlede udvalg som sådan, der gennemgående udøver parlamentarisk kontrol med ministrene og regeringen.

Analysen viser, at det i udvalgsregi først og fremmest er partigrupperne uden for regering, som udøver parlamentarisk kontrol både ved at forsøge at påvirke udfaldet af ministrenes og regeringens beslutninger og ved gennem spørgsmål at indhente oplysninger herom (jf. kapitel 9). Her vil det være mere præcist at sige, at Europaudvalget er et institutionelt instrument, som først og fremmest bruges af oppositionspartigrupperne til udøvelse af parlamentarisk kontrol med regeringen (jf. kapitel 10).

Analysen viser imidlertid også, at der faktisk bliver udøvet parlamentarisk kontrol med ministrene og regeringen internt i regeringspartigrupperne og

i regeringen. Det sker imidlertid ikke direkte i udvalgsregi, men forud for udvalgmøderne, og udvalget har indirekte betydning for denne aktivitet. Udvalget er medbestemmende med hensyn til, hvem der udøver denne kontrol, nemlig regeringspartigruppernes ordførere og de relevante ministre – og i praksis også deres embedsmænd, som langt tidligere end ministre er involveret i de sager, hvor ministre skal forelægge sagen i Europaudvalget (jf. kapitel 8).

Den parlamentariske kontrol på regeringssiden sker blandt andet på ordførermøder forud for samråd i Europaudvalget og for eventuelle samråd i fagudvalgene. Det bliver ikke alene vurderet, hvilke fælles holdninger der kan bære igennem mellem regeringen og regeringspartigrupperne; hvis det er nødvendigt, bliver det også vurderet, om holdningerne og argumenterne kan bære igennem i forhold til de holdninger og argumenter, som en minister vil støde på i Europaudvalget og eventuelt også i fagudvalget – i praksis vil sådanne overvejelser blive gjort allerede på embedsmandsniveau. Det betyder, at det på regeringssiden strengt taget *ikke* gælder om at finde en holdning, som Europaudvalget kan støtte. I stedet drejer det sig om – i det mindste så længe der er tale om en mindretalsregering, der har opbakning hos regeringsordførerne og resten af regeringspartigrupperne – ved fastlæggelsen af regeringens holdning som minimum at tage højde for, at holdningen og ministeren får så meget tilslutning fra partigrupper uden for regering, at der ikke i udvalget kan konstateres et flertal mod ministeren. Herved bliver der i form af anticiperet magt og forhåndsvurdering af oppositionspartigruppernes reaktioner i forhold til egne holdninger udøvet parlamentarisk kontrol inden for regeringens og regeringspartigruppernes egne rækker.

Men hvis Europaudvalget som samlet og forsamlet udvalg gennemgående ikke udøver parlamentarisk kontrol med regeringen, men bedre kan opfattes som et instrument for partigruppebetinget parlamentarisk kontrol med regeringen og dens ministre, er Europaudvalget så heller ikke et magtfuldt udvalg?

EUROPAUDVALGET – ET MAGTFULDT UDVALG?

Vurderingerne af Europaudvalgets indflydelse spænder vidt. Nogle ser udvalget som næsten ren demokratisk legitimering, mens andre – og nok de fleste – tilskriver udvalget mere eller mindre reel indflydelse og for nogles

vedkommende regner udvalget blandt de mest magtfulde nationale EU-parlamentsudvalg (Christensen et al., 1994: 13 ff.; Arter, 1995: 121; Laursen, 1995: 43; Fitzmaurice, 1996: 95; Hegeland & Mattson, 1996: 198; Jensen, 1996: 43, 2001: 135; Mouritzen, 1997: 86, 2003: 197; Dosenrode, 1998: 60-61; Rasmussen, 1999: 386 f.; Raunio & Hix, 2000: 156-157; Raunio & Wiberg, 2000: 345 f.; Jacobsson, 2001: 217; Jacobsson et al., 2001a: 29; Holzhaecker, 2002: 105; Nedergaard, 2002: 62 ff.; Sousa, 2002: 47-48). Da vurderingerne blandt andet afhænger af, hvad man forstår ved indflydelse, og hvilke kriterier man vil lægge til grund for en vurdering, behøver de forskellige vurderinger ikke nødvendigvis at være indbyrdes modstridende.

Ud fra den foregående analyse kan Europaudvalget siges at være et magtfuldt udvalg i flere henseender. For det første er Europaudvalget nok det udvalg i Folketinget, der – med et svagt forbehold for Finansudvalget – under mindretalsregeringer giver sine medlemmer størst mulighed for at påvirke regeringens beslutninger inden for udvalgets politikområde. For det andet har Europaudvalget i sammenligning med fagudvalgene en højere grad af beslutningsautonomi i institutionelle sager. For det tredje kan Europaudvalget anses for et magtfuldt udvalg i den forstand, at det formentlig er det stående udvalg – atter med forbehold for Finansudvalget – hvor ministre får den ublideste behandling, hvis de ikke tager udvalget og dets arbejdsopgaver alvorligt eller ikke forstår at håndtere udvalget og udvalgsmedlemmernes forventninger til en minister. For det fjerde tilsiger systematiske sammenligninger af Europaudvalget med andre landes tilsvarende EU-udvalg, at Folketinget ikke mindst i kraft af Europaudvalget er det mest magtfulde parlament, når det gælder kontrol med regeringers EU-beslutninger, hvilket gør det rimeligt også i den henseende at anse Europaudvalget for et magtfuldt udvalg.

Imidlertid skal man holde magtdimensionen adskilt fra aktørdimensionen. Selv om det altså giver god mening at tale om Europaudvalget som et magtfuldt udvalg, giver analysen ikke grundlag for generelt at opfatte Europaudvalget som en aktør i EU-politikken. I den forbindelse kan man spørge, hvem Europaudvalget egentligt er. Når udvalget træffer beslutninger eller udfolder sine andre aktiviteter, er det jo ikke et kollektivt gespenst på evig jagt i EU-skovene efter genstridige ministre, men i sidste instans individer af kød og blod, nemlig partigruppernes udvalgsrepræsentanter, som træffer beslutninger (jf. kapitel 1). Og de gør det ud fra den mening, som udvalgsaktiviteten har for dem selv.

„HVEM“ ER EUROPAUDVALGET?

Formelt set er det kun udvalgets medlemmer, der kan træffe beslutninger, idet stedfortrædere dog også kan tilgodeses med de mandater, deres grupper har i Folketingssalen, når udvalget træffer beslutninger om forhandlingsoplæg. Med arenaopfattelsen bliver det imidlertid muligt at kikke tværs gennem Europaudvalget som institution. Analysen viser, at Europaudvalget ikke er nogen fuldstændig statisk størrelse, idet udvalgets sammensætning jo til enhver tid er bestemt af beslutninger i partigrupperne (jf. kapitel 7).

Med et billede, som er hentet fra en helt anden sammenhæng (Lakatos, 1970: 133), kan man meget groft sige, at Europaudvalget „i et hav af EU-sager“ består af en stabil „hård kerne“, som udgøres af EU-ordførerne og udvalgsformanden. Uden om størstedelen af den hårde kerne befinder sig afhængigt af den enkelte partigrupes størrelse og arbejdsformer et lidt mindre stabilt „bælte“ af øvrige medlemmer og stedfortrædere fra grupperne, hvis indflydelse er større i policy-sager end i institutionelle sager, men gennemgående ikke er på niveau med EU-ordførernes (jf. kapitel 10). Dette træk ved Europaudvalget bliver synligt ud fra arenaopfattelsen, hvor udvalget ses i samspil med partigrupperne.

EUROPAUDVALGET: ET UDVALG I EUROPA OG ET UDVALG I FOLKETINGET

Arenaopfattelsens fokusering på Europaudvalget som instrument og struktur for aktørerne rummer ligesom alle andre former for institutionsanalyse en forenkling af den mangfoldige virkelighed. Den muliggør imidlertid en analyse af udvalget som en institution, der på den ene side påvirker partigrupperne og skaber mønstre i deres medlemmers adfærd og på den anden side sætter dem i stand til at foretage handlinger, som de ellers ikke ville kunne udføre. Arenaopfattelsen tager med andre ord højde for struktur-aktør-dilemmaet (jf. kapitel 2). Det er helt i harmoni hermed, at Europaudvalgets aktiviteter som parlamentarisk institution som udgangspunkt må forstås dels i lyset af den danske EU-politik og udviklingen i EU, dels i lyset af partigruppernes forsøg på at indrette institutionelle *strukturer* og *instrumenter* i Folketinget, så partigrupperne kan håndtere EU-politikken. I den forstand er Europaudvalget – ganske som de øvrige stående udvalg – både et udvalg i Europa og et udvalg i Folketinget.

NOTER

- 1 Der er sandsynligvis andre sammenhænge, hvor man vil kunne se udvalget optræde med en samlet – dansk – holdning. Det kunne eksempelvis gælde Europaudvalgets høringsvar til Kommissionen om grønbøger og hvidbøger, men det har af ressourcemæssige grunde ikke været muligt at undersøge dette.
- 2 1. behandling af beslutningsforslag nr. B 79, 26. februar 2003, www.ft.dk/?/samling/20021/MENU/0000002.htm.

