

2 ET OVERBLIK – TRE NØGLEBEGREBER

HANS BRANNER

Det politiske Europa
Columbus
2021

1 Første nøglebegreb: Union

Tankerne bag EU

I Rom-traktaten fra 1957, der var det oprindelige grundlag for samarbejdet inden for EU, hed det i den såkaldte præambel (forord) at de seks stiftende lande (Frankrig, Tyskland, Italien, Belgien, Holland og Luxembourg) "er besluttet på at skabe grundlag for en stadig snævrere *union* mellem de europæiske folk". Selv om en præambel ikke er forpligtende, bliver denne sætning ofte fremhævet som det tydeligste udtryk for hvad organisationens fædre havde tænkt sig at formålet med samarbejdet skulle være.

For det første viser sætningen at opfattelsen fra starten var at der med organisationens oprettelse skulle indledes en dynamisk proces. I Rom-traktaten var der defineret nogle forholdsvis afgrænsede samarbejdsområder, især landbrug og toldunion, men det var på det grundlag – og på grundlag af det der nogle år forinden var skabt med Kul- og Stålunionen (se boks s. 16) – at samarbejdet skulle videreudvikles og gøres stadig tættere. Det har man senere kaldt '*spill-over-effekten*' (se s. 31) der hentyder til at samarbejdet på et område vil kræve sam-

Sammenslutning eller union?

I den officielle danske oversættelse af præamblen er der i stedet for 'union' brugt ordet 'sammenslutning', men det er en lidt udvandet udgave af formuleringen i den originale tekst. Danmark har traditionelt været tøvende over for et meget forpligtende samarbejde, og medlemskabet blev derfor ikke solgt under betegnelsen 'union' da danskerne stemte ja til optagelse ved en folkeafstemning i 1972. Og det varede da også længe

før det i Danmark blev almindeligt at kalde det der længe hed 'fællesmarkedet', for en union. Men efter vedtagelsen af Maastricht-traktaten i 1992, der udbyggede samarbejdet på forskellige områder, ændredes organisationens navn fra EF ("De Europæiske Fællesskaber") til EU ("Den Europæiske Union"), og unionsbegrebet blev nu overalt accepteret som den rette betegnelse.

arbejde på nye områder og dermed mere eller mindre automatisk udløse den omtalte dynamik. Bag hele denne forestilling lå en vigtig sikkerhedspolitisk pointe: Efterhånden som staterne var blevet stadig mere integreret med hinanden, ville forudsætningen for krig mellem dem falde bort, og Europa ville kunne lægge århundreders blodig historie bag sig (jævnfør den franske udenrigsminister Robert Schumans tale i boksen s. 16).

I forlængelse af det foregående viser ordvalget i præamblen for det *andet* at endemålet skulle være skabelsen af en egentlig union mellem de deltagende stater. Hermed forestillede man sig at samarbejdet blev indkapslet i en fast struktur der i vidt omfang ville indebære en overvindelse af det gamle nationalstatslige system. Staterne skulle fortsat bestå, dels af demokratiske grunde, dels fordi de repræsenterer den kulturelle mangfoldighed der kendetegner Europa; men en væsentlig del af deres beføjelser skulle overlades til den nye union, hvis beslutninger i en række henseender skulle være overordnet de nationalstatslige.

I tilbageblik kan man konstatere at de oprindelige tanker bag EU har haft en væsentlig indflydelse på organisationens udvikling men at en række utilsigtede konsekvenser i dag truer med at bremse eller sågar rulle udviklingen tilbage igen. Nogle vil sige at EU er ved at blive kvalt i sin egen succes, andre at kriser i sidste ende er med til at sikre fortsat integration (jævnfør s. 13).

Unionen spænder ben for sig selv

I begyndelsen forløb integrationen som forudset af EU's fædre i 1950'erne. Den blev drevet frem af en lang række spill-over-effekter: Den fælles landbrugspolitik med centralt fastsatte priser på landbrugsvarer krævede øget koordinering af valutapolitikken for at fungere effektivt, hvilket senere

var med til at bane vejen for den nuværende møntunion; og det åbne indre marked for både varer, tjenesteydelser, kapital og arbejdskraft har med tiden ført til en omfattende integration på så forskellige områder som forbrugerlovgivning, miljøbeskyttelse, banklovgivning og arbejdstagerrettigheder.

EU-modstandere har ofte advaret mod konsekvenserne af nye integrationsskridt med det argument at der var tale om en glidebane mod en stadig tættere union. Set i det lange historiske perspektiv har de haft ret, men resultatet afspejler de intentioner der lå til grund for samarbejdets oprettelse, og bliver hilst som en sejr af de ivrigste tilhængere. De vil også hævde at den europæiske befolknings stærkt øgede velstand i EU's levetid i væsentligt omfang kan tilskrives integrationen, ligesom fredens bevarelse også hænger sammen med den afhængighed mellem landene der er skabt i kraft af EU's eksistens. Succesen har været med til at gøre medlemskabet af EU attraktivt, og organisationen er vokset fra de oprindelige 6 til nu 27 medlemslande.

Problemet er imidlertid at der sammen med denne stadigt mere omfattende unionsudvikling er skabt en stigende kløft mellem den politiske elite og den brede befolkning i Europa. Befolkningen har ikke i tilstrækkelig grad været deltager i integrationsprocessen, der blandt andet i kraft af den omtalte spill-over-effekt er foregået hen over hovedet på den.

EU-institutionerne har tiltaget sig stadig større beføjelser, og flere og flere politiske spørgsmål bliver i dag afgjort på EU-plan. Men befolkningerne har i almindelighed ikke vænnet sig til denne forskydning af magt væk fra den nationalstat som de identitetsmæssigt først og fremmest føler sig knyttet til. Samtidig har denne magtforskydning ikke været tilstrækkelig til at sætte EU i stand til på tilfredsstillende måde at løse

Integrationsprocessens mål og drivkræfter

Udviklingen i Europa siden 2. Verdenskrig har været enestående i den forstand at samarbejde frem for konflikt har været dominerende i staternes indbyrdes relationer – i hvert fald indtil for få år siden (jævnfør figur 1.2, s. 12). Der er sket en integration mellem staterne der i historisk perspektiv er hidtil uset. Siden slutningen af 1940'erne er der fremsat mange forklaringer på hvilke kræfter der har drevet denne udvikling frem, og hvilke mål den har tjent. Forklaringerne hører hjemme i de såkaldte integrationsteorier, der er nærmere omtalt i kapitel 7. Nedenfor er opregnet nogle af de vigtigste teorier med udgangspunkt i den drivkraft der anses for den væsentligste:

Idéen om Europa. I 1945 var Europa i politisk og magtmæssig henseende en skygge af sig selv. Verdensdelen var efter to ødelæggende krige inden for kun godt 30 år ikke længere det naturlige centrum i verden, og mange stater stod over for en enorm genopbygningsopgave – både materielt og åndeligt. Der herskede generelt et stærkt ønske om en ny begyndelse, og visionen om et fredeligt og samarbejdende Europa blev søgt omsat i praksis af en række fremtrædende politikere og andre aktører (jævnfør boks s. 16). De havde bred opbakning i befolkningerne, og en proces frem mod et mere forenet Europa blev sat i gang. Mange forestillede sig at denne proces skulle ende med en slags Europas Forenede stater i lighed med de forbundsstater man kendte fra eksempelvis USA og Schweiz – og i dag også fra Tyskland. Dette endemål for samarbejdet kendetegnede den såkaldte føderalistiske teori. Føderalisterne mente at målet skulle realiseres ved så hurtigt som muligt at oprette de institutioner der hørte med til en statsdannelse: regering, parlament, domstole og forsvar. Selv om en europæisk for-

bundsstat langt fra er realiseret i dag, er EU på flere måder præget af de føderalistiske målsætninger, blandt andet det magtfulde folkevalgte parlament. Ifølge føderalismen er det befolkningens overtagelse af den europæiske idé der er afgørende for strategiens succes.

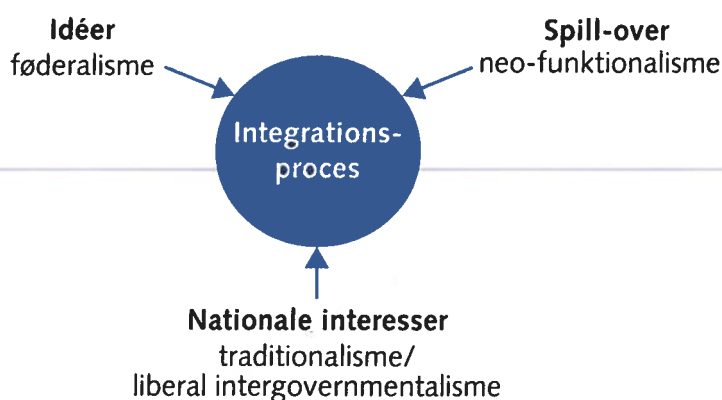
Nationalstaterne. En mere jordnær forklaring på integrationsprocessen lægger vægt på at det ikke i så høj grad er smukke idéer men konkrete nationale interesser der ligger bag. Især tre, delvis overlappende, forhold gør sig her gældende. For det *første* en læringsproces, idet staterne – efter 1930'ernes økonomiske depression og 2. Verdenskrigs gensidige ødelæggelser – har indset at en række opgaver som de hidtil har klaret hver for sig, nu løses bedre i fællesskab. Økonomisk fremgang og militær sikkerhed kan kun opnås genne et langt tættere samarbejde. For det *andet* en erkendelse af at den enkelte stats magt i realiteten øges ved at deltage i en forpligtende integration med andre stater. Afgivelse af formel suverænitet øger snarere end mindsker den reelle suverænitet (se nærmere figur 2.5). Det sker fordi staterne opnår indflydelse på fælles anliggender, hvor de ellers havde været nødsaget til at tilpasse sig andres beslutninger; og fordi der gennem suverænitetsafgivelse opnås sikkerhed for at andre stater overholder indgåede aftaler. Endelig for det *tredje* har store stater som Frankrig og Tyskland set en fordel i at et mere forenet Europa kunne genopveje noget af den tabte indflydelse på verdensplan. Blandt teorierne er det traditionalismen, også kaldet *intergovernmentalismen*, der har lagt væk på de nationale interesser som drivkræfter i integrationen. Og det er videreudviklingen i form af den liberale intergovernmentalisme der inkluderer staternes interesse i det overstatslige – samtidig

med at denne gren også medtager spillet mellem nationale og subnationale interesser (se figur 7.7, s. 183).

'Spill-over'. Med dette begreb, der allerede er omtalt ovenfor s. 28, hentydes til en drivkraft der i lange perioder har været toneangivende til forklaring af EU-integrationen. Men det er også en forklaring der har været udsat for kritik, og som langt fra fuldt ud kan forklare udviklingen. Udtrykket hentyder til at der er indbygget en vis automatik i integrationsprocessen: Når først integrationen er gennemført på ét område, bliver der behov for eller interesse for integration på et andet (se eksempel på s. 28). Når spill-over-effekten udløses på grund af en logisk sammenhæng mellem to politikområder, benævnes den funktionel; hvis den udløses som følge af at det overstatslige bureaukrati ser en interesse i at gå videre, kaldes den tilsigtet;

og hvis det sker fordi et integrationsskridt udløser nye interesser hos medlemsstaterne, er der tale om politisk spill-over (se figur 7.4, s. 177). Begrebet hører hjemme i den såkaldte *neo-funktionalistiske integrationsteori*, hvor strategien er modsat den føderalistiske: I stedet for at starte ovenfra med de fælles institutioner skulle man starte nedefra med konkrete, afgrænsede opgaver. Herfra ville man til sidst nå målet om et forenet Europa (i den oprindelige funktionalisme var målet udelukkende at fratage nationalstaterne løsningen af de konkrete opgaver og i stedet lægge dem i hænderne på upolitiske internationale organer). Modstandere af integrationen har yndet at kalde denne strategi for glidebanen, men det har vist sig at glidebanen langt fra er helt glat og uden barrierer. Økonomiske kriser og nationalistiske strømninger har ofte bremset spill-over-effekten – og i dag taler man ligefrem om 'spill back'.

