

Europa-Parlamentet som lovgiver

**Christilla Roederer-Rynning, Lektor, Institut for Statskundskab,
Syddansk Universitet, corr@sam.sdu.dk**

Styrkelsen af Europa-Parlamentet på lovgivningsområdet er en af de mest bemærkelsesværdige forfatningsmæssige udviklinger i EU. Denne artikel udforsker indholdet af og konsekvenserne af denne styrkelse, kaldet »parlamentariseringen af EU-politik«. EU's politiske system udgør en unik kombination af integrerende og disintegrerende logikker, hvilket adskiller det fra velkendte nationale politiske systemer. Artiklen viser, hvordan det europæiske politiske system afbalancerer overnationale og mellemstatslige beføjelser, hvilket har styrket Europa-Parlamentet. Den dokumenterer også, hvordan medlemsstaterne har forholdt sig til den seneste udvidelse af Europa-Parlamentets beføjelser inden for landbrugspolitikken, hvor de beføjelser, der er blevet givet i Lissabontraktaten, efterfølgende er blevet udvandet i den faktiske fortolkning.

Et unikt parlament¹

Europæisk integration har i mere end et halvt århundrede udkrystaliseret et klart genkendeligt sæt af institutionelle regler, juridiske principper og organisatoriske procedurer for EU-lovgivning på en lang række områder. Dette har ændret betydningen og udformningen af politik på det europæiske kontinent. Europa-Parlamentets (EP) rolle har undervejs ændret sigte fra at være en »parlamentarisk forsamling«, der kontrollerede en unik europæisk »udøvende magt« i et økonomisk fællesskab med seks medlemslande, til at blive en almindelig lovgiver på lige fod med Mini-

sterrådet i et EU med 28 medlemslande. Denne artikel undersøger »parlamentariseringen af EU-politik« og dens implikationer.

Styrkelsen af EP refererer her til den voksende mængde af lovgivningsmæssige beføjelser, som institutionen er blevet tildelt. Andre dimensioner af parlamentarisering, såsom styrkelse af EP i forhold til budgettet såvel som udnævnelse og kontrol af Kommissionen, vil ikke blive behandlet her. Tilsvarende er andre parlamentariske aktører, såsom de nationale parlamenter, udeladt fra analysen. Den eksisterende videnskabelige litteratur anser ofte parlamentareringen som en »normalisering« af EU-politik i henhold til modellen for indenrigspolitik. Denne artikel problematiserer den intuitivt tiltalende opfattelse af, at EU-politik kan forstås gennem en nøje organiseret arbejdsdeling mellem komparativ politik (som adresserer EUs individuelle institutioner og politikker) og international politik (som beskæftiger sig med EUs design og eksterne forbindelser). Selv efter mere end et halvt århundrede med europæisk integration er EU's politiske system stadig funderet på en unik balance mellem integrerende og disintegrerende kræfter. Styrkelsen af EP skal forstås gennem dette perspektiv.

Argumentet skrider frem i tre dele. Først gi-

ves en oversigt over den intellektuelle revolution, der har fundet sted i de to sidste årtier under den komparative politik banner, og der kastes lys på begrænsningerne ved dette perspektiv. I modsætning til tesen om »normalisering« af EU-politik argumenteres der for, at EU forbliver et særegent politisk system formet af modsatrettede integrations- og kontrollogikker. Dernæst undersøger artiklen den lovgivningsmæssige styrkelse af EP i 1980'erne og diskuterer to indflydelsesrige teoretiske forklaringer. I den oprindelige arkitektur var den parlamentariske forsamlings rolle i al væsentlighed at understøtte og opretholde balancen mellem interstatslige og supranationale beføjelser. Den lovgivningsmæssige styrkelse af EP repræsenterede derfor et systemskifte, i den udstrækning institutionen fik en ny rolle, der involverede produktionen af lovgivningstekster gennem dens ændrings- og forhandlingsbeføjelser med Rådet. Den legitimitetssøgende tese og den interinstitutionelle forhandlingstese byder på komplementære forklaringer på denne udvikling, samtidig med at de minder os om balancen mellem de interstatslige og supranationale magtbeføjelser, hvorpå EU's politiske system hviler. Endelig undersøger artiklen udviklingen efter Lissabontraktaten. Med Lissabon er EP's styrkelse kommet tættere på medlemsstaternes vitale interesser. Dette har resulteret i, at medlemsstaterne forsøger på at genopbygge deres magt i andre fora. Den aktuelle sag om den fælles landbrugspolitik bruges som illustration af det omstridte mønster af »senparlamentarisering«. EP nærmer sig således den ottende runde af direkte valg fra en institutionelt styrket, men politisk ustabil position.