UNDERSØGELSESBESKRIVELSER

Foruden de undersøgelser, som beskrives i de følgende afsnit, har jeg i en fodnote til hver af de relevante kapiteloverskrifter angivet, hvilket kildemateriale det pågældende kapitel bygger på, ligesom der også er relevante referencer i de enkelte kapitler. Herudover trækker jeg på mere diffuse kilder som samtaler med relevante MF'er og med tidligere kolleger og chefer i Folketinget og på min egen viden fra tidligere ansættelser i Folketinget. I den forbindelse skal det siges, at jeg for det første har lagt vægt på at få belyst sider af Europaudvalget, som politologer uden ansættelsesmæssig baggrund i Folketinget ville have uligt vanskeligere ved at fremdrage, vurdere eller analysere. Inden for rimelighedens og mulighedens grænser har jeg for det andet valgt at fokusere på adfærdsdata frem for andre typer af data for at få belyst udvalgets aktiviteter. Her skal jeg blot nævne et par potentielle og principielle kildekritiske problemer, fordi de går lidt på tværs af de undersøgelserbeskrivelser, der optræder nedenfor, og som er knyttet til de enkelte kapitler.

Analysen af udvalgsmøderne i kapitel 1 og 9 bygger blandt andet på deltagende observation og dermed overværelse af europaudvalgsmøder for direkte at følge aktiviteten og altså selv se og høre, hvad medlemmerne og ministrene siger og gør under ministerforelæggelserne. Som led i dette forskningsprojekt, i tidligere forskningsprojekter og i tidligere ansættelser i Tingtet har jeg nok overværet godt et dusin møder i Europaudvalget. I forhold til brug af deltagende observation er udvalget her et velegnet studieobjekt. Thi som det er fremgået (jf. kapitel 3), adskiller Europaudvalget sig fra de øvrige udvalg ved, at der er langt flere ikke-parlamentarikere til stede under møderne i form af embedsmænd fra ministerierne og fra Folketinget. En tidligere kollega og europaudvalgssekretær har i den henseende meget rammende betegnet udvalget som en banegård. Under Europaudvalgets møder er der er „en kommen og en gåen“, som ikke findes i andre udvalg. Metodisk har dette træk ved Europaudvalget derfor den fordel, at jeg blot

har været én blandt flere tilskuere, så min tilstedeværelse efter min bedste vurdering har været helt uden betydning for adfærden hos udvalgsmedlemmerne. Man bliver ganske vist ikke ekspert i Europaudvalget af at overvære 12-15 møder, men den deltagende observation har sammen med mine egne erfaringer som udvalgssekretær og efterfølgende mulighed for under projektet løbende at konsultere tidligere og hjælpsomme kolleger fra Europaudvalget alt andet lige givet et bedre grundlag for en kildekritisk vurdering af referaterne fra Europaudvalgets møder, som analyserne i kapitel 9 jo også bygger på. Et vilkår for at overvære møderne og for at bruge referaterne fra udvalgmøderne – og i øvrigt også referaterne fra underudvalget (jf. kapitel 4) – har rimeligvis været, at jeg ikke refererer indholdsmæssigt fra det konkrete møde. Det svarer nogenlunde til de vilkår, man er underlagt som udvalgssekretær i Folketinget. Det har i nogle tilfælde afskåret mig fra at give kildebelæg for de påstande, som analyserne i kapitel 1, 4 og 9 indeholder, men dette kildekritiske problem opvejes rigeligt af den metodiske styrke, der alt andet lige er forbundet med at kunne bygge analyserne på adfærdsdata indhentet ved hjælp af deltagende observation og referater fra møderne frem for som alternativ eksempelvis at skulle bruge interviewoplysninger.

A. UNDERSØGELSEN AF AKTIVITETERNE I UNDERUDVALGET (JF. KAPITEL 4)

Undersøgelsen bygger primært på journalkort, mødeindkaldelser, referater mv. Samlingen heraf i Europaudvalgets sekretariat går tilbage til første halvdel af 1980'erne og synes herefter at være næsten komplet. Den resterende periode tilbage til 1973 er søgt rekonstrueret ved hjælp af bilag fra Folketingets bibliotek og arkiv. Endvidere er lejlighedsvis anvendt de relevante protokoller fra Europaudvalget fra samme periode, suppleret med diverse årgange af Folketingstidende og Årbog & Registre/Folketingsårbog samt diverse årgange af „Håndbog efter valget“ og „Folketinget efter valget“.

Der har været et betragteligt arkivarbejde forbundet med undersøgelsen, idet materialet er relativt omfattende, og udvalgssekretærernes praksis for intern protokolføring og bilagsjournalisering har været svingende. En tidligere ansættelse i Folketinget som udvalgssekretær og før da, om end kortvarigt, som fuldmægtig i Folketingets Bibliotek og Arkiv har her været til stor nytte, dels i forbindelse med kildekritiske vurderinger af skiftende udvalgssekretærers journaliseringspraksis, dels i forbindelse med håndteringen af materialet. Det skal dog tilføjes, at materialets omfang og karakter

gør, at kapitlet inklusive oversigt 4.1 og tabel 4.1 godt kan indeholde huller og fejl.

Ud over inddragelse af skriftlige bilag er analyserne af underudvalgets aktivitet på nogle punkter – blandt andet vedrørende stabiliteten i udvalgs-sammensætningen – søgt underbygget gennem korte samtaler i september 2002 i Folketinget med fire tidligere kolleger (Peter Juul Larsen, Jens Rubenhagen, Bjørn Einersen og Irlu Plambech), der alle er eller har været europaudvalgssekretærer. De er blevet spurgt om nogle helt generelle forhold ved underudvalget, blandt andet om forhandlingsmønstre i forhold til flertalsdannelsen og inddragelsen af Udenrigsministeriet, om stabiliteten i underudvalgets sammensætning, om „klimaet“ i underudvalget i forhold til selve udvalget, om ministres og ministerielle embedsmænds deltagelse i møderne, og om der var en norm om konsensus i forbindelse med udarbejdelse af beretninger. De pågældende har tilsammen arbejdet med Europa-udvalget og underudvalget tilbage til 1973, om end for 1970'ernes vedkommende lidt på afstand, idet en enkelt fungerede som vikar for to af udvalgets tidligere sekretærer, som i mellemtiden er døde.

B. KLASSIFIKATIONEN AF EUROPAUDVALGETS BERETNINGER (JF. KAPITEL 4)

De undersøgte træk ved beretningerne (jf. oversigt 4.1) bygger i hovedsagen på en gennemlæsning, fortolkning og klassifikation af oplysninger i de hidtil 32 beretninger fra Europaudvalget. Det giver mere eller mindre sig selv, hvilke partigrupper der har siddet i regering på tidspunktet for beretningens afgivelse, og hvilke partigrupper der er kommet med mindretalstilkendegivelser. Det er mere skønmæssigt at fastlægge, om en beretning primært er en procedureberetning, dvs. at den fortrinsvis forholder sig til udvalgets kompetence, procedurer og arbejdsgange samt dets generelle relationer til institutioner og aktører i omgivelserne, primært angår en ministers håndtering af en sag eller primært angår udviklingen i EF/EU, som dog mere er en restkategori. De skønmæssige problemer kan bedst vises med et eksempel.

Det er således i høj grad menneskeværk, når eksempelvis udvalgets tretende beretning af 11. maj 1984 er klassificeret som en beretning om en ministers håndtering af en konkret sag. Beretningen angik udenrigsministerens (Uffe Ellemann-Jensens) mandat om forhøjelse af beløbsrammen for turisternes indførsel af varer i forbindelse med en forestående ændring af todøgnsreglen til en etdøgnsregel. Her fandt udvalget det vigtigt at præcise-

re, at regeringen, dvs. udenrigsministeren, var forpligtet til, inden reglen blev ændret, at opnå forståelse hos den vesttyske regering for sagens betydning for Danmarks økonomi. Her udtrykkes både holdninger til en politisk udvikling i EU (EF), til ministerens håndtering af sagen og til procedureaspekter i sagen. Sagen er her klassificeret som primært at angå ministerhåndtering af en sag.

Det er klart nok, at man i et sådant tilfælde kan argumentere for et andet resultat. Efter min bedste overvisning vil man dog ikke kunne gøre det i et omfang, der rykker afgørende ved mønstret i oversigt 4.1, som først og fremmest viser, at langt de fleste af beretningerne må anses for procedureberetninger.

C. UNDERSØGELSEN AF DEN INSTITUTIONELLE REGULERING I PROCEDUREBERETNINGERNE (JF. KAPITEL 5)

Givet den undersøgelse, som er beskrevet i afsnit B, og den tilhørende skønsbaserede udskillelse af procedureberetningerne som selvstændig gruppe er procedureberetningerne systematisk gennemlæst. Det er gjort med henblik på at give et groft – thi andet kan der ikke blive tale om – overblik (jf. oversigt 5.1 og 5.2), over reguleringen i procedureberetningerne ved at klassificere de elementer i procedureberetningerne, som angår udvalgets kompetence, procedurer, arbejdsgange mv. og dets generelle relationer til aktører og institutioner i omgivelserne. Fremgangsmåden og de stærkt skønsmæssige elementer i klassifikationen af oplysningerne kan bedst illustreres med nogle eksempler i form af citater fra de første beretninger.

