

Analyse | kraka



11. november 2015

Partiernes (skjulte) tilvalg i Europa-Parlamentet

Af Maja Kluger Rasmussen og Julie Hassing Nielsen

Danmarks nuværende retsforbehold betyder, at Danmark ikke kan sidde med ved forhandlingsbordet eller stemme i Ministerrådet, når sager der berører forbeholdet behandles. I Europa-Parlamentet kan danske europaparlamentarikere (MEP'ere) dog godt stemme om sager, der falder ind under vores forbehold. MEP'ere er heller ikke udelukket fra at deltage i diskussioner og stille ændringsforslag til Europa-Kommissionens lovforslag på området for retlige og indre anliggender (RIA). Dette notat undersøger danske MEP'eres stemmeadfærd indenfor RIA-området i perioden 2009-2015.

Danske MEP'ere deltager aktivt i Europa-Parlamentets afstemninger på RIA-området. Og de danske MEP'ere fremstår slet ikke så forbeholdne, som deres partifæller i Folketinget. Flere danske MEP'ere har således stemt for retsakter fravalgt af aftalepartierne. Alle danske partier i Europa-Parlamentet, på nær Dansk Folkeparti og Folkebevægelsen mod EU, har stemt ja til størstedelen af alle RIA-retsakter, der er blevet stemt om ved navneopråb i Europa-Parlamentet, hvor hver enkelte europaparlamentarikers stemme bliver registreret. Selv de såkaldte "nej-partier" har stemt for ca. en-tredjedel af alt lovgivning, der falder ind under det danske retsforbehold. Og på det strafferetlige område har Dansk Folkepartis Morten Messerschmidt således stemt for halvdelen af alle EU-retsakter. Det viser en omfattende kortlægning, som Tænk tanken Europa og Tænk tanken Kraka har lavet af de danske MEP'eres stemmeadfærd i Europa-Parlamentet mellem 1. december 2009 og 1. oktober 2015.

Hovedkonklusioner

- Danske MEP'ere kan deltage i diskussioner og afstemninger på forbeholdsbelagte områder. Det kan Ministerrådet ikke. Danske MEP'ere stemmer ofte om sager, der falder ind under retsforbeholdet.

- I perioden 1. december 2009 til 1. oktober 2015 stemte Europa-Parlamentet 61 gange om endelige retsakter inden for retlige og indre anliggender (RIA) ved afstemning ved navneopråb, såkaldt "roll call vote".
- Det Radikale Venstre og Socialdemokraterne stemmer oftest ja, når der skal stemmes om sager, der berører det danske retsforbehold (henholdsvis i 100 pct. og 85 pct. af alle RIA-afstemninger). De tre resterende aftalepartier har stemt ja i 79 pct. (Det Konservative og Venstre) og 67 pct. (SF) af alle RIA-afstemninger. Det tyder på, at de fem aftalepartier langt fra er enige om, hvilke forslag de skal støtte - i hvert fald i Europa-Parlamentet.
- Dansk Folkeparti og Folkebevægelsen mod EU har stemt ja i en-tredjedel af alle afstemninger på RIA-området (henholdsvis i 28 pct. og 31 pct. af afstemningerne), skønt de anbefaler et nej til folkeafstemningen den 3. December.
- Alle danske partier er positivt indstillet over for det strafferetlige samarbejde. Selv Dansk Folkeparti og Folkebevægelsen mod EU har stemt for strafferetlige sager i henholdsvis 50 pct. og 57 pct. af alle straffesager.

Kontakt

Senioranalytiker, ph.d.
Maja Kluger Rasmussen
Tlf. +45 30 59 55 87
E-mail mkr@thinkeuropa.dk

Seniorforsker, ph.d.
Julie Hassing Nielsen
Tlf. +45 31 47 99 76
E-mail jhn@kraka.org

1. I Europa-Parlamentet gælder forbehold ikke

Den 3. december 2015 skal danskerne for ottende gang stemme om Danmarks forhold til EU. Denne gang handler det om, hvorvidt vi skal erstatte det 22 år gamle retsforbehold med en tilvalgsordning. Med tilvalgsordningen kan Folketinget fra sag til sag beslutte, om Danmark skal deltage i eller stå uden for nye EU-retsakter på området for retlige og indre anliggender (RIA).