Hinsides fokuseringen på indenrigspolitik

I dag er vores opfattelse af EU-politik i høj grad formet af sammenligningen med indenrigspolitik. Det er det billede, der tegner sig i de store medier, hvilket uundgåeligt er til EU's ulempe, idet EU ikke anses for at leve op til mange af de kvaliteter, indenrigspolitik

tilskrives. Det er ligeledes den konceptuelle værktøjsskabe, som megen samtidig videnskabelig forskning anvender til at analysere mønstre i EU-politik, og som for nylig førte prominente amerikanske EU-iagttagere til at formulere tesen om »normaliseringen af EU-politik«. Som følge af at »EU har udviklet sig i retning af at blive en mere statslignende enhed, har studiet af EU udviklet sig i takt hermed. Udviklingen har ført EU-studier til mere og mere at ligne statsligt fokuserede områder såsom amerikansk eller fransk politik, hvilket indikerer en normalisering af EU og EU-studier« (oversat af forfatteren) (Kreppel, 2012: 635).

I hvilken udstrækning er medie billedet af EU-politik formet af videnskabelig forskning? Det er uklart. Vi ved dog, at EU-politik adskiller sig ved sin mangel på synlighed i den offentlige debat og i medierne, og at dette »kommunikationsunderskud« (Europa Kommissionen, 2006) har konsekvenser for EU-institutionernes legitimitet (Meyer, 2005; De Beus, 2010; van Dalen, under udgivelse). Det er således sandsynligt, at mediernes ekspertise i EU-anliggender forbliver sparsomme og spredte, og at faktorer ud over viden – for eksempel behovet for at kommunikere enkelt og effektivt for at fange læsernes opmærksomhed – forklarer, hvorfor der anvendes sprog, som er forbundet med mediedækningen af national politik til også at dække EU.

Inden for det videnskabelige felt førte en intellektuel revolution til udbredelsen af sproget for indenrigspolitik til EU-politik. Denne revolution kan dateres tilbage til 1980'erne. Under parolen »det komparative skifte« blev EU-forskningen vristet ud af International Politik-(IP) forskeres kontrol. Indtil da havde forskning i EU udviklet sig idiosynkratisk i et stort set selvrefererende felt om »europæisk integration« domineret af debatter mellem neofunktionalister og intergovernmentalister om »tre store« problemstillinger – europæisk integration, EF-medlemsstaternes relationer

og EF-udenrigspolitik (Keeler, 2005: 569). I midt-1980'erne banede juridiske forskere og komparativisters pionerende arbejde vej for revolutionen (Cappelletti o.a., 1985; Scharpf, 1988; se også Weiler, 1991; og Sbragia, 1992). Med udgangspunkt i disse indsigter og refleksioner over tilstanden inden for EU-studier opfordrede Hix i en særdeles kontroversiel artikel fra 1994 sine medkomparativister til at »tage deres kuglepenne og udfordre international politiks dominans og bruge begreber og redskaber udviklet inden for statskundskabsfeltet og komparativ politik til at studere et undersøgelsesobjekt (EU), der havde bevæget sig langt ud over de klassiske former for internationalt samarbejde og internationale organisationer« (oversat af forfatteren) (Hix, 1994: 24). Hix satte ikke spørgsmålstejn ved nytten af en IP-tilgang til EU-politik, men han argumenterede snarere for et nyt forskningsprogram baseret på en arbejdsdeling mellem komparativ politik og international politik. Komparativister ville studere den interne politik i EU; forskere i international politik ville fokusere på integrationens dynamik og dens eksterne konsekvenser. Den mest varige effekt af Hix' opråb var hans vision om EU-politik som indrepolitisk sagområde beslægtet med studiet af avancerede liberale demokratier og om EU-forskning som en integreret del af en mainstream komparativ politisk dagsorden.

Denne nye intellektuelle dagsorden blev institutionaliseret i mange af de nye forskningscentre og Ph.d.-programmer om EU-studier, der fra slutningen af 1980'erne blomstrede op på begge sider af Atlanten. Desuden var effekten af den komparativistiske revolution en »enorm udstrømning af ... litteratur fra et komparativt perspektiv, der ser på en meget bred vifte af emner« (oversat af forfatteren) (Keeler, 2005: 568). En vigtig del af denne litteratur trækker på forskning om føderalisme for at finde og forklare mønstre i EU-politik overvejende baseret på de amerikanske erfaringer, men også på erfaringer fra Tysk-

land, Schweiz og Canada, der blev anvendt som en kilde til sammenligning og inspiration. Denne litteratur er blevet stadig mere teoretisk sofistikeret; som isolerede »øer af teori« (Dalton, 1991), der blev forbundet til et sammenhængende komparativt politisk paradigme i EU-studier (Pollack, 2005).