I beretningen fra 1973 hedder det: „*Regeringen* tilsender hver 14. dag *Folketingets medlemmer* en liste over de fra Kommissionen til Rådet fremkomne forslag til forordninger og direktiver, systematiseret efter emner“ (beretning af 29. marts 1973: 1, fremhævet her). Dette er klassificeret som en regulering i form af en orienteringsrelation fra regering til Folketingets medlemmer (jf. oversigt 5.2). I samme beretning hedder det: „Forud for forhandlinger i EF's råd om vedtagelser af større rækkevidde forelægger *regeringen* mundtligt *Markedsudvalget* et forhandlingsoplæg“ (beretning af 29. marts 1973: 1, fremhævet her). Dette er klassificeret som en regulering af udvalgets arbejdsgange og af dets forhold til regeringen (jf. oversigt 5.1). I samme beretning hedder det: „*Markedsudvalget* kan anmode om en *udtalelse fra andre stående udvalg* i sager, som har berøring med disses områder“ (beretning af 29. marts 1973: 1, fremhævet her). Dette er klassificeret som en regulering af udvalgets

arbejdsgange mv. og af dets forhold til fagudvalgene (jf. oversigt 5.1). I beretningen fra 1974 hedder det: „*Regeringen fremsender til Markedsudvalgets medlemmer et standardiseret oplysningsskema vedrørende alle kommissionsforslag til rådsvedtagelser af bindende karakter*“ (beretning af 14. juni 1974: 1, fremhævet her). Dette er klassificeret som en regulering både af udvalgets arbejdsgange mv. og af dets forhold til regeringen (jf. oversigt 5.1) og som en informationsrelation, der går fra regeringen til udvalget og vedrører Kommissionen og Ministerrådet (jf. oversigt 5.2). I en senere beretning hedder det: „Det er opfattelsen hos et flertal (udvalget med undtagelse af Fremskridtspartiets medlemmer af dette), at de indhøstede erfaringer *ikke giver grundlag for på nuværende tidspunkt at ændre de i beretning af 28. maj 1976 og i tidligere beretninger indeholdte regler for Markedsudvalgets arbejde*“ (beretning af 3. juni 1977, fremhævet her). Dette er alene klassificeret som en (fortsat) regulering af udvalgets arbejdsgange mv., hvormed også er sagt, at det begrænsede antal tilfælde, hvor udvalget eller et flertal i udvalget vælger at fastholde eksisterende arbejdsgange, også er medtaget som reguleringer.

Det skal i den forbindelse bemærkes, dels at mindretalsholdninger, der i sagens natur ikke kan forventes omsat til praksis på det tidspunkt, hvor beretningerne afgives, rimeligvis ikke er medtaget, dels at undersøgelsen og analysen i kapitlet i øvrigt kun analyserer indholdet af reguleringen i procedureberetningerne, her især i forhold til regeringssiden, men ikke dens effekter. Disse er kun medtaget, for så vidt de har kunnet spores i beretningerne. Anderledes formuleret skal man altså eksempelvis ikke tro, at fordi det aftales i en beretning at skærpe ministeriernes frist for oversendelse af grundnotater, bliver de aftalte frister overholdt. Endelig bør det gentages, at der er tale om skønmæssige elementer i klassifikationen, som heller ikke udmærker sig ved at skelne mellem stort og småt, men dog til oversigtsformål kan anses for tilstrækkeligt præcis. Sagt på en anden måde er det ikke sikkert, at en anden person, der forsøgte at klassificere beretningerne ud fra de samme kriterier, ville komme til samme resultat. Formodningen er dog for, at der ville være en pæn overlapning mellem resultaterne.

D. UNDERSØGELSEN AF EU (EF) - SAGER PÅ FAGUDVALGENES MØDEINDKALDELSER (JF. KAPITEL 7)

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af fagudvalgenes protokoller og/eller deres mødeindkaldelser fra de relevante folketingsår (jf. tabel 7.1)

og følger af sammenlignelighedsgrunde principper for tidligere undersøgelser af mødeindkaldelserne for de stående udvalg (jf. Jensen, 1995: 182 ff.; 2002: 227; Jacobsen, 2001: bilag 1). Oversigten omfatter sager, der på udvalgenes almindelige del er dagsordensat som selvstændige punkter eller underpunkter med henvisning til et bilagsnummer. Der er for størstedelens vedkommende tale om „samråd“ og „gennemgang af EU-bilag“, selv om andre typer af aktiviteter som for eksempel initiativer i forbindelse med det danske formandskab eller gennemgang af grønbøger også kan optræde. Er det fremgået af udvalgsprotokollen under „gennemgang af EU-bilag“, at der ikke har været konkrete bilag at gennemgå på udvalgs mødet, er punktet ikke medtaget. Her skal blot nævnes, at forskellig praksis hos udvalgssekretærerne for udformning af mødeindkaldelser, herunder lejlighedsvis manglende indholdsmæssig angivelse af emnet på et udvalgs mødeindkaldelse, godt kan betyde, at antallet af EU-sager i fagudvalgene er underdrevet. Endvidere skal specielt for folketingsåret 2001-02 bemærkes, at Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik må regnes for et fagudvalg, men det blev først oprettet efter valget i november 2001 og er derfor ikke medtaget i undersøgelsen. Hvad angår manglende data for Forskningsudvalget (Udvalget for Videnskab og Teknologi) i folketingsåret 1979-80 (jf. tabel 7.1), skyldes det, at udvalgsprotokollen mangler. Forskningsudvalget (Udvalget for Videnskab og Teknologi) har dog normalt få møder, og folketingsåret 1979-80 var ingen undtagelse, idet udvalget holdt 5 møder (Folketingets Årbog 1979-80: 15), hvilket derfor ikke vil kunne forrykke det billede, som tabellen tegner.

E. UNDERSØGELSEN AF UDSKIFTNINGER I UDVALGENE (JF. KAPITEL 7)

Hvad først angår de valgte folketingsår, er folketingsåret 1991-92 valgt som alternativ til 1992-93, fordi der var regeringsskifte i januar 1993 fra en borgerlig til en socialdemokratisk ledet regering. Et sådant regeringsskifte påvirker med sikkerhed udvalgs sammensætningen for de partigrupper, som er involveret i regeringsskiftet. Heller ikke folketingsåret 1991-92 er dog helt problemfrit, idet der i april 1992 var valg til og efterfølgende skift af formand i Socialdemokratiet med tilhørende ændringer i den socialdemokratiske gruppeledelse. En effekt heraf var ændringer i den socialdemokratiske sammensætning af de stående udvalg. Tilsvarende er folketingsåret 1978-79 valgt som alternativ til 1979-80. Det skyldes, dels at der var folketingsvalg i

folketingsåret 1979–80, om end på så tidligt et tidspunkt, den 23. oktober 1979, at 2. samling af dette folketingsår godt kunne have været anvendt, dels – og nok så meget – at der trods grundig eftersøgning, så vidt det ses, ikke i Folketingets forskellige arkiver findes data for udvalgsudskiftningerne for 2. samling af folketingsåret 1979–80.

Undersøgelsen af udvalgsudskiftningerne følger undersøgelsesprincipper, som har været anvendt i en tidligere undersøgelse, der vedrørte folketingsåret 1998–99 (jf. Jacobsen, 2001: bilag 1). Den her gennemførte undersøgelse omfatter den del af de stående udvalg, som opfylder to kriterier: De har holdt 20 eller flere møder i hvert af de relevante folketingsår, og de har eksisteret som stående udvalg i folketingsårene 1978–79, 1991–92 og 1998–99. Det første kriterium muliggør dels sammenlignelighed med og inddragelse af resultater fra den tidligere undersøgelse, dels at resultaterne ikke bliver alt for påvirkelige af en lav mødeaktivitet i et udvalg. Det andet kriterium sikrer sammenlignelighed i tid i forbindelse med stabilitet i udvalgsstrukturen, om end ressortændringer er forekommet mellem udvalgene. Ikke alle 25 stående udvalg har eksisteret tilbage til 1970'erne. Det gælder eksempelvis Sundhedsudvalget, hvis sagsområde tidligere var en del af Kommunaludvalget. Her skal tilføjes, at navneskift for et udvalg – hvilket Europaudvalget jo er et eksempel på – ikke betyder nedlæggelse eller fremkomst af et nyt udvalg. Således har Trafikudvalget tidligere heddet Udvalget for Offentlige Arbejder.

Kriterierne indebærer, at i alt 11 stående udvalg er medtaget i undersøgelsen, nemlig foruden Europaudvalget: Arbejdsmarkedsudvalget (AMU), Erhvervsudvalget (ERU), Finansudvalget (FIU), Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (FLF), Miljø- og Planlægningsudvalget (MPU), Retsudvalget (REU), Skatteudvalget (SAU), Socialudvalget (SOU), Trafikudvalget (TRU) og Uddannelsesudvalget (UDU).

Ændringerne er opgjort sådan, at erstatning af et medlem eller en stedfortræder med et andet medlem henholdsvis en anden stedfortræder i et udvalg er opgjort som én ændring, der altså involverer to personer. I et meget begrænset antal tilfælde, formentlig under 10, er udvalgsudskiftningen gennemført på tværs af partigrupper som led i et aftalt samarbejde, men det røker ikke ved helhedsbilledet.