Tilvalgsordningen vil give Danmark mulighed for at sidde med ved forhandlingsbordet i Ministerrådet, når vi vælger at deltage i en retsakt på forslagsstadiet. Tilvælges en retsakt inden for tre måneder efter, at Europa-Kommissionen har oversendt sit forslag til Ministerrådet, har den danske regering mulighed for direkte at søge indflydelse på lovgivningen.

For de danske MEP'ere gør tilvalgsordningen ingen forskel i deres daglige arbejde i Europa-Parlamentet. For dem gælder forbeholdet nemlig ikke. Danske MEP'ere stemmer både om forsvars-, euro- og retspolitiske anliggender. Det er en del af jobbeskrivelsen i Europa-Parlamentet. Det adskiller sig fra Ministerrådet, hvor medlemslande med forbehold ikke har stemmeret på sager, der er forbeholdsbelagte.

I dette notat ser Tænketanken Europa og Tænketanken Kraka nærmere på, hvordan danske MEP'ere har stemt i Europa-Parlamentet, når det gælder de sager, der omfatter det danske retsforbehold. Vi analyserer stemmedata for i alt 61 registrerede afstemninger ved navneopråb (også kaldet "roll call votes") i perioden 1. december 2009 - 1. oktober 2015. Tidsmæssigt ser vi på alle afstemninger på RIA-området, der er afgivet ved afstemning ved navneopråb i det nuværende og foregående Europa-Parlament efter Lissabontraktatens ikrafttræden den 1. december 2009. Ved afstemning ved navneopråb registreres navnene på de parlamentarikere, der deltog i afstemningen, samt hvad de stemte. Vi har begrænset vores analyse til kun at se på stemmeadfærden på lovgivningstekster som helhed og ikke afstemninger om enkelte ændringsforslag og afsnit.

Vores data over de danske MEP'eres stemmeadfærd dækker over 43 pct. af alle RIA-afstemninger (61 ud af i alt 143). De resterende 57 pct. omfatter sager, der er stemt om enten ved håndsoprækning eller elektroniske afstemninger, hvor man ikke kan se, hvordan de enkelte MEP'ere har stemt. Når vi henviser til afstemninger i dette notat, henviser vi til afstemninger ved navneopråb.

Der er lavet adskillige kvantitative forskningsstudier om stemmeadfærden i Europa-Parlamentet med udgangspunkt i roll call votes. Konklusionerne for disse studier er klare:

- MEP'erne stemmer i stigende grad i overensstemmelse med deres politiske gruppe i Europa-Parlamentet og i aftagende grad på baggrund af nationale skel.
- Europa-Parlamentet ligner i stigende grad et almindeligt nationalt parlament. Der stemmes ud fra ideologisk orientering. Den klassiske venstre-højre skala, kendt fra national politik, forklarer bedst MEP'ernes præferencer i afstemninger i Europa-Parlamentet.
- Den generelle holdning til EU-integrationen har begrænset betydning for europaparlamentarikernes stemmeadfærd.¹

¹ Hix, S. og Noury, A. (2009) "After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament", *Legislative Studies Quarterly*, 34(2): 159-174; Hix, S., A. Noury og G. Roland (2006), "Dimensions of Politics in the European Parliament", *American Journal of Political Science* 50(2): 494-511

Disse konklusioner skaber en forventning om, at danske MEP'ere stemmer som deres politiske gruppe i Europa-Parlamentet, og at de nationale partiers holdning til EU-medlemskabet kun har ringe indflydelse på stemmeafgivelse.