Forskning i Europa-Parlamentet (EP) har været genstand for en stor del af opmærksomheden – måske afspejlende forskningsinteressen og det skelsættende arbejde fra fortalerne for det komparativistiske skifte. Som et resultat heraf er en stor del af den nuværende forskning om EP understøttet af antagelser, begreber og hypoteser hentet fra komparativ politik litteraturen om demokratiske lovgivere, især studier af den amerikanske kongres (Shepsle, 1978; Shepsle og Weingast, 1995; Krehbiel, 1991; Cox og McCubbins, 1993; senest, Adler og Wilkerson, 2013). Den overordnede ramme for denne tilgang er begrebet »EU som et politisk system«: Hix og Højland (2011: 12-13) mener, at et sådant politisk objekt kan defineres som »et sæt af stabile og klart definerede institutioner for kollektive beslutningsprocesser, som har en væsentlig indvirkning på fordelingen af de økonomiske ressourcer og fordelingen af værdier, og som borgerne bruger direkte eller indirekte til at gøre krav på og realisere deres politiske ønsker«. Således konceptualiseret bliver det muligt at sammenligne EU med nationale politiske systemer *uden* antagelsen om, at EU er en stat.

Der er ingen tvivl om, at denne forskning har leveret centrale bidrag til forståelsen af EU's demokratiske tilstand og EP's rolle i skabelsen af demokratisk ansvarlighed ud over nationalstaten (Føllesdal og Hix, 2006). Samtidig har det en tendens til at fremhæve regelmæssigheder og ligheder mellem EU-politik og liberale demokratiers politik og at nedtone særegenheder i EU's politiske system og de afgørende måder, hvorpå EU-politik forbliver forskellig fra den nationale politik. Antagel-

sen om udeblivelse af EU som stat betyder ikke, at statsdannelse ikke spiller en rolle i EU-politik; ligeledes betyder analogien om indenrigspolitik ikke, at EU-politik er identisk med indenrigspolitik. Disse sondringer var muligvis accepteret i de tidlige dage af den komparative agenda, men de er forsvundet, mens programmatisk idéer er blevet forvandlet til en forskningsindustri.

Denne artikel kontekstualiserer EU-politik og fremhæver denne politiske konstruktions karakteristiske særpræg. Præmissen for denne tilgang er stadig at se »EU som et politisk system«, men en anden type, der er »mindre end en føderation, men mere end et regime« (Wallace, 1983). Denne vision har gennemsyret den eklektiske »politiktilblivelses«-tradition i EU-studier (Wallace, Pollack og Young, under udgivelse) lige såvel som »governance«-tilgangen (Jachtenfuchs, 2001; Hooghe og Marks, 2001; Kohler-Koch, 1999). I dag er det illustreret i nye konceptualiseringer af EU som en »demoi-kratisk« politisk institution, der afsøger et nyt konceptuelt territorium mellem de slagte stier af føderalisme og internationalt diplomati (Nicolaidis, 2003; Chevenal o.a., under udgivelse). Det er fra dette udgangspunkt, den politiske kurs for EP nu diskuteres.