Med hensyn til kilderne for oplysninger om udvalgsudskiftningerne og data herom skal det siges, at de for folketingsåret 1978–79 bygger på håndførte noteringer på arkivkort i det tidligere folketingssekretariat, for folketingsåret 1991–92 er der tale om oplysninger fra Folketingets registreringssystem

(FTR), mens oplysningerne fra 1998-99 som nævnt hidrører fra en tidligere undersøgelse (Jacobsen, 2001: bilag 1), der har sine data fra Folketingets hjemmeside, som igen baserer sig på oplysningerne i FTR. I ingen af tilfældene er der tale om fuldstændigt fejlfrie kilder, men dog om kilder med så få fejl, at de med sikkerhed er tilstrækkeligt pålidelige for nærværende formål.

F. UNDERSØGELSEN AF FAGUDVALGENES PROCEDURER FOR BEHANDLING AF EU-SAGER (JF. KAPITEL 7)

Kilder til undersøgelsen er bilag fra de atten relevante fagudvalg, hvis sekretærer typisk er ansvarlige for oplysningerne i bilagene. Bilagene, der gerne benævnes „Praktiske råd og vink“ eller lignende, beskriver det enkelte udvalgs arbejds gange og er mest møntet på nye udvalgsmedlemmer. Bilagene udmærker sig ved, efter en intern aftale blandt udvalgssekretærene, at være opdateret på nogenlunde samme tidspunkt, nemlig omkring folketingsvalget i november 2001. Udvalgsbilagene er fundet på Folketingets hjemmeside (Dokumenter > Arkiv > Folketingsåret 2001-02, 2. samling > Udvalgsbilag > De enkelte udvalg > Bilag vedr. alm. del > Bilag 1) under følgende adresser:

AMU Arbejdsmarkedsudvalget: http://www.ft.dk/Samling/20012/udv-bilag/AMU/Almdel_bilag1.htm

BOU Boligudvalget: http://www.ft.dk/Samling/20012/udv-bilag/BOU/Almdel_bilag1.htm

EPU Det Energipolitiske Udvalg: http://www.ft.dk/Samling/20012/udv-bilag/EPU/Almdel_bilag1.htm

ERU Erhvervsudvalget: http://www.ft.dk/Samling/20012/udv-bilag/ERU/Almdel_bilag1.htm

FKU Forskningsudvalget: http://www.ft.dk/Samling/20012/udv-bilag/FKU/Almdel_bilag1.htm

FLF Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri: http://www.ft.dk/Samling/20012/udv-bilag/FLF/Almdel_bilag1.htm

FOU Forsvarsudvalget: http://www.ft.dk/Samling/20012/udvtilag/FOU/Almdel_bilag1.htm

KIU Kirkeudvalget: http://www.ft.dk/Samling/20012/udvtilag/KIU/Almdel_bilag1.htm

KOU Kommunaludvalget: http://www.ft.dk/Samling/20012/udvtilag/KOU/Almdel_bilag1.htm

KUU Kulturudvalget: http://www.ft.dk/Samling/20012/udvtilag/KUU/Almdel_bilag1.htm

MPU Miljø- og Planlægningsudvalget: http://www.ft.dk/Samling/20012/udvtilag/MPU/Almdel_bilag1.htm

REU Retsudvalget: http://www.ft.dk/Samling/20012/udvtilag/REU/Almdel_bilag1.htm

SAU Skatteudvalget: http://www.ft.dk/Samling/20012/udvtilag/SAU/Almdel_bilag1.htm

SOU Socialudvalget: http://www.ft.dk/Samling/20012/udvtilag/SOU/Almdel_bilag1.htm

SUU Sundhedsudvalget: http://www.ft.dk/Samling/20012/udvtilag/SUU/Almdel_bilag1.htm

TRU Trafikudvalget: http://www.ft.dk/Samling/20012/udvtilag/TRU/Almdel_bilag1.htm

UDU Uddannelsesudvalget: http://www.ft.dk/Samling/20012/udvtilag/UDU/Almdel_bilag1.htm

URU Udenrigsudvalget: http://www.ft.dk/Samling/20012/udvtilag/URU/Almdel_bilag1.htm

Beskrivelserne af udvalgsprocedurerne er gennemlæst med henblik på at finde fællestræk og forskelle i fagudvalgenes EU-procedurer. Disse træk er i

forenklet form opstillet i appendiks 3, bilag A, hvorfra en del af oplysningerne i yderligere forenklet form er gengivet i oversigt 7.1. Forenklingerne skyldes blandt andet, at beskrivelserne af EU-procedurerne ikke altid passer fuldstændigt ind i kategorierne i oversigten, ligesom det heller ikke er alle beskrivelserne, der forholder sig til indholdet af kategorierne. Det bevirker, at oversigterne får en noget håndfast karakter og altså skal tages med forbehold. Det skal tilføjes, at Udenrigsudvalgets beskrivelse intet selvstændigt nævner om procedurer for EU-sager.

G. UNDERSØGELSEN AF KOORDINATIONSFORMERNE I REGERINGSPARTIGRUPPERNE (JF. KAPITEL 8)

Hovedhensigten har været at belyse koordinationen mellem regeringspartigrupperne ud fra et ønske om på dette punkt at opdatere en tidligere undersøgelse (Jacobsen, 2001: 70 ff.), som er lavet før det regeringsskifte, der kom efter valget i november 2001 og resulterede i dannelsen af VK-regeringen til afløsning af SR-regeringen. Det vil sige, at de relevante personer som udgangspunkt er EU-ordførerne i de fire partigrupper, som var involveret i regeringsskiftet, nemlig Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Venstre og Det Konservative Folkeparti. Blandt de fire partigrupper er der kun i den konservative partigruppe (KF) sket personudskiftning på en måde, så det ikke er muligt via interviews at belyse ændringer i koordinationsformerne. Den konservative EU-ordfører under SR-regeringen blev udnævnt til justitsminister i VK-regeringen, og efterfølgeren på EU-ordførerposten var ikke alene ny på ordførerposten, men også nyvalgt folketingsmedlem. Af de tre øvrige EU-ordførere (Claus Larsen-Jensen (S), Elisabeth Arnold (RV) og Charlotte Antonsen (V)) var den ene (Claus Larsen-Jensen, (S)) før valget i november 2001 både EU-ordfører og formand for Europaudvalget, men fortsatte efter valget som udvalgsformand, mens en gruppefælle blev EU-ordfører. Da Claus Larsen-Jensen selvsagt fortsat var aktiv i og fulgte det socialdemokratiske arbejde i S-Europa på nærmeste hold, blev han bibeholdt som interviewperson. En kildekritisk vurdering tilsiger nemlig, at Claus Larsen-Jensen er den person i den socialdemokratiske gruppe, der har de bedste forudsætninger for at vurdere ændringerne i arbejdsformerne i S-gruppen og i S-Europa som følge af regeringsskiftet.

Interviewene blev under brug af båndoptager gennemført i anden halvdel af november 2002 på de pågældende MF'ers kontorer. Informanterne fik tilsagn dels om fortrolighed og om efterfølgende godkendelse af eventuelle

citater, dels om mulighed for efterfølgende at læse, hvad jeg skrev på baggrund af interviewene. Interviewforløbet var ikke helt problemfrit, blandt andet fordi et mikrofonhoved trods forudgående afprøvning ikke fungerede helt perfekt. Fremstillingen i kapitlet baserer sig derfor ikke kun på interviewene, men først og fremmest på, at alle tre informanter har haft beskrivelsen af koordinationsformerne til kommentar, hvilket kun gav anledning til en enkelt beskeden tilføjelse. Endelig skal det tilføjes, at den metodiske ambition med interviewene er særdeles ydmyg og mestendels har tilsigtet at belyse mere eller mindre faktuelle forhold i de respektive partigrupper.

De træk ved regeringspartigruppernes koordination, som er søgt belyst gennem EU-ordførerne, blandt andet med henblik på at kunne vurdere konsekvenser af regeringsskiftet, er i hovedsagen: Hvordan koordineringen forløber i forbindelse med mandatgivning, hvem der bliver koordineret med, om der er faste møder, om EU-sager er på gruppemøder eller eventuelt ad hoc-møder, om der er uformelle kontakter til fagordførere, ministre, andre gruppers ordførere og MEP'er m.fl.? Herudover blev informanterne også spurgt om enkelte andre forhold af betydning for projektet. På baggrund af, at den gennemførte undersøgelse som nævnt har rod i en tidligere undersøgelse (Jacobsen, 2001: 70 ff.), skal det i validitetsojemed tilføjes, at der (jf. kapitel 10) er en pæn grad af overensstemmelse mellem de billeder af koordinationsformerne i partigrupperne, som de to undersøgelser tegner.

Endelig skal bemærkes, at undersøgelsen blev gennemført i andet halvår af 2002, dvs. under det danske EU-formandskab, hvor de danske ministre som rådsformænd var spændt ekstra hårdt for EU-vognen. De ministre, som arbejder med EU-sager, er jo også dem, som de to regeringsordførere fra V og K først og fremmest skal holde kontakt til. Her har vilkårene for at afholde ordførermøder været dårligere end normalt på grund af ekstra pressede ministerkalendere, hvilket godt kan have lidt betydning for, hvordan koordinationsformerne har taget sig ud på tidspunktet for interviewene.

