

## Forskerinterview

Se tidligere forskerinterviews her: [www.djoef.dk/forskerinterview](http://www.djoef.dk/forskerinterview)

Af Lars Lønstrup, freelancejournalist / Foto Michael Daugaard

# SKANDALE-FRYGT SKABER EU-BUREAUKRATI

I medierne fremstilles EU-Kommissionen ofte som magtfuld. Men internt i Kommissionen er angsten for at begå fejl i dag så stor, at det effektivt begrænser magten. Det siger politolog Caroline Howard Grøn efter et forskningsophold i Bruxelles.

Jagten på EU-syndebukken går ofte ind, og blandt deltagerne er europæiske politikere i såvel de nationale parlamenter som i EU-Parlamentet. De kritiserer EU for at være magtfuldkomment, korrump, bureaukratisk eller det hele på én gang, og specielt de ikke-folkevalgte medarbejdere i EU-Kommissionen står ofte for skud. Men hvordan ser virkeligheden ud, når man er ansat i EU-Kommissionen og dermed befinder sig i skudlinjen fra kritikernes kugler?

Det har cand.scient.pol. Caroline Howard Grøn undersøgt i en afhandling, der for nylig gav hende ph.d.-graden.

Udover at sætte sig ind i Kommissionens nedskrevne personalepolitik, har hun gennemført interviews dels med de ansatte i et kontor i EU-Kommissionen, dels med de administrative ledere i Kommissionen, som står bag kommissionens personalepolitik og endelig med en række af kommissionens eksterne samarbejdspartnere.

Caroline Howard Grøn skrev også speciale om EU og har i flere omgange været på forskningsophold i hovedkvarteret i Bruxelles. I dag arbejder hun som undervisningsassistent på Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet.

Hvordan ser virkeligheden ud for de embedsfolk, som er ansat i frontlinje-administrationen i EU-Kommissionen?

"De må leve med mange regler og rutiner på den ene side og en udbredt frygt for at begå fejl på den anden. Den kombination skaber bureaukrati i en målestok, vi ikke kender her-

Man kan frygte for både de ansattes arbejdsglæde og kvaliteten af deres sagsbehandling, når formalia fylder så meget, at det ikke levner meget plads til selvstændige overvejelser

Caroline Howard Grøn, ph.d. og cand.scient.pol.

hjemme. I det kontor, hvor jeg interviewede alle medarbejderne, behandlede de ansøgninger fra medlemslandene om programmidler. Sagsbehandlingen foregik ud fra en meget lang liste, hvor alle punkter – uanset hvor relevante i den konkrete sammenhæng – skulle tjekkes igennem. Og når jeg spurgte medarbejderne, om de selv måtte tilføje relevante overvejelser, lød svaret: 'ja, men det sker aldrig.' Listen var simpelthen så lang, at der hverken var tid eller overskud til at tænke selvstændigt."

Men er det noget problem, når opgaven består i at bevilge penge?

"Ja, for den langsommelige sagsbehandling tager uforholdsmæssig meget tid og koster derfor også uforholdsmæssigt mange ressourcer. Ligesom man kan frygte for både de ansattes arbejdsglæde og kvaliteten af deres sagsbehandling, når formalia fylder så meget, at det ikke levner meget plads til selvstændige overvejelser. Disse risici optager både ledelse og medarbejdere i Kommissionen. Derfor blev medarbejderne i 2005 bedt om at komme med forslag til regelforenklinger, og de afleverede over 1.000 forslag. Tilsvarende gennemgik ledelsen i 2007 Kommissionens personale-forbrug og konkluderede, at det vil give god mening at flytte ressourcer fra administration og koordination til politikudvikling. Men på trods af de gode hensigter har reformer svært ved at slå igennem."

Hvorfor er Kommissionen ikke i stand til at indfri sine egne ambitioner om at nedbringe bureaukratiet?

"En af forklaringerne udspringer af, at Kommissionen i dag består af 27 kommissærer. Og for at sikre større sammenhæng mellem beslutningerne på de forskellige kommissærers områder og større sammenhæng mellem beslutningerne i de underliggende generaldi-



rektorater, direktorater og kontorer har kommissionsformand José Manuel Barroso derfor øget antallet af interne procedurer.

En anden forklaring er, at medarbejderne i de enkelte kontorer faktisk også kan se en fordel i de mange regler, fordi de føler sig beskyttet af dem. Det viser min afhandling, og det kom lidt bag på mig, fordi medarbejderne i EU-Kommissionen generelt er meget veluddannede og fagligt stærke. I de fleste medlemslande er løn- og arbejdsforhold i Kommissionen meget attraktive, og derfor siger et mundheld, at embedsmændene i Kommissionen er "the best that Europe has to offer".