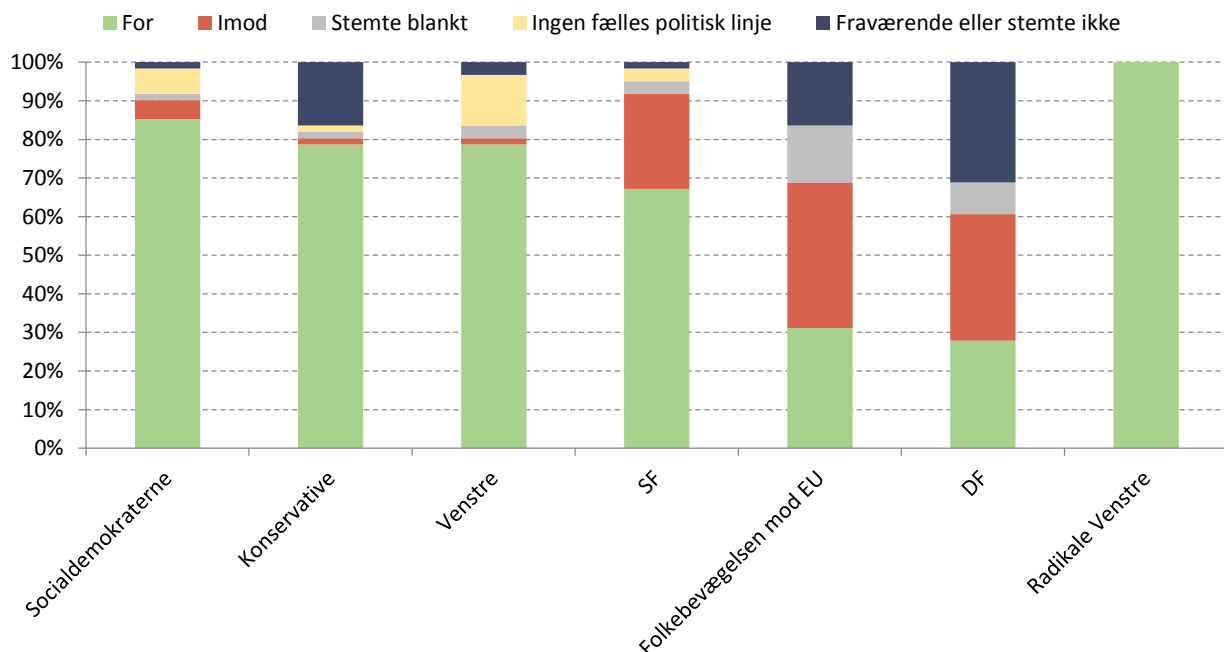
2. Hvordan stemmer de danske MEP'ere på retsområdet?

Danske MEP'ere afholder sig ikke fra at stemme på områder, der falder ind under de danske forbehold. Alle de danske partier i Europa-Parlamentet (undtagen Dansk Folkeparti og Folkebevægelsen mod EU) stemmer i langt størstedelen af alle afstemninger for lovgivning omfattet af det danske retsforbehold.

Det Radikale Venstre og Socialdemokraterne stemmer oftest ja, mens Dansk Folkeparti og Folkebevægelsen mod EU stemmer oftest imod. Det betyder dog langt fra, at de to partier altid stemmer nej. De stemmer nemlig for en tredjedel af alle afstemninger på RIA-området (henholdsvis i 28 pct. og 31 pct. af afstemningerne).

Dansk Folkeparti og Folkebevægelsen mod EU er de eneste danske partier i Europa-Parlamentet, der anbefaler et nej til folkeafstemningen den 3. december. På trods af dette, har de kun selv stemt imod RIA-retsakter i henholdsvis 30 pct. og 38 pct. af alle RIA-afstemninger i Europa-Parlamentet. Deres EU-skepsis på RIA-områder er derfor af en blød karakter (dvs. Kun kritisk over dele af EU's RIA-samarbejde) fremfor hård (dvs. afvisning af hele RIA-området). Figur 1 viser stemmeafgivelse for danske partier i perioden 2009-2015.