H. UNDERSØGELSEN AF, HVILKE MINISTRE DER FORELÆGGER FORHANDLINGSOPLÆG (JF. KAPITEL 9)

Undersøgelsen angår to folketingsår, 1991-92 og 1998-99, hvis relevans allerede er begrundet i den undersøgelse, som er beskrevet i afsnit I. For at få et så præcist billede som muligt er antallet af forhandlingsoplæg opgjort ud fra

en kombination af mødeindkaldelserne, dvs. udvalgsdagsordenerne, som normalt er bilagt rådsmødedagsordener mv., og af selve mødereferaterne.

I modsætning til hvad tilfældet var de første år af Europaudvalgets (Markedsudvalgets) eksistens, er forhandlingsoplæg og forventet forhandlingsoplæg markeret på dagsordenerne både på udvalgets dagsorden og på rådsmødedagsordener mv. med et „FO“ henholdsvis et „FF“. Desuden er det markeret i marginen i selve referaterne. Praksis for, hvornår der er anført et „FO“, svinger lidt inden for de enkelte folketingsår og synes at svinge lidt mere for 1998-99 end for 1991-92. Endvidere er praksis for i referaterne fra møderne at anføre et forhandlingsoplæg med et „FO“ i marginen af referaterne ikke helt sammenfaldende mellem de to folketingsår.

Der gør sig også i nogen grad usikkerhed gældende for spørgsmålet om, hvilken minister der har forelagt et forhandlingsoplæg. Normalt er det anført i referaterne, hvis en minister forelægger et forhandlingsoplæg på vegne af en kollega, hvilket lejlighedsvis forekommer, eksempelvis fordi ministerkollegaen er forhindret i at møde op i udvalget. Her er det i et par tilfælde, hvor det ellers syntes umiddelbart nærliggende, ikke anført, at en minister forelægger forhandlingsoplæg på vegne af kollegaen. Det centrale i denne sammenhæng er her ministeren som rollebærer og ikke, hvilken konkret person der udfylder rollen i det pågældende møde. Eksempelvis var den samme person industriminister og energiminister i KV-regeringen, hvilket er opgjort som to forskellige ministre. Har landbrugsministeren som et andet eksempel været i Europaudvalget på vegne af udenrigsministeren, er det lagt til grund, at det er udenrigsministeren, der har forelagt forhandlingsoplægget. De nævnte usikkerheder sammen med det forhold, at undersøgelsen bygger på en kursorisk gennemlæsning og ekstensiv gennemgang af de mest relevante dele af mere end 3.700 A4-sider mødereferater med tilhørende risiko for fejlklassificering, indebærer, at unøjagtigheder kan have indsnæget sig i opgørelserne (jf. tabel 9.1). Man kan derfor ikke slå ned på det præcise antal mandater for den enkelte minister i det enkelte år, men må se tallene som omtrentlige angivelser. Da tabellen først og fremmest skal bruges til at vise den tværgående karakter ved Europaudvalgets policy-område og bevidst underdriver dette fænomen ved ikke at medtage øvrige samråd med ministre, herunder ministres forelæggelse for udvalget af punkter til orientering etc., er de nævnte kildekritiske problemer dog af begrænset betydning.

I. UNDERSØGELSEN AF MØDEAKTIVITETERNE VED FORELÆGGELSE AF FORHANDLINGSOPLÆG (JF. KAPITEL 9)

Undersøgelsen bygger på folketingsårene 1991-92 og 1998-99 og baserer sig på referaterne fra udvalgs møderne. De to år er valgt af flere grunde: dels er der tale om to forskellige regeringer, henholdsvis en borgerlig KV-regering og en socialdemokratisk ledet SR-regering; dels er der for begge regeringers vedkommende tale om folketingsår uden valg, dels om den sidste del af regeringsperioden, hvor ministrene for størstepartens vedkommende derfor er parlamentarisk trænede og vant til at håndtere EU-sager og Europaudvalget, om end udskiftning på ministerposter også kan forekomme, uden at en regering går af. Der er med andre ord alt andet lige tale om to perioder, hvor sandsynligheden for, at „det går galt for en minister“ med at få forhandlingsoplæg igennem, er mindst.

Det skal her tilføjes, at det havde været ønskeligt at inddrage et tredje folketingsår under en anden regering, hvilket reelt vil sige tiden før Schlüter-regeringerne. Af kildekritiske grunde indbyder datamaterialet ikke til noget sådant. Her skal man være opmærksom på, at Europaudvalgets referater er gradvis udviklet, men skiftede afgørende karakter fra 1984. Forud herfor var der tilbagevendende diskussion om indholdet af konkrete forhandlingsoplæg og om de generelle procedurer i forbindelse hermed, hvilket var medvirkende til, at en stenograf ansattes i 1984 til at tage referater (jf. kapitel 9). Efter denne periode er referaterne i lighed med udvalgets arbejdsgange blevet langt mere standardiserede. Referaterne fra perioden før 1984 er som vanligt for udvalgsprotokoller ført af udvalgssekretærene og har ikke en sådan homogenitet og detaljeringsgrad, at de med rimelighed har kunnet belyse udvalsaktiviteterne i det her ønskede omfang, om end de har langt mere substans end protokollerne for fagudvalgene, hvor der ikke tages referat fra møderne.

Selv om referaterne fra Europaudvalget for de valgte folketingsår er tilstrækkeligt detaljerede til at kunne belyse partigruppeaktiviteterne i udvalget i forbindelse med forelæggelsen af forhandlingsoplæg, skal man være klar over, at referaterne ikke tilsigter at være nær så detaljerede som tilfældet eksempelvis er for forhandlingerne i Folketingssalen. I modsætning til referaterne fra forhandlingerne i Salen tilsigter referaterne fra Europaudvalgets møder ikke at være dækkende for hele dialogen, men skal først og fremmest tjene som dokumentation for ordførerne og andre involverede, der herefter kan læse, hvad der tidligere er blevet sagt under møderne, og naturligvis her-

under se indholdet af ministres forhandlingsoplæg og diskussioner. Referaterne afspejler dette forhold, idet der er lagt en vægtning ind i referaterne.

For det første har referaterne hovedvægten på regeringens forhandlingsoplæg. For det andet gengiver de for udvalgsmedlemmernes vedkommende for det meste kun deres hovedsynspunkter, spørgsmål og tilkendegivelser – hvilket dog oftest er tre sider af samme sag – i komprimeret form; her er der dog lidt forskel på referaterne fra 1991–92 og fra 1998–99, sådan at sidstnævnte gengiver udvalgsmedlemmernes udtalelser og ministrenes svar herpå på en mere udførlig måde. Eksempelvis medtager referaterne fra 1998–99 i højere grad de tilfælde, hvor en oppositionsordfører – som det hedder i jargonen – er „vendt tilbage“, dvs. har stillet samme spørgsmål eller fremsat kommentarer om samme emne flere gange. Det indebærer, at den samme gentagne talehandling fra en ordfører vil få vedkommende til at fremstå som mere aktiv i referaterne fra 1998–99 end i referaterne fra 1991–92, uanset at det substantielle indhold af den pågældendes indlæg er det samme. En konsekvens heraf er, at det bliver umuligt i absolut forstand at sammenligne aktiviteterne kvantitativt for de to folketingsår. Med hensyn til ministrenes udtalelser er referaterne for det tredje langt mere detaljerede, fordi vægten er lagt på forhandlingsoplæg. Endelig gengiver de for det fjerde stort set ikke de hyppige bemærkninger, der følger af formandens interventioner i dialogen i egenskab af mødeleder; dog medtager referaterne, foruden „formandskonklusionerne“, formandens mere principielle procedureudtalelser, eksempelvis en oplysning til et medlem om, at regeringen selv afgør, om den vil forelægge et forhandlingsoplæg.

Foretager man herefter med udgangspunkt i det formentlig godt et dusin møder, jeg har overværet på forskellige tidspunkter (jf. ovenfor), en kildekritisk vurdering af referaternes egnethed til at belyse udvalgsmedlemmernes og ministres aktiviteter i forbindelse med mandatgivningen, bliver vurderingen, at referaterne fra de valgte folketingsår er bedst egnede til netop at belyse aktiviteter om forhandlingsoplæg frem for andre mødeaktiviteter. Referaterne er mest præcise for ministres vedkommende, idet dog hvisken eller – ret så sjældent – eventuelt tale fra de embedsmænd, der normalt ledsager en minister ind i udvalget, ikke optræder i referaterne. Med hensyn til udvalgsmedlemmernes aktivitet underdrives denne i forhold til, hvad et mere eller mindre ordret referat ville vise. Endelig må referaterne – om end af gode grunde – siges at tegne et misvisende billede af udvalgsformandens rolle som mødeleder.

Afviselserne mellem referaterne og den faktiske dialog er dog ikke noget

kildekritisk problem i forhold til mit formål. Udvalgsformandens betydning og i endnu mindre grad betydningen af embedsmænds hvisken for udfaldet af ordførernes stillingtagen til et forhandlingsoplæg er gennemgående ikke afgørende ifølge referaterne. Ej heller det forhold, at udvalgsformanden som mødeleder kan påvirke talestrømmen hos mødedeltagerne, kan tillægges betydning for udvalgsmedlemmernes og ministrenes aktivitet under mødet og vil heller ikke kunne ændre det billede af adfærdsmønstret, som undersøgelsen tegner.