Hvorfor føler medarbejderne behov for at beskytte sig bag regler og procedurer?  
"På grund af frygt for at begå fejl. Mine interviewpersoner fortalte ofte historien om dengang i 1999, hvor hele Kommissionen efter pres fra EU-Parlamentet blev tvunget til at gå af efter rod i administrationen. Det var en katastrofe, som stadig sidder i organisationen,

☛ På ledelsesniveau ved at producere et hav af regler og procedurer. På medarbejderniveau ved slavisk at følge alle regler og procedurer. Ingen vil risikere at blive syndebuk, hvis nye fejl eller skandaler skulle opstå

Caroline Howard Grøn, ph.d. og cand.scient.pol.

fordi Kommissionens rolle jo netop er at forsvare og forbedre EU som institution og som samarbejdsprojekt for, og på vegne af, alle medlemslande. Fx ved at holde øje med, om medlemslandene overholder den lovgivning, der er vedtaget i Ministerrådet, og at påtale eventuelle brud på lovgivningen. Her måtte Kommissionen imidlertid selv indrømme regelbrud og misbrug af offentlige midler blandt sine ansatte – velvidende at skandalen ville blive modtaget med kyshånd af EU-modstandere over hele Europa. Derfor er det måske ikke så underligt, at sagen stadig har et liv og bruges som afskrækkende eksempel den dag i dag. Medarbejderne ved, at ovre i EU-Parlamentet sidder der masser af politikere, der ikke har noget højere ønske end at gå i medierne og sige: "Der kan I se, EU er et sygt og korrupt system", hvis lignende fejl og skandaler skulle

opstå. Og derfor søger alle at gardere sig imod gentagelser. På ledelsesniveau ved at producere et hav af regler og procedurer. På medarbejderniveau ved slavisk at følge alle regler og procedurer. Ingen vil risikere at blive syndebuk, hvis nye fejl eller skandaler skulle opstå."

Hvilken betydning har den regel, som betyder, at menige medarbejdere kan idømmes en bød på en hel årsløn, hvis de begår fejl?  
"Meget stor betydning. Alene tanken om at blive straffet og på den måde få smadret hele sin privatøkonomi, skabte stor utryghed blandt de ansatte. Det var ganske vist endnu ikke forekommet, da jeg gennemførte mine interviews, men ifølge reglerne kan straffen udløses, hvis medarbejderen skriver under på, at et programbeløb kan udbetales, og det så efterfølgende viser sig, at modtageren svindler med de udbetalte midler. Blandt medarbejderne var opfattelsen, at sådanne fejl aldrig kan udelukkes 100 pct., og at de dermed risikerede at blive ramt, selv om de ikke har haft nogen

personlig skyld. Alene fordi Kommissionens ledelse i en sådan situation ville have et stort behov for at placere ansvar og signalere handlekraft i forhold til dens omverden."

I medierne beskrives EU-Kommissionen ofte som et meget magtfuldt organ. Men i din udlægning lyder det som en magt med klare begrænsninger?

"Ja. Det er en udbredt opfattelse både i og uden for kommissionen, at den var væsentlig mere magtfuld tilbage i Jaques Delors' formandstid (1985-1995) end under hans efterfølgere. Barroso, der har været formand siden 2004, ofrer meget tid og opmærksomhed på de enkelte medlemslandes interesser og står for en meget konsensusøgende linje, hvor Delors i højere grad fremstod som supereuropæeren med masser af visioner og

planer for det nye Europa. Men fælles for dem begge – og for alle fremtidige formænd – er, at deres magt hele tiden er begrænset af Ministerrådet, som træffer alle afgørende beslutninger. Derfor handler forskellen mellem Kommissionens rolle under Delors og hans efterfølgere nok så meget om de krav, som medlemsstaterne – og i stigende grad også EU-Parlamentet – stiller til Kommissionen, end om formandens personlighed. Og efter skandalen i 1999 har kravene til dokumentation for, hvad Kommissionen foretager sig, været meget strengere end under Delors. Det, sammen med Kommissionens frygt for kritik, er med til at indskrænke dens råderum."

Men er offentlighedens opfattelse af EU-Kommissionen som et meget magtfuldt organ så helt forkert?

"Nej. Kombinationen af Kommissionens monopol på at fremstille ny EU-lovgivning og rollen som fællesskabets advokat, der sikrer, at medlemsstaterne overholder EU-reglerne, giver potentiel stor magt. Magten er bare begrænset. Og en vigtig begrænsning består i, at Kommissionens demokratiske legitimitet er væsentlig mindre end EU-Parlamentet, hvor medlemmerne er direkte valgt, og Ministerrådet, hvor medlemmerne er direkte valgt i deres respektive lande.

Kommissionsformanden og kommissærerne er ganske vist politikere, men de er udpeget af Ministerrådet efter indstilling fra deres respektive regeringer, og det giver ringe demokratisk legitimitet. Derfor er offentligheden og medierne, som i vores tid er en stadig vigtigere arena for kampen om den politiske magt, også lukket land for Kommissionen." ■

