POLITIKBEGREBET OG DEN POLITISKE PROCES

- demokratiske problemer i den danske EU-beslutningsproces

Paper til Ph.D.-kursus SP04: Institutionel forandring, demokrati og internationalisering.
d. 28. - 30. april 1997

af Lotte Faurbæk, COS

1. Indledning.

Debatten om demokratiproblemer i EU har kørt i mange år efterhånden og i mange forskellige sammenhænge. Der er blevet talt om "demokratisk underskud", "elitedannelse", "lukkethed" og "uigennemskuelighed" i forbindelse med EU. Det er ligefrem blevet en dansk mærkesag på højpolitisk niveau at arbejde for åbenhed og demokrati i EU, og den danske EU-beslutningsproces har været til diskussion bl.a. i forbindelse med magtudredningsdebatten, hvor fokus særligt har været på spørgsmålet om Folketingets muligheder for demokratisk kontrol via Europaudvalget. Løsningsmulighederne har traditionelt koncentreret sig om at styrke de folkevalgte organer i EU - særligt Europaparlamentet på bekostning af Ministerrådet og Kommissionen. Med hensyn til den danske EU-beslutningsproces har mange talt for at styrke Folketingets Europaudvalg ved eksempelvis at inddrage det tidligere i den politiske proces, øge informationen til de folkevalgte og sikre øget administrativ støtte til Europaudvalgets medlemmer gennem øgede ressourcer til sekretariatet - alt sammen for at styrke den demokratiske kontrol med EU-beslutningsprocessen og styrke Folketingets rolle i den politiske proces.

Jeg mener imidlertid, at debatten til tider har haft karakter af en skræmmekampagne, hvor spørgsmålet om, hvordan den politiske proces egentlig foregår, og hvad det er for nogle problemer vi i den forbindelse står overfor, når det handler om EU på nationalt og transnationalt niveau, måske er druknet lidt i billedet af EU, som dette store lukkede system "nede i Bruxelles". Formålet med dette paper er at diskutere nogle problemstillinger omkring politikbegrebet og den politiske proces i forbindelse med den danske nationale EU-beslutningsproces indenfor den sociale dimension, det vil sige den måde vi i Danmark udvikler og koordinerer EU-politik på indenfor transnational social- og arbejdsmarkedspolitik. Jeg tager udgangspunkt i en traditionel opfattelse af politikbegrebet og den politiske proces, som eksemplificeret ved den parlamentariske styringskæde og de principper og faseinddelinger, som den bygger på, for derefter at undersøge EU-beslutningsprocessen i et konkret tilfælde indenfor den sociale dimension. Det er min påstand, at der er etableret en betydelig afstand mellem en traditionel opfattelse af en politisk proces og den konkrete politiske proces, som jeg har studeret, og at politikbegrebet som en konsekvens af denne afstand er anderledes end forudsat i en traditionel opfattelse af den politiske proces, og at dette måske peger på nogle andre problemer og udfordringer end demokratidebatten omkring EU som oftest tematiserer.[1] Men før jeg begynder denne diskussion skal vi have en historie om et regeringssvar på en Grønbog om europæisk socialpolitik, som skulle gå så grueligt meget igennem før det blev sendt til Kommissionen.

2. Historien om Grønbogen eller "Det var en kold november eftermiddag..."

I november 1992 er der møde i ETUC's[2] social policy committee, den arbejdsgruppe under ETUC, som beskæftiger sig med den europæiske social- og arbejdsmarkedspolitik. Denne dag er der inviteret en embedsmand fra den nyudnævnte social- og arbejdsmarkedskommissær Pagraig Flynn's kabinet. O'Sullivan, som embedsmanden hedder, skal fortælle om den kommende udvikling indenfor det social- og arbejdsmarkedspolitiske område i EU. Socialpagten[3] er kørt uhjælpeligt fast i Ministerrådet, og frustrationerne har bredt sig blandt de involverede parter.

---

[1] Vigtige undtagelser er bl.a. **Pedersen, O. K. et al.** *"Demokratiets lette Tilstand"* Spektrum 1994 og **Pedersen, T. B.** *"Demokratiproblemer i danske EU-beslutningsprocesser"* COS-forskningsrapport 12/94.

[2] European Trade Union Confederation.

[3] Fællesskabspagten om Arbejdstagernes Grundlæggende Arbejdsmarkedsmæssige og Sociale Rettigheder fra 1989.

Flynn's oplæg indebærer en helt ny tilgang til området. Nu skal man holde igen med direktivudviklingen for en tid og istedet iværksætte en omfattende høring af alle interesserede parter om de overordnede rammer for den europæiske social- og arbejdsmarkedspolitik. O'Sullivans forklaringer falder i god jord på mødet i ETUC, også blandt de danske repræsentanter for LO, FTF og AC.

Nogenlunde samtidig modtager DA samme information fra deres kontor i Bruxelles og deres transnationale organisation UNICE[4], og heller ikke DA er ugunstigt stemt. Den 29. april 1993 modtager den danske regering en officiel anmodning fra Padraig Flynn om et bidrag til udarbejdelsen af en Grønbog. Der udformes to foreløbige svar: Ét fra Arbejdsministeriet og ét fra Socialministeriet. Dette bliver starten på den koordineringsproces, der handler om Grønbogen. Det er samtidig starten på en voldsom konflikt mellem Socialministeriet på den ene side og Arbejdsministeriet og arbejdsmarkedets parter på den anden.

Arbejdsministeriet udarbejder et kort svar til kommissær Flynn i juni 1993. Det er blot en kort tilkendegivelse af, at man er positivt stemt overfor denne høringsproces, og at man ser frem til en konstruktiv debat. Arbejdsløsheden fremhæves som det alvorligste problem i Europa, subsidiaritetsprincippet understreges og parternes indflydelse indenfor dette område betones.[5] Der foregår ikke nogen koordinering af dette svar med andre institutioner. I Socialministeriet undersøger man hvilke idéer, der er i "huset" om udviklingen af den europæiske social- og arbejdsmarkedspolitik og på denne baggrund udarbejdes et svar til kommissæren. Heller ikke her bliver der koordineret med andre institutioner. Der er udbredt forbløffelse blandt de øvrige aktører over, at Socialministeriet involverer sig i denne sag.

Arbejdsmarkedets parter begynder at diskutere Grønbogen i forbindelse med det første udkast i begyndelsen af 1993. Der afholdes en slags studiekredsmøder mellem LO, FTF, AC og DA, som er startet i begyndelsen af 1992. Meningen er, at parterne får lejlighed til at prøve nogle holdninger af på hinanden. Man mødes over en kop kaffe. Der er ingen dagsorden eller referat. Der bliver ikke truffet nogle beslutninger. Man diskuterer og udveksler synspunkter, og får en fornemmelse af, hvor langt de andre vil være villige til at gå. Det er vigtigt med en vis enighed mellem parterne på nationalt plan, så man ikke skal skændes for åbent tæppe.

Der er tæt kontakt mellem arbejdsmarkedets parter og Arbejdsministeriet. Aktørerne mødes til et lille kaffemøde og udveksler holdninger, parterne ringer til formanden for EU-specialudvalget, og formanden ringer for at høre parternes holdninger på bestemte punkter. Der bliver spist frokoster sammen, der bliver holdt små møder med enkelte eller flere parter af gangen. Der afholdes "hulemøder" mellem Arbejdsministeriet og dets vigtigste samarbejdspartnere (LO, DA, FTF, AC og KL); der er kun nogen gange en dagsorden, og der tages aldrig referat. Det drejer sig om at have "ro på bagsmækken", når man forhandler EU-politik i Danmark. Det er vigtigt at de værste "hurdler" overvindes inden specialudvalgsmødet, så man ikke skal sidde og skændes i det forum.

Arbejdsministeriet indleder d. 22. december 1993 en skriftlig høringsrunde af de institutioner, der er repræsenteret i Specialudvalget, for at indhente holdninger fra alle involverede parter. På den baggrund udarbejder Arbejdsministeriet et skriftligt referat af de indkomne svar, som udsendes som bilag til EU-specialudvalgsmødet.

[4] Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe.
[5] **Arbejdsministeriet** *"Brev til Kommissær Padraig Flynn"* d. 23. juni 1993.

I Socialministeriet udarbejder man nu et mere formelt oplæg på basis af det første korte svar, hvor en lang række organisationer får lejlighed til at udtale sig om Grønbogen.[6] Man føler imidlertid i Socialministeriet, at det er minimalt, hvad man kan bruge fra disse svar, som er meget specifikt rettet mod enkelte delområder og enkeltsager i Grønbogen. Dette oplæg er den direkte årsag til den eneste manifesterede konflikt i forløbet om Grønbogen.

Arbejdsmarkedets parter fælder en hård dom over Socialministeriets oplæg. Reaktionerne spænder fra "meget ambitiøst" over "torskedumt" til "sindsoprivende udueligt" og "dybt ubegavet". I Socialministeriet mener man, at de der ville misforstå det, også gjorde det. Arbejdsmarkedets parter mener, at Socialministeriet tror, at de bare kan lytte til parternes synspunkter og så i øvrigt gøre og skrive, hvad der passer dem. Sådan kan man ikke ustraffet behandle arbejdsmarkedets parter, forlyder det, men det er muligt, at man kan behandle andre aktører sådan.[7] Socialministeriets oplæg indeholder udtalelser om, at man vil arbejde for gennemførelsen af et universelt socialt system i Europa. Arbejdsmarkedets parter tolker dette som et socialt system for alle i Europa, som omhandler alt (dagpenge, bistandshjælp, social sikring, pensioner o.s.v.). Socialministeriet bruger desuden begrebet "konvergens" om socialpolitikken, hvilket er overordentligt kontroversielt i dansk EU-politik.