I lyset af, at udvalgsreferaterne er fortrolige, er aktivitetsundersøgelsen selvsagt gengivet i anonymiseret form, selv om registreringen af talehandlinger inden for partigrupperne – som det indirekte fremgår af de relevante tabeller – ud fra referaterne er foretaget på individniveau. Under fortsat hensyntagen til anonymitetskravet skal det i den forbindelse siges, at der i maksimalt tre tilfælde og for tre forskellige partigrupper vedkommende herskede tvivl om, hvem der var EU-ordfører, idet posten synes at have skiftet mellem to personer i en af de to undersøgte perioder (jf. tabel 9.6 og 9.7). Her vil det strengt taget være forsvarligt at sige, at begge personer burde regnes som én EU-ordfører, da det ikke er personerne, men rollen som EU-ordfører, der er den relevante. Da dette vil forøge ordførernes andel af aktiviteterne, er det for ikke at overdrive fænomenet i stedet lagt til grund, at EU-ordføreren i de tre tvivlstilfælde er den, der har siddet længst i udvalget. I to af de tre tilfælde er jeg ud fra min egen subjektive viden om arbejdsdelingen i partigrupperne i de pågældende perioder ikke i tvivl om, at kriteriet rammer plet. For det sidste tilfældes vedkommende har jeg søgt sagen afklaret ved en samtale med en af de to involverede, hvis hukommelse plejer at være god, men det førte ikke til en endegyldig afklaring af spørgsmålet. Følgelig er kriteriet for, hvem af de to, der har siddet længst i udvalget i de pågældende folketingsår, fastholdt. Endelig gælder det, at hverken dette eller det forhold (jf. afsnit H), at registreringerne kan være behæftede med menneskelige fejl, vil ændre resultaterne afgørende.

J. UNDERSØGELSEN AF, I HVILKET OMFANG FORHANDLINGSOPLÆG BLIVER TIL MANDATER (JF. KAPITEL 9)

Undersøgelsen må ses i sammenhæng med de under afsnit H og I beskrevne undersøgelser og tilsigter at vurdere, i hvilket omfang forhandlingsoplæg går uændrede gennem udvalget. De fleste af de kildekritiske problemer, der

er forbundet med at vurdere, hvorvidt forhandlingsoplæg går uændret igennem Europaudvalget, er påpeget i fremstillingen (jf. kapitel 9). Så her skal blot nævnes, at formandskonklusionerne i referaterne ikke endegyldigt vil kunne bruges som kildegrundlag til at afgøre sagen. Der er i referaterne ikke i alle tilfælde for de undersøgte folketingsår draget eksplicitte formandskonklusioner på forhandlingsoplæggene. Her er formodningen dog mildt sagt for, at der ikke er flertal imod en minister i de tilfælde, hvor der ifølge referaterne ikke er draget en formandskonklusion. Og i de tilfælde, som er langt de fleste, hvor formandskonklusionen er draget, konstateres det i overensstemmelse med tidligere praksis for det meste, at der ikke er et flertal imod, mens det for den undersøgte periode ikke nævnes, hvilke partigrupper der måtte have været imod forhandlingsoplægget, hvis nogen har talt imod. Endelig skal det tilføjes, at det i en årrække synes at have været praksis at anføre et „ÆF“ for ændret forhandlingsoplæg i marginen af referaterne. Praksis forekommer imidlertid ikke at have været helt konsekvent på dette punkt, så også her vil det blive undervurderet, i hvilket omfang forhandlingsoplæg går uændret gennem udvalget. Det kan måske også tages som endnu et udtryk for, at det ikke er nogen eksakt videnskab at afgøre, hvornår et forhandlingsoplæg er gået uændret igennem udvalget, uanset at det politiske indhold af et forhandlingsmandat sagtens kan stå klart for de involverede aktører.

UDVALGSFORKORTELSER OG PARTIGRUPPEFORKORTELSER

Forkortelserne er anført, som de anvendes i Folketinget:

AMU	Arbejdsmarkedsudvalget
BOU	Boligudvalget
EPU	Det Energipolitiske Udvalg
ERU	Erhvervsudvalget
EUU	Europaudvalget
FIU	Finansudvalget
FKU	Forskningsudvalget
FLF	Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
FOU	Forsvarsudvalget
IFU	Indfødsretsudvalget
KIU	Kirkeudvalget
KOU	Kommunaludvalget
KUU	Kulturudvalget
MPU	Miljø- og Planlægningsudvalget
PØU	Det Politisk-Økonomiske Udvalg
REU	Retsudvalget
SAU	Skatteudvalget
SOU	Socialudvalget
SUU	Sundhedsudvalget
TRU	Trafikudvalget
UDU	Uddannelsesudvalget
UFO	Udvalget for Forretningsordenen
URU	Udenrigsudvalget
UII	Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
UVP	Udvalget til Valgs Prøvelse
UVT	Udvalget for Videnskab og Teknologi

CD	Centrum-Demokraterne
DF	Dansk Folkeparti
DKP	Danmarks Kommunistiske Parti
DR	Danmarks Retsforbund
EL	Enhedslisten
FP	Fremskridtspartiet
FRI	Frihed 2000
KF	Det Konservative Folkeparti
KRF	Kristeligt Folkeparti
RV	Det Radikale Venstre
S	Socialdemokratiet
SF	Socialistisk Folkeparti
V	Venstre, Danmarks Liberale Parti
VS	Venstresocialisterne

BILAG A.
Aspekter af fagudvalgenes EU-procedurer, ultimo 2001, jf. appendiks 1, afsnit F

HVILKET RÅD BEHANDLER UDVALGETS EU-SAGER?	AFTALT ARBEJDSGANG MELLEM FAGMINISTERIUM OG FAGUDVALG VEDR. FREMSENDELSE AF GRUND- OG SAMLENOTATER FORUD FOR RÅDSMØDE	STATUSNOTAT FRA MINISTER TIL UDVALG VED FORMANDS-SKIFT I RÅDET
AMU Rådet for Beskæftigelse og Sociale anliggender.	Samtidig fremsendelse af notater som til Europaudvalget. Bilag omdøles på alm. del.	Ja
BOU -	Meget få EU-sager. Ingen fast procedure. - Henvendelse til udvalgssekretær hvis ønske om EU-sager på dagsordenen.	Ja
EPU Rådet for industri og energi. Møde 2 gange årligt.	Samtidig fremsendelse af notater som til Europaudvalget + samlenotater.	Ja
ERU Bl. a. ØKOFIN og Indre Marked rådsmøder	-	-
FLF Rådsmøder for landbrug og fiskeri	Samtidig fremsendelse af notater som til Europaudvalget + samlenotat	Ja - samråd
FOU -	Ikke mange sager - drøftes i Europaudvalg el. Det Udenrigspolitiske Nævn. Bilag omdøles til orientering.	-
KIU -	Ingen procedure - praktisk taget ingen sager	-
KOU Rådet for retlige og indre anliggender - primært beredskabsrådet	Har anmodet om orientering såfremt spørgsmål under udvalgets ressort kommer på Rådets dagsorden.	Anmodet herom
KUU Rådet for kultur	Fast procedure for omdeling af dagsorden, grund- og samlenotater inden møde	-
MPU Rådsmøde for miljø	Samtidig fremsendelse af notater som til Europaudvalget + samlenotat	Redegørelse
REU Rådet for retlige og indre anliggender, evt. også rådet for indre marked og industri	Fast procedureoversigt uddeles på udvalgets 1. møde med EU-sager i samlingen	-

HVLIKET RÅD BEHANDLER UDVALGETS EU-SAGER?	AFTALT ARBEJDSGANG MELLEM FAGMINISTERIUM OG FAGUDVALG VEDR. FREMSENDELSE AF GRUND- OG SAMLENOTATER FORUD FOR RÅDSMØDE	STATUSNOTAT FRA MINISTER TIL UDVALG VED FORMANDS-SKIFT I RÅDET
SAU ECOFIN	Skenæversigt udddeles forud for månedlige udvalgs møder med EU-sager på dagsordenen.	Ja + samråd
SOU -	Ingen fast procedure	Ja, drøftes på udvalgs møde
SUU Rådet for sundhed – møde 2 gange årligt.	Samtidig fremsendelse af notater som til Europaudvalget + samlenotat	-
TRU Rådet for trafik/transport	Samtidig fremsendelse af notater som til Europaudvalget + samlenotat	Ja
UDU Rådet for uddannelse og ungdom - møde 2 gange årligt.	Samtidig fremsendelse af notater som til Europaudvalget + samlenotat	Ja + evt. samråd
URU -	-	-
UVT Rådsmøder for forskning og for transport- og telekommunikation. Møde 2 gange årligt i begge Råd.	Samtidig fremsendelse af notater som til Europaudvalget + samlenotater og fortløbig holdningsorientering	Ja + evt. samråd