Figur 1 De danske partier stemmer ofte "for" sager omfattet af det danske retsforbehold ved afstemninger i Europa-Parlamentet.
De danske MEP'eres stemmeadfærd på RIA-området, 2009-2015 (pct.)



Anm.: Radikale Venstre var ikke repræsenteret i det syvende Europa-Parlamentet (2009-2014) og har derfor ikke deltaget i lige så mange afstemninger som de andre danske partier.

Kilde: Tænketanken EUROPA og Tænketanken Krakas eget data, baseret på udtræk fra VoteWatch.eu

Partiernes holdning er baseret på, hvad flertallet af de danske MEP'ere har stemt. Hvis f.eks. to ud af de nuværende tre danske MEP'ere har stemt for en rapport, kodes Socialdemokraternes holdning som "for". Har de hver især har stemt på forskellig vis, registreres Socialdemokraternes holdning som "ingen politisk linje". Venstre er det danske parti, hvor MEP'ere oftest er uenige på RIA-retsakter – det drejer sig om 13 pct. af alle RIA-afstemninger.

Ved afstemning ved navneopråb kan man stemme på tre måder: for, imod og stemme blankt. Derudover kan man være tilstede under afstemningen, men undlade at stemme (stemte ikke) eller være fraværende under afstemningen. Dansk Folkeparti og Folkebevægelsen mod EU fører, når det gælder antallet af gange, de stemmer blankt, undlader at stemme eller ikke er tilstede til afstemninger RIA-området. Der er mange årsager til at stemme blankt eller undlade at stemme. Ofte skyldes det interne uenigheder i MEP'ernes nationale parti. Det er derfor sjældent udtryk for at man ikke har taget stilling til spørgsmålet, men at det der stemmes om, er konfliktfyldt.

3. Hvordan stemmer danske MEP'ere på RIA-området?

RIA er et kludetæppe af mere eller mindre isolerede samarbejdsområder. Det dækker alt fra det politimæssige samarbejde om efterforskning af narkokarteller over konkurrencevilkår og retssikkerhed for konkurstruede virksomheder til gensidig anerkendelse af skilsmisseafgørelser. RIA-samarbejdet består af tre delområder: (1) politi- og strafferetligt samarbejde, (2) civilretligt samarbejde og (3) grænsekontrol, asyl og indvandring. Ved afstemningen d. 3 december ønsker Folketingets fem aftalepartier at tilvælge retsakter inden for de to første delområder. 14 ud af aftalepartiernes 22 tilvalg af gældende RIA-retsakter drejer sig om civilret og 8 om straffesager og politisamarbejde.

Grænsekontrol, asyl og indvandring er det delområde af RIA-samarbejdet, der har været mest lovgivningsaktivitet på i EU de seneste seks år. Det civilretlige samarbejde er primært blev udviklet efter det blev overstatsligt med Amsterdamtraktaten i 2009. Der er i dag 50 gældende RIA-retsakter på det civilretlige område. Kun 14 af disse blev vedtaget efter Lisabontraktatens ikrafttræden, og ingen af dem er stemt for i Europa-Parlamentet ved afstemning ved navneopråb.

Figur 2 viser antallet af gange, de danske partier har stemt for RIA-retsakter på de enkelte delområder. Mest fremtrædende er, at alle de danske partier er positivt indstillet over for EU's strafferetlige samarbejde. Selv Dansk Folkeparti og Folkebevægelsen mod EU har stemt for strafferetlige retsakter i henholdsvis 50 pct. og 57 pct. af alle de straffesager, som Europa-Parlamentet har stemt om ved afstemning ved navneopråb de sidste seks år.

De to "nej-partier" har blandt andet stemt for Konfiskationsdirektivet² (fravalgt af aftalepartierne), Menneskehandelsdirektivet³ (tilvalgt) og Den europæiske beskyttelsesordre⁴ (tilvalgt). Derimod stemte de to partier enten blankt eller undlod at stemme på Direktivet om seksuelt misbrug af børn⁵ og Direktivet om falskmøntneri⁶.