Nogle af parterne mener, at oplægget var skrevet i Eurojargon, og kunne misforstås i den retning, at den danske regering gik ind for EU-indblanding i den nationale socialpolitik. Ikke alle er sikre på, at Socialministeriet rent faktisk ville gå så langt, som de gav udtryk for i oplægget, og at der var forskel på, hvad de mente, de skrev og det, de skrev. Andre aktører mener, at hele miseren kom af, at Socialministeriet muligvis længe har haft ambitioner om at komme med på den europæiske bane. Socialministeriet har en social attaché, som tager med til møder i Rådets arbejdsgrupper. Så drikker de måske kaffe med dem i Kommissionen, som ønsker mere socialpolitik på EU-niveau, og så bliver de påvirket af det. På den måde kan den internationale afdeling i Socialministeriet komme til at "leve sit eget liv", hvis den ikke bliver kontrolleret.

Socialministeriets oplæg diskuteres på adskillige hulemøder, og det ender hos pressen. I marts 1994, før specialudvalgsmødet, bringer Det Fri Aktuelt nogle forsideartikler om Socialministeriets holdning til den europæiske social- og arbejdsmarkedspolitik, hvor udsagnene fra oplægget gentages med korte mellemrum af to forskellige socialministre. Dette medfører, at LO føler sig nødsaget til at reagere hårdt, og skarpt tage afstand fra Socialministeriets udmeldinger.

Der er i vid udstrækning skabt konsensus om Grønbogssvaret inden specialudvalgsmødet afholdes. Mødet bliver forvandlet til et paradenummer, hvor hovedaktørerne retter sproglige formuleringer og "offentligt" langer ud efter Socialministeriet. Der foregår en regulær afklapsning af Socialministeriet på specialudvalgsmødet d. 6. april 1994. Formanden konkluderer, at mødet **"..må give anledning til overvejelser i Socialministeriet om den endelige holdning på dette område."**[8]

Socialministeriet vælger at holde lav profil. De mener helt klart, at de er blevet misforstået, og at der er tale om "en storm i et glas vand". De formuleringer, der overlever i regeringens endelige svar på Grønbogen er meget beskedne. Oplægget er renset for ethvert spor af national konflikt. Socialministeriet mener, at de måtte give køb på deres holdninger i Grønbogsdebatten på grund af den megen ballade. Det

[6] Der er tale om mindst 38 organisationer af forskellig type, heriblandt en del NGO'er, enkelte store kommuner og enkelte faglige organisationer.
[7] Eksemplet var her De Samvirkende Pensionistforeninger.
[8] **Arbejdsministeriet** *"Korrigeret referat af møde i EF-Specialudvalget onsdag den 6. april 1994."* M.159.rev. s. 16.

var nødvendigt for ikke at skade ministeren yderligere. Nu drejer det sig om at "klæde ministeren ordentligt på" til de efterfølgende spørgsmål i Folketingets Europaudvalg, hvor Socialministeren kaldes i samråd (på arbejdsmarkedets parters opfordring). Der har aldrig været nogen tvivl om fra Socialministeriets side, at socialpolitik skal forblive et nationalt anliggende, men derfor kan man jo godt diskutere det på europæisk plan, hvis blot man fastholder subsidiaritetsprincippet.

I den videre proces bliver Socialministeriet inddraget mere direkte i formuleringen af regeringens svar på Hvidbogen. De skriver faktisk deres bidrag i samarbejde med Arbejdsministeriet. De er med til et hulemøde om hvidbogen, hvor de får lejlighed til direkte at høre arbejdsmarkedets parters holdninger til oplægget. Det er Socialministeriets opfattelse, at deres samarbejde med Arbejdsministeriet er blevet meget forbedret i løbet af perioden. Nu kender de også hinanden bedre personligt, og det er meget gavnligt i forhandlingsprocessen. Arbejdsmarkedets parter anser imidlertid Socialministeriet for at være en ubetydelig aktør, som ikke forstår ret meget af, hvad der foregår. Socialministeriet blev banket på plads, og aktørernes placering i processen konsolideret. Hermed slutter historien om Grønbogen. Jeg vil senere vende tilbage til denne historie på en lidt mere analytisk måde.

3. Traditionelle opfattelser af den politiske proces.

Hvad er den traditionelle opfattelse af en politisk proces? Jeg har valgt at tage udgangspunkt i den parlamentariske styringskæde, som et udtryk for den traditionelle opfattelse af den danske styreform baseret på den forfatningsmæssige tredeling af magten og den traditionelle opfattelse af, hvordan en demokratisk politisk proces foregår, fordi det ofte er den, der bliver refereret til i forfatnings- og forvaltningsretlig litteratur.[9]

Den parlamentariske styringskæde viser et billede af et samfund, hvor magten udgår fra det suveræne folk, som gennem valg af repræsentanter lægger den i hænderne på parlamentet, som har til opgave at definere, hvad der er samfundets ønsker og vilje. Ud af parlamentet vælges en regering, som ikke har et flertal imod sig, og som udgør den øverste myndighed for den udøvende magt - forvaltningen. Politiske beslutninger træffes med flertal af Parlamentet, og sendes til udførelse hos forvaltningen, hvor det administrative apparat forventes lydigt at implementere beslutningerne overfor befolkningen.

Den parlamentariske styringskæde består altså af flere led, som etablerer forholdet mellem folket og staten. Det første led er forholdet mellem **folkets suverænitet og parlamentet**. Der er tale om et folkestyre; statsmagten skal tilkomme folket i form af borgere med ukrænkelige individuelle rettigheder, og ideelt set må alle Folketingets beslutninger i sidste instans kunne føres tilbage til borgernes tilslutning. Dette kan man kalde suverænitetsidealet. Det andet led er forholdet mellem **parlamentet og regeringen**. Dette forhold hviler på den grundopfattelse, at borgerne accepterer, at den trinhøjere magt udøves af Folketinget og regeringen, som dannes gennem Folketinget, og ikke må have et flertal imod sig. Dette kan man kalde parlamentarismeidealet. Det tredje led er forholdet mellem **minister og forvaltning**. Ideelt set udøver ministre og regering den udøvende magt over enhver forvaltningsmyndighed under politisk ansvar overfor Folketinget og retligt ansvar overfor domstolene. Dette kan man kalde ministerstyreidealet. Det fjerde og sidste led er forholdet mellem **forvaltning og borger**. Ideelt set udøver forvaltning og embedsmænd den udøvende magt overfor borgerne under retligt ansvar overfor domstolene, således at

[9] Se f.eks. **Zahle, H.** *"Dansk Forfatningsret 1, Institutioner og regulering"*, Christian Ejlers' Forlag 1989, **Bogason, P.** *"Forvaltning og Stat"*, Systime 1992 og **Olsen, J. P. (ed.)** *"Politisk Organisering"*, Universitetforlaget, Oslo 1978.

borgerne garanteres mod ukorrekt og vilkårlig magtudøvelse. Dette kan kaldes lovstyreidealet, og sikrer tillige at borgeren kan forudse konsekvenserne af deres handlinger. Ringen er således sluttet.

Dette er den forfatningsmæssigt korrekte måde, hvorpå en politisk proces skal foregå, der etableres en retlig sammenhæng mellem de forskellige institutioner og den lovgivende og udøvende magt adskilles. Politiske beslutninger træffes af Folketinget, hvorefter det overlades til forvaltningen at udføre disse på basis af lov og ret. Forvaltningen defineres altså i den parlamentariske styringskæde som apolitisk, og det politiske centrum ligger i Folketinget. Disse idealer går igen i den formelle EU-beslutningsproces, selvom denne adskiller sig fra den nationale beslutningsproces på en række områder.

EU-beslutningsprocessen fremstilles ofte således[10]: Den politiske proces kan inddeles i en Kommissions-/forberedelsesfase og en Råds-/beslutningsfase. Processen tager sin begyndelse ved at Kommissionen, som har den formelle initiativret, forbereder et forslag til en retsakt. I Danmark sender ressortministeriet en delegation af embedsmænd til Kommissionens ekspertgrupper på området, hvorefter sagen indstilles til EU-specialudvalget[11] i fagministeriet. Herefter sender Kommissionen forslaget til Rådets arbejdsgrupper, og hermed starter beslutningsfasen. Sagen behandles igen i EU-specialudvalget i det danske fagministerium, hvorefter der sendes en delegation af embedsmænd til Rådets arbejdsgrupper. Det er nu de egentlige politiske forhandlinger, som skal lede til den endelige beslutning i Rådet, finder sted. EU-specialudvalget sender sin indstilling til EU-udvalget[12] i Danmark. Her bliver sagerne koordineret i forhold til om de er politisk kontroversielle og derfor kræver behandling af Folketingets Europaudvalg, eller om de kan afgøres på specialudvalgsniveau. Alle sager med kontroversielt politisk indhold indstilles til Regeringens Udenrigspolitiske udvalg, som er det første (og næstsidste) niveau i den danske EU-beslutningsproces, hvor politikere inddrages. Her fastlægges den generelle danske holdning til sagen, og der formuleres et oplæg til forhandlingsmandat, som indstilles til Folketingets Europaudvalg, hvor der efterfølgende gives tilslutning til et forhandlingsmandat til den relevante fagminister, hvis der ikke er flertal imod det. Europaudvalget kan således enten acceptere forhandlingsmandatet eller pålægge ministeren et nyt. Herefter er den danske EU-beslutningsproces slut, og der sendes ordrer nedad i systemet og til Udenrigsministeriet, som koordinerer ordrer og instrukser til den danske repræsentant i COREPER 1 eller 2 og til ministeren i Ministerrådet. Når Ministerrådet har truffet en beslutning, vil den beordre Kommissionen til at igangsætte implementeringen af beslutningen.