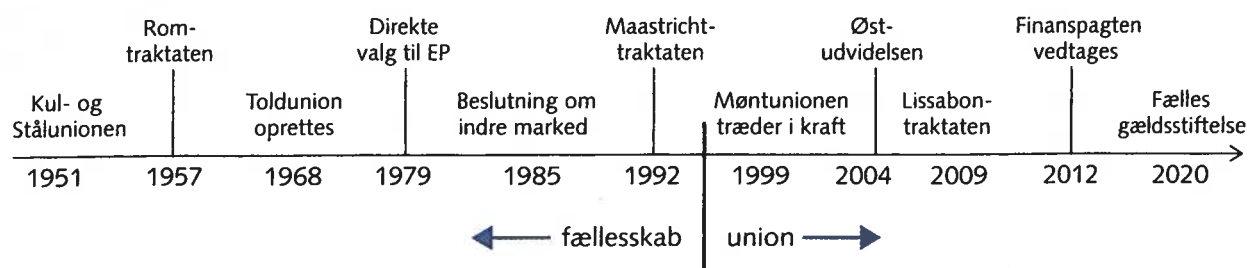
FIGUR 2.1 Tre forklaringer på integrationen



nogle af de senere års største fælles udfordringer, navnlig de økonomiske konsekvenser af finanskrisen, et stort flygtningepres og en tilbagevendende terrortrussel. Også EU's evne til at håndtere sundhedskrisen 2020-21 er blevet kritiseret, selv om EU ikke på forhånd havde kompetence på området. Om klimakrisen se afsnit 6.2.

EU's aktuelle hoveddilemma kan kort beskrives på følgende måde: Medlemslandenes fælles problemer er blevet stadigt større og mere truende, og for at de kan blive løst kræver det at flere beføjelser overføres til EU, men samtidig er befolkningernes vilje til at overlade mere magt til EU blevet stadigt mindre – og i mange lande er kravet li-

FIGUR 2.2 Vejen til unionen



I figuren er anført vigtige milepæle frem mod vore dages europæiske union. Et skel er lavet ved Maastricht-traktatens ikrafttræden i 1993. Først herefter bliver organisationen benævnt en union og nye tiltag er kommet til der yderligere befæster unionsudviklingen. Den store østudvidelse i 2004 er ikke

direkte en del af denne udvikling, men er medtaget fordi den har udløst et behov for at gå videre ad unionsvejen (se herom i kapitel 5). Nogle af de anførte milepæle er allerede omtalt, andre omtales i det følgende.

gefrem at magten skal rulles tilbage til nationalstaterne. Unionen er således blevet skabt på papiret, men fundamentet i form af folkelig opbakning er skrøbeligt. Risikoen er en ond cirkel hvor flere og flere uløste problemer skaber endnu større mistillid til eliten og dermed yderligere undergravning af mulighederne for at løse problemerne (jævnfør figur 1.8, s. 24).

EU-kritikere og -modstandere anskuer unionsudviklingen anderledes. For dem har skabelsen af en union aldrig været en målsætning. De ser derfor positivt på at der nu gennem befolkningernes pres bremses op for integrationen, og at unionen i sin nuværende form risikerer at gå i opløsning. Et hovedargument er at unionsudviklingen har været med til at øge mistilliden mellem politikere og vælgere, og at demokratiet bedst trives i nationalstatslige rammer. Fælles problemer bør løses gennem frivilligt samarbejde og ikke ved at staterne afgiver suverænitet til et fjernt center. Endvidere hævdes det at mange af de fælles problemer ikke kun er europæiske men derimod globale og derfor bør løses i et andet regi, for eksempel gennem FN. Endelig er der en venstreorienteret argumentation der ser EU som et redskab for storkapitalens interesser, der modarbejder de gode

forbrugere og lønmodtagere gennem mange års politisk kamp har opnået inden for nationalstaterne (se boks s. 20 for en modsat venstreorienteret argumentation).

Mellemstatslig og overstatslig integration

Integration mellem stater kan antage mange former (se skema s. 33). Unionsbegrebet er forbundet med den form for integration der kaldes *overstatslig*. Og det er da også netop det overstatslige samarbejde der er et af de helt karakteristiske træk ved EU – og som betyder at EU adskiller sig fra de fleste andre internationale organisationer, hvor samarbejdet som regel kun er hvad der kaldes *mellemstatsligt*. Men hvad er forskellen mellem de to former? Det afgørende skel har at gøre med spørgsmålet om suverænitetsafgivelse. Afgiver staterne suverænitet (ret til selvbestemmelse), er det overstatslig integration; afgiver de ikke suverænitet, er integrationen mellemstatslig.

Suverænitetsafgivelse kan defineres på flere måder. Her vil vi tale om det når én af to betingelser er opfyldt: (1) Den internationale organisation bemyndiges til at træffe bindende flertalsafgørelser; (2) den internationale organisation kan udstede love der

FIGUR 2.3 Oversigt over integrationsformer

	Mellemstatslig/ overstatslig	Regional/ global	Bredde/ dybde	Statslig/ ikke-statslig	Økonomisk/ politisk
Vedrører	Suverænitetss- afgivelse	Geografisk udstrækning	Integrationens karakter	Integrationens niveau	Integrationens indhold
Forskelle	Nationalstater be- holder det sidste ord/internationale organisationer be- stemmer (bindende flertalsbeslutninger, love med direkte retskraft)	Region eller verdensdel (f.eks. EU)/ hele verden (f.eks. FN, WTO)	Kvantitativ: antal lande og sagom- råder der er om- fattet/kvalitativ: grad af suveræ- nitetsafgivelse, tæthed i samar- bejdet	Aftaler mellem regeringer/ transnationale forbindelser mellem indivi- der, grupper og virksomheder	Øget handel, kapitalbevæ- gelser m.v./ øget regule- ring og øget harmonisering af lovgivning

- Forskellen mellem *mellemstatslig* og *overstatslig integration* er behandlet i teksten og i figur 2.4 nedenfor.

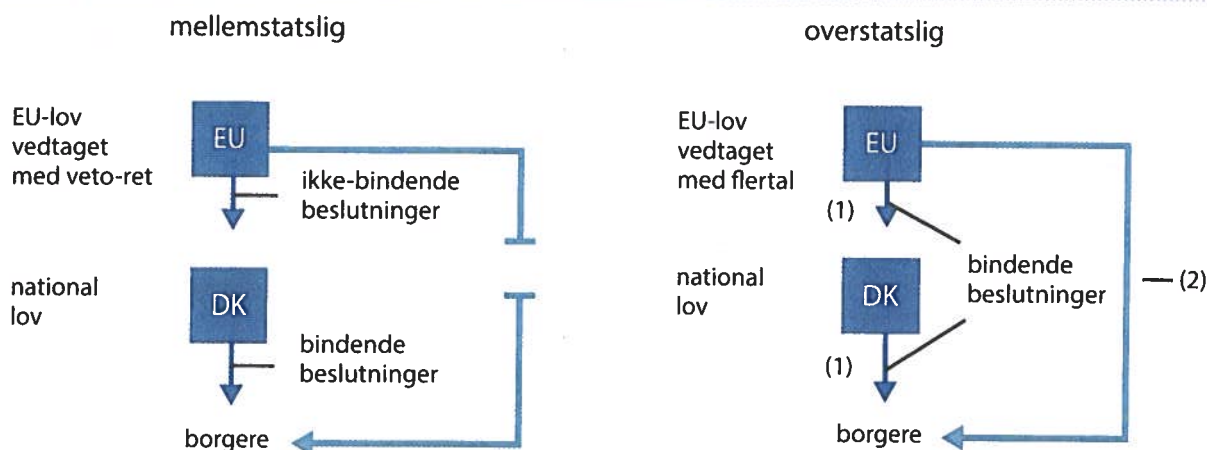
- Hvad angår *regional* og *global integration* diskuteres det ofte om de to former er i modstrid med hinanden eller snarere supplerer hinanden. Tilhængere af regional integration vil hævde at den er udtryk for en generel tendens til at stater bliver stadig mere afhængige af hinanden, hvilket fører til større samarbejde både på regionalt og globalt plan. De to integrationsformer er således led i en positiv og gensidigt forstærkende proces. Omvendt hævder modstandere at regional integration tenderer mod at skabe et modsætningsforhold til ikke-deltagere. F.eks. har EU's landbrugsordninger forbedret forholdet for europæiske landmænd men samtidig forhindret konkurrence fra mange ulandes landbrugsvarer og dermed bidraget til øget fattigdom uden for Europa.

- *Bredde- og dybdeintegration* blev allerede omtalt s. 9. Også her kan man diskutere de to integrationsformers forhold til hinanden. Umidelbart betyder større bredde, især hvis der er tale om udvidelse med flere lande, at det bliver sværere at opnå enighed inden for organisationen - og derfor også sværere at integrere i dybden. Til gengæld vil der ved integration i bredden opstå øget pres for også at øge de overstatslige elementer for at få samarbejdet til at fungere.

- I den fjerde sontring, *statslig* og *ikke-statslig integration*, vil de to former normalt understøtte hinanden. Aftaler mellem regeringer om afskaffelse af handelshindringer vil således sætte gang i øget vareudveksling og tættere kontakter mellem private virksomheder på tværs af grænser. Omvendt kan den statslige integration være resultatet af øget handel eller anden form for udveksling på det ikke-statslige plan. Mellem de nordiske lande er integrationen i høj grad groet frem nedefra, mens det modsatte er tilfældet mellem EU-landene.

- I et historisk perspektiv har den sidste sontring mellem *økonomisk* og *politisk integration* spillet en vigtig rolle - ikke mindst i Danmark. Det som vi i dag kalder EU hed oprindeligt EEC (*European Economic Community*), og i Danmark gik det under betegnelsen *Fællesmarkedet*. Det var den økonomiske integration der dominerede i starten, og det var den side af samarbejdet der blev fremhævet forud for Danmarks optagelse i 1973. Men den politiske integration havde hele tiden været en vigtig del af projektet (jf. foran s. 16) og er siden også blevet det med hele unionsudviklingen. Man taler i den forbindelse også om forskellen mellem negativ integration, der vedrører afskaffelse af bestående hindringer for samarbejde, f.eks. toldmure, og positiv integration med vedtagelse af fælles regler der sikrer en fælles styring af et politikområde, f.eks. flygtninge- og klimapolitik.

FIGUR 2.4 Mellemstatslig og overstatslig integration



For at tale om overstatslig integration skal blot én af de to i teksten nævnte betingelser være opfyldt: enten bindende flertalsbeslutninger eller beslutninger med direkte retskraft (pil 2). I den mellemstatslige integration er ingen af dem opfyldt. Men der kan godt være tale om flertalsbeslutninger, blot de ikke er bindende. Hvis beslutningerne i den overstatslige model følger pil 1, kaldes de inden for EU *direktiver*; følger de pil 2 kaldes de *forordninger*.

Med direktiver får landene mulighed for at tilpasse lovgivningen til de særlige forhold der gør sig gældende i det pågældende land. F.eks. er EU's emballagedirektiv udformet så Danmark med egne, opfyldende regler kan bevare sit udbyggede returflaskesystem. En forordning om hviletidsbestemmelser for lastbilchauffører gælder derimod direkte for de berørte transportfirmaer uden at national lovgivning er påkrævet.

har direkte retskraft over for borgere og virksomheder i medlemsstaterne (se figur 2.4). I begge tilfælde fratages den stat der afgiver suverænitet, nogle helt centrale magtbeføjelser.