Et genfødt EP

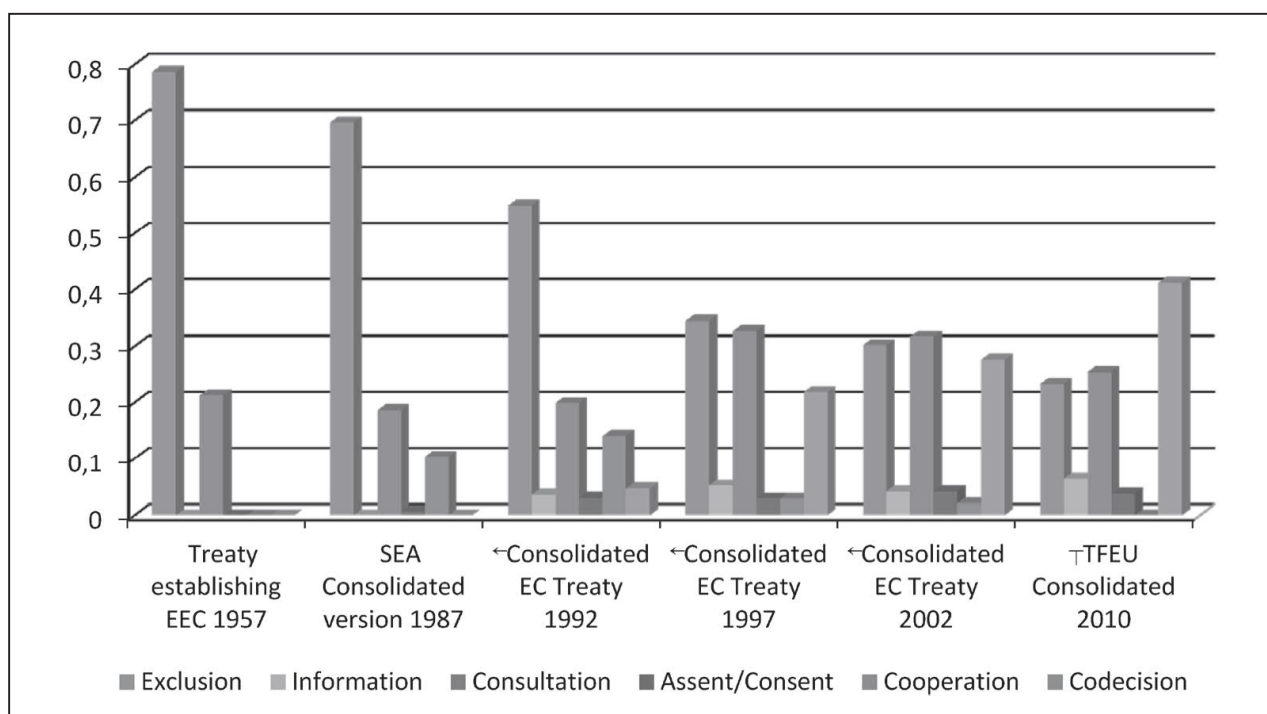
For at forstå naturen, rødderne og implikationerne af styrkelsen af EP som lovgivende forsamling må vi starte med kortvarigt at minde om, hvilken rolle institutionen blev tilskrevet oprindeligt. Under Romtraktaten fra 1957 blev den parlamentariske forsamling, som parlamentet hed dengang, sammensat af delegerede fra de nationale parlamenter, der skulle konsulteres i forbindelse med Fællesskabets lovgivning. EP's styrkelse i lovgivningsprocessen var en systemisk ændring i den forstand, at det drev institutionen ind i en ny rolle, der involverer produktionen af love igennem ændringsbeføjelser og beføjelser til at forhandle med Rådet.

Fra konsultationsproceduren til den almindelige lovgivningsprocedure

Høringsproceduren bliver af nutidige iagttagere ofte fremstillet som en underordnet form for lovgivende procedure, der tildelte den parlamentariske forsamling retten til at give ikke-bindende udtalelser om fælles lovgivning. Denne fortolkning underbygges, hvis man opfatter EP's magt som en variabel, der spænder fra høring til almindelig beslutningstagning, hvor høring ville repræsentere den lave ende af spektret og den fælles beslutningsprocedure, som senere blev til den almindelige lovgivningsprocedure, den høje ende (figur 1) (Christensen o.a., 2013). Imidlertid er styrkelsen af EP mere kompliceret end som så, hvis man betragter den historiske sammenhæng, hvori den fandt sted. Vigtigt er det, at høringsproceduren ikke oprindeligt var tænkt som et instrument for lovgivning, men som et instrument for parlamentarisk kontrol til at understøtte den unikke og i sagens natur ustabile afvejning af de institutionelle beføjelser indeholdt i Romtraktaten.

Høring var en vigtig del af den såkaldte Fællesskabsmetode skitseret i Romtraktaten til anvendelse på områder vedr. fælles politikdannelse. Denne »metode« var ikke en tilfældig konstruktion, men snarere et bevidst valg af statsoverhovederne fra de seks oprindelige EF-medlemsstater (Monnet, 1976; se også Barnier og Vitorino, 2002). Den afspejlede i vid udstrækning det betydningsfulde skifte i europæisk diplomati repræsenteret ved Schuman-planen. Schuman-planen var baseret på ideen om fransk-tysk forsoning og fremstillede det som den bærende konstruktion for en ny generation af europæisk samarbejde. Den franske udenrigsminister Robert Schuman og embedsmanden Jean Monnet var fortalere for forsoning på et tidspunkt, hvor det stod klart, at Tyskland blev nødt til at blive genopbygget for at inddæmme den voksende trussel fra Sovjetunionen. Som en politisk recept var forsoning dog ikke så simpel, som det fremstod, og det involverede

Figur 1: Fra høring til den almindelige lovgivningsprocedure: 1957-2010



Kilde: Forfatters egen data.