På denne måde, bliver der fremstillet et billede af en fremadskridende proces, hvor forskellige aktører har forskellige roller i de forskellige faser af processen. De politiske niveauer udstikker retningslinierne og giver ordrer til de lavere niveauer i processen, for til sidst at træffe de endelige beslutninger i beslutningsfasen, de øvrige ikke-politiske niveauer indgår udelukkende for at forberede politikerne, og de har kun indstillingsret. Forvaltningen opfattes som apolitisk og det politiske centrum ligger hos politikerne

[10] Se f.eks. **Christensen, J. Grønnegaard, Germer, Peter og Pedersen, Thomas** *"Åbenhed, Offentlighed og Deltagelse i den danske EU-beslutningsproces"* Rapport til brug for Rådet for Europæisk Politiks høring den 18. april 1994 i Landstingssalen på Christiansborg.

[11] EU-Specialudvalgene er det nederste led i den danske EU-beslutningsproces. De er tværministerielle og består af embedsmænd og eksperter fra forskellige ministerier og private organisationer. Der er et antal faste medlemmer (i udvalget for Arbejdsmarkedet og Sociale forhold 16) og et antal medlemmer, som kan indkaldes ad hoc (i førnævnte udvalg 9, nogle af disse har næsten opnået permanent status).

[12] EU-udvalget er placeret i Udenrigsministeriet, og er det øverste embedsmandsudvalg. Det består af topembedsmænd fra de berørte ministerier, og dets opgave er at sortere sagerne efter politisk "modenhed" og ekspedere dem videre i systemet.

i regeringen og Folketinget. Der er således fastlagt ganske bestemte roller, kompetencer og faser i den europæiske beslutningsproces, som giver indtryk af en kontinuerligt fremadskridende politisk proces.

Jeg vil her udelukkende koncentrere mig om den danske del af EU-beslutningsprocessen. Denne er bygget op om principperne om centralisering/decentralisering og konsensus. Centraliseringen sikres af Udenrigsministeriets overordnede koordinerende rolle og ansvar for EU-politikkens tilrettelæggelse og gennemførelse. Det indbærer eksempelvis, at Udenrigsministeriet er repræsenteret i samtlige EU-specialudvalg, og at de to næste led i den danske EU-beslutningsproces (EU-udvalget og Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg) befinder sig indenfor Udenrigsministeriets ressort. Decentraliseringen sikres ved at inddrage fagministrene på et meget tidligt tidspunkt i processen, idet de har ansvaret for alle EU-relaterede sager indenfor ressorten, og fagministeriet har formandskabet i de enkelte EU-specialudvalg. Således gælder ministerstyreprincippet og ministeransvarligheden såvel i den nationale beslutningsproces som i den danske EU-beslutningsproces. Konsensus sikres ved, at der på alle led i beslutningsprocessen samarbejdes mellem de berørte ministerier og interesseorganisationer (på det laveste niveau) indenfor et sagsområde, således at der tidligt i processen fastlægges et dansk standpunkt, der tager hensyn til alle interesser og synspunkter.

Den danske EU-beslutningsproces bygger altså dels på principperne i den parlamentariske styringskæde, dels på de ovenfor nævnte principper (centralisering, decentralisering og konsensus) og dels på regeringsprærogativet i Grundlovens paragraf 19, stk. 1, som siger, at *"Kongen handler på Rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden Folketingets samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til vis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller i øvrigt er af større betydning. Ejheller kan Kongen uden Folketingets samtykke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst som er indgået med Folketingets samtykke."* Det har betydet, at den danske EU-politik formelt set overvejende er et regeringsanliggende, men det har samtidig betydet oprettelsen af Folketingets Europaudvalg, som kontrolinstitution overfor regeringen. Folketingets Europaudvalg har gennem sine beretninger i årenes løb tiltaget sig en betydelig magt, således at udvalgets rolle idag som ovenfor nævnt er at afgive mandat til den minister, der skal handle på Danmarks vegne i Ministerrådet. Som sådan har udvalget en særstatus i forhold til Folketingets øvrige stående udvalg. Faktisk kan man sige, at udvalget næsten har status af et lukket mini-folketing i Folketinget. Det er den almindelige opfattelse i litteraturen om den danske EU-beslutningsproces, at 80-90 % af EU-sagerne afgøres på EU-specialudvalgsniveau. Det understreges i den forbindelse, at dette skyldes de fleste direktivforslags meget tekniske karakter. Dette underbygges tillige af EU-udvalgets og Regeringens Udenrigspolitiske Udvalgs rolle, som sorteringsmekanisme i forhold til spørgsmålet om politisk indhold. Der etableres implicit en sondring i den danske EU-beslutningsproces mellem hvad der er politisk, og som derfor kræver politisk stillingtagen og behandling af politikere, og hvad der er teknisk (og dermed apolitisk), og som derfor kræver behandling af eksperter og embedsmænd. Dette udmønter sig bl.a. i, at dagsordenen i Folketingets Europaudvalg er inddelt i A- og B-punkter alt efter sagernes karakter.

Den parlamentariske styringskæde og den formelle EU-beslutningsproces bygger altså begge på de samme grundlæggende principper om magtadskillelse og definitionen af den apolitiske forvaltning og Folketinget som centrum for politikudviklingen. Der etableres i de to fremstillinger en faseinddeling af den politiske proces. Den første fase er den forberedende fase, hvor lovforslag eller direktivforslag forberedes og gøres klar til beslutning. Den foregår dels i den apolitiske forvaltning, med embedsmændene som de vigtige aktører, og dels i Folketingets udvalg. Derefter følger beslutningsfasen, som foregår i Folketinget (eller i regeringens udenrigspolitiske udvalg og Folketingets Europaudvalg), hvor folkets repræsentanter - politi-

kerne - træffer politiske beslutninger (eller afgiver mandater). Til sidst (efter endt Folketings- eller Ministerrådsbehandling) sendes de politiske beslutninger (love og direktiver) tilbage til forvaltningen, hvor de implementeres i forhold til borgerne under ministerens retlige og politiske ansvar.

I det efterfølgende afsnit skal vi vende tilbage til den indledende historie og se nærmere på, hvad der er karakteristisk for politikdannelsesprocessen i et konkret tilfælde om regeringssvaret til Grønbogen om europæisk socialpolitik.

4. Den danske EU-beslutningsproces og Grønbogen.

Det er ikke sådan, at den formelle struktur er fuldstændig uden betydning i den danske EU-beslutningsproces. Den formelle struktur eksisterer og benyttes hele tiden, men den udbygges med forskellige "lag" af, hvad man kunne kalde, "reel" koordineringsproces, således at den danske EU-koordineringsproces bliver et langt mere komplekst system, end man umiddelbart får indtryk af ved udelukkende at fokusere på den formelle beslutningsproces. For overblikkets skyld, vil jeg indledningsvis lave en kort forløbsbeskrivelse (bygget over den indledende historie), som kan opfattes som et "skelet" eller en slags grundkonstruktion:

November 1992	Dansk fagbevægelse og arbejdsgiverforening hører første gang om forberedelserne af Grønbogen fra Kommissionen.
29. april 1993	Den danske regering modtager en officiel opfordring fra Padraig Flynn om bidrag til Grønbogen.
Juni 1993	Arbejdsministeriet og Socialministeriet svarer kortfattet på opfordringen.
17. november 1993	Grønbogen om Europæisk Socialpolitik præsenteres af Kommissionen og sendes til høring i medlemslandene med høringsfristen 31. marts 1994.
22. december 1993	Grønbogen sendes til skriftlig høring blandt medlemmerne af Arbejdsministeriets specialudvalg.
25. marts 1994	Arbejdsministeriet udsender et udkast til regeringssvaret til medlemmerne af Specialudvalget. Udkastet indeholder på dette tidspunkt Socialministeriets svar.
6. april 1994	Grønbogssvaret behandles i EU-Specialudvalget. Efterfølgende omskrives afsnittet om socialpolitik.
12. april 1994	Det endelige Grønbogssvar behandles i EU-Udvalget.
14. april 1994	Det endelige Grønbogssvar godkendes i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg.
15. april 1994	Det endelige Grønbogssvar sendes til orientering i Folketingets Europaudvalg og til Kommissionen.

27. juli 1994 Kommissionen præsenterer Hvidbogen om Europæisk Social- og Arbejdsmarkedspolitik.