² Konfiskationsdirektivet (2014/42/EU) skal sikre, at muligheden for at gennemføre konfiskation af udbyttet fra en forbrydelse og redskaber anvendt til at begå forbrydelsen kan gennemføres i hele EU efter et ensartet regelsæt. En stor del af direktivet svarer allerede til de regler, der anvendes i dansk ret.

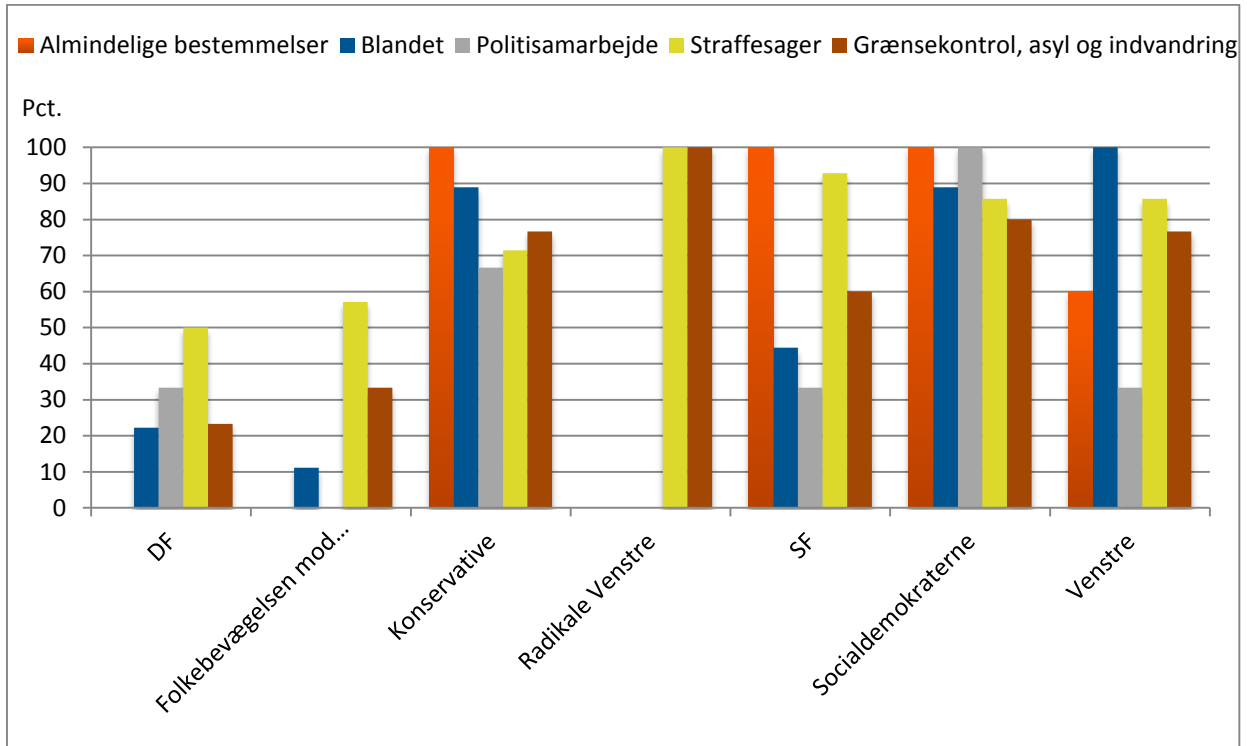
³ Menneskehandelsdirektivet (2011/36/EU) forbedrer forebyggelsen og bekæmpelsen af menneskehandel og beskyttelse af ofre for menneskehandel. Direktivet sætter bl.a. minimumsregler for, hvilke handlinger vedrørende menneskehandel, der skal være strafbare.