NÆVNES EKSPPLICIT:						
	EU-notater på dagsordenen i udvalget	Samråd forud for Europaudvalgs møder og forud for ministerens Rådsmøder	Mulighed for at behandle/ følge én eller flere sager fra den tidlige fase	Tilsendelse af referat af Rådsmøde	Eksplicit ønske om ændrede procedurer	
AMU	Ja	Ja, fast om onsdagen før møde i Europaudvalg.	Nej	Nej	Ja	
BOU	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	
EPU	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	
ERU	(Ja)	(Ja)	(Ja)	Nej	Nej	
FLF	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	
FOU	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	
KIU	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	
KOU	(Nej)	Anmodet herom	(Ja)	Nej	Nej	
KUU	Ja	Ja – som hovedregel	Ja	Nej	Nej	
MPU	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	
REU	Ja	Ja, typisk torsdag inden møde i Europaudvalget	Nej	Nej	Nej	
SAU	Ja, herunder månedlige opfølgninger på EU-sager ud fra skemaoversigt	Ja, i nødvendigt omfang	Nej	Nej	Nej	
SOU	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	
SUU	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	
TRU	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	

NÆVNES EKSPPLICIT:					
	EU-notater på dagsordenen i udvalget	Samråd forud for Europaudvalgs møder og forud for ministerens Rådsmøder	Mulighed for at behandle/-følge én eller flere sager fra den tidlige fase	Tilsendelse af referat af Rådsmøde	Eksplicit ønske om ændrede procedurer
UDU	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
URU	-	-	-	-	-
UVT	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej

LITTERATUR

- Aldrich, John H. (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Almond, Gabriel A. (1996). „Political Science: The History of the Discipline“, pp. 50-96 i Robert E. Goodin & Hans-Dieter Klingemann (eds.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Arter, David (1995). „The Folketing and Denmark's ‚European Policy‘: The Case of an ‚Authorising Assembly‘?“ *The Journal of Legislative Studies*, 1, 3: 110-123.
- Beretning fra Markedsudvalget (Afgivet den 29. marts 1973)*. Folketinget.
- Beretning fra Markedsudvalget (Afgivet den 14. juni 1974)*. Folketinget.
- Beretning fra Markedsudvalget (Afgivet den 10. oktober 1975)*. Folketinget.
- Beretning fra Markedsudvalget (Afgivet den 28. maj 1976)*. Folketinget.
- Beretning fra Markedsudvalget (Afgivet den 3. juni 1977)*. Folketinget.
- Beretning fra Markedsudvalget*. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 2. juni 1978.
- Beretning fra Markedsudvalget*. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 31. maj 1979.
- Beretning fra Markedsudvalget vedrørende folketingsåret 1979-80, 1. og 2. samling*. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 7. november 1980.
- Beretning fra Markedsudvalget vedrørende folketingsåret 1980-81*. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 16. oktober 1981.
- Beretning fra Markedsudvalget vedrørende folketingsåret 1981-82, 1. og 2. samling*. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 8. oktober 1982.
- Beretning angående udenrigsministerens mandat af 20. december 1982 vedrørende forlængelsen af sanktionerne mod Sovjetunionen*. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 22. marts 1983.
- Beretning vedrørende mandatafgivelse*. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 24. juni 1983.
- Beretning angående udenrigsministerens mandat af 6. april 1984 vedrørende forhøjelse af beløbsrammen for turisternes indførsel af varer*. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 11. maj 1984.

Beretning angående landbrugsministerens mandat af 10. maj 1985 vedrørende forslag til priser for landbrugsprodukter for 1985-86. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 31. maj 1985.

Beretning fra Markedsudvalget. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 20. september 1985.

Beretning om behandlingen af EF-direktivforslag vedrørende grænseværdier for pesticidrester i korn til menneskefoder og i levnedsmidler af animalsk oprindelse. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 20. juni 1986.

Beretning fra Markedsudvalget. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 3. oktober 1986.

Beretning vedrørende procedure i forbindelse med gennemførelsen af Europæisk Fælles Akt. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 14. november 1986.

Beretning angående rådsmøde (landbrugsministre) den 2.-3. marts 1987. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 6. marts 1987.

Beretning om proceduren vedrørende regeringskonferencer mv. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 31. august 1990.

Beretning om en oplysningskampagne om Danmarks rolle i det fremtidige EF-samarbejde. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 3. juli 1991.

Beretning om statsstøtte til skibsbygningsindustrien i det tidligere DDR. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 13. november 1992.

Beretning over information af Markedsudvalget om retslige skridt mod Danmark i medfør af Danmarks medlemskab af EF. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 16. juli 1993.

Beretning om regeringens orientering af Folketinget om EU-sager. Folketinget: Beretning afgivet af Markedsudvalget den 20. maj 1994.

Beretning om proceduren vedrørende regeringskonferencen 1996. Folketinget: Beretning afgivet af Europaudvalget den 10. september 1996.

Beretning om Folketingets behandling af EU-sager. Folketinget: Beretning afgivet af Europaudvalget den 27. september 1996.

Beretning om regeringens håndtering af sagen om den hemmelige erklæring i forbindelse med OECD-aftalen om skibsværfter. Folketinget: Beretning afgivet af Europaudvalget den 27. september 1996.

Beretning om brugen af hemmelige protokoller i EU. Folketinget: Beretning afgivet af Europaudvalget den 24. januar 1997.

Beretning om Folketingets behandling af WTO-sager. Folketinget: Beretning afgivet af Europaudvalget den 14. marts 1997 (omtrykt).

Beretning om Folketingets behandling af Schengensager. Folketinget: Beretning afgivet af Europaudvalget den 7. maj 1998.

Beretning om større åbenhed i den danske EU-beslutningsproces mv. Folketinget: Beretning afgivet af Europaudvalget den 19. februar 1999.

- Beretning om Europaudvalgets fremtidige arbejde*. Folketinget: Beretning afgivet af Europaudvalget den 10. maj 2001.
- Busck, Lars (1988). *Folketingets kontrol med forvaltningen*. København: GAD.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Germer & Thomas Pedersen (1994). *Åbenhed, offentlighed og deltagelse i den danske EU-beslutningsproces. Til brug for Rådet for Europæisk Politik's høring den 1. april 1994 i Landstingssalen på Christiansborg*. København: Rådet for Europæisk Politik.
- Cox, Gary W. & Matthew D. McCubbins (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley: California University Press.
- Damgaard, Erik (1977). *Folketinget under forandring. Aspekter af Folketingets udvikling, virkemåde og stilling i det politiske system*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Damgaard, Erik (1982). *Partigrupper, repræsentation og styring*. København: Schultz.
- Damgaard, Erik (1987). „Ændringer i den parlamentariske kultur“. *Politica*, 19, 3: 280-289.
- Damgaard, Erik (1999). „Parlamentarismens udvikling“, pp. 49-70 i Ole Stig Andersen, Erik Damgaard, Claus Dethlefsen, Klavs Gravesen, Niels Eil-schou Holm, Henrik Jensen, Tim Knudsen, Sysette Vinding Kruse, Peer Lorenzen, Lars Adam Rehof, Karen Siune, Palle Svensson, Ditlev Tamm & Henrik Zahle (red.). *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium.
- Damgaard, Erik (2001). „Folketingsudvalgenes kontrol med regering og mini-stre“, pp. 89-116 i Gorm Toftegaard Nielsen (red.). *Parlamentarismen – hvem tog magten?* Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Damgaard, Erik (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Damgaard, Erik & Asbjørn Sonne Nørgaard (2000). „The European Union and Danish Parliamentary Democracy“. *The Journal of Legislative Studies*, 6, 1: 33-58 (Special Issue on Delegation and Accountability in European Integration. The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union (eds.) Thorbjörn Bergman & Erik Damgaard).
- Danielsen, Jens Hartig (2001). „Den europæiske union og parlamentarismen“, pp. 181-216 i Gorm Toftegaard Nielsen (red.). *Parlamentarismen – hvem tog magten?* Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Dethlefsen, Claus (1999). „Folketingets arbejdsformer“, pp. 133-164 i Ole Stig Andersen, Erik Damgaard, Claus Dethlefsen, Klavs Gravesen, Niels Eil-schou Holm, Henrik Jensen, Tim Knudsen, Sysette Vinding Kruse, Peer Lorenzen, Lars Adam Rehof, Karen Siune, Palle Svensson, Ditlev Tamm & Henrik Zahle (red.). *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium.