Arbejdsministeriet og Socialministeriet får det meste af deres information fra deres attachéer i Rådets arbejdsgrupper (Socialgruppen). Attachéerne er danske embedsmænd, som skal forberede direktivforslag eller i dette tilfælde Grønbogsoplægget fra Kommissionen til behandling i Ministerrådet. Attachéerne modtager instruktioner fra deres respektive ministerier, om hvad de skal mene om de forskellige forslag, og hvor langt man er nået i den danske beslutningsproces. Fra Rådets arbejdsgrupper er der for så vidt fri adgang til Kommissionen, fordi Kommissionens embedsmænd ofte vil være til stede under møderne i arbejdsgrupperne. Grønbogen blev behandlet flere gange i Socialgruppen, og det er blandt andet herfra, at ministerierne fik et klart indblik i de andre landes positioner.

Fagbevægelsen (LO, FTF og AC) starter deres koordineringsproces med formøder inden møderne i ETUC. Aktørerne giver udtryk for, at det er meget vigtigt, at dansk fagbevægelse fremstår samlet overfor de øvrige medlemmer. Derfor vil man aldrig opleve, at dansk fagbevægelse er uenige i europæisk sammenhæng, for så er indflydelsesmulighederne minimale. LO, FTF og AC har i fællesskab udviklet et forslag til en reguleringsmodel for det social- og arbejdsmarkedspolitiske område, og ladet en talsmand rejse rundt til de forskellige medlemmer af ETUC for at skabe sig allierede omkring bordet og udbrede forståelsen for den danske aftalemodel. Grønbogsoplægget blev hovedsageligt diskuteret i ETUC's social-politiske kommité, for at formulere ETUC's samlede svar til Kommissionen. Gennem ETUC har fagbevægelsen gode kontakter til Kommissionen og den socialdemokratiske gruppe i Europa-Parlamentet. Dansk fagbevægelse sidder desuden repræsenteret i ØSU[13], hvor der er direkte adgang til Kommissionen i og med, at Kommissionen har høringspligt i forhold til ØSU indenfor dette område. Aktørerne mener, at den meget omtalte "lukkethed" i EU ikke er reel. Det er altid muligt at få informationer fra Kommissionen; man mødes f.eks. i lufthavnen i Bruxelles og udveksler oplysninger og papirer med Kommissionens embedsmænd, UNICE og ETUC. Det er bl.a. derfor meget let for ETUC at finde ud af, hvad de andre lande mener om et forslag (selvom dette formelt set er fortrolige oplysninger), og hvori problemerne kan bestå.

DA og UNICE har på mange måder en næsten uadskillelig struktur, som gør det utrolig let for dem at koordinere en fælles holdning. DA har længe haft et selvstændigt kontor i Bruxelles, hvor de i Grønbogsprocessen har koordineret deres skriftlige høringssvar til Arbejdsministeriet med Niels Trampe ("Vor mand i Bruxelles"). Han er for øjeblikket "udlånt" til UNICE som leder af den social- og arbejdsmarkedspolitiske afdeling, hvor DA er repræsenteret i en underkommité (social affairs committee). På denne måde har koordineringsprocessen i Bruxelles nærmest "klubkarakter", hvor de samme mennesker indgår på forskellig vis fra sag til sag. Gennem UNICE har DA lettere adgang til Kommissionen. I Grønbogssagen har DA imidlertid haft direkte kontakt til Padraig Flynn's kabinet og Henning Christoffersens kabinet samt til Kommissionens DG V på grund af utilfredshed med afsnittet om arbejdsmarkedets parter.[14]

[13] Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

[14] En af aktørerne forklarer, at man må kende til de forskellige parters særinteresser. Hvis der er en uoverensstemmelse mellem Flynn's kabinet og DG V, kan UNICE blive bedt om at skrive et lille brev til støtte for f.eks. kabinettet, og det gør man så, hvis det er i UNICE's interesse. Den ene tjeneste er en anden værd. Et eksempel på en modtjeneste kunne være, at UNICE i en anden situation må gå ud og sige, at "kommissionen har været særdeles fremsynet i sit seneste initiativ på trods af vores skepsis..." eller noget lignende.

Alle disse kontakter til de forskellige europæiske institutioner foregår parallelt med den danske koordineringsproces, således at der opstår en meget kompleks situation, hvor personlige og rutiniserede kontakter spiller en afgørende rolle. Langt de fleste af kontakterne mellem aktørerne er uformelle, og der er ofte tale om frokoster, middage eller kaffemøder, telefonsamtaler og udvekslinger af halvfærdige dokumenter. Vennetjenester spiller også en vis rolle i processen, men det forudsætter et nært personligt forhold. Ved udveksling af tjenester er der oftest tale om, at man "skylder" hinanden noget til gengæld for indrømmelser.

I Grønbogsprocessen sker der en koordinering mellem LO, FTF og AC, hvor de udarbejder deres høringssvar til Arbejdsministeriet i fællesskab. Dette hænger tæt sammen med deres samarbejde på europæisk niveau, da LO, FTF og AC's samlede svar er en redegørelse for den reguleringsmodel, jeg omtalte ovenfor. Derudover sker der en koordinering mellem LO, FTF, AC og DA i studiekreds-sammenhæng, hvor der udveksles idéer og holdninger. Som jeg kort nævnte i den indledende historie er dette et forum, hvor arbejdsmarkedets parter kan prøve deres holdninger af på hinanden. Her kan parterne få en fornemmelse af, hvor langt de andre kan gå i forhandlingerne. Aktørerne giver udtryk for, at dette er en fast praksis, som startede i begyndelsen af 1992. Fordelen ved studiekredsmøderne er efter aktørernes opfattelse, at arbejdsmarkedets parter kan afstemme deres krav og få en fornemmelse af, hvor meget de kan regne med at få igennem. De fleste af aktørerne afviser, at der er tale om en egentlig koordinering; men man kan jo efterfølgende gå hjem og justere sit oplæg på baggrund af studiekredsmøderne, forlyder det.

Arbejdsmarkedets parter har desuden tæt kontakt til Arbejdsministeriet i koordineringsprocessen. Kontakterne er ofte telefoniske eller i form af små møder, det er ganske normal praksis. Det er god takt og tone, at hvis en af parterne har problemer med noget i Arbejdsministeriets oplæg til specialudvalget, og hvis de har tænkt sig at lave "ballade" omkring det på mødet, så skal man informere formanden for specialudvalget om det først. Arbejdsministeriet må i den forbindelse vurdere, om der eventuelt kan blive tale om indrømmelser på dette punkt, eller om der er tale om et specifikt ministerønske. I det sidste tilfælde kan arbejdsmarkedets parter overveje, om de kan leve med det, eller om det er så problematisk for dem, at de vil rejse debatten via politikerne i Folketingets Europaudvalg til den tid. Det er imidlertid sjældent, at denne mulighed benyttes som andet end en latent "trussel" eller "overtalelsesmekanisme". Arbejdsministeriet er ifølge parterne ikke interesseret i, at der er problemer længere oppe i systemet, og det ville efter sigende være meget mærkværdigt, hvis de valgte at sidde parternes holdninger overhørigt. Når parterne vil have indflydelse på Arbejdsministeriets oplæg, er det desuden vigtigt, at de prioriterer deres problemer. En af aktørerne giver udtryk for, at man ikke kan komme med en alenlang "ønskeliste", og så sige nej til det meste af det Arbejdsministeriet fremlægger. Når man først én gang har sagt, hvad man generelt er imod, så skal man ikke bare gentage dette om og om igen, for så gider ingen lytte til én mere. Så breder kedsomheden sig.[15]

Der holdes med jævne mellemrum møder mellem LO, FTF, AC, DA, KL og Arbejdsministeriet. Der er nogen gange en dagsorden, men der tages aldrig referat, og møderne eksisterer formelt set ikke. Disse møder kaldes hulemøder eller "Det uformelle partsmøde", og er et uhyre vigtigt element i koordi-neringsprocessen. Det er møder, der afholdes mellem specialudvalgsmøderne, altså ikke som egentlige formøder til disse, mellem Arbejdsministeriet og dets vigtigste forhandlingspartnere. Grønbogen blev dis-kuteret på flere af denne type møder. Det er ved disse møder, at arbejdsmarkedets parter finder ud af,

[15] Eksemplet var SALA, som man efter de øvrige parters mening overhovedet ikke behøver at spørge, for de er jo bare altid imod enhver form for EU-indblanding og regulering.

hvad Arbejdsministeriet skal skrive i sine oplæg, som de siger. Det er i dette forum, at de vigtigste problemer ryddes af vejen. Hulemøderne har eksisteret længe, men er efter aktørernes mening blevet endnu mere nødvendige med tiden, fordi specialudvalget er blevet så stort. Som en deltager siger: *"Der sidder jo Gud og hver mand og fætter og kusine; vi mødes jo snart i KB-hallen."*

I perioden 1991-92 skete der nogle strukturændringer i Arbejdsministeriet, som blandt andet indebar, at det internationale kontor blev nedlagt. Samtidig blev medlemskredsen i EU-Specialudvalget udvidet fra 9 institutioner til de nuværende 16 (plus 8 institutioner, som kan indkaldes ad hoc). Spredningen af EU-politikken i Arbejdsministeriet medførte, at der ikke var én central person, som havde ansvaret for processen. Konsekvensen blev, at Udenrigsministeriet overtog den styrende rolle på specialudvalgs-møderne, fordi Arbejdsministeriets holdning ofte var uafklaret. Der blev ikke holdt nogle hulemøder i denne periode, hvilket efter aktørernes mening betød, at koordineringsprocessen kørte meget dårligt. Man vidste ikke, hvor man skulle ringe hen, og hvem man skulle tale med. LO begyndte at "dyrke" Udenrigsministeriet mere end tidligere. Det er en generel holdning, at beslutningsprocessen fungerede meget dårligt i denne periode. Det skete imidlertid på et tidspunkt, hvor socialpagten var kørt fast, og der alligevel ikke skete så meget på EU-niveau indenfor social- og arbejdsmarkedspolitikken. Derfor var "skaderne" begrænsede. Det internationale kontor i Arbejdsministeriet blev oprettet igen, hvilket bragte stabilitet i processen, og hulemøderne blev genoptaget. Specialudvalget beholdt den udvidede medlemskreds, og dette er baggrunden for hulemødernes stigende betydning. Man kan efter aktørernes mening ikke bare møde op til et specialudvalgsmøde med "blankt papir og nyspidset blyant", så går der helt kludder i processen.

