

Skal EU have et forskningsrådgivende ekspertpanel på top-niveau?

EU-Kommissionens overvejelser om indretningen af rådgivningsfunktionerne i den politiske beslutningsproces i EU har været fulgt af DFiR siden 2014. Den 13. maj 2015 godkendte Jean Claude Juncker, EU-Kommissionens formand, et forslag om et nyt ekspertpanel, der skal sikre uafhængig forskningsrådgivning til EU-kommissionen på top-niveau. Overvejelserne bag forslaget er emnet for dette DFiR-brief.

Ventet med spænding

Spørgsmålet om, hvordan man i den politiske beslutningsproces bedst trækker på forskningsbaseret rådgivning og rammerne herfor optager mange forskningspolitiske aktører. DFiR er midt i en kortlægning af problemstillingen, hvori den danske tradition for brug af forskningsbaseret rådgivning analyseres i international sammenhæng. Siden sommeren 2014 har der været ført en debat for og imod stillingen som 'Chief Scientific Adviser to the President of the European Commission' (CSA). Juncker besluttede efter sin tiltrædelse i efteråret 2014 at nedlægge stillingen, efter at den kun havde eksisteret i knap tre år. Forslaget om hvad der erstatter CSA-stillingen var derfor ventet med spænding.

Moedas' forslag

Det nye forslag fra Carlos Moedas, kommissær for forskning, videnskab og innovation, indebærer, at der i stedet for den ene CSA, nu skal etableres et ekspertpanel med syv internationalt anerkendte og uafhængige forskere. Panelet skal betjenes af et 25-mand stort sekretariat i EU's generaldirektorat for forskning i forhold til CSA-sekretariatet på fem personer. Desuden skal hele Kommissionen kunne trække på komiteens ekspertise – og ikke kun formanden. Ekspertpanelet skal samarbejde med en bred vifte af videnskabelige råd i EU-medlemsstaterne, herunder de nationale videnskabsakademier og/eller andre lignende organer. Herved ønsker Moedas at styrke forankringen af komiteen både i forhold til EU-kommissionen og til medlemsstaterne. Det fremgår også, at forslaget tager hensyn til indretningen af allerede eksisterende rådgivningskanaler i den politiske beslutningsproces i EU-Kommissionen, og under Horizon 2020 forventes der at blive afsat €6 mio. over

fire år til, at panelet kan bestille/købe ny forskning. Juncker har nu bedt EU-kommissær Moedas om i samarbejde med den øvrige Kommission at implementere forslaget, så det er på plads i efteråret 2015.

Men CSA-stillingen kom ikke helt til at fungere, som planlagt. I det følgende tegnes, der et billede af de forventninger, som var til stillingen, og hvorfor det ikke lykkedes for den første og eneste EU-CSA, mikrobiologen og skotten Anne Glover, at leve op til dem.

Faktaboks 1: Science Adviser-ordningen.

En 'science adviser' vil typisk have videnskabelig baggrund og personlig gennemslagskraft og autoritet både i de videnskabelige samfund og i det politiske liv. USA var et af de første lande, som oprettede denne stilling i 1957. Storbritannien gjorde den i 1964. Ordningen anvendes i dag i en række lande, primært de angelsaksiske inspirerede lande. Det gælder bl.a. Australien, Indien, Malaysia og New Zealand. I Storbritannien og New Zealand er der udpeget et science adviser-ordningen udbredt til hvert enkelt ministerium. Ud over EU-kommissionen har lande som Tjekkiet og Irland først oprettet og så nedlagt og/eller omdefinieret stillingen igen efter en kort årrække. I andre lande benytter man andre ordninger, der består af rådgivende udvalg og komiteer, nationale akademier og videnskabelige foreninger – ofte i en kombination.

CSA'ens roller og mandat

Ved oprettelsen af CSA-stillingen var hensigten, at den skulle spille flere roller som politisk rådgiver, ambassadør og samlingspunkt på samme tid. Rådgiverrollen var alene tænkt i relation til Kommissionens formand, og mandatet var knyttet til at rådgive om brug og fortolkning af videnskabelige resultater i den politiske beslutningsproces. Rådgivningen skulle ske, når den blev efterspurgt af formanden, f.eks. i forbindelse med større politiske forslag. Desuden skulle CSA'en bidrage til formandens taler og briefinger.

EU-Kommissionen er en kompleks organisation med mange forskellige aktører. Forventningerne til CSA'en

som samlingspunkt eller et bindeled må ses i dette lys. Inden for sit mandat skulle CSA'en samarbejde med en række af EU-kommissionens forskellige tjenestegrene, se faktaboks 2. Herudover skulle CSA'en også være et synligt samlingspunkt for EU's medlemslande og lande uden for EU. Sidstnævnte del af rollen som samlingspunkt overlapper med den tredje rolle som ambassadør. Denne rolle gik ud på, dels at repræsentere EU i det internationale videnskabelige samarbejde med lande inden og uden for EU, dels at være en synlig person i den offentlige debat om mulighederne og risici ved nye teknologier, og via sin person og position at bidrage til tilliden til og udbredelsen af videnskab og teknologi i samfundet.

