

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 stemmewægte i Ministerrådet til fordel for små stater, se boksen s. 43).

2 Andet nøglebegreb: Organisation

EU som politisk system: Hvorfor så kompliceret?

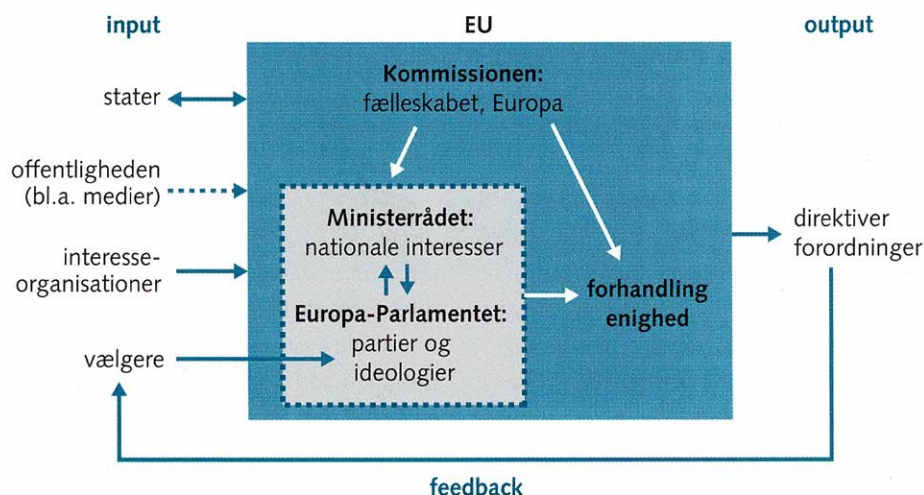
'Organisation' er valgt som det andet nøglebegreb, og med det som udgangspunkt gennemgås i dette afsnit hovedtræk i EU's opbygning, og hvordan EU's beslutninger bliver truffet.

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 gennemsækelighed 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. Samspelet 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-

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, ressourcerstærke sammenslutninger af international kapital, der skal have lov

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 dobbeltpil 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).

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 Ministerrådet 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-ambassadører 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 pakkeløsning. 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 'dobbelt 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

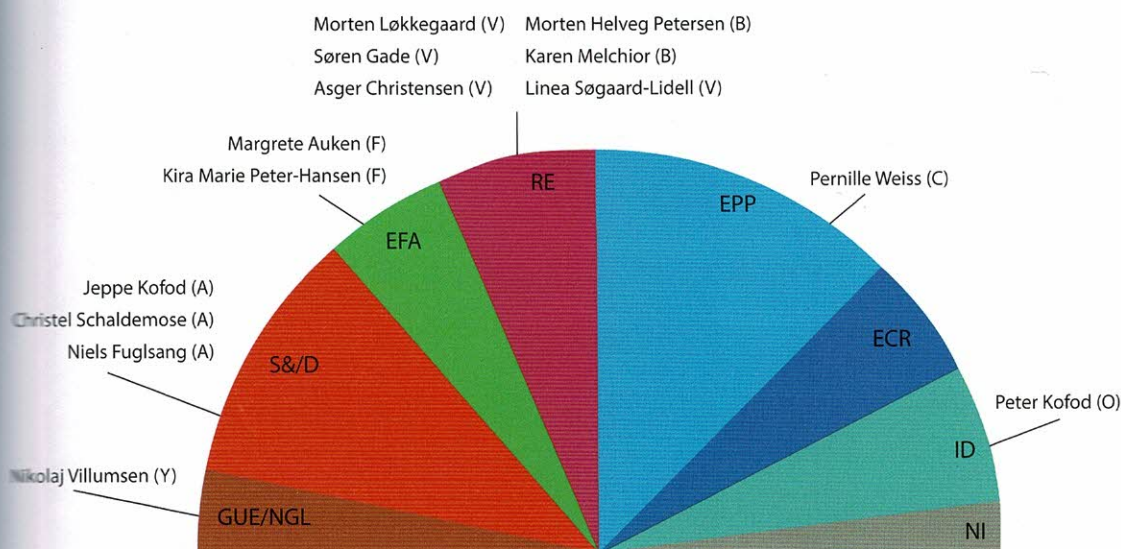
magtbeføjelser: 1) Parlamentet havde ikke lovgivningskompetence; det var Ministerrådet og ikke Parlamentet der vedtog EU's generelle retsfor skrifter. 2) Parlamentet havde ikke kompetence til at bestemme Kommissionens, dvs. den udøvende magts, sammensætning og ledelse. Der herskede med andre ord ikke 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 om dannelsen 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-

vedende 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 venstrefløjsgruppe 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 'højtstående 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, så 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