Socialministeriet har altid været repræsenteret i Arbejdsministeriets EU-Specialudvalg om Arbejds-markedet og sociale forhold, men de har efter parternes opfattelse praktisk taget aldrig deltaget aktivt i debatten. Det er ikke altid, at Socialministeriet sender en repræsentant til mødet, og det er ikke altid den samme repræsentant, der bliver sendt. Ofte har det været mange forskellige fuldmægtige fra ministeriet, der har siddet i EU-specialudvalget, og de har kun sjældent udtalt sig. Socialministeriet tilkendegiver selv, at de kun engagerer sig i debatterne på møderne, når de har en specifik sag på dagsordenen, det vil sige en sag, der omhandler egentlig socialpolitik i ressortmæssig forstand. Arbejdsmarkedets parter har stort set ingen kontakter til Socialministeriet, og anser dem ikke for at være en betydningsfuld aktør. De giver udtryk for, at de er gået lidt skævt af Socialministeriet, ihvertfald i de internationale afdelinger. Socialmini-steriet forstår tilsyneladende ikke rigtig, hvad LO og DA siger; det er som om, de taler forbi hinanden. Socialministeriet giver udtryk for, at de har fået lidt mere kontakt til arbejdsmarkedets parter i løbet af 1995. Ministeriet havde enkelte kontakter til Arbejdsministeriet i Grønbogssagen, men det er mit klare indtryk, at disse ikke var så omfattende, som arbejdsmarkedets parters kontakter til Arbejdsministeriet.

Efter mødet i EU-specialudvalget om Grønbogen d. 6. april 1994 blev regeringens svar justeret i overensstemmelse med Arbejdsministeriets og arbejdsmarkedets parters holdninger. Det betød i praksis en omskrivning og forkortelse af afsnittet om socialpolitik.

Officielt stopper arbejdsmarkedets parters rolle i beslutningsprocessen efter specialudvalgsbehandlingen. Det er imidlertid ikke tilfældet for den overvejende del af parternes vedkommende. Arbejdsmarkedets parter har meget tætte relationer til politikerne i Folketingets Europaudvalg fra de forskellige partier (LO har kontakt til de socialdemokratiske medlemmer, SF's medlem af Europa-udvalget arbejder tillige i FTF, og DA har kontakt til de borgerlige medlemmer af udvalget). Politikerne bliver holdt underrettet om parternes holdninger til forskellige EU-sager, som skal til behandling eller orientering i Folketingets Europaudvalg. Aktørerne giver udtryk for, at det ville være yderst mærkværdigt, hvis politikerne gik imod

specialudvalgets indstilling, som er godkendt af arbejdsmarkedets parter. De fleste kan ikke huske, at det er sket i deres tid. Til gengæld stiller politikerne i Europaudvalget ofte spørgsmål til ministrene, hvis de får underretning om problemer i processen (som regel fra arbejdsmarkedets parter). I denne sag blev Socialministeren som nævnt kaldt i samråd for at redegøre for regeringens holdning til EU's socialpolitik, som et resultat af balladen om Grønbogssvaret.

Der foregår således en betydelig koordinering "udenfor" eller "ved siden af" den formelle danske EU-beslutningsproces. Aktørerne møder ikke bare op i specialudvalget og begynder at forhandle og koordinere. Man får tværtimod indtrykket af en dybt institutionaliseret proces, hvor relationerne mellem aktørerne har antaget rutiniserede former. Aktørerne giver alle udtryk for, at praksis i Grønbogssagen var ganske normal. En af aktørerne nævner, at Arbejdsministeriet i denne sag forsøgte at lægge lidt afstand til arbejdsmarkedets parter ved at pointere, at der her var tale om et regeringssvar. Imidlertid mener aktøren ikke, at dette havde nogen betydning for processen eller parternes indflydelse på Grønbogssvaret.

Relationerne mellem de mest betydningsfulde aktører har opnået en næsten "automatisk" status. Det giver ikke længere mening at spørge, hvorfor organisationerne tager kontakt til Arbejdsministeriet (eller omvendt) på netop denne måde. Aktørerne giver udtryk for, at det er det mest hensigtsmæssige, det er der god dansk tradition for. Det er disse "automatiske" relationer, som kobler de enkelte forskellige led i koordineringsprocessen sammen, og får den til at "køre". Der er over tid opstået et institutionaliseret net af professionelle, rutiniserede kontakter mellem arbejdsmarkedets parter indbyrdes og mellem arbejdsmarkedets parter og Arbejdsministeriet, som sikrer en utrolig stor lydhørhed overfor hinanden. Forhandlingssituationen bliver betydeligt bedre, hvis der over en længere periode er opbygget et professionelt tillidsforhold mellem de vigtigste aktører, som baserer sig på erkendelse af hinandens særinteresser. Disse former for institutionaliserede relationer bevirker, at aktørerne mange gange ikke mener, at der er tale om egentlig koordinering. De karakteriserer det ofte som justeringer eller tilpasninger til hinanden. Relationerne er ofte så rutiniserede, at det ikke bliver helt klart, at der faktisk foregår en koordinering. Der sker en slags automatisk indtænkning af andre aktørers holdninger i oplæggene.

De få retlige relationer, som eksisterer i koordineringsprocessen, findes hovedsageligt i den formelle del af beslutningsprocessen. Der er en bestemt procedure, som skal overholdes (forholdet mellem de forskellige formelt nedsatte udvalg). Udenrigsministeriet overvåger, at den rette procedure bliver overholdt ved mødet i specialudvalget, og at indstillingen bliver ekspederet videre i systemet. Der sker ingen ændringer i Grønbogssvaret efter specialudvalgsniveauet og den efterfølgende omskrivning i Arbejdsministeriet.

Der konstitueres altså en lang række institutionaliserede relationer mellem aktørerne, der lægger sig "udenpå" den formelle beslutningsproces som et "lag" af reel koordineringsproces. Dette komplekse net af relationer sørger for, at de største problemer mellem aktørerne bliver løst inden specialudvalgsmøderne. Hulemødet er en utrolig vigtig institution i denne proces. Det er her en væsentlig del af koordineringen foregår. De rutiniserede og personlige kontakter og hulemøderne foregår hele tiden i processen, den egentlige koordinering af Grønbogssvaret skete således allerede før den formelle beslutningsproces gik i gang. På selve specialudvalgsmødet sker der ikke så mange ændringer, referaterne er nærmest søvndyssende, alle parterne siger, hvad der kunne forventes. Der er tale om et spil i spillet. Det fornemmes tydeligt, at der allerede er skabt konsensus inden mødet. Scenen er sat til enkelte sproglige rettelser og ideologiske markeringer.[16] Der er en slags "skyggedagsorden", som bliver sat på hulemøderne inden. I

[16] Typisk vil DA udtale sig imod EU-regulering på dette område, LO vil tale længe om et konvergenskriterium om arbejdsløshed, og FTF vil tage afstand fra dette. Ligestillingsrådet vil forsøge at få indføjet sætninger om kvindernes

Grønbogsbehandlingen er det tydeligt at se, at det vigtigste punkt på denne skyggedagsorden var at gøre Socialministeriet opmærksom på, at de øvrige aktører tog klart afstand fra deres oplæg.

5. Politikbegrebet og den politiske proces.

Det er min påstand, som jeg allerede har nævnt i indledningen, at der er etableret en afstand mellem den traditionelle opfattelse af en politisk proces, og den konkrete politiske proces, jeg har studeret. Politikken har skiftet karakter. Jeg er overbevist om, at denne forandring af politikkens karakter og den politiske proces ikke begrænser sig til EU-området, der er tale om en grundlæggende bevægelse i retning af en forandring af den danske stats- og styreform i forhold til den traditionelle opfattelse af disse begreber. Spørgsmålet om politisk virksomhed, som eksemplificeret ved den parlamentariske styringskæde er blevet problematiseret ikke bare af internationaliseringen, men tillige af decentraliseringen i det danske samfund. Jeg har ikke i sinde at komme ind på denne udviklingstendens i dette paper, jeg kan i den forbindelse henvise til anden litteratur.[17] Men det er alligevel tankevækkende, at debatten om demokratiske underskud i meget ringe grad har fokuseret på denne udviklingstendens, og næsten udelukkende har koncentreret sig om internationaliseringen - særligt EU.