Bindende flertalsafgørelser betyder at staten kan tvinges til at rette sig efter beslutninger som den selv har været imod. Som illustration kan nævnes at Danmark har valgt at stå uden for EU's overstatslige samarbejde på asylområdet. Hvis vi var med i dette samarbejde, kunne en fælles EU-beslutning betyde at en dansk regering mod sin vilje blev tvunget til at lempe på landets stramme indvandrerpolitik og for eksempel opgive 24-årsreglen (ægtefælle skal være mindst 24 år for at blive familiesammenført). Omvendt er Danmark med i EU's overstatslige miljø-samarbejde. Det har betydet at Danmark har skullet tillade tilsætningsstoffer i fødevarer som ellers har været forbudt. Men det

overstatslige samarbejde betyder også at øst-europæiske medlemslande, der traditionelt har haft en meget ringe miljøbeskyttelse, tvinges til at gennemføre højere standarder.

At beslutninger truffet i internationale organisationer har direkte retskraft over for borgere og virksomheder i medlemslandene, medfører at nationale parlamenter kobles ud af beslutningsprocessen. Det kan være at de har mulighed for at øve indflydelse i en startfase, men når beslutningen først er truffet, har de ikke længere nogen rolle at spille. Det vil sige at de love som det enkelte individ skal rette sig efter, ikke længere i alle tilfælde er vedtaget af vedkommendes eget nationale parlament. En udstrakt anvendelse heraf har naturligvis store konsekvenser for parlamenternes magtposition og for den måde hvorpå vi hidtil har forstået vores demokrati.

Langt de fleste internationale organisationer som Danmark er medlem af, er af medlemstatslig karakter. EU er den store undtagelse, og der findes heller ikke nogen organisation på verdensplan der er lige så overstatslig som EU. Forløberen for EU, Kul- og Stålnationen fra 1952, regnes for verdens første overstatslige organisation. Andre organisationer har dog visse overstatslige træk. FN's Sikkerhedsråd kan således træffe bindende beslutninger for medlemsstaterne, også selv om de ikke er medlemmer af Sikkerhedsrådet eller er blevet nedstemt (gælder ikke for stormagterne). Men der er i FN-systemet ikke – ligesom inden for EU – et effektivt sanktionssystem der sikrer overholdelsen.

Formel og reel suverænitet

Et af de største diskussionspunkter i forbindelse med EU og hele unionsudviklingen er spørgsmålet om fordele og ulemper ved at medlemsstaterne afgiver suverænitet til organisationen. Det er naturligt at denne diskussion er blevet så central. Opnåelse og bevarelse af suverænitet har i århundreder været staters hovedbestræbelse og forudsætningen for at de har kunnet indrette deres samfund som de ønskede. Blandt staters udenrigspolitiske mål figurerer suverænitetsbevarelse næsten altid som det vigtigste. Men i dag afgiver medlemsstaterne frivilligt suverænitet til EU, og tilhængerne heraf argumenterer endda for at staterne herigennem ligefrem vinder frem for at tabe suverænitet, idet de opererer med begrebet 'reel suverænitet'. Modstanderne holder sig til den formelle suverænitet og forstår derfor, ifølge tilhængerne, ikke vilkårene for at føre politik i en moderne, globaliseret verden.

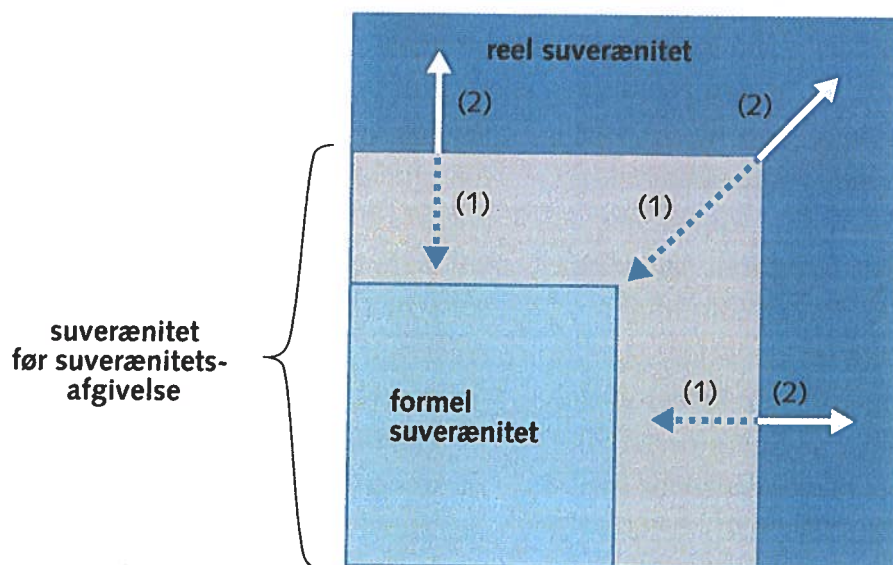
I debatten herom står to modstridende synspunkter direkte over for hinanden, og den er ofte præget af et stærkt følelsesmæssigt engagement. På den ene side appelleres

til de nationale følelser og bevarelsen af det fællesskab der som regel har eksisteret i århundreder. Med unionsudviklingen ses EU i stigende grad som en trussel mod dette fællesskab og mod retten til at bestemme inden for egne grænser. Heroverfor betoner den anden side værdien af internationalt samarbejde og påpeger de fælles udfordringer som staterne i dag står over for. Opfattelsen er at truslerne er fælles, og at de skal imødegås i fællesskab. Nationalstaterne er magtesløse hvis de ikke har mulighed for at handle sammen i et forpligtende samarbejde hvortil der afgives suverænitet. EU er derfor en løsning frem for et problem.

Måske debatten om suverænitetsafgivelse kunne blive mere afdæmpet hvis de to sider gjorde sig mere klart hvordan de bruger suverænitetsbegrebet. Det kan (jævnfør ovenfor) forstås på to måder – som henholdsvis formel og reel suverænitet (se figur 2.5, jf. s. 15).

Det er den *formelle suverænitet* der normalt tænkes på når begrebet bruges: en stat har retten til selv at træffe beslutninger på en række områder, og staten mister denne ret hvis den overlades til en international organisation som EU. Det gælder for eksempel på skatteområdet hvor hver enkelt medlemsstat hidtil selv har bestemt hvilken procent der skal opkræves i selskabsskat. Men hvor meget suverænitet mister staten i virkeligheden ved at overlade denne ret til eksempelvis EU? Formelt kan staten frit ned sætte sin selskabsskat for at tiltrække udenlandske investeringer og derved håbe på at styrke sin økonomi. Men det vil påvirke andre stater som staten konkurrerer med, og deres reaktion vil måske være en tilsvarende – eller måske større – sænkelse af skatten. Resultatet kan blive en dominoeffekt der betyder at ingen har fået en fordel i forhold til de andre, men alle stater har derimod fået

FIGUR 2.5 Forholdet mellem formel og reel suverænitsafgivelse



Når stater afgiver suverænitet mister de umiddelbart noget af deres selvstændighed, dvs. evnen til at bestemme over egne anliggender. Men sammenhængen mellem suverænitsafgivelse og selvstændighed er ikke så enkel som det ved første øjekast kunne se ud til. Der kan argumenteres for at selvstændigheden (i figuren: den reelle suverænitet) i realiteten bliver større ved suverænitsafgivelse. Det er denne sammenhæng som figuren søger at illustrere. En stat har som udgangspunkt et vist mål af suverænitet, angivet ved omfanget af det grå kvadrat (inkl. det lyseblå kvadrat). Ved suverænitsafgivelse bliver den formelle suverænitet mindre (de stiplede pile). Men den reelle suverænitet kan

meget vel øges (de fuldt optrukne hvide pile) fordi staten nu får indflydelse på beslutninger der ellers træffes af andre stater som den i forvejen er stærkt afhængig af. Mellem EU-landene eksisterer netop denne stærke afhængighed, og de vinder derfor paradoksalt nok i mange tilfælde suverænitet ved at afgive den. Modargumentet er at beslutningssystemet bliver mindre gennemskueligt, og at indflydelsen ikke nødvendigvis er ligeligt fordelt mellem medlemslandene. I EU har man prøvet at tage højde herfor ved at give de små stater en fortrinsstilling i beslutningsprocessen (se herom figur 4.1, s. 83).

den ulempe at skattegrundlaget er blevet udhulet.

Man kan derfor hævde at den *reelle suverænitet* på dele af skatteområdet som udgangspunkt er meget lav, men i virkeligheden bliver større ved at afgive den formelle suverænitet. Herved opnår den enkelte stat at kunne påvirke den fælles sats med hensyn til eksempelvis selskabsskatten og hindre andre stater i at underbyde ens egen. Grundlæggende er det denne tankegang der ligger til grund for den forpligtende del af EU-samarbejdet. Men netop vedrørende selskabsskat har man endnu ikke kunnet blive

enige om en fælles politik. I 2021 er der dog på amerikansk initiativ bestræbelser i gang på indførelse af en fælles minimumssats for denne skat gældende for alle stater, et tegn på at den formelle suverænitet også undergraves på globalt plan – og også for de største stater.

I figur 2.5 er sammenhængen illustreret med firkanter hvor den reelle suverænitet er indtegnet med et større areal end den formelle. En tilsvarende sammenhæng mellem formel og reel suverænitet vil man kunne argumentere med er gældende på andre politiskområder, for eksempel vedrørende asylreg-

Flere slags union

Man taler om 'Unionen' med stort U og tænker dermed på det fællesskab af knap 30 europæiske stater der har bundet deres indbyrdes relationer sammen gennem en lang række forpligtende aftaler - i vid udstrækning af overstatslig karakter. Men unionsbegrebet indgår også i stigende grad i betegnelsen for det specifikke samarbejde der er på tegnebrættet eller allerede er skabt på en lang række områder, og hvor ikke alle medlemsstater nødvendigvis er deltagere. Begrebet bruges her for at understrege at de medvirkende stater er eller har været parate til at gå videre i integrationen og udbygge de overstatslige elementer. Nogle af de vigtigste af den slags unioner er følgende (se en mere udførlig omtale i kapitel 4 og 5).

- **Møntunion:** Samarbejdet mellem 19 medlemsstater om en fælles mønt, euroen. De 19 stater udgør tilsammen den såkaldte eurozone (se kort s. 10). Unionens realisering blev aftalt i 1999, men udgjorde tredje og sidste fase af 'Den økonomiske og monetære union' der allerede indgik som en vigtig del af Maastricht-traktaten fra 1992. Nogle af EU-landene, herunder Danmark, valgte ikke at deltage i denne tredje fase (se nærmere kapitel 8, s. 198).
- **Finansunion:** Ikke realiseret, men drøftes blandt euro-landene som politisk overbygning på møntunionen. Manglen på en sådan overbygning anses for en af de store svagheder i euro-samarbejdet. En finansunion indebærer oprettelsen af et fælles finansministerium med stor magt over de enkelte medlemslandes budgetter og beføjelse til at koordinere deres økonomiske politik, en slags økonomisk regering for EU. Med finanspagten fra 2012 og bankunionen er de første skridt mod skabelsen af en finansunion taget.
- **Bankunion:** Erfaringer fra finanskrisen, hvor bankerne blev tillagt en væsentlig del af skylden for dens udbrud i 2008, førte til bankunionens oprettelse i 2014. Der er hermed skabt en overstatslig myndighed der fører tilsyn med de største banker i de medvirkende EU-lande, udarbejder regler for deres udlånsvirksomhed, og som står for afvikling af nødlidende banker. Hovedformålet er at undgå en ny finanskrise. Bankunionens endelige udformning er endnu ikke (2021) fastlagt, og dansk deltagelse er foreløbig udskudt.
- **Social union:** Ønsket om skabelsen af en social union opstod i kølvandet på realiseringen af det indre marked i de sidste årtier af forrige århundrede. Frie bevægelser for kapital og arbejdskraft risikerer at føre til en sænkelse af sociale standarder (f.eks. vedrørende arbejdsmiljø og afskedigelse) fordi landene konkurrerer med hinanden for at tiltrække udenlandske investeringer. En række tiltag er taget for at sikre fælles standarder, men idéen om en egentlig social union ses også i dag af mange som udtryk for en EU-integration der er på vej til at blive for vidtgående, og dens videreudvikling er derfor tvivlsom.
- **Energiunion:** Flere forhold har gjort realiseringen af en europæisk energiunion aktuell: De forværrede forhold til Rusland har gjort mange EU-landes afhængighed af russisk gas mere problematisk; klimaforandringerne øger behovet for en fælles satsning på vedvarende energi og en højere grad af energieffektivitet; ønsket om at fuldende det indre marked med en afvikling af restriktioner for den fri handel med energi over grænserne. Forhandlinger om skabelsen af en energiunion mellem EU-landene finder sted på grundlag af en omfattende plan fremlagt af EU-Kommisjonen i efteråret 2016 (se s.148-151) og er

i dag kædet tæt sammen med EU's 'Green Deal' fra 2019.