Bemærkning: »Exclusion« står for »udelukkelse«; »Information« for »Information«; »Consultation« for »høring«; »Assent/Consent« for »godkendelse«; »Cooperation« for »samarbejde«; og »Codecision« for »den fælles beslutningsprocedure«.

en kombination af modstridende integrations- og kontrollogikker mellem gårsdagens fjender. Ligesom Schuman-planen, som var det intellektuelle ophav, indeholdt Fællesskabsmetoden en vision om et institutionelt design hvilende på det centrale princip om balancering af mellemstatslige og overnationale beføjelser (Schoutheete, 2012: 3). Denne konstruktion overskred *det internationale diplomatis grænser og samarbejde* ved at sammensmelte suverænitet inden for EF's politikområder og underkaste eventuelle manglende implementeringer for EØF's overtrædelsesprocedurer. Samtidig *var det anderledes end det mønster mellem den udøvende, lovgivende og dømmende magtdeling, som vi kender fra indenrigspolitik*. Fællesskabets »udøvende magt« havde en dobbelt funktion og omfattede strukturerne i Europa-Kommissionen og Ministerrådet, som Bruxellesstrak-

taten den 8. april 1965 minder os om. Tilsvarende besad Rådet retten til at vedtage love samt udøve den »lovgivende magt« i fællesskab med Kommissionen, som besad initiativretten.

Inden for denne oprindelige arkitektur var den »parlamentariske forsamlings« rolle at understøtte og opretholde balancen mellem de mellemstatslige og overnationale beføjelser. Da EF's konstruktion krævede, at Rådet og Kommissionen var uafhængige af hinanden, skulle Kommissionen være kontrolleret af en uafhængig institution: den parlamentariske forsamling, senere EP. Forsamlingen havde to primære instrumenter til sin rådighed. Magten til at afskedige Kommissionen var det ultimative instrument ved denne kontrol. Det skulle anvendes i helt ekstraordinære situationer, idet en succesfuld mistillidsafstem-

ning vil tvinge Kommissionen *som helhed* til at træde tilbage og derved åbne op for en omfattende institutionel krise. Høringen var det andet mere almindelige parlamentariske kontrolinstrument. Det skulle anvendes i den normale hverdagspolitiske kontekst. Ideen med høringsproceduren var at give den parlamentariske forsamling beføjelsen til at undersøge Kommissionens forslag med henblik på at sikre, at de afspejler den fælles europæiske interesse snarere end (magtfulde medlemmer af) Ministerrådets interesser (Ténékidès, 1970). Sammenfattende kan høringsproceduren bedst forstås som oprettelsen af et »balance check« i det unikke europæiske politiske system med balancerende magter, snarere end en lovgivningsprocedure.

Fra dette perspektiv repræsenterer EP's styrkelse i lovgivningsprocessen en systemisk ændring i den forstand, at det drev institutionen ind i en ny rolle, der involverer produktionen af love igennem ændringsbeføjelser og beføjelser til at forhandle med Rådet. Alligevel fortsatte dette spirende nye system med at være drevet af modstridende logikker om integration og kontrol.

Forklaringer på styrkelsen af EP

Denne kritiske udvikling, der er indfanget i den videnskabelige litteratur, som en indikation for parlamentarisering af EU-politik, er ikke umiddelbart let at forklare (Rittberger og Schimmelfennig, 2006). Givet at EP's beføjelser er bestemt i EF/EU-traktaterne, og at medlemsstaterne er disse traktaters »ophavsmænd«, hvad kunne så have tvunget medlemsstaterne til at give lovgivningsmæssige beføjelser til EP? Parlamentarisering medfører et tab af magt for medlemsstaterne, idet Ministerrådet nu skal dele de lovgivende funktioner med EP. Yderligere gives der afkald på effektivitet og troværdighed, hvilket traditionelt har forklaret uddelegering af kompetencer til overnationale institutioner (Golub, 1999; Schulz og König, 2000), da det reducerer beslutningsprocessens hastighed,

og ikke indeholder instrumenter til forbedret efterlevelse fra medlemsstaterne. Hvorfor har medlemsstaterne så gået med til at afgive beslutningskompetencer? To forklaringer findes i øjeblikket (Roederer-Rynning og Schimmelfennig, 2012):