Faktaboks 2: Forskningsbaseret rådgivning i EU.

CSA-stillingen var et lille tandhjul i det store maskineri i EU-Kommissionen. Størstedelen af den forskningsbaserede rådgivning i EU-Kommissionen sker ved brug af eksperter. Disse eksperter vurderer videngrundlaget og de mulige konsekvenser, der kan drages herfra i forhold til en konkret beslutning. Rådgivningen sker også via institutioner, som de såkaldte high-level advisory groups (f.eks. European Research Area Board), videnskabelige udvalg og komiteer samt EU-myndigheder (European Medicine Agency, European Food Safety Authority, the European Chemicals Agency and the European Centre for Disease Prevention and Control) og egen forskningsinstitutioner som Joint Research Centres. Brugen af eksperter og rådgivningsinstitutioner er forskellige fra politikområde til politikområde og fra generaldirektorat til generaldirektorat. De politiske beslutninger spænder fra politiske og lovgivningsmæssige beslutninger til beslutninger om regulering.

Isoleret fra det politiske maskinrum

Ifølge Anne Glover var forholdet til EU-Kommissionens daværende formand Barroso ikke tæt. I sin tid som CSA rådgav hun ham mere på eget initiativ end på hans anmodning. Glover blev heller aldrig bedt om at rådgive kollegiet af EU-Kommissærer eller om at deltage ved nogle af deres møder. I hele sin periode som CSA deltog Glover kun ved et møde med de øverste topembedsmænd i EU-kommissionen (generaldirektør-kredsen), hvor hun fortalte om sine erfaringer fra det første år som CSA. Hun var isoleret fra det politiske maskinrum.

Som alle andre var Glover begrænset af størrelsen af hendes stab og budget. Heroveni har hun fremført, at hun ikke fik nødvendig information hverken fra det politiske eller det administrative niveau. Selv om CSA'en ikke havde mandat til at deltage i formuleringen af EU's forskningspolitik, herunder beskæftige sig med Horizon 2020, virkede oprettelsen af CSA-stillingen alligevel, som en udfordring for både DG Re-

search and Innovation og EU-Kommissionens Joint Research Centres (JRC). Ifølge Glover var CSA-stillingens kobling til EU-kommissæren for forskning, innovation og videnskab for svag, og afstanden til JRC'erne for stor, særligt på de øverste beslutningsniveauer. Disse forhold var med til at hæmme CSA'ens virke, og det understreger, som Glover selv har pointeret, betydningen af nøje at overveje gevinsten ved at etablere en ny stilling og/eller enhed inden for en eksisterende organisation uden nøje at definere ansvarsområder og samarbejdsrelationer.

Stor synlighed

I sin tid som CSA oplevede Glover, at der var stor efterspørgsel efter CSA'en blandt interessenter og den øvrige offentlighed for at tale om forskningsfaglige og -politiske spørgsmål ud fra et europæisk perspektiv. Det finder hun er et særdeles nyttigt element ved CSA-stillingen i det forskningsrådgivende system i EU.

Efterspørgslen var især afledt af det forhold, at CSA-stillingen hørte direkte under EU-Kommissionens formand. Det gav, ifølge Glover, også en frihed til at sige ting, som resten af Kommissionen ikke kunne, og hun udløste debat om kontroversielle og politisk følsomme emner, som gensplejsning, genmodificerede organismer og hormonforstyrrende kemiske stoffer.

Selv om stillingen ikke gav institutionel magt, gav placeringen og den – i hvert fald på papiret – direkte adgang til EU-Kommissionens formand stor synlighed og gode muligheder for at åbne døre og få folk i tale. Ifølge Glover selv var hun som CSA "a voice of reason". Det var flere betydningsfulde interessenter dog ikke enig i. De så hende som en politisk figur, og det er en af de mulige forklaringer på, hvorfor stillingen nu er blevet nedlagt.

Kritik og forsvar af CSA-stillingen

Kritikerne har især fremhævet, at CSA-stillingen er problematisk, da den giver en enkeltperson for stor indflydelse. De fremhæver også, at den trækker fokus og opmærksomhed væk fra det arbejde, som andre forskningsfaglige og -politiske aktører udfører ved den politiske beslutningsproces i EU-Kommissionen. Desuden fremhæver kritikerne, at rådgivningen ikke er transparent nok, og at der er fare for, at CSA'en benytter sin position til at påvirke de politiske beslutningsprocesser.