- *Forsvarsunion*: Et tættere forsvarspolitisk samarbejde mellem EU-landene har i mange år været under overvejelse men har altid været vanskeligt at realisere. Ofte har der været henvist til at de sikkerhedspolitiske opgaver hørte hjemme i NATO. EU-landene (bortset fra Danmark, der her har et af sine forbehold) arbejder sammen om krisestyringsopgaver, herunder fredsbevarelse, især i Afrika, men der har hidtil

ikke været grundlag for et samarbejde der tager sigte på forsvaret af eget territorium. Planer herom er dog kommet frem i takt med den øgede trussel fra Rusland og blev aktualiseret da Donald Trump som USA's præsident 2017-21 skabte tvivl om den amerikanske forsvarsgaranti. Også Brexit bidrager til denne udvikling idet Storbritannien har været en af de stærkeste fortalere for at bibeholde NATO som ramme om de europæiske landes forsvar.

ler og miljøstandarder. Men ikke alle vil være enige i at forholdet mellem de to suverænitetsbegreber kan stilles op på denne måde. I store stater vil man kunne sige at deres formelle suverænitet i forvejen er på linje med den reelle, og at de derfor mister reel suverænitet ved at afgive den formelle. I små

stater vil man kunne sige at de store vil dominere beslutningsprocessen i den internationale organisation, og at de derfor ved suverænitetsafgivelse tvinges til at indordne sig under beslutninger som ikke tjener deres interesser (om stemmевægte i Ministerrådet til fordel for små stater, se boksen s. 43).

2 Andet nøglebegreb: Organisation

EU som politisk system: Hvorfor så kompliceret?

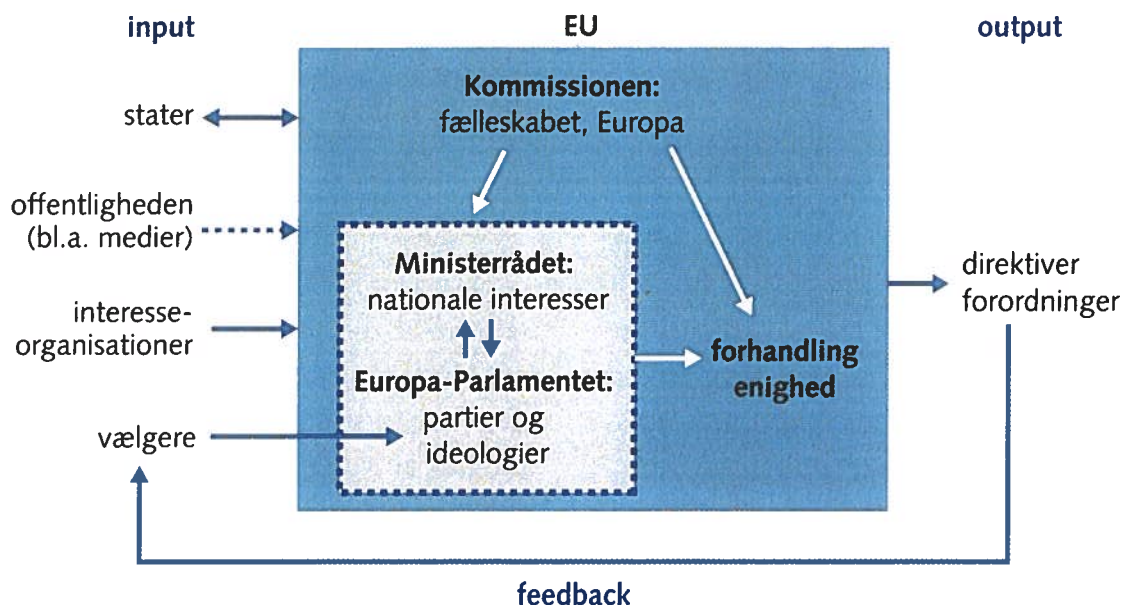
'Organisation' er valgt som det andet nøglebegreb, og med det som udgangspunkt gennemgås i dette afsnit hovedtræk i EU's opbygning, og hvordan EU's beslutninger bliver truffet.

EU's organisation og beslutningsgang er kompliceret, og på mange måder mere kompliceret end det man kender i de nationale politiske systemer; noget der i tidens løb har givet anledning til megen kritik. EU-systemet beskyldes for at være præget af unødigt bureaukrati, manglende gennemskuelighed og en for ringe effektivitet. Er EU ikke blevet alt for stort? Og kommer der overhovedet brugbare løsninger ud af hele maskineriet? Det er spørgsmål der ofte stilles.

Kritikken er i mange tilfælde berettiget, men kompleksiteten og de lange beslutningsgange skyldes grundlæggende de forskellige vilkår der gælder for politiske systemer på nationalt og på internationalt plan. Og især en organisation som EU der har vidtgående beføjelser over medlemsstaterne og dets borgere, må nødvendigvis have en anden og mere indviklet politisk struktur end de enkelte stater har.

EU har mange af de samme opgaver som medlemsstaterne har, og gennem årene er stadig flere opgaver blevet overdraget til EU. Med den seneste traktatændring (Lissabontraktaten fra 2009) er det således meningen at udenrigspolitikken i højere grad skal gøres fælles. Det samme gælder bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet. I forvejen

FIGUR 2.6 EU som politisk system



Figuren er inspireret af David Eastons input-output-model, der ofte benyttes til at illustrere hvordan et nationalt politisk system fungerer. Der er angivet fire slags input, der tilfører systemet henholdsvis krav og tilslutning (jævnfør Eastons terminologi). Kravene, der hidrører fra alle fire slags input, skal bearbejdes af systemet (den grå kasse) og resulterer i beslutninger (output). I systemet er indtegnet de tre hovedorganer og anført hvem og hvad de repræsenterer. Samspillet mellem dem er forklaret nærmere nedenfor i de følgende afsnit. Output har i EU hovedsagelig karakter af enten direktiver eller forordninger. Output giver anledning til nyt input gennem feedback-processen. Da EU ikke har den samme høje legitimitet i befolkningerne som det nationale politiske system, er det vigtigt at EU-sy-

stemet i kraft af sit output er i stand til at skabe nyt input i form af øget tilslutning (jævnfør figur 1.7). Her kommer især staternes og vælgernes tilslutning ind i billedet. Der er tegnet dobbelpil ud fra staterne fordi de spiller med i beslutningsprocessen i alle faser (jævnfør figur 4.2, s. 85). Den stiplede pil fra offentligheden skal vise at EU-spørgsmål normalt ikke har den samme interesse i medlemsstaternes politiske liv som de nationale spørgsmål. De bliver sjældent taget op i valgkampe, stemmedeltagelsen ved valg til Europa-Parlamentet er lav, og sprogforskelle hæmmer fremvæksten af fælles medier med fokus på EU-anliggender. Disse svagheder udgør en del af det såkaldte demokratiske underskud i EU (se kapitel 4,2).

er nye opgaver som kampen mod klimaforandringerne gjort til et EU-anliggende. Når det inden for den enkelte stat – med mange forskellige politiske partier – kan være vanskeligt at nå frem til fælles beslutninger, siger det sig selv at det er endnu vanskeligere i et system som EU. Her er der ikke alene mange forskellige ideologiske opfattelser der gør sig gældende, men også mange forskellige nationale interesser der skal tilgodeses. Og så er der store, ressourcestærke sammenslutninger af international kapital, der skal have lov

til at øve indflydelse, men hvis magt også skal kunne kontrolleres.

Især tre forskelle mellem EU og de nationale politiske systemer er med til at øge kompleksiteten i EU's beslutningssystem (se figur 2.6 og den tilhørende tekst for en uddybning).

For det første er det i EU-systemet nødvendigt at skelne mellem to slags love henvendt til hver sin type modtager (jævnfør figur 2.4, hvor der i figurteksten også er givet eksempler på de to typer). Den ene slags,

benævnt *forordninger*, svarer til de love der kendes fra det nationale system idet de er rettet direkte til borgere og virksomheder i medlemsstaterne. De er udtryk for det overstatslige princip der ligger til grund for hele EU's organisation. Den anden slags, *direktiverne*, kræver en efterfølgende national lovgivning for at kunne træde i kraft. Modsat forordningerne er direktiverne således rettet mod medlemsstaterne. De er medtaget for at give mulighed for at tilpasse lovgivningen til de forskellige forudsætninger medlemsstaterne har for at kunne gennemføre love. Forordninger og direktiver er de vigtigste output fra EU-maskineriet med forordninger som langt de mest talrige. Tidligere blev der samlet udstedt i gennemsnit knap 50 nye hver uge. I et forsøg på at imødegå kritikken af EU's omsiggribende lovgivning har de seneste EU-Kommissioner fået antallet reduceret til cirka det halve (stort set svarende til antallet af nye love, bekendtgørelser og cirkulærer i Danmark).

Den *anden* forskel mellem de to slags politiske enheder vedrører lovenes tilblivelse. Når der skal træffes politiske beslutninger i det enkelte land, foregår det vigtigste samspil mellem regeringen og parlamentet. Regeringen skal have sit program og sine forslag ved-

taget i parlamentet for at kunne udøve sin magt, og parlamentet (Folketinget) kontrollerer regeringen og kan – i hvert fald i Danmark – i sidste ende afskedige den. Men i stedet for to organer foregår dette samspil mellem tre organer i EU: Europa-Parlamentet, Ministerrådet og Kommissionen.

Når det kan blive til tre organer, skyldes det at *den lovgivende magt består af to adskilte dele* (den grå firkant i figur 2.6). Ud over Europa-Parlamentet, der ligesom i det nationale system er valgt direkte af befolkningen, er Ministerrådet (trods navnet) også en del af den lovgivende magt – og har traditionelt været den vigtigste del. Dette ekstra organ er nødvendigt fordi EU ikke er en stat men – stadig – først og fremmest en international organisation. De enkelte medlemsstater er ikke parate til udelukkende at overlade den endelige beslutningsret til et folkevalgt organ (Europa-Parlamentet) hvor repræsentanterne er valgt ud fra partipolitiske holdninger og ikke ud fra et nationalt tilhørsforhold. Man har derfor inkluderet et organ (Ministerrådet) der har til opgave – forud for enhver lovgivningsbeslutning – at sikre varetagelsen af hver enkelt stats interesser. Ministrene i Ministerrådet er repræsentanter for medlemslandenes regeringer,

Figur 2.7 Forskelle i de politiske systemers kompleksitet – nationalt/EU

	Nationalstat	EU
Modtagere af output	Borgere	Borgere/stater
Samspil mellem organer	Regering ↔ parlament	Kommissionen ↓ ↓ Europa-Parlamentet ↔ Ministerrådet
Lovforberedelse	Ministerier	Kommissionen ↔ stater

I skemaet er anført de tre årsager til øget kompleksitet i EU-systemet sammenlignet med det nationale. EU's karakter af en international organisation, i et vist omfang med overstatslige beføjelser, skaber flere led i beslutningsprocessen og flere typer af be-

slutninger. På alle tre punkter er der i EU ekstra opdelinger og/eller flere instanser involveret. For både nationalstat og EU er der taget udgangspunkt i politiske systemer der fungerer på et demokratisk grundlag.