⁴ Den europæiske beskyttelsesordre (2011/99/EU) giver mulighed for, at en afgørelse om en beskyttelsesforanstaltning (f.eks. et tilhold), der er truffet i et medlemsland, anerkendes i et andet medlemsland, hvis den beskyttede person befinder sig i denne medlemsstat.

⁵ Direktivet om seksuelt misbrug af børn (2011/92/EU) indeholder minimumsbestemmelser for, hvilke handlinger der skal være strafbare, når det drejer sig om seksuelt misbrug af børn og børnepornografi. Direktivet indeholder endvidere regler om forebyggelse og efterforskning af strafbare handlinger samt om beskyttelse og bistand til ofre.

⁶ Direktivet om falskmøntneri (543/2014/EU) indeholder regler om, hvad der anses som falskmøntneri og hvordan falskmøntneri skal straffes.

Figur 2 De fleste partier bakker op om det retlige samarbejde i straffesager.
Antal gange de danske partier har stemt "for" RIA-retsakter i Europa-Parlamentet i perioden 2009-2015, fordelt på delområde (pct.)



Anm.: [Tekst]

Kilde: Tænketanken EUROPA og Tænketanken Krakas eget data, baseret på udtræk fra VoteWatch.eu

4. Mindre begejstring for politisamarbejdet hos "ja-partier"

Venstre og SF er mindre begejstrede for dele af EU's politisamarbejde end de giver udtryk for i debatten om retsforbeholdet herhjemme. De to partier har blandt andet stemt imod forslaget om at reformere Det Europæiske Politiakademi (CEPOL). Vedtages forslaget vil det medføre, at det eksisterende retsgrundlag for CEPOL bliver ophævet. Dermed vil Danmark stå i samme situation, som tilfældet er med reformen af Europol, hvor Danmark, uden tilvalgsordningen, ryger ud, da samarbejdet bliver overstatsligt. En tilvalgsordning vil dog kunne give Danmark muligheden for at deltage i både Europol og CEPOL fremadrettet. Aftalepartierne har endnu ikke tilkendegivet, om de ønsker at tilslutte sig et reformeret CEPOL, men Venstre og SF's stemmeadfærd i Europa-Parlamentet tyder på, at der ikke er enighed blandt aftalepartierne.

Ingen af de danske MEP'ere stemte imod Europa-Kommissionens forslag om gøre Europol til et overstatsligt agentur. Flere af de danske partier var dog skeptiske i deres stemmeafgivning om Europol. Kun Socialdemokraterne og SF stemte for, mens Dansk Folkeparti og Folkebevægelsen mod EU stemte blankt. De Konservative var fraværende ved afstemningen, og Venstre var delt i spørgsmålet. Europa-Parlamentet er som helhed meget positivt stemt over for reformen af Europol, særligt fordi forordningen styrker Europa-Parlamentets kontrol med Europol og styrker datasikkerheden med hensyn til, hvordan personoplysninger opbevares og deles.

5. Forskel på stemmeadfærd inden for partierne

Fem af de ti retsakter aftalepartierne har valgt fra i forbindelse med tilvalgsordningen, blev der stemt om ved afstemning ved navneopråb i Europa-Parlamentet. I det foregående parlament stemte alle aftalepartier⁷ (Venstre, De Konservative, SF og Socialdemokraterne) for Direktivet om ret til tolke- og oversætterbistand i straffesager⁸, Direktivet om ret til information i straffesager⁹ og Direktivet om ret til advokatbistand¹⁰. Aftalepartierne vælger altså en række retsakter fra i tilvalgsordningen, som de har været med til at stemme igennem i Europa-Parlamentet.

Figur 3 viser, at der er forskel på, hvordan de enkelte MEP'ere stemmer på delområderne. F.eks. var Søren Bo Søndergaard (Folkebevægelse mod EU) mere positive over for EU's strafferetlige samarbejde end sin efterfølger, Rina Ronja Kari. Generelt tegner der sig et billede af, at danske MEP'ere ikke er mindre tilbageholdende med at bakke op om EU's politikker for grænsekontrol, asyl og indvandring end deres nationale partier i Danmark. Christel Schaldemose er den danske europaparlamentariker, der har stemt for flest RIA-retsakter (93 pct.), mens Rina Ronja Kari indtager sidstestpladsen. Hun har kun har stemt ja i lidt under hver tredje afstemning (30 pct.).