Glover afviste disse synspunkter ved at pointere, at en CSA skal agere som en 'honest broker'. CSA'en skal netop i kraft af sin position og privilegerede adgang til den politiske beslutningsproces alene skaffe sig adgang til den relevante forskning, og til politikerne videreformidle hvilke resultater, der har størst troværdighed og hvilke, der ikke har. Hun pointerer, at det i sidste ende altid er op til politikerne, om de vil

følge rådgivningen. For Glover skulle CSA-stillingen ikke erstatte, men komplementere de eksisterende forskningsrådgivende funktioner i EU-Kommissionen. Netop i kraft af sin position og videnskabelige autoritet samt gennem saglig drøftelse med både forskere og politikere skulle CSA'en give en autoritativ stemme i vurderingen af forskningsbaseret viden som input i den politiske beslutningsproces. Denne stemme skulle løse op for den tvivl eller usikkerhed, der kan være forbundet med fortolkningen af forskningsbaseret viden. Endelig pointerer Glover, at en enkeltperson lettere kan tale med én stemme. Hvis det videnskabelig samfund ikke taler med en stemme, kan det svække forskningens plads i og indflydelse på politikudviklingen, da politikerne så lettere kan vælge at se bort fra synspunkterne.

Faktaboks 3: Begrebet 'honest broker'.

En 'honest broker' (ærlig mægler) er kendetegnet ved, at personen som rådgiver arbejder for at finde alternativer og dermed udvide valgmulighederne for den politiske beslutningstager. Dette sker bedst ved indsamling og formidling af de synspunkter, erfaringer og viden, der findes i forskningsmiljøerne om et bestemt emne. En honest broker respekter, at det i sidste ende er op til beslutningstageren at træffe et valg ud fra dennes egne præferencer og værdier. Begrebet er populært blandt en række forskningspolitiske rådgivere, bl.a. også af Sir Peter Gluckmann, der er rådgiver regeringen i New Zealand om forskningsspørgsmål. Begrebet stammer fra bogen Roger A. Pelke, Jr.: *The Honest Broker. Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge, 2007.

På baggrund af sine erfaringer medgiver Glover, at transparens om rådgivningen fra CSA'en er væsentlig, da stillingen ofte vil være et mål for lobbyister. Hun mener dog, at rådgivningsprocessen ikke kan blive fuldstændig transparent for offentligheden, idet højtstående politikere forventer en vis grad af fortrolighed i den politiske beslutningsproces.

Afsluttende bemærkninger

Moedas' forslag og debatten om CSA-stillingen viser, at indretningen og rammerne for de forskningsbaserede rådgivningsfunktioner i relation til den politiske beslutningsproces har stor betydning. Man kan sige, at EU-Kommissionen nu med det nye forslag nu vælger en kontinentaleuropæisk vej, hvor det politiske niveau rådgives af ét råd af sagkyndige, og gået bort fra en angelsaksisk model, hvor rådgivningen ydes af en enkelt person med et sekretariat.

Glover var som CSA optaget af, hvordan EU-Kommissionens behov for forskningsbaseret viden bedst

indrettes på forskellige niveauer i den politiske beslutningsproces, og spørgsmålene om, hvordan EU-Kommissionen finder frem til den bedst tilgængelige viden og i benyttelsen af denne både sikrer, at den er uvildig og at rådgivningsprocessen er transparent. Det er vigtige spørgsmål, som vi alle må arbejde med uafhængig af, hvordan vi hver især har valgt eller vælger at indrette rådgivningsfunktionerne i forsknings- og innovationssystemet.

CSA-stillingen er en af de modeller, som i dag anvendes i en række lande til at skabe sammenhæng mellem den forskning, der udføres og som indgår og benyttes i politiske beslutningsprocesser. I EU fik Glover stor synlighed, men ingen politisk indflydelse. Vi må nu se, hvordan Moedas' forslag om et panel, der skal rådgive EU-Kommissionen på top-niveau falder ud.

DFiR har igangsat et arbejde, der skal belyse ministeriernes praksis for at indarbejde forskningsresultater og videnskabelig rådgivning i udviklingen af politiske tiltag. DFiR finder, at vi kan lære fra de erfaringer, som nu er gjort, og ser frem til at få flere konkrete detaljer om Moedas' forslag.

Referencer

Alberto Alemanno: What Role – if any – for a Chief Scientist in the European Union System for Scientific Advice?, *European Journal of Risk Regulation*, vol. 5: 3, 2014, s. 286-292.

Anne Glover: 'A moment of Magic Realism in the European Commission', in *Future Directions for Scientific Advice in Europe*. Ed. by James Wilsdon & Robert Doubleday, april 2015, s. 58-79

Doug Parr: 'Why it made sense to scrap the post of Chief Scientific Adviser', in *Future Directions for Scientific Advice in Europe*. Ed. by James Wilsdon & Robert Doubleday, april 2015, s. 80-87.

EU-Kommissionen: *Press release: President Juncker welcomes world-leading scientists, discusses role of science in competitiveness and announces new mechanism for scientific advice*, Brussel, 13 maj 2015.

Richard L. Hudson, 'Watchdogs of the system': the EU's new scientific advisory panel explained, *Science | Business* 15 maj 2015.

For yderligere information kontakt:



Specialkonsulent
Sune Kaur-Pedersen
Telefon: +45 72 31 82 24
Mail: spe@fi.dk