Den første forklaring er den såkaldte »legitimitetssøgende« tese. Den forklarer forfatningsmæssige ændringer som følge af en interinstitutionel konflikt i et fællesskab baseret på liberal-demokratiske værdier og normer (Rittberger, 2005; Rittberger og Schimmelfennig, 2006; Schimmelfennig, 2010). Antagelsen er her, at ud over modstridende præferencer i det institutionelle design, overholder alle institutionelle aktører det liberale demokratis grundlæggende værdier og accepterer dem som fundamentale standarder for politisk legitimitet. En af disse standarder er parlamentarisme, dvs. princippet om, at den folkevalgte forsamling træffer afgørelser om statens love og budget, udpeger statslige embedsmænd og holder den udøvende magt ansvarlig. Ifølge dette perspektiv realiseredes beslutningen om at overdrage lovgivende magt til EP, da behovet for at øge EU-institutionernes effektivitet involverede et brud i den formelle parlamentariske styringskæde. Katalysatoren var medlemsstaternes beslutning i midten af 1980'erne om at forpligte sig til afstemning ved kvalificeret flertal i Rådet med henblik på at gennemføre det ambitiøse Indre Marked program. Mens beslutningsprocessens effektivitet øgedes, brød afstemning ved kvalificeret flertal samtidig den parlamentariske styringskæde, der havde eksisteret under enstemmighed, ved at tillade de nationale regeringer og parlamenter at blive underkendt. Europæiske føderalister, der længe havde ønsket at styrke EP's lovgivningsmæssige beføjelser, kunne nu overbevisende hævde, at et sådant skridt var nødvendigt for at opretholde EF's legitimitet (Rittberger, 2006). Denne logik er nu almindeligvis opsummeret i EU-traktatens forhandlinger såvel som i den videnskabelige

litteraturs talemåde »intet kvalificeret flertal uden fælles beslutningstagning«.

Den anden forklaring er det såkaldte »inter-institutionelle forhandlings«-perspektiv. Det forklarer parlamentarisering af EU-politik som et resultat af en forhandlingsproces mellem Ministerrådet og EP i forbindelse med dagligdagspolitik. Præmissen er her, at traktater er ufuldstændige kontrakter, og derfor udvikler uformelle institutioner sig uundgåeligt for at udfylde manglerne og løse fortolkningskonflikter efter traktaters vedtagelse (Stacey og Rittberger, 2003; Farrell og Héritier, 2003 og 2007). Disse uformelle institutioner reflekterer præferencer, som aktører med overlegen forhandlingsmagts har, og desuden vil de blive formaliseret i den næste traktatforhandlingsrunde, hvis regeringer kollektivt kommer til at se disse uformelle institutioner som fordelagtige. Ifølge dette perspektiv danner EP disse uformelle institutioner ved hjælp af sin overlegne forhandlingsstyrke i hverdagspolitikken (Farrell og Héritier, 2003). Det sker ved at opfange og blokere enkelte stykker lovgivning for at fremme egen juridiske status. For at fjerne en blokering af lovgivningsprocessen er Rådet derfor villig til at godkende uformelle regler og praksisser, der følger Parlamentets institutionelle præferencer. Hvis disse uformelle institutioner sikrer en gnidningsløs beslutningsproces og gør det muligt for Rådet at opnå bedre resultater, end man ellers ville have opnået i en situation med konflikt om de oprindelige traktatregler, opnår regeringerne effektiviseringsgevinster og har et incitament til at ændre traktaterne med henblik på at fastlåse disse gevinster (Farrell og Héritier, 2007). Sammenfattende ser dette perspektiv EP's styrkelse i lovgivningsprocessen som produktet af uformelle interinstitutionelle forhandlinger i hverdagspolitik.

De to forklaringer er ikke gensidigt udelukkende. De ser på forskellige faser i parlamentareringen og peger på komplementære processer. Ved at fremhæve den interinstitutio-

nelle konflikts rolle i parlamentareringen af EU-politik minder de os om balancen mellem mellemstatslige og overnationale beføjelser, hvorpå EU's politiske system er bygget. Selv i traktatudarbejdelsesdomænet, kernen i mellemstatslige relationer, undslap politik delvist medlemslandenes rationelle beregninger.