Der er stor forskel på, hvorvidt danske MEP'ere stemmer i overensstemmelse med deres politiske gruppe i Europa-Parlamentet på RIA-området. Særligt hos Dansk Folkeparti er loyaliteten til deres politiske gruppe i den foregående parlamentariske periode lav. På RIA-området har Morten Messerschmidt eksempelvis kun stemt i overensstemmelse med sin politiske gruppe i 40 pct. af alle RIA-afstemninger mod 64 pct. på alle politikområder.

Tænketankens Europa og Krakas kortlægning af de danske MEP'eres stemmeadfærd viser også, at partiloyaliteten hos to-tredjedele af danske MEP'ere er lavere på RIA-området sammenlignet med deres samlede loyalitet på alle politikområder. Dog tegner der sig det omvendte billede for flertallet af danske socialdemokratiske MEP'ere (Ole Christensen, Christel Schaldemose) samt SF (Margrete Auken). I højere grad stemmer de i overensstemmelse med deres politiske gruppe på RIA-området end på andre områder. På partiloyalitetsskalaen er Margrete Auken (SF) den mest loyale på RIA-området samt generelt - mens partidisciplinen er lavest hos Dansk Folkepartis Morten Messerschmidt.

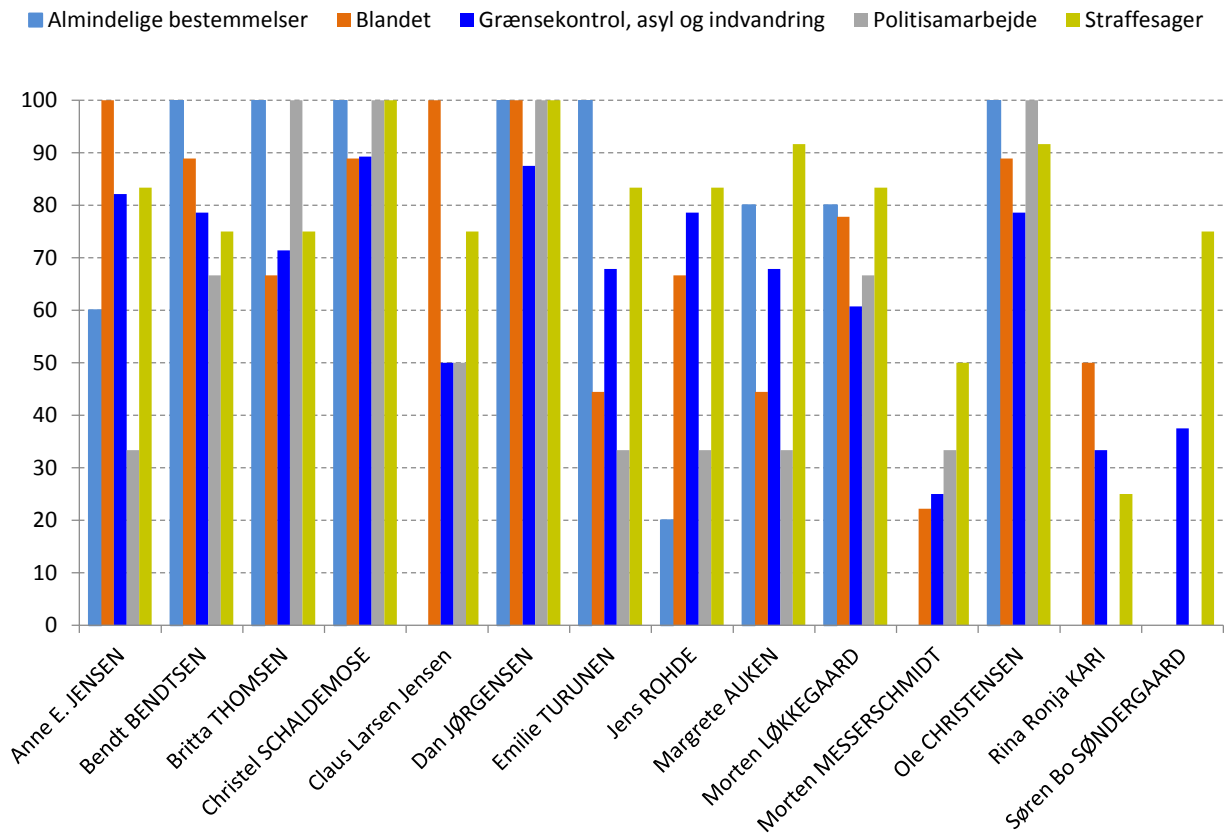
⁷ Radikale Venstre var dog ikke repræsenteret i Europa-Parlamentet i det foregående Europa-Parlamentet (2009-2014)