FIGUR 2.8 Organernes indflydelse i lovgivningsprocessens faser på nationalt og på EU-niveau

	forberedelsesfase	beslutningsfase	udførelsesfase
nationalt niveau	regeringen	parlamentet	regeringen
EU-niveau	Kommissionen	Ministerrådet + Europa-Parlamentet (Kommissionen)	Kommissionen

og de forventes at forhandle ud fra de mandater de har hjemmefra.

Der er altså i EU to forskellige lovgivningsorganer med to principielt forskellige repræsentationsopgaver, det ene repræsenterer borgerne (Europa-Parlamentet), det andet repræsenterer staterne (Ministerrådet). Fra EU's oprindelse var Ministerrådet langt det vigtigste, og Parlamentet havde hovedsagelig kun en høringsret. Men det har været kendetegnende for udviklingen mod en stadig mere vidtgående integration at Parlamentets magt er blevet øget væsentligt, således at de to organer i dag i vid udstrækning er ligestillede i lovgivningsprocessen. Men denne udvikling har ikke gjort hele processen mindre kompliceret. Jo mere magt Europa-Parlamentet har fået, jo flere interesser søger at gøre deres indflydelse gældende, og jo flere møder og forhandlinger skal gennemføres for at nå frem til en beslutning. Og så er det langt fra sikkert at Parlamentets beslutning kan godtages af Ministerrådet, hvilket så kræver nye forhandlinger de to organer imellem.

Her kommer så det tredje organ ind i billedet, EU-Kommissionen. Kommissionens opgaver kan bedst sammenlignes med regeringens i de enkelte stater (se figur 2.8 og nedenfor). Ud over dens rolle i forberedelses- og udførelsesfasen har den også en rolle i selve beslutningsfasen. Når de to andre or-

ganer ikke kan enes, er det op til Kommissionen at foreslå et kompromis der kan danne grundlag for de videre forhandlinger. Og denne rolle er blevet mere betydningsfuld med Parlamentets øgede magt – uden begge lovgivende organers samtykke ingen ny lovgivning.

Et tredje forhold der komplicerer beslutningsprocessen, vedrører de omfattende forberedelser der skal til før et forslag overhovedet kan stilles. Og herved berører vi Kommissionens hovedopgave i EU-systemet.

Kommissionen – EU's maskinrum

Kommissionen er det mest originale i hele EU's opbygning; i ingen anden international organisation findes en tilsvarende konstruktion. Tilbage fra Rom-traktaten i 1957 har Kommissionen været tiltænkt rollen som det egentlige overstatslige organ hvis opgave skulle være at varetage fællesskabsinteressen og sørge for at fremme udviklingen mod de fælles mål. Hvert medlemsland udpeger en kommissær, men kommissærerne er ikke repræsentanter for deres respektive lande, der ikke har mulighed for at give dem instruktioner i konkrete sager. Kommissærerne er de egentlige 'europæere' inden for EU.

For at gøre Kommissionen til et effektivt instrument til varetagelse af fællesskabsinteressen er den blevet tillagt betydelige magtbeføjelser. Vigtigt er her, at Kommissionen



Den tidligere politiske leder af Det Radikale Venstre og tidligere økonomi- og indenrigsminister under Helle Thorning-Schmidt Margrethe Vestager blev i 2014 udnævnt til Danmarks medlem af EU-Kommissionen med ansvar for konkurrencelovgivningen. I 2019 blev hun genudnævnt for en ny femårig periode og samtidig forfremmet til næstformand i Kommissionen med et udvidet ansvar, nu også for det digitale område. Hun har spillet en meget markant rolle i kontroversielle sager mod multinationale selskaber. Således har hun sagsøgt Google og det russiske gasselskab Gazprom for overtrædelse af antitrust-lovgivningen (ulovlig udnyttelse af en dominerende markedsposition) og blandt andet Apple, Amazon og Starbucks for omgåelse af skattelovgivningen. I flere tilfælde har sagerne resulteret i at selskaberne har måttet ændre adfærd.

har et formelt initiativmonopol. Det betyder, at forslag, der skal træffes beslutning om inden for EU, kun må fremsættes af Kommissionen. Det kan godt være, at idéerne opstår andre steder, for eksempel i et af medlemslandene, eller i Europa-Parlamentet, men det er op til Kommissionen at udforme de konkrete forslag. Det giver Kommissionen en stor magt i den indledende fase, og det sikrer, at der fra starten ikke kun tages hensyn til bestemte staters specifikke interesser.

Ud over at fremsætte forslag er det Kommissionens opgave at sørge for at truffne beslutninger bliver ført ud i livet, herunder

kontrollere at EU's regler overholdes. En vigtig opgave er for eksempel sikring af den fri konkurrence, der som oftest er truet i forbindelse med virksomhedsfusioner. Hvis den finder det nødvendigt, kan Kommissionen indbringe et land for EU-Domstolen. Kontrolfunktionen er vigtigere end den rent administrerende. Den sidste opgave er i det væsentlige overladt til de enkelte landes egne embedsapparater.

Med sine omfattende opgaver er Kommissionen EU's mest personalekrævende organ. I alt cirka 25.000 mennesker er ansat under Kommissionen, der er opdelt i 32 generaldirektorater inklusive særtjenester.

Ministerrådet – hvor de nationale interesser brydes

Man kan sige at Kommissionens rolle i lovgivningsprocessen er koncentreret om den forberedende og den udførende fase. I modsætning hertil ligger Ministerrådets i den besluttende fase (se figur 2.8). Ministerrådet var fra starten EU's egentlige parlament som udtryk for at hvert enkelt medlemslands regering ønsker at have hånd i hanke med hvad der vedtages. I dag deler Ministerrådet imidlertid den lovgivende magt med Europa-Parlamentet.

Som navnet antyder, er Ministerrådet sammensat af ministre – en fra hvert medlemsland, altså samme antal medlemmer som Kommissionen har. Det er ikke samme minister, der sidder til møde hver gang. Det kommer an på hvilke sager der er på dagsordenen. Er det landbrugspolitik, så er det landbrugsministrene, er det den økonomiske politik så er det økonomi- eller finansministrene. Kun de vigtigste og mest kon-

troversielle spørgsmål tages op på selve rådsmøderne. Som regel afgøres sagerne på underordnet niveau, dvs. i én af de 30 arbejdsgrupper under Rådet eller i de permanente repræsentanternes komité (COREPER) bestående af medlemsstaternes EU-ambasadorer i Bruxelles (se figur 4.1, s. 83).

Selv om Ministerrådet – som regel sammen med Europa-Parlamentet – har den afgørende kompetence til at træffe beslutninger, så spiller Kommissionen også en vigtig rolle i sidste fase af beslutningsprocessen. Det var navnlig tilfældet i EF's første år. Kommissionens initiativmonopol betyder at Ministerrådet normalt ikke kan ændre i forslag uden at vende tilbage til Kommissionen. Sker det, søger Kommissionen under hensyntagen til de nye synspunkter at udarbejde et nyt forslag. Her er dens opgave først og fremmest at sikre opbakning fra så mange medlemslande som muligt, hvorfor den ofte kæder spørgsmål sammen til en såkaldt pakkelse. Hvis det ene land må give

Afstemningsregler i Ministerrådet

Det er kendetegnende for EU's overstatslige karakter at beslutninger i Ministerrådet næsten alle kan træffes med kvalificeret flertal (som regel forhandler man sig dog til rette). Vetoretten er gradvis blevet afskaffet og gælder hovedsagelig nu kun på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, samt i visse skattespørgsmål. Ved udarbejdelsen af bestemmelserne om det kvalificerede flertal har forskellige hensyn skullet afvejes – især medlemsstaternes meget forskellige størrelser, men også Ministerrådets beslutningsdygtighed. Resultatet, der er blevet relativt indviklet, og som i sin nuværende form har været gældende siden 2014, bygger på det såkaldte 'dobbelte flertal'.

1) Et flertal af lande skal stemme for forslaget. Hovedreglen er 55 procent – det vil sige at i et EU med 27 lande skal mindst 15 lande være for et forslag. Dette krav tilgodeser de små lande.

2) Dette flertal af lande skal repræsentere mindst 65 procent af EU's samlede befolkning. Det vil sige cirka 290 ud af EU's cirka 450 millioner borgere. Dette krav tilgodeser de store lande med store befolkninger.

Der findes desuden en regel om, at et blokerende mindretal skal bestå af mindst fire lande, som tilsammen repræsenterer mere end 35 procent af EU's befolkning.

Kilde: Folketingets EU-Oplysning.

indrømmelser i et spørgsmål, opnår det måske nogle fordele i et andet. Det gør det lettere at få forslagene til at glide ned. Spillet mellem Ministerrådet og Kommissionen er således et af de centrale led i beslutningsprocessen inden for EU – også kaldet fællesskabsmetoden.

Europa-Parlamentet – det folkevalgte organ

Med de traktatændringer der er sket siden begyndelsen af 1990'erne, er et andet centralt led blevet spillet mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Sidstnævnte organ har gradvis fået styrket sin position, således at det i dag magtmæssigt indtager en plads i beslutningsstrukturen på linje med både Ministerrådet og Kommissionen.

Fra starten indtog Parlamentet en helt underordnet stilling. Man ville nok have et organ, der repræsenterede vælgerne eller den enkelte borger i medlemsstaterne, men man var ikke parat til at give dette organ nogen magt af betydning. Dets beføjelser blev derfor af rådgivende art; det skulle høres, men der var ingen pligt til at følge dets vedtagelser. Eneste undtagelse var EU's budget som Parlamentet kunne forkaste – en beføjelse der siden 1970'erne har været flittigt udnyttet. Herudover har Parlamentet ifølge traktaten magt til at afsætte Kommissionen med to tredjedele flertal. Denne mulighed blev indtil for få år siden betragtet som en ren formalitet uden praktisk politisk betydning.

Europa-Parlamentet blev spøgefuldt benævnt 'Mickey Mouse-Parlamentet'. Selv om medlemmerne siden 1979 hvert femte år er blevet valgt ved direkte valg over hele EU, var der ikke mange der tillagde dets diskussioner og afstemninger nogen egentlig betydning. Sammenlignet med de fleste 'rigtige' parlamenter i medlemslandene manglede Europa-Parlamentet to helt centrale

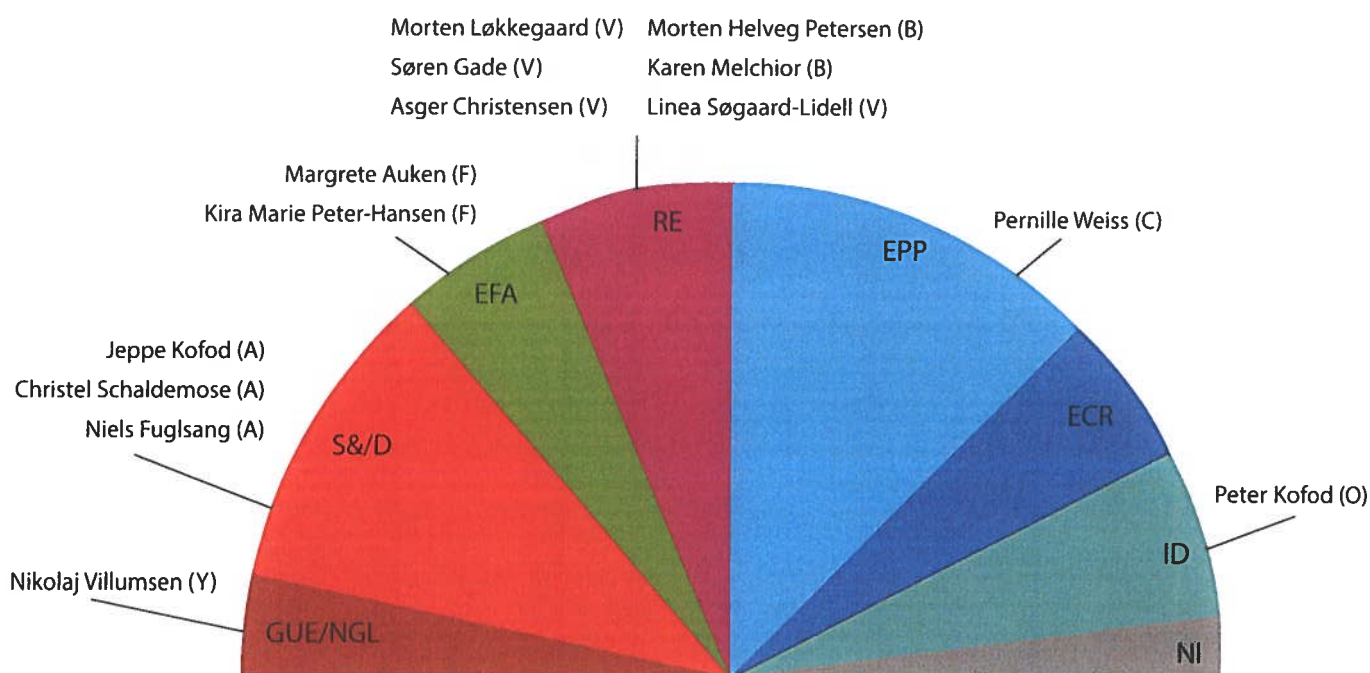
magtbeføjelser: 1) Parlamentet havde ikke lovgivningskompetence; det var Ministerrådet og ikke Parlamentet der vedtog EU's generelle retsfor skrifter. 2) Parlamentet havde ikke kompetence til at bestemme Kommissionens, dvs. den udøvende magts, sammensætning og ledelse. Der herskede med andre ord ikke parlamentarisme. På begge punkter er situationen i dag væsentlig anderledes.