Jeg mener, at der i den danske debat om magtudredning og demokrati er en udbredt tendens til at fastholde en traditionel opfattelse af politikbegrebet og den politiske proces, og på denne baggrund f.eks. argumentere for, at magten skal tilbage til Folketinget. Utallige politikere har i diverse avisartikler scoret for mig at se billige point på at fremmane billeder af EU som det store lukkede system og Folketinget som beskæftigelsesterapi for arbejdsløse/magtesløse politikere, og komme med politiske slagord som - netop - Magten tilbage til Folketinget! Grundloven overtrædes! og deslige. Forskellige grupper udpeges som syndebukke i denne proces: Det er enten embedsmændene, som har tiltaget sig alt for stor magt, eller det er organisationerne, som har alt for frit spil, eller det er de multinationale virksomheder, som på uransagelig vis gør politikere magtesløse. Jeg mener, at dette er en ufrugtbar diskussion. En saglig diskussion om den politiske proces, bør efter min mening basere sig på undersøgelser af den reelle politiske proces i dag, ikke bare indenfor EU-beslutningsprocesser men også indenfor andre nationale beslutningsprocesser.

Jeg vil i dette afsnit fokusere på afstanden mellem den traditionelle opfattelse af politisk virksomhed, og den for mig at se reelle politiske proces i danske EU-beslutningsprocesser indenfor den sociale dimension. Jeg vil i den forbindelse være forsigtig med at generalisere mine undersøgelser til alle EU-områder, selvom jeg i en vis forstand mener, at nogle af de tendenser, jeg kan se på mit område, kan gøre sig gældende indenfor andre områder af EU-lovgivningen. Jeg vil således diskutere den reelle politiske proces, og i den forbindelse pege på nogle problemer og udfordringer i de danske EU-beslutningsprocesser i forhold til demokrati, men jeg har ikke i denne forbindelse i sinde at fremkomme med løsningsforslag; mit hovedformål er snarere at kvalificere en sådan debat. Med udgangspunkt i mine undersøgelser vil jeg specielt problematisere de led i den parlamentariske styringskæde, der etablerer forholdet mellem den lovgivende og den udøvende magt - forholdet mellem parlament og regering og forholdet mellem minister og forvaltning. Dette indebærer samtidig,

---

stilling, og Økonomiministeriet vil på opfordring komme med enkelte økonomiske betragtninger. Mødet om Grønbogen tog 1 ½ time, og det er meget længe ifølge aktørerne, og skyldes udelukkende konflikten om socialpolitik.

[17] Se f.eks. **Pedersen, Ove K. et al.** *"Demokratiets lette Tilstand"*, Spektrum 1994.

at jeg vil problematisere faseinddelingen af den politiske proces, som er indeholdt i styringskæden og den formelle EU-beslutningsproces, som refereret i afsnit 3 af dette paper.

Det er min pointe, at den politiske proces foregår på en ganske anden måde, end den ifølge den parlamentariske styringskæde og den formelle transnationale beslutningsproces "burde" foregå. Politikudviklingen lader desuden til at foregå helt andre steder, end der hvor den "burde" foregå. Endelig lader det til at de aktører, som er involveret i den politiske proces er nogle andre, end dem som den parlamentariske styringskæde foreskriver. Politikken kan på denne måde siges at være "eksploderet", at have sprængt sine forfatningsmæssigt definerede rammer, og samtidig have skiftet karakter. Den traditionelle opfattelse af en politisk proces og beslutning kan ikke opretholdes, hvis man undersøger den reelle politiske proces og de reelle politiske beslutninger. Der er opstået en distance mellem idealet og den virkelige styreform.

Når jeg siger, at politikken er eksploderet, så mener jeg, at den har spredt sig ud til fora, som ikke efter en traditionel opfattelse af den politiske proces skal være politikudviklende. Man kan tillige sige, at politikken er imploderet, idet disse fora er lukkede og relativt autonome. Den nationale EU-koordineringsproces i relation til den sociale dimension er et tydeligt eksempel på dette.

Som vi har set, foregår den egentlige koordinering allerede inden specialudvalgsmødet. Specialudvalget er det første led i den formelle politiske proces indenfor den transnationale konstitution, men det er ikke her, de politiske beslutninger skal træffes ifølge den parlamentariske styringskædes idealer. De politiske beslutninger træffes af politikerne i regeringen og Folketingets Europaudvalg, og processen op til dette niveau er lovforberedende, det drejer sig om teknik og ikke politik. Jørgen Ørstrøm Møller har skrevet om den danske EU-beslutningsproces[18], og han føler sig foranlediget til at pointere, at det ikke nødvendigvis betyder, at de lavere niveauer i processen er uinteressante. På baggrund af mine analyser af den reelle politiske proces må jeg sige tværtimod. Det er afgjort de lavere niveauer af den politiske proces, som er de mest interessante, hvis man ønsker at undersøge, hvordan politik dannes; og måske snarere de niveauer, som Ørstrøm Møller slet ikke beskæftiger sig med - nemlig dem, der ligger endnu "lavere" end specialudvalgsniveauet. Det er hele den konsensusskabende politiske proces, som foregår mellem de vigtige aktører i koordineringsprocessen i helt andre institutionelle rum inden og umiddelbart efter specialudvalgsmødet, som er interessant. Det er her, de afgørende kampe foregår, det er her, der forhandles, koordineres, justeres, besluttes, indgås politiske "handler" og aftaler, skabes konsensus; det er her, der skabes politik.

Den politiske proces foregår via nettet af rutiniserede og personlige relationer blandt aktørerne. En kontinuerlig, gensidigt konstituerende proces, som ikke overholder de opdelinger i lovforberedende, besluttende og implementerende faser, som den parlamentariske styringskæde foreskriver. Som vi så i forgående afsnit, foregår koordineringsprocessen indenfor den sociale dimension i studiekredse og på hulemøder, gennem telefonsamtaler, kaffemøder, frokoster og middage. Det er i disse institutionelle rum, at politik udvikles indenfor det transnationale social- og arbejdsmarkedspolitiske område i Danmark. Den formelle politiske proces benyttes snarere til at ekspedere sagerne videre i systemet, når den politiske konsensus først **er** opnået. De forskellige rum er ikke åbne for parlamentarisk kontrol, ofte fordi de formelt set ikke eksisterer. Den politiske proces foregår i et stort institutionelt rum, som kun er løst koblet til den formelle beslutningsproces, og som fungerer relativt autonomt i forhold til dets omgivelser.

[18] **Møller, J. Ørstrøm** *"Den danske EF-beslutningsproces i praksis"*, Nordisk Administartivt Tidskrift, nr. 3, 1982.

De aktører, som er vigtige for den politiske proces er, som vi har set, ikke politikerne. Det er en ganske anden type aktører, som ikke er blevet direkte valgt af befolkningen. I første omgang er embedsmændene vigtige for processen, specielt de ekspertembedsmænd, som beskæftiger sig med EU-sagerne i ministerierne og forbereder specialudvalgsmøderne. Attachérne er vigtige, fordi de har kontakterne til EU's institutioner gennem deres deltagelse i Rådets arbejdsgrupper, og det er dem, der ofte egenhændigt binder den transnationale og den nationale del af beslutningsprocessen sammen. Embedsmændene opfatter overvejende sig selv som regeringens forlængede arm. Deres selvopfattelse er tæt knyttet til ministeren og regeringen. Deres rolle i den politiske proces er, efter deres mening, at fremlægge regeringens holdning indenfor området. De opfatter i høj grad sig selv som regeringens "tjenere". Men det er stadig dem - og ikke ministeren - der indgår som aktører i den politiske proces. Det er dem, der koordinerer og forhandler og er med til at skabe den politiske konsensus. Ministeren orienteres om de resultater, der opnås i den politiske proces. På denne måde er det i høj grad op til embedsmændenes skøn at informere ministeren.

Arbejdsmarkedets parter er desuden nogle utrolig vigtige og indflydelsesrige aktører i den politiske proces. Dette er et interessant aspekt, fordi det indebærer, at den politiske proces er blevet delvist "privatiseret". Forvaltningen er blevet politiseret, fordi politikudviklingen foregår i relativt autonome og delvist lukkede fora i forvaltningen, og samtidig sker der en eksklusiv inddragelse af private interessegrupper, der indgår som ligeværdige aktører i politikudviklingen. Der er heller ikke nogen væsentlig forskel i status mellem embedsmændene og arbejdsmarkedets parter, de er ligeværdige i processen. Staten (i form af det parlamentariske og administrative apparat) har mistet sin trinhøjere status i den politiske proces. Der er ikke tale om en formel høring af arbejdsmarkedets parter i politikudviklingen; arbejdsmarkedets parter er en integreret og meget vigtig aktør i den politiske proces. Det er altså ikke muligt at opfatte Folketinget, som det politiske center i den reelle politiske proces. Fokus bevæger sig fra politikerne til embedsmænd og private interessegrupper, når man studerer den egentlige koordinering.