Den sene parlamentarisering

Lissabontraktaten trådte i kraft i december 2009, hvilket markerede et vigtigt skridt i parlamentareringen af EU-politik. Traktaten introducerede en generel distinktion mellem den »almindelig lovgivningsprocedure« og de »særlige lovgivningsprocedurer«. Med Lissabon er policyområder, der er nært knyttet til medlemslandenes centrale nationale interesser, således kommet under den almindelige lovgivningsprocedure. Vi kan nu undersøge, hvordan parlamentareringen virker, når EP-beføjelser vover sig ind på de gamle europæiske staters domæner.

Ind på nationalstaternes »domaine réservé«

Under den »almindelige lovgivningsprocedurer« er EP og Rådet ligeværdige medlovgivere, hvilket betyder, at de i fællesskab skal blive enige om den samme tekst, før den kan vedtages. Under de »særlige lovgivningsprocedurer« er Rådet den eneste lovgiver, men EP kan anmodes om at tilkendegive sin holdning (høringsprocedure) eller godkendelse (godkendelsesprocedure). Denne skelnen forenkler reglerne for beslutningstagning i EU og gjorde EP til en lovgivende institution som standard (dvs., medmindre andet er angivet) ved siden af Rådet. Disse bestræbelser for at systematisere EU-beslutningsregler var meget præget af arbejdet i »Konventet om Europas fremtid« 2002-2003 (Roederer-Rynning og Schimmelfennig, 2012). Konventets opgave var at bane vejen for en ny traktat til forhandling i en efterfølgende mellemstatslig konference (IGC) for stats- og regeringschefer. Mod alle odds producerede Konventet på mindre end to år et fuldgældigt traktatudkast. Udkastet repræsenterede selve fødslen af

de fleste bestemmelser om den almindelige lovgivningsprocedure i Lissabontraktaten. Det er måske ikke så overraskende, at parlamentariseringen af EU-politikken var et af brændpunkterne i Konventets arbejde. Som Norman minder os om, var Konventet på alle måder anderledes: »Aldrig før havde EU-regeringer gået så langt i at understøtte en forfatningsændring ... ikke kun havde Unionsens nationale ledere været villige til for første gang at involvere andre i udformningen af EU's fremtid, de havde oprettet et organ, hvori regeringsrepræsentanter vil være i mindretal« (oversat af forfatteren) (Norman, 2005: 33)

Studier af parlamentarisering er blevet mærkeligt afkoblet fra politiktilblivelsen. Man har overvejende overset dette spørgsmål, hvilket indebærer, at typen og karakteren af policyspørgsmål bliver ubetydelig i forståelsen af EU-parlamentariseringsfænomenet. Imidlertid er de policyområder, hvor EU lovgiver, meget forskelligartede, hvad angår især den måde kompetencerne deles mellem EU-systemets forskellige niveauer (for eksempel eksklusive vs. delte kompetencer) og EU-lovgivningens natur (for eksempel regulerende vs. omfordelende). Disse funktioner skaber forskellige mønstre af politisk konflikt og mobilisering, som igen har konsekvenser for den måde, hvorpå parlamentareringen udvikler sig. Som tiden går, og parlamentariseringsens lavthængende frugter høstes, kan fortalere for parlamentarisering forventes at blive trukket ind i stadig vanskeligere inter-institutionelle konflikter, idet de vover sig ind i nye politikdannelsesområder tættere på centrale EU-medlemsstaters vitale interesser. Lissabontraktaten illustrerer netop denne logik ved at underkaste policyområder nært knyttet til medlemslandenes centrale nationale interesser til den almindelige lovgivningsprocedure. I disse tilfælde skete parlamentareringen sent, og var stærkt omstridt.

Sandsynligvis vedrører det klareste eksempel på en sådan »senparlamentarisering« EU's