Hvad angår lovgivningskompetence har man siden indførelsen i 1993 gjort den såkaldte *almindelige beslutningsprocedure* gradvis mere udbredt, og den gælder nu i langt de fleste tilfælde. Herefter kan et forslag kun vedtages hvis både Ministerrådet og Parlamentet giver deres tilslutning. I tilfælde af uenighed mellem de to organer er vedtagelse afhængig af at der opnås enighed i et dertil nedsat forligsudvalg. Parlamentet har med andre ord absolut veto over for Ministerrådets beslutninger. Tidligere var Parlamentets magt blevet øget gennem indførelse af *samarbejdsproceduren*, hvorefter Parlamentet fik tildelt suspensivt veto: Det kunne udsætte et forslag og forlange enstemmighed ved afstemning i Ministerrådet. Oprindeligt gjaldt *konsultationsproceduren*, der nu kun anvendes i sjældne tilfælde.

Også på det andet punkt, vedrørende parlamentarismen, er der sket ændringer. Men her er der klare grænser for hvor langt man kan gå uden at tage et stort skridt mod omdannelse af EU til en føderation (se kapitel 4). Og det er der indtil videre stærk modstand imod i de fleste medlemsstater.

Mindre skridt i den retning er imidlertid blevet taget, hvilket kom tydeligt til udtryk ved udpegningen i efteråret 2014 af den tidligere kommission. Her udnyttede Parlamentet en ny bestemmelse i Lissabon-traktaten hvorefter formanden for Kommissionen skal findes "under hensyntagen til" resultatet af valget til Europa-Parlamentet. For at give denne bestemmelse slagkraft opstil-

Figur 2.9 Europa-Parlamentets partigrupper 2019-2024. Antal og danske medlemmer



Der er i alt 705 medlemmer af Europa-Parlamentet, heraf 14 fra Danmark. Medlemmerne fordeler sig, ligesom i nationale parlamenter, på partigrupper, der i vid udstrækning afspejler de grupper der også findes nationalt. De to største grupper, EPP (Konservative) og S&D (Socialdemokrater) har traditionelt domineret lovgivningen, men de har efter valget i 2019 for første gang ikke længere flertal sammen. Kun én dansk konservativ er med i den første gruppe. ECR er en anden konservativ gruppe, der i modsætning til EPP er EU-skeptisk, og som de britiske konservative oprindeligt tog initiativ til. Den gruppe har repræsentanterne fra Dansk Folkeparti traditionelt været tilsluttet (ved valget i 2014 med fire medlemmer). En ny gruppe (ID = Identitet og demokrati), der søger at samle de højrenationale partier, er i dag hjemsted for Dansk Folkepartis nu-

værende enlige medlem. RE (RenewEurope), tidligere ALDE, er den liberale gruppe, hvor både partiet Venstre og De Radikale er repræsenteret. Siden 2019 omfatter gruppen også det franske regeringsparti 'En Marche'. De grønne partier er samlet i EFA, hvor de to danske SF'ere har valgt at placere sig. Den stærkt EU-kritiske venstrefløjsggruppe GUE/NGL husede tidligere repræsentanterne for 'Folkebevægelsen mod EU', men den opnåede ikke repræsentation i 2019. Til gengæld har den nyvalgte venstresocialist meldt sig ind i gruppen. NI er en mindre gruppe af løsgængere. Det er vigtigt for parlamentarikerne at være tilsluttet en gruppe da det giver mulighed for valg til de mange udvalg, hvor størstedelen af arbejdet foregår. Se www.europarl.dk for uddybninger.

lede partigrupperne inden valget i maj 2014 hver deres kandidat til formandsposten; og da den konservative gruppe blev den største, endte det med at denne gruppes kandidat, Jean Claude Juncker fra Luxembourg, fik posten. Hermed havde Parlamentet skabt en ny præcedens og – ligesom i et parlamentarisk system – sikret den lovgivende magt indflydelse på hvem der skal lede den ud-

øvende magt. Samme procedure blev dog ikke gentaget i 2019 da tyskeren Ursula von der Leyen blev udpeget som ny kommissionsformand. Hun repræsenterede det største parti i Europa-Parlamentet, det konservative EPP, men hun var ikke på forhånd opstillet af partiet.

Et andet skridt i samme retning er kravet om at kommissærerne, inden de kan indtage

FIGUR 2.10 EU's tre hovedorganer – opbygning og funktion

	Medlemmer (2021)	Udpeges/vælges af	Funktioner	Vigtig magtbeføjelse	Afstemningsregler	Ændring i Lissabon-traktat
Kommission	27	Nationale regeringer, godkendes af Parlamentet	1. initiativ 2. kontrol 3. mægling 4. administration 5. repræsentation udadtil	Kan indbringe medlemsland for EU-domstolen	Rådslagning indtil enighed, ellers flertalsbeslutninger	Ingen ændring trods oprindelig bestemmelse om rotationsordning
Ministerråd	27	Automatisk (i kraft af position i medlemslandenes regeringer)	Behandling af Kommissionens lovforslag, beslutningsret ved lovgivning	Blokere lovgivning	1. enstemmighed 2. kvalificeret flertal: 35% af lande, 65% af EU's befolkning	Flere flertalsbeslutninger (ca. 75 %), indførelse af regel om dobbeltflertal
Europa-Parlament	705	Direkte valg hvert 5. år. Kandidater opstilles af nationale partier og bevægelser	Medvirker i lovgivning (som regel ligestillet med Ministerrådet). Godkender Kommission og budget	Kan tvinge Kommissionen til at træde tilbage gennem mistillidsvotum	1. simpelt flertal 2. kvalificeret flertal	'Den almindelige beslutningsprocedure' bliver dominerende

deres embede, skal gennem en godkendelsesprocedure i Parlamentet. Det har flere gange siden 2004 resulteret i at medlemsstater har måttet trække foreslåede kandidater tilbage fordi de under høringen i Parlamentet blev udsat for kritik. Endelig skal det med i denne sammenhæng at Parlamentets beføjelse til at afsætte Kommissionen har vist sig at være reel nok. Det blev demonstreret i foråret 1999, hvor Kommissionen efter en afstemning i Parlamentet blev tvunget til at træde tilbage. Det skete fordi der var konstateret alvorlige tilfælde af svindel og korruption.

I figur 2.10 er givet en oversigt over hvordan EU's tre hovedorganer er bygget op, og hvilke funktioner de har.

To andre vigtige organer: Det Europæiske Råd og EU-Domstolen

Det Europæiske Råd. Det sker jævnligt – og i de senere år hyppigere og hyppigere – at EU-landenes stats- og regeringschefer mødes til rådslagning og for at træffe vigtige beslutninger. De er normalt omtalt som topmøder, men de går officielt under betegnelsen 'Det Europæiske Råd' (ikke at forveksle med 'Ministerrådet'). I møderne deltager også formanden for Kommissionen (siden 2019 Ursula von der Leyen fra Tyskland, se billede næste side), og EU's 'udenrigsminister' der officielt bærer titlen 'højststående repræsentant for udenrigs- og sikkerhedspolitik' (siden 2019 Josep Borrell fra Spanien). Med den seneste traktatændring i 2009 er institutionen søgt styrket idet der er indført en fast formand, valgt af regeringslederne for to et halvt år ad gangen, hvis opgave er at indkalde og lede møderne – siden 2019 belgieren Charles Michel (billede s. 130).



Ursula von der Leyen tiltrådte 1.12.2019 som formand for EU-Kommissionen valgt for en 5-årig periode. Tidligere tysk forsvarsminister under Angela Merkel og tilhørende det konservative parti CDU. Hun blev nomineret til posten under forhandlinger på et topmøde mellem regeringslederne i juli 2019 uden om de kandidater der var indstillet af Europa-Parlamentet. Hun afløste polakken Donald Tusk.

Formanden for Det Europæiske Råd er det nærmeste man kommer en egentlig præsident for EU, men hans/hendes magt er stærkt begrænset. Normalt kræves enstemmighed når der skal træffes beslutninger, og det betyder at de enkelte landes repræsentanter – ofte de stores – øver størst indflydelse.

Topmøderne har siden midten af 1970'erne været en traktatfæstet del af EU-samarbejdet og afholdes i dag mindst fire gange om året og altid ved afslutningen af de enkelte medlemslandes halvårslige formandskabsperioder i juni og december. Men herudover indkaldes der også til mere uformelle topmøder når større aktuelle spørgsmål kræver regeringsledernes stillingtagen. Eurokrise, Ukraine-krise, flygtningekrise og problemerne i forbindelse med

Storbritanniens udtræden har ført til en intensivering af mødefrekvensen. Også coronakrisen har bidraget hertil. I årene 2017-2020 er der således afholdt i alt 31 topmøder + 5 videomøder i 2020. De mange møder har betydet at Rådet har overtaget nogle af de funktioner der oprindeligt alene påhvilede Kommissionen, for eksempel klima- og asylpolitikken. Herved er Kommissionens stilling blevet svækket, og de nationale interesser har fået større vægt.

EU-Domstolen. Den har i årenes løb fået stadig større betydning i samarbejdet. Ligesom Kommissionen er Domstolen med til at give EU et overstatsligt præg, hvilket er blevet forstærket af at domstolen selv har tolket sin rolle i integrationsvenlig retning. Medlemslandene har på forhånd forpligtet sig til at rette sig efter dens afgørelser. Men i for-

hold til de nationale domstole råder EU-Domstolen kun over meget begrænsede sanktionsmidler. I visse tilfælde kan staterne – men ikke borgere og virksomheder – dog pålægges tvangsbøder.

Domstolens magt beror især på to forhold: dels at EU-retten er blevet tillagt forrang for den nationale ret, dels den autoritet den besidder i medlemslandenes øjne. At den tillægges stor autoritet, viser sig blandt andet ved at de nationale domstole ved fortolkningen af EU-love (forordninger, direktiver) indhenter en forhåndsudtalelse fra

EU-Domstolen og i deres egen domspraksis retter sig herefter. Domstolens betydning er især stor inden for konkurrencelovgivningen (statsstøtteordninger, monopoldannelse m.v.) og inden for miljøområdet, hvor den har til opgave at afgøre om de enkelte landes miljøregler i realiteten er et skalkeskjul for beskyttelse af den hjemlige produktion. I forbindelse med gennemførelsen af det indre marked er det altså domstolen der i sidste ende skal afveje de ofte modstridende hensyn mellem miljøet og varernes frie bevægelighed.