Politikken foregår tillige på andre tidspunkter, end den parlamentariske styringskæde og den formelle EU-beslutningsproces foreskriver. Den politiske proces starter længe inden den formelle proces, i mit tilfælde ca. 1 år inden, men for nogle af aktørerne endnu længere inden.[19] Den politiske proces foregår både før, under og efter den formelle proces. Den politiske proces er en kontinuerlig proces, som ikke let lader sig afgrænse. Det er ikke sådan, at aktørerne gennemløber de tre faser i processen, og derefter starter forfra. Denne faseinddeling lader sig slet ikke gøre. Billedet af den kontinuerligt fremadskridende proces, som bliver tegnet i den traditionelle opfattelse af en politisk proces, bliver umuligt at fastholde, når man undersøger en konkret politisk proces. Dette skyldes især, at politikken har skiftet karakter i forhold til idealerne i den parlamentariske styringskæde - særligt sondringen mellem forberedelse og beslutning er blevet problematiseret. Politiske beslutninger har ændret karakter, således at de dårligt lader sig tidsfæste; det er blevet umuligt at se, hvornår der træffes en politisk beslutning.

Politiske beslutninger opfattes i den formelle EU-beslutningsproces som aftaler mellem parterne, som let lader sig tidsfæste. Der træffes eksempelvis beslutning om en fælles indstilling på specialudvalgsniveau. Derefter træffes der beslutning om politisk "modenhed" i EU-udvalget. Den endelige politiske beslutning træffes dog først i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg, hvor regeringens holdning til sagen fastlægges og endeligt i Folketingets Europaudvalg, hvor Folketingets politikere beslutter, hvilket type forhandlingsmandat en minister skal udstyres med i denne sag. En beslutning er i den formelle beslutningsproces således let at iagttage, det er tydeligt, hvor og hvornår den træffes.

[19] Fagbevægelsen var f.eks. allerede ved at udvikle deres reguleringsmodel før de første udkast til Grønbogen forelå, og før de kendte noget til planerne om en Grønbog.

Hvis man istedet betragter den reelle beslutningsproces, så ser billedet unægteligt anderledes ud. Det er faktisk umuligt at sige, hvornår der træffes en beslutning. Det er tillige umuligt præcist at sige, hvor beslutningen bliver truffet. Hvornår bliver man enige om, hvad der skal stå i regeringens svar? Det er som om, konsensus opstår på mere eller mindre mystisk vis gennem forhandlinger. Det er ikke muligt at sige: Her blev der truffet en vigtig beslutning med hensyn til regeringssvarets indhold. Der er snarere tale om, at koordineringen foregår gennem en lang række af "små" beslutninger af alle de involverede aktører. Man kan næsten ikke kalde det beslutninger, det er snarere små tilpasninger til hinanden. På ét eller andet tidspunkt, er der truffet så mange mikrobeslutninger i processen, at en konsensus opstår. Derfor kan man ikke sige, at specialudvalget træffer beslutning om en fælles indstilling. Beslutninger bliver truffet både før, under og efter specialudvalgsmødet, og der sker ikke ændringer i den efterfølgende proces. Politiske beslutninger har således snarere karakter af småjusteringer og mikrokoordinering, som ikke lader sig tidsfæste i den egentlige koordineringsproces.

Aktørernes samspilsform - forhandlinger - kan tillige siges at have ændret karakter i forhold til den formelt fastsatte samspilsform i den parlamentariske styringskæde. I den formelle EU-beslutningsproces forudsættes det, at forhandlinger foregår i specialudvalget, i EU-udvalget, i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg og i Folketingets Europaudvalg. De er punktvise i den forstand, at det antages, at aktørerne indkaldes til forhandlinger, som foregår nogle timer eller mere, hvorefter der kan træffes en beslutning. Når der kommer en ny sag, starter processen forfra. Dette, mener jeg, er en helt fejlagtig opfattelse af den politiske proces. Forhandlinger er ikke noget, der foregår fra sag til sag i formelle fora, og som leder op til en endelig beslutning. Forhandlinger foregår hele tiden mellem aktørerne i processen. Der er opbygget et net af rutiniserede kontakter mellem de vigtige aktører i processen, hvor forhandlinger hele tiden foregår. Der afholdes hulemøder og studiekredsmøder uafhængigt af specialudvalgsmøderne, hvor der forhandles og koordineres mellem de vigtige aktører. Forhandlinger er en konstant samspilsproces, som ikke slutter, fordi en sag er afsluttet. Det er aktørernes måde at kommunikere med hinanden på, og der gælder forskellige regler i samspilsprocessen.[20] Derfor er der snarere tale om et kontinuerligt forhandlingsspil, hvor interaktionen foregår ved hjælp af nogle institutionaliserede spilleregler.

Det vil sige, at selve processen forandrer sig fra at være formelt fastlagt, til at være præget af institutionaliserede spilleregler. Der er forskellige normer og regler for, hvordan man koordinerer EU-politik i Danmark, men disse regler er ikke formelt fastsat. De konstitueres gennem forhandlingsspillet, hvor man kan udlæse dem ved at iagttage de sanktioner, der tilknyttes en eventuel overtrædelse. Ingen af aktørerne formulerer eksplicit regler for processen, men en overtrædelse medfører sanktioner af forskellig slags (dog ikke retlige). Disse regler er dybt institutionaliserede og handler både om relationerne mellem aktørerne og om politikkens udformning. Der er specielt tale om normer for, hvordan man forhandler, og hvordan man får indflydelse, hvem man skal inddrage og hvordan, hvad man kan tillade sig at skrive og hvordan.

Der er altså tale om, at politikken har sprængt de rammer, som den parlamentariske styringskæde og den formelle EU-beslutningsproces har lagt for den - politikken er eksploderet. Forvaltningen er ikke apolitisk. Tværtimod foregår den politiske proces i udpræget grad i relativt autonome fora, hvor embedsmænd, interessegrupper og i nogle tilfælde uafhængige eksperter indgår i et on-going forhandlingsspil, som binder

[20] Der gælder f.eks. regler om koordinering med bestemte aktører (læs: Arbejdsmarkedets parter), man sender ikke bare oplæg direkte til Kommissionen uden at de er gennemkoordinerede i Danmark. Dette handler i bund og grund om go-through eller by-pass strategier.

de private og offentlige aktører tæt til hinanden. Forvaltningen er i høj grad politisk. Det politiske center ligger ikke i Folketinget. Politikudviklingen foregår istedet i nogle institutionelle fora, som er lukkede for parlamentarisk kontrol, og hvor der sker en tydelig sammenblanding af den lovgivende og udøvende magt. Politikbegrebet og politikudviklingen i den formelle proces og i den reelle proces er helt forskellige. Der eksisterer en klar afstand. Denne konklusion kan opsummeres i skemaform, hvor den formelle politik stilles overfor den "reelle" politik.

	Formel Politik	**"Reel" Politik**
Sted	Retligt defineret kompetence-delegation til formelt fastsatte rum. I sidste instans højeste udvalgsniveau	Relativt autonome og delvist lukkede institutionelle rum, baseret på rutiniserede og personlige relationer
Aktører	Politikere	Embedsmænd, interesseorganisationer, eksperter m.m.
Tid	Beslutningsfasen	Konstant Proces
Politiske beslutninger	Lette at iagttage, følger for-handlinger, træffes i udvalg	Umulige at iagttage, mikroko-ordinering/justering
Politiske forhandlinger	Punktvise	On-going forhandlingsspil
Politisk Proces	Retligt definerede procedureregler	Institutionaliserede spilleregler
Politisk center	Folketinget	Polycentrisk i relativt autonome, delvist lukkede delsystemer

Den danske EU-beslutningsproces er for så vidt et meget effektivt system. Det er umådeligt godt til at sikre konsensus og en koordineret dansk holdning til EU-relaterede sager. Men det foregår for lukkede døre og løsrevet fra den øvrige nationale lovgivningsproces. Faktisk går der utrolig lang tid, før processen har behov for politikerindblanding. Det er først til allersidst, lige inden Ministerrådsmødet, at Folketingets Europaudvalg kommer på banen med et forhandlingsmandat, og der er det reelt umuligt at ændre forslaget. Europaudvalget bliver overdænget med sager af vidt forskellig karakter til hvert møde, og skal på den baggrund føre den demokratiske kontrol med beslutningsprocessen, og dermed sikre, at de beslutninger som bliver truffet, kan føres tilbage til borgernes accept. Det må være en umulig opgave. Man kan kalde det for last-second-politics. Langt de fleste EU-sager bliver aldrig til politiske spørgsmål, de forbliver tekniske sager koordineret af embedsmænd, eksperter og interessegrupper i lukkede politiske centre, og der bliver aldrig skabt en åben, folkelig debat, som vel må være én af forudsætningerne for et demokratisk system.

Det er som om, man i Danmark ikke har forstået, at EU-politik i høj grad er indenrigspolitik, og ikke udelukkende udenrigspolitik underlagt et regeringsprærogativ. Der burde måske være muligheder for at debattere overordnede politiske målsætninger omkring dansk EU-politik i Danmark - f.eks. i Folketinget. Europaudvalget har sådan set formel mulighed for at henlægge en principiel debat om EU til folketingssalen, men det er aldrig blevet gjort - primært på grund af manglende interesse. Den danske EU-beslutningsproces er muligvis effektiv, det opfattes som en styrke, at Danmark taler med én stemme i forhandlingerne i EU, der sikres konsensus og disciplin. Men samtidig nedtones nationale konfliktende

interesser i en sådan grad, at der kun sjældent opstår offentlig debat om de problemstillinger som gør sig gældende indenfor de enkelte EU-områder.