⁸ Direktivet om ret til tolke- og oversætterbistand i straffesager (2010/64/EU) fastsætter en række minimumsrettigheder, som skal sikre borgere, der part i en straffesag, ret til tolkebistand.

⁹ Direktivet om ret til information i straffesager (2012/13/EU) sikrer retten til information for mistænkte og tiltalte personer vedrørende deres rettigheder i straffesager og tiltalen mod dem, så som beskikkelsen af en forsvarer, retten til ikke at udtale sig og retten til at blive tilset af en læge under varetægtsfængsling.

¹⁰ Direktivet om ret til advokatbistand (2013/48/EU) indeholder minimumsregler om, hvornår mistænkte og tiltalte i straffesager og eftersøgte personer har ret til en advokat, og hvad retten til advokatbistand indebærer.

Figur 3 Antal gange de danske MEP'ere har stemt "for" RIA-retsakter i Europa-Parlamentet i perioden 2009-2015, fordelt på delområde (pct.)



Anm.:

Kilde: Tænketanken EUROPA og Tænketanken Krakas eget data, baseret på udtræk fra VoteWatch.eu

6. Konklusion: Danske MEP'ere er positive for RIA-lovgivning

De danske partier er generelt positivt indstillet over for EU-lovgivning på RIA-området. Alle de fem aftalepartier bag tilvalgsordningen har stemt for de fleste RIA-retsakter i Europa-Parlamentet. Partierne bag nej-kampagnen til folkeafstemningen i december er heller ikke så kritiske over for deltagelse i EU's lovgivning på RIA-området, som de giver udtryk for i den hjemlige debat. Dansk Folkeparti og Folkebevægelsen mod EU bakker op om ca. en tredjedel af alt EU-lovgivning omfattet af det danske retsforbehold. Der synes derfor at være diskrepans mellem deres holdninger i Europa-Parlamentet og dem, vi hører i den danske debat forud for afstemningen om retsforbeholdet

Det er ikke uproblematisk, at medlemslande med forbehold kan deltage på lige fod med andre lande i Europa-Parlamentet. Hvorvidt det er retfærdigt har flere gange været diskuteret i Europa-Parlamentet. Blandt andet diskuteres i begyndelsen af den økonomiske og finansielle krise i EU, om man skulle etablere et særligt euro-udvalg for MEP'ere fra lande i Eurozonen. Men det forblev en idé, der blev lagt i skuffen igen.

Hvis Europa-Parlamentet gør alvor af sine overvejelser og indfører særlige udvalg, hvor lande med forbehold ikke kan være med, vil danske MEP'ere også komme til at mærke virkningen af de danske forbehold, når det gælder muligheden for at øve indflydelse på EU's lovgivning. Det vil betyde mindre indflydelse for danske parlamentarikere fremtidigt, hvis Danmark holder fast i retsforbeholdet og så ikke får lov til at deltage i disse udvalg på det retlige område.