3. Tredje nøglebegreb: Politik

"EU blander sig i alt"

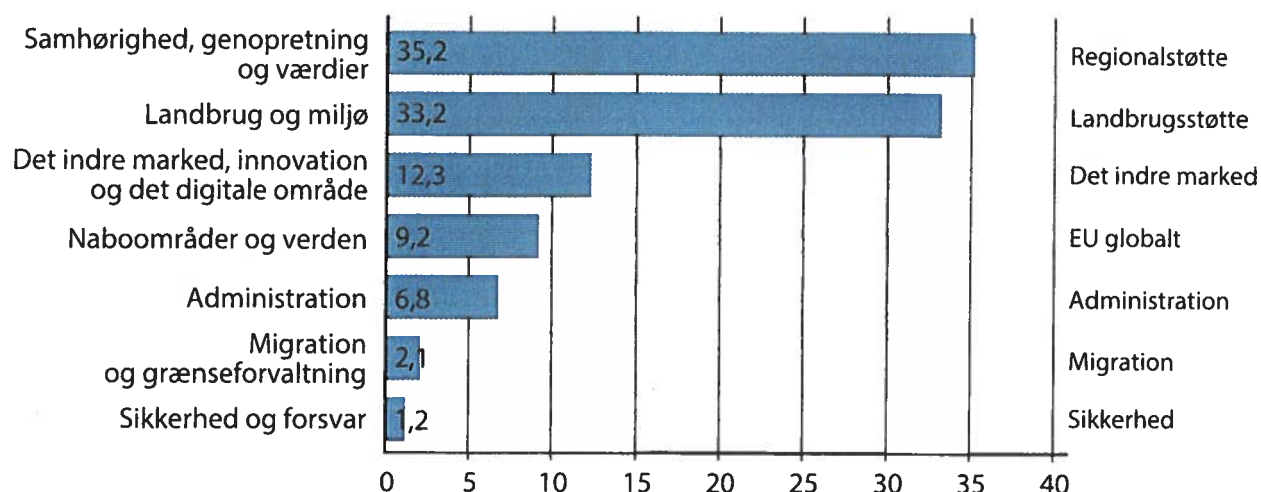
Ligesom den enkelte stat fører EU politik på langt de fleste af samfundslivets områder. EU har både en beskæftigelsespolitik, en udenrigspolitik, en landbrugspolitik, en klimapolitik – og sågar en rygepolitik. Også i EU har man villet gøre noget ved rygningens skadelige virkninger, især hvad angår cigaretter. Da de ofte handles på tværs af grænserne har man stillet krav til alle medlemslande om at anføre tydelige advarsler uden på hver cigaretpakke som betingelse for at de lovligt kan sælges. Den omfattende EU-lovgivning – eller outputtet fra EU's politiske system (se figur 2.6, s. 39) – betyder at både stater, virksomheder og borgere inden for EU er spundet ind i et net af fælles regler. Officielt har man opgjort de fælles regler, det såkaldte 'acquis communautaire', til at fylde i alt knap 100.000 A4-sider. Ifølge andre opgørelser fylder de flere gange mere.

Men selv om EU blander sig i næsten alt, hvilket kritikerne godt kan lide at fremhæve, er det meget forskelligt *hvor meget* EU blander sig på de forskellige politikområder. Det er stadig staterne der er de vigtigste po-

litiske enheder i Europa, og de ønsker at beholde deres eneret til at bestemme i en lang række spørgsmål. Og det er heller ikke altid hensigtsmæssigt at lade EU blande sig i sager der bedre kan løses decentralt. Man har derfor indført det såkaldte *nærhedsprincip* der indebærer at EU kun skal træffe beslutninger i de tilfælde hvor medlemslandene ikke i tilstrækkelig grad selv kan gennemføre de fælles mål for samarbejdet, dvs. at så mange beslutninger som muligt vedblivende skal træffes af staterne hver for sig. I Lissabon-traktaten fra 2009 er det mere tydeligt end før opregnet hvornår EU har kompetence på et område, og hvornår det ikke er tilfældet. Af oversigten i figur 2.11 fremgår hvordan kompetencefordelingen i dag er mellem EU og medlemslandene.

Trods nærhedsprincippet blander EU sig i et stigende antal områder. Efterhånden er det kun kirkeministrene der ikke har været til møde i EU's ministerråd. Og på områder hvor kompetencen ifølge traktaterne er placeret hos nationalstaterne, kan der let ske en glidning hvis udviklingen gør det påkrævet med fælles løsninger. Det er senest sket på

FIGUR 2.17 EU's budget 2021-27



Det langsigtede budget, også kaldet budgetrammen, gælder for syv år og skal godkendes med enstemmighed af Det Europæiske Råd, og kan ved en flertalsafstemning forkastes af Europa-Parlamentet. Rammen udfyldes årligt af et etårigt budget, der vedtages med kvalificeret flertal i Ministerrådet og med almindeligt flertal i Parlamentet. De to store udgiftsposter – regionalstøtte og landbrug – i det nuværende langsigtede budget er omtalt i teksten. Det er nyt at regionalstøtten udgør en større procentdel af budgettet end landbrug. Vedrørende de øvrige poster: *Det indre marked* omfatter støtte til forskning og innovation, herunder på det digitale område; *EU globalt* drejer sig om EU's ulandsbi-stand, støtte til nabolande og fælles udenrigspolitik;

under *migration* hører blandt andet øgede udgifter til grænsekontrol (Frontex); *sikkerhed* omfatter især terrorbekæmpelse og forebyggelse af kriminalitet. De samlede årlige udgifter i den nuværende bud- getperiode er sat til 157,9 milliarder euro, hvilket svarer til 1.074 milliarder kroner. På trods af det store tal udgør det kun lidt over 1 procent af EU- landenes samlede bruttonationalindkomst (BNI). Det betyder blandt andet at EU's muligheder for at påvirke den økonomiske aktivitet i medlemslandene gennem budgettet er stærkt begrænsede. Dan- marks bidrag til budgettet udgør cirka 2 procent, og Danmarks andel af udbetalingerne er cirka 1 procent.

[...]

kritikere har det derfor været yndet at tale om EU's nyimperialisme.

Nogle af kritikpunkterne er i dag i kraft af reformerne faldet væk, men man kan spørge hvorfor landbrugspolitikken overhovedet fra starten fik lov til at spille så stor en rolle i EU. Vilkårene i den første periode efter 2. Verdenskrig spiller her en afgørende rolle. Dels havde man endnu fødevaremanglen tæt inde på livet, og grundlæggerne af EU havde derfor et stærkt ønske om at sikre en høj grad af selvforsyning. Dels var landene midt i en omstillingsproces hvor en stigende industrialisering trængte landbrugserhver- vet tilbage og forringede landmændenes

indtjening. Begge dele søgte man at råde bod på gennem de lukrative landbrugsord- ninger.

Sammenlignet med landbrugspolitikken har regionalpolitikken været langt mindre kontroversiel og generelt nydt bred opbak- ning selv om der er stor forskel på den andel af midlerne de enkelte medlemsstater mod- tager. Men denne forskel er netop også ud- tryk for den overordnede filosofi bag store dele af regionalpolitikken: støtte til økono- misk og socialt mere tilbagestående områ- der for at skabe større samhørighed mellem EU-landene. Der er tale om en solidaritets- tankegang på linje med den der ligger bag

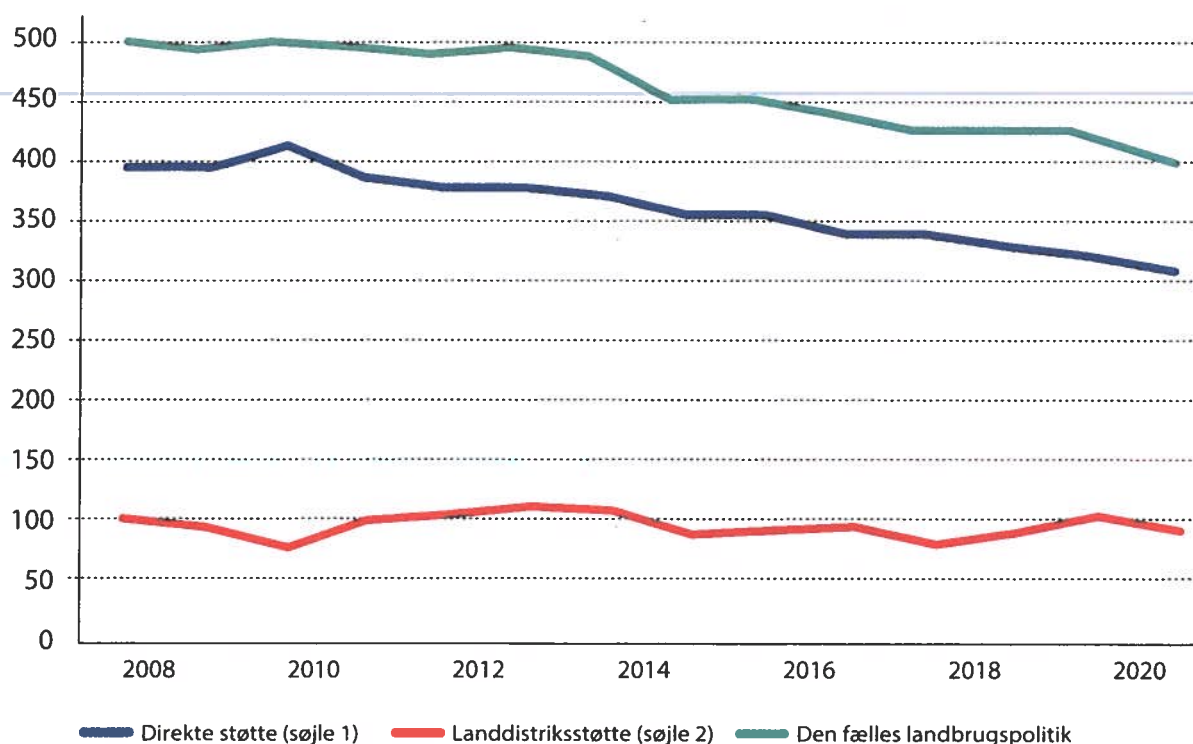
velfærdspolitikken inden for nationalstaterne, men også en forestilling om at en udjævning af livsbetingelserne mellem borgerne i Europa i sidste ende vil gavne alle gennem en større samlet efterspørgsel og et lavere konfliktniveau. Samtidig vil en sådan udjævning også forbedre grundlaget for en fortsat integration mellem landene.

Regionalpolitikken formål er imidlertid ikke kun at øge den økonomiske lighed inden for EU, men også at støtte initiativer vedrørende innovation og konkurrencedygtighed for herigennem at forbedre Europas stilling i verden. Det betyder at mere velstående områder som Danmark i højere grad har fået mulighed for at få andel i støtten. Det gælder også i forbindelse med nye delmål som udvikling af den digitale økonomi, grøn omstilling og klimatilpasning.