- Dosenrode, Søren Z. von (1998). „Denmark. The Testing of a Hesitant Membership“, pp. 52-68 i Kenneth Hanf & Ben Soetendorp (eds.). *Adapting to European Integration*. London/New York: Longman.
- Esmark, Anders (2002). *At forvalte Europa. Den danske centraladministrations omstilling til det europæiske samarbejde*. København: Institut for Statskundskab.
- Fenno, Richard F. (1973). *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown and Company.
- FFO: *Forretningsorden for Folketinget* (diverse år). København: Schultz.
- Fich, Ove (1993). „Markedsudvalget – dets styrke og svagheder“. *Udenrigs*, 4: 59-69.
- Fich, Ove (1994). „EU set fra gulvet“, pp. 91-141 i Carl Otto Brix, Peter Due-toft, Ove Fich & Steen Gade. *Europas fremtid. Ved dæmonernes port*. (sine loco) Hovedland.
- Fitzmaurice, John (1996). „National Parliamentary Control of EU Policy in the Three New Member States“. *West European Politics*, 19, 1: 88-96.
- Folketingets Europaudvalg. Parlamentarisk kontrol med regeringens politik i EU* (2002). København: Folketinget.
- Folketinget efter valget* (diverse år). København: Schultz Forlag.
- Folketingets lokaltelefonbog (november 1980)*. København: J.H. Schultz.
- Folketingets lokaltelefonbog og vejledning til telefon- og personsøgesystemet (januar 1990)*. Folketinget: Dokumentcentralen.
- Folketingsårbog* (diverse år). København: J.H. Schultz Forlag.
- Groes-Petersen, Henrik, George Hilton, Jan Jensen, Morten Løkkegaard, Kim Mesterton, Henrik Qvortrup & Michael Aae (1993). *Magtens mænd. En bog om Tamil-sagen*. København: Spektrum.
- Hall, Peter A. & Rosemary C.R. Taylor (1996). „Political Science and the Three New Institutionalisms“. *Political Studies*, XLIV: 936-957.
- Hansen, Holger (1985). *Folketingets stående udvalg*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen, Holger (2002). „Folketingets problem“. *Juristen*, 84: 237-247.
- Hegeland, Hans & Ingvar Mattson (1996). „To Have a Voice in the Matter: A Comparative Study of the Swedish and Danish European Committees“. *The Journal of Legislative Studies*, 2, 3: 198-215.
- Hegeland, Hans (2002). „Den europæiske union og den nye nordiske parlamentarisme“, pp. 108-132 i Thomas Pedersen (red.). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hix, Simon (1999). *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave.
- Holzhaecker, Ronald (2002). „Nationale parlamenter i Den Europæiske Union. En model til komparativ vurdering af demokratiske kontrolbeføjelser“, pp.

- 83-107 i Thomas Pedersen (red.). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jacobsen, Judy (2001). *Europaudvalget – et særligt udvalg*. København: Institut for Statskundskab (upubliceret specialeafhandling).
- Jacobsson, Bengt (2001). „Relationer till den politiska ledningen“, pp. 217-237 i Bengt Jacobsson, Per Læg Reid & Ove K. Pedersen (red.). *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jacobsson, Bengt, Per Læg Reid & Ove K. Pedersen (2001a). „Europeiseringen och de nordiska statsförvaltningarna“, pp. 11-41 i Bengt Jacobsson, Per Læg Reid & Ove K. Pedersen (red.). *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jacobsson, Bengt, Per Læg Reid & Ove K. Pedersen (2001b). „Ulike vejer til Europa“, pp. 239-276 i Bengt Jacobsson, Per Læg Reid & Ove K. Pedersen (red.). *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Henrik (1995). *Arenaer eller aktører? En analyse af Folketingets stående udvalg*. København: Samfundslitteratur.
- Jensen, Henrik (2002). *Partigrupperne i Folketinget*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Jørgen Albæk (1996). “Prior Parliamentary Consent to Danish EU Policies“, pp. 39-48 i Eivind Smith (ed.). *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. London/The Hague/Boston: Kluwer Law International.
- Jensen, Jørgen Albæk (2001). „Folketinget og udenrigspolitikken“, pp. 117-146 i Gorm Toftegaard Nielsen (red.). *Parlamentarismen – hvem tog magten?* Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jensen, Torben K. (1995). „Partierne, Europaudvalget og europæiseringen“. *Politica*, 27, 4: 464-479.
- Krehbiel, Keith (1992). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Lakatos, Imre (1970). „Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes“, pp. 91-196 i Imre Lakatos & Alan Musgrave (eds.). *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Larsen, Alex Frank (1992). *Komplot mod folkestyret*. Vallensbæk Strand: Forlaget Gonzo.
- Larsen, Emil K. (2002). *Skeptical voters and enthusiastic parties? A macro analysis of the Danish parties’ (un)representativeness in the EU question*. København: Institut for Statskundskab (upubliceret specialeafhandling).

- Laursen, Finn (1995). „Parliamentary Bodies Specializing in European Union Affairs: Denmark and the Europe Committee of the *Folketing*“, pp. 43-60 i Finn Laursen & Spyros A. Pappas (eds.). *The Changing Role of Parliaments in the European Union*. Maastricht: European Institute of Public Administration/Institut européen d'administration publique.
- Laursen, Finn (2001). „The Danish Folketing and its European Affairs Committee: Strong Players in the National Policy Cycle“, pp. 99-115 i Andreas Maurer & Wolfgang Wessels (eds.). *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Mouritzen, Hans (1997). *External Danger and Democracy – Old Nordic Lessons and New European Challenges*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Mouritzen, Hans (2003). „Danske strategier og magten over transnationaliseringen“, pp. 170-241 i Hans Mouritzen (red.). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mouritzen, Hans (2003a). „Sammenfatning, perspektivering og reform“, pp. 242-274 i Hans Mouritzen (red.). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Møller, Lone Boelt & Jacob G. Nielsen (2001). *De nationale parlamenter og europæisk integration – et komparativt studie af EU-beslutningsprocessen i det danske, svenske og finske parlament*. Århus: Institut for Statskundskab (upubliceret specialeafhandling).
- Nedergaard, Peter (2000). *Organiseringen af den europæiske union. Bureaucrater i beslutningsprocessen: EU-forvaltningens effektivitet og legitimitet*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Nedergaard, Peter (2002). „Argumentationslogik og Europaudvalgets demokratiske kontrol med EU-politikken“. *Økonomi & Politik*, 75, 3: 57-66.
- Pedersen, Ove K. (2001). „Interesseorganisationer og europæisk integration“, pp. 191-216 i Bengt Jacobsson, Per Lægread & Ove K. Pedersen (red.). *Europa veje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Pedersen, Ove K. (2002). „Den danske forvaltning af Europa“, pp. 143-190 i Ove K. Pedersen (red.). *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Peters, B. Guy (1996). „Political Institutions, Old and New“, pp. 205-220 i Robert E. Goodin & Hans-Dieter Klingemann (eds.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. Guy (1999). *Institutional Theory in Political Science. The „New Institutionalism“*. London/New York: Continuum.

- Raunio, Tapio & Matti Wiberg (2000). „Parliaments' Adaption to the European Union“, pp. 344-364 i Peter Esaiasson & Knut Heidar. *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.
- Raunio, Tapio & Simon Hix (2000). „Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government“. *West European Politics*, 23, 4: 142-168 (Special Issue on Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems (eds.): Klaus H. Goetz & Simon Hix).
- Rasmussen, Hjalte (1999). „Folketing, EF/EU og grundlovens § 20“, pp. 371-412 i Ole Stig Andersen, Erik Damgaard, Claus Dethlefsen, Klavs Gravesen, Niels Eilschou Holm, Henrik Jensen, Tim Knudsen, Sysette Vinding Kruse, Peer Lorenzen, Lars Adam Rehof, Karen Siune, Palle Svensson, Ditlev Tamm & Henrik Zahle (red.). *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium.
- Riis, Peter (2002). „Europaudvalget – parlamentarisk kontrol og demokratiske dilemmaer“, pp. 133-144 i Thomas Pedersen (red.). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Riis, Peter & David Munis Zepernick (2001). „EU: En udfordring til dansk politik“. *Politica*, 33, 3: 287-309.
- Rothstein, Bo (1996). „Political Institutions: An Overview“, pp. 133-166 i Robert E. Goodin & Hans-Dieter Klingemann (eds.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Sidenius, Niels Chr., Bjørn Einersen & Jens Adser Sørensen (1997). „The European Affairs Committee and Danish European Union Politics“, pp. 9-28 i Matti Wiberg. *Trying to Make Democracy Work. Nordic Parliaments and the European Union*. Stockholm/Södertälje: The Bank of Sweden Tercentenary Foundation/Gidlunds Förlag.
- Sinclair, Barbara (1995). *Legislators, Leaders and Lawmaking. The U.S. House of Representatives in the Postreform Era*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Sousa, Maja Møller (2002). „Den danske EU-beslutningsproces – dekolpling af den parlamentariske kontrol?“. *Politologiske Studier*, 5, 4: 39-49.
- Strahan, Randall (1990). *New Ways and Means. Reform and Change in a Congressional Committee*. Chapel Hill/London: The University of North Carolina Press.
- Strom, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Årbog & Registre (diverse årgange). *Folketingstidende, Årbog & Registre*. København: Folketinget.

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. 15. DECEMBER 2003

B Ø G E R

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Tøgeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Tøgeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige – om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Niels Nørgaard Kristensen (2003). *Billeder af magten – Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Signild Vallgård (2003). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Palle Svensson (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pallesen (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mogens Rüdiger (2003). *Statens synlige hånd. Om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Henrik Jensen (2003). *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

S K R I F T E R

Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.

Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.

Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.

Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Tøgeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.

Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.

Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.

Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.

Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.

Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Tøgeby (2002). *Ekspertes i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.

Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.

Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.

Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.

Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.

Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.

Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.

Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.

- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djæficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation*. Århus: Magtudredningen.
- Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*. Århus: Magtudredningen.
- Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? – om intern regulering i staten*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*. Århus: Magtudredningen.
- Birte Siim (2003). *Medborgerskabets udfordringer – belyst ved etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*. Århus: Magtudredningen.
- Anette Borchorst (2003). *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901-2002*. Århus: Magtudredningen.

www.magtudredningen.dk