Samtidig får den danske EU-beslutningsproces nogle uhensigtsmæssige konsekvenser i forhold til vores måde at forhandle EU-politik på, og den type EU-politik man kan udvikle. Der er ikke noget initiativ i beslutningsprocessen. Forhandlingerne foregår hele tiden om andres forslag, muligvis på grund af den manglende nationale debat om målsætninger og visioner i forbindelse med EU-politikken. Det afspejler sig i den danske holdning til den sociale dimension på den måde, at vi i høj grad reagerer reaktivt og defensivt, når vi bliver bedt om at formulere et regeringssvar til Grønbogen. Vi undlader at skrive noget om det, vi ikke kan lide at tale om - socialpolitik. Enten presser vi det fuldstændigt ud af diskursen ved at definere den sociale dimension som et éntydigt arbejdsmarkedsspørgsmål, eller også reducerer vi det hele til et proceduremæssigt spørgsmål med henvisning til subsidiaritetsprincippet. Der foregår ingen debat om politiske visioner, der foregår ingen politisk sammentænkning af ressortområder (her: Arbejdsministeriets og Socialministeriets), vi nøjes med at reagere på det, der kommer fra EU. Der kommer en Grønbog, som indeholder nogle politiske helhedsopfattelser af den sociale dimension som en sammentænkning af arbejdsmarkeds- og socialpolitik, og vi reagerer fuldstændig defensivt ved ureflekteret at reproducere de helhedsforestillinger som gør sig gældende indenfor dette område: At den sociale dimension er arbejdsmarkedspolitik, og andet kan vi kun opfatte som støj. Den danske EU-beslutningsproces er i hele sin opbygning reaktiv, den sikrer konsensus og disciplin, den sikrer, at der sker en effektiv behandling og implementering af andres forslag, men den producerer sjældent egne forslag. Der har man behov for en åben og offentlig politisk debat om mål og visioner omkring den danske holdning til EU's udvikling - ikke bare indenfor den sociale dimension, men indenfor alle politikområder.

Jeg mener altså, at det er et demokratisk problem, at politikken er eksploderet (og imploderet), således at de politiske processer foregår i nogle relativt autonome og delvist lukkede forhandlingssystemer, hvor den i forhold til idealerne i den parlamentariske styringskæde ikke burde foregå, og som ikke er underkastet nogen form for parlamentarisk kontrol.

Det er desuden et demokratisk problem, at den danske EU-beslutningsproces i så høj grad er opbygget omkring principperne om konsensusdannelse og fortrolighed, hvor der sker en inddragelse og disciplinering af både private og offentlige interesser, på bekostning af en åben, offentlig debat om den danske holdning til forskellige EU-sager.

Kort sagt, der er skabt en afstand mellem de idealer, som den parlamentariske styringskæde foreskriver for den politiske proces, og den egentlige politiske proces, og dette rejser nogle problemer og udfordringer for det danske demokrati. Det er imidlertid en forudsætning for en ordentlig debat af disse problemer og eventuelle løsninger, at man tager udgangspunkt i, hvordan den politiske proces rent faktisk foregår i dag indenfor EU-området, og tilsvarende hvad det vil sige, at bedrive politik i det danske samfund i dag.

Litteratur.

Arbedjsministeriet 3. kontor, Sekretariatet, EF-Specialudvalget vedrørende Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold *"Korrigeret referat af møde i EF-Specialudvalget onsdag den 6. april 1994"* M.159.rev.

Arbejdsministeriet 3. kontor, Sekretariatet, EF-Specialudvalg vedrørende Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold *"Udkast til den danske regerings svar til Kommissionen vedrørende Grønbogen om europæisk socialpolitik, Bilag nr. 1"* den 25. marts 1994.

Arbejdsministeriet 3. kontor, Sekretariatet, EF-Specialudvalg vedrørende Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold *"Notat vedrørende Kommissionens Grønbog om europæisk socialpolitik, Bilag nr. 2"*

Arbejdsministeriet 3. kontor, Sekretariatet, EF-Specialudvalg vedrørende Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold *"Ændring til udkast til den danske regerings svar til Kommissionens Grønbog om europæisk socialpolitik, Bilag nr. 3"* den 6. april 1994.

Arbejdsministeriet 3. kontor, Sekretariatet, EF-Specialudvalg vedrørende Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold *"Rettelse til Grønbog om Europæisk Socialpolitik (Unionens Valgmuligheder), Bilag nr. 4"* den 7. april 1994.

Arbejdsministeriet 3. kontor, Sekretariatet, EF-Specialudvalg vedrørende Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold *"Den danske regerings svar til Kommissionen vedrørende Grønbogen om europæisk socialpolitik, Bilag nr. 5"* den 22. april 1994.

Arbejdsministeriet 3. kontor, Sekretariatet, EF-Specialudvalg vedrørende Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold *"Korrigeret referat af møde i Specialudvalget den 25. november 1994"* M.167.rev.

Arbejdsministeriet 3. kontor, Sekretariatet, EF-Specialudvalg vedrørende Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold *"Notat til Specialudvalget om Hvidbogen om Europæisk Social- og arbejdsmarkedspolitik - En vej frem for Unionen, Bilag nr. 1"* den 15. november 1994.

Arbejdsministeriet 3. kontor, Sekretariatet, EF-Specialudvalg vedrørende Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold *"Referat af mødet i Specialudvalget onsdag den 24. maj 1995"* M.170.rev.

Arbejdsministeriet, Brev til Kommissær Padraig Flynn *"Notat, Kommissionens Hvidbog om Europæisk Social- og Arbejdsmarkedspolitik - en vej frem for Unionen"* den 1. december 1994.

Arbejdsministeriet, Brev til Kommissær Padraig Flynn, 93-6110-44 den 23. juni 1993.

Arbejsdministeriet *"Den danske regerings svar til Kommissionen vedrørende Grønbogen om Europæisk Socialpolitik"* den 14. april 1994.

Bogason, Peter *"Forvaltning og Stat"* Systime 1992.

Christensen, Jørgen Grønnegård, Germer, Peter & Pedersen, Thomas *"Åbenhed, Offentlighed og Deltagelse i den danske EU-beslutningsproces"* Til brug for Rådet for Europæisk Politiks høring den 18. april 1994 i landstingssalen på Christiansborg.

DA *"Bidrag til UNICE's reaktion på hvidbogen om europæisk social- og arbejdsmarkedspolitik"* den 9. september 1994.

DA *"EU-Kommissionens grønbog om den fremtidige europæiske social- og arbejdsmarkedspolitik"* den 7. februar 1994.

DA Information *"Intenational 41/93"* den 1. december 1993.
den 25. marts 1994.

EFS *"Den Europæiske Social- og Arbejdsmarkedspolitiks Fremtid, EFS's svar på Grønbogen"* JL/Fg den 24. marts 1994.

Jørgensen, Kresten Schultz, Hansen, Simon, Hummelmose, Henning, Højland, Peter, Larsen, Janne & Pedersen, Ove K. *"Politikken der blev væk"* Spektrum 1996.

Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber *"Europæisk Social- og arbejdsmarkedspolitik - En vej frem for Unionen, Hvidbog"* KOM(94)333 endelig udg. den 27. juli 1994.

Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber *"Europæisk Social- og arbejdsmarkedspolitik - En vej frem for Unionen, Hvidbog, Del B Tekniske Bilag"* KOM(94)333 endelig udg./2 den 27. juli 1994.

Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber *"Fællesskabspagten om Arbejdstagernes Grundlæggende Arbejdsmarkedsmæssige og Sociale Rettigheder"*, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, Luxembourg 1990.

Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber *"Grønbog, Europæisk Socialpolitik - Unionens valgmuligheder"* KOM(93)551 endelig udg. den 17. november 1993.

Kommunernes Landsforening *"EU og Socialpolitikken"*, KL, 1994.

LO, FTF og AC *"Dansk fagbevægelses - LO - FTF - AC - svar på 2. høringsrunde om Kommissionens Grønbog: "Europæisk socialpolitik/Unionens valgmuligheder""* den 3. februar 1994.

LO, FTF og AC *"The Reply by LO, FTF and AC to the White Paper on European Social Policy"* den 11. oktober 1994.

LO, Landsorganisationen i Danmark *"Europa for alle, Fagbevægelsens bud på EU efter 1996"* Baggrundsmateriale til LO's 33. kongres, 1995.

LO, Landsorganisationen i Danmark *"Fagbevægelsen og arbejdsmarkedet i EF, Den sociale dimension efter topmødet i Maastricht 1991"* LO's Internationale Afdeling, marts 1992.

Marks, Gary, Scharpf, Fritz W., Schmitter, Philippe, C. & Streeck, Wolfgang *"Governance in the European Union"* Sage Publications 1996.

Ministry of Labour *"Note, The Commission's White Paper on European Social Policy - a way forward for the Union"* Copenhagen,

Møller, J. Ø. *"Den danske EF-beslutningsproces i Praksis"*, Nordisk Administrativt Tidsskrift, nr. 3, 1982.

Pedersen, Ove K., Bjerregaard, Ritt, Elming, Peter, Hansen, Simon, Hummelmose, Henning, Højland, Peter & Larsen, Janne *"Demokratiets lette Tilstand"* Spektrum 1994.

Pedersen, Torben Bundgaard *"Demokratiproblemer i danske EU-beslutningsprocesser"* COS-forskningsrapport nr. 12/94.

Zahle, Henrik *"Dansk Forfatningsret 1, Institutioner og regulering"* Christian Ejlers' Forlag 1989.

Interviews.