Modsat hvad der gælder på landbrugsområdet er midlerne til *regionalpolitikken* blevet øget gennem årene og har i den nu-

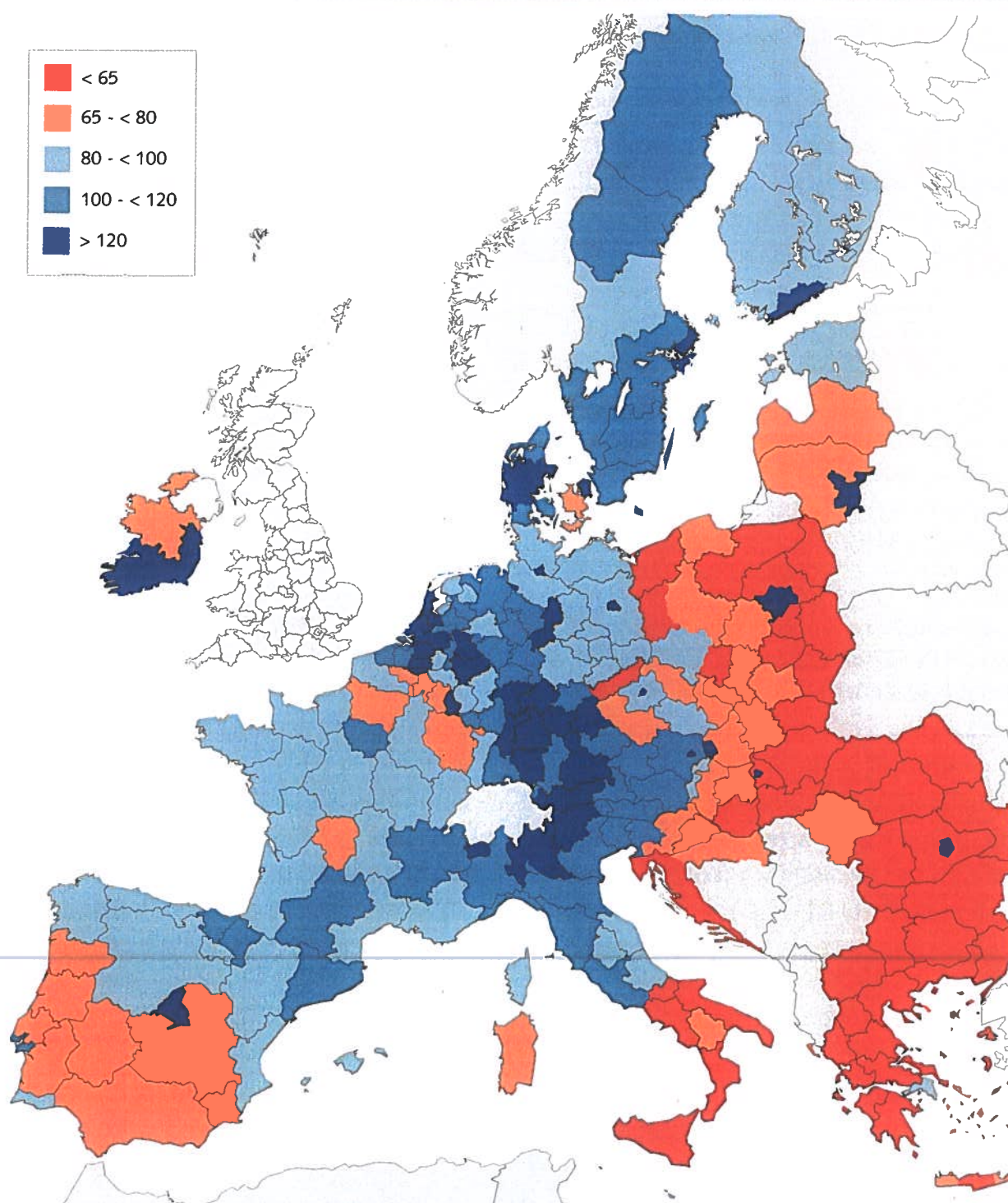
værende budgetperiode overhalet landbruget som den største post (se figur 2.18). For perioden 2021-2027 er der i alt afsat cirka 320 milliarder kroner om året til de fonde der uddeler støtten – et beløb der stort set svarer til EU-landenes samlede årlige ulandsbistand. En mindre del af midlerne går direkte til medlemsstater hvis BNP pr. indbygger ligger under 90 procent af gennemsnittet i EU, men langt størstedelen administreres af Regionalfonden ("Den Europæiske Fond for Regional Udvikling", en af fire såkaldte strukturfonde), hvis midler i stedet går til de 243 regioner som EU er delt op i (se kort i figur 2.19). Der skelnes mellem regionerne efter velstandsniveau, og det er hovedsagelig de regioner hvor BNP pr. indbygger er under 75 procent af EU-gennemsnittet, der får støtten. Som det ses af kortet bliver de senest optagne lande i det østlige Europa herigennem i særlig grad tilgodeset. Regionalpolitikken har bidraget til

FIGUR 2.18 Udviklingen i EU's landbrugsstøtte 2008-2020



Kilde: Landbrugsavisen, 15.9.20.

FIGUR 2.19 Regionerne i EU opdelt efter BNP pr. indbygger

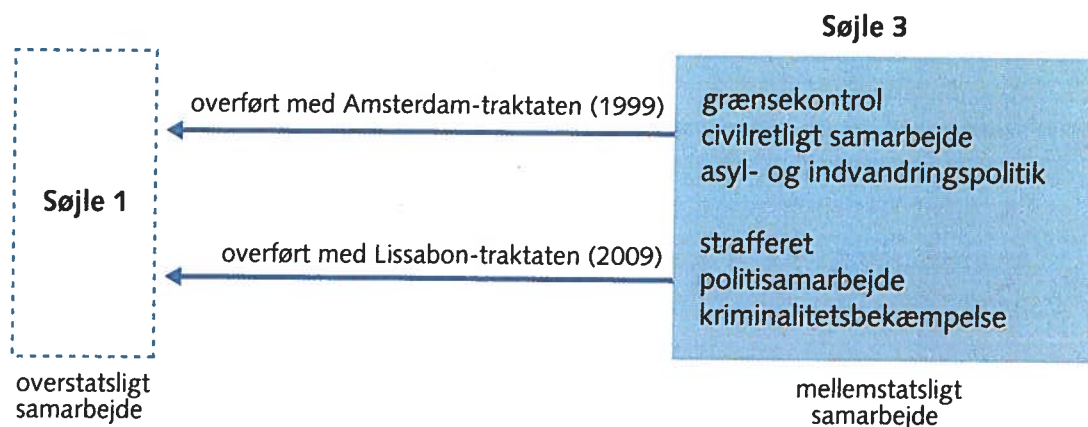


De 27 EU-lande er opdelt i alt 243 regioner, heraf er 5 placeret i Danmark. Størstedelen af regionalstøtten uddeles af Regionalfonden til de enkelte regioner, opdelt efter velstandsniveau beregnet ud fra et EU-gennemsnit. Man opererer med tre niveauer ved uddeling af støtten: mindre udviklede regioner med under 75 procent af gennemsnittet, transitionsregioner med mellem 75 og 90 procent og udviklede regioner med over 90 procent. Farveforskellene på kortet følger en mere detaljeret opdeling.

Som det ses, hører alle regioner i Danmark undtagen Sjælland inklusive Lolland og Falster og minus hovedstadsområdet til de udviklede. Det betyder at Danmark kun får en lille andel af denne støtte. Men det er hovedsagelig andre sider af regionalstøtten Danmark er berettiget til. Cypern (lyseblå) er udeladt af kortet.

Kilde: Eurostat og Wikipedia.

FIGUR 2.20 Retsområdet gøres overstatsligt



Figuren viser at stadig flere områder af den del af EU-samarbejdet der vedrører retsområdet, er blevet gjort overstatsligt, hvorved staterne overlader beslutningsretten til EU-organerne. Bestemmelsen i Lissabon-traktaten fra 2009 om at gøre politisamarbejdet i EUROPOL overstatsligt er først endeligt trådt i kraft i 2017. Konsekvenserne heraf for Danmark er nærmere omtalt i kapitel 8. Oprindeligt var det retlige samarbejde rent mellemstatsligt, hvilket fremgik af den søjlestruktur for Den Europæiske

Union som Maastricht-traktaten indførte i 1993. I søjle 1 var det overstatslige samarbejde, herunder ØMU'en, placeret, mens søjle 2 (udenrigs- og sikkerhedspolitik) og søjle 3 rummede den mellemstatslige del af samarbejdet. Med den stigende overgang til overstatsligt samarbejde er søjlestrukturen nu ophævet, selv om udenrigs- og sikkerhedspolitikken stadig foregår på mellemstatslig basis (se kapitel 6).

den konvergens der har fundet sted mellem de øst- og vesteuropæiske medlemsstater i økonomisk henseende, men de nye medlemsstaters frie adgang til EU's indre marked er også en vigtig del af forklaringen.

EU's nyeste udfordring: Retsområdet

I december 2015 blev der i Danmark afholdt en folkeafstemning der i høj grad kom til at dreje sig om deltagelsen i EU's politisamarbejde, Europol. Nej'tet ved afstemningen og de efterfølgende problemer med alligevel at sikre en dansk tilknytning til Europol har i Danmark for alvor rettet søgelyset mod det der i EU omtales som det retlige samarbejde, og hvori politisamarbejdet indgår som en central del (om Danmarks forbehold over for retsområdet se kapitel 8).

På europæisk plan har det retlige samarbejde især været udfordret af en anden problematik. Retsområdet vedrører nemlig også

kontrollen med EU's ydre grænser og dermed hele problematikken omkring indførelsen af en fælles indvandrer- og asylpolitik. Disse spørgsmål har ikke mindst siden flygtningekrisen i 2015-2016 fyldt meget i EU-samarbejdet uden at det har ført til tilfredsstillende løsninger. Under retsområdet diskuteres også andre aktuelle spørgsmål, især kampen mod terrorisme og bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet.

Retsområdets øgede betydning hænger sammen med en lang række forhold. Det spiller en væsentlig rolle at EU-landene i stigende grad er konfronteret med udefrakommende trusler i form af terror og et flygtninge- og immigrantpres. Men hertil kommer at der ligesom med ØMU'en er tale om en spill-over-effekt fra det indre marked og de dertil knyttede åbne grænser. Når personer frit kan bevæge sig rundt mellem medlemslandene uden at vise pas eller anden form

for identifikation, udløser det forstærket samarbejde på nye områder såsom sikring af de fælles ydre grænser, regler for hvor asylansøgninger skal behandles, koordineret overvågning af potentielle terrorister og fælles indsats mod menneskehandlere og nar-kosmuglere.

Det er lykkedes EU at opbygge og udbygge samarbejdet på nogle af disse punkter. Europols oprettelse i 1998 kan således ses som resultatet af det øgede behov for bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet. Organisationen der har hovedsæde i Haag i Holland, har siden fået udvidet sine beføjelser og sit personale. Søgningen i Europols databaser, blandt andet over tidligere dømte, er i dag et vigtigt redskab i de nationale politimyndigheders arbejde. En anden nyskabelse er *Dublin-forordningen* der trådte i kraft i 1997, og som bestemmer at asylbehandlingen skal ske i det første indrejseland, og at en asylansøger derfor kan sendes tilbage til dette land hvis personen er rejst videre. Herigennem har man forhindret såkaldt 'asylshopping' hvor en asylansøger efter afvisning i ét land søger om asyl i et andet. For at lette arbejdet hermed er der oprettet en fælles fingeraftryksdatabase over asylansøgere (EURODAC-forordningen). Endelig har EU i 2005 vedtaget en omfattende terrorbekæmpelsesstrategi,

senere fulgt op med initiativer mod radikaliserings af unge og et direktiv fra 2016 om videregivelse af passagerlisteoplysninger fra flyselskaber.

Ligesom tilfældet er på andre områder, især samarbejdet om økonomi og udenrigspolitik, er problemet på retsområdet at for vidtgående tiltag let anfægter hellige køer i medlemsstaternes suverænitetshævdelse. I Danmark ser man f.eks. nødt til tyske politibetjente på jagt i Jylland, og det betragtes overalt som en af en nationalstats kerneopgaver at bestemme hvem man vil have til at bo i ens land. Navnlig det sidste har gjort det uhyre vanskeligt for EU at få vedtaget en effektiv, overstatslig asylpolitik. Man er nået til enighed om at hindre 'asylshopping', men konsekvensen af Dublin-forordningen er at medlemslande som Italien og Grækenland, der ligger tættest på flygtninge- og immigrantruterne, sidder tilbage med de største problemer – uden at der hos de andre lande er tilstrækkelig villighed til at afhjælpe problemerne. Også bestræbelserne på at etablere en mere effektiv bevogtning af de fælles ydre grænser støder ind i suverænitetshensyn idet de berørte lande ved Middelhavet risikerer at miste deres selvstændige kontrol med egne grænser. Hvor langt man trods alt er nået på disse områder fremgår mere udførligt i kapitel 6.1.