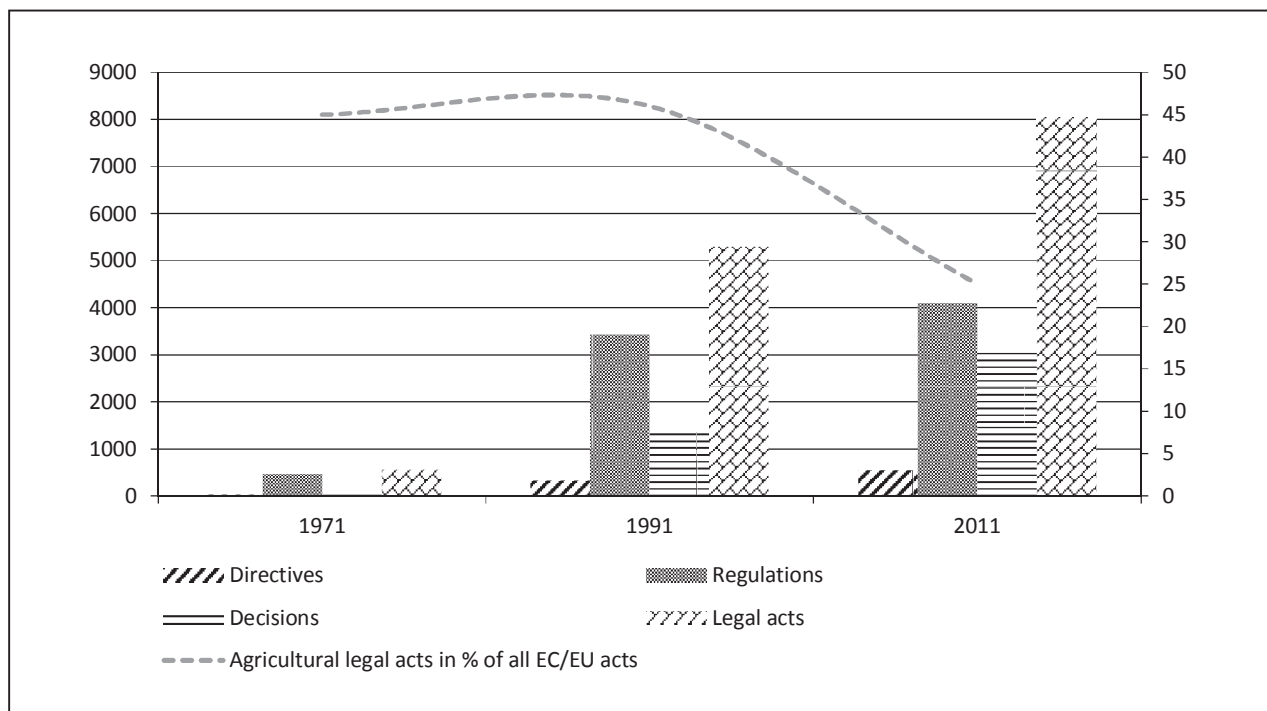
fælles landbrugspolitik (CAP). CAP'en er et omfattende politikområde i moderne EU-politik. I absolutte tal er EU's lovgivende output afsat til landbruget fortsat steget de sidste to årtier. Det selv om dets relative andel er mindsket som følge af udviklingen indenfor andre policyområder. Ifølge Fligstein og Stone-Sweet (2001: 45) er EF's lovgivende output i landbruget steget fra omkring 10 forordninger og direktiver om året i 1960'erne (52,2 pct. af al sekundær lovgivning) til gennemsnitligt 266 regulativer og direktiver om året i perioden 1985-1996 (53,6 pct. af al sekundær lovgivning). I 2011 blev hver anden EU-regulering og tæt på en tredjedel af alle EU-direktiver fortsat afsat til landbruget (tabel 1). I modsætning til de fleste andre EU-politikker, der er af regulerende karakter, har CAP'en en stærkt omfordelende funktion i form af landbrugsstøtteordninger, som for de flestes vedkommende finansieres fuldt ud af EU. Dette forklarer, at landbrugsudgifterne i dag udgør en betydelig del af EU-budgettet (næsten 45 pct.). Dette kan måske forklare, hvorfor CAP'en på trods af, at det er en af de ældste fællesskabspolitikker og én, hvor medlemslande fra begyndelsen forpligtede sig til afstemning ved kvalificeret flertal, længe har været immun over for ønsker om EP-inddragelse. Medlemsstaterne har altid været nidkære med deres magt på dette område, som er institutionaliseret i Landbrugsrådet og dets Specialkomité for Landbrug (fungerer i stedet for de almindelige COREPER-strukturer). Det er værd at minde om, at landbrugsudgifter og beslutningsprocedurer i 1960'erne var de umiddelbare årsager til Luxembourg-krisen i 1965. Frankrig, der argumenterede for, at »vitale interesser« var på spil på dette område, bojkottede Rådets møder i flere måneder. De modsatte sig Kommissionens idé om at skabe »egne ressourcer« og afstemning ved kvalificeret flertal i Rådet, som, baseret på Romtraktaten, blev indfaset i slutningen af overgangsperioden. Krisen blev, som vi ved, løst gennem Luxembourgkompromisset i januar 1966, der *de facto* anerkendte en vetoret

for Rådets medlemmer, når »meget vigtige interesser for en eller flere medlemsstater er på spil«. I 1970'erne holdt medlemsstaterne EP i armslængde ved rutinemæssigt at ignorere EP's udtalelser indtil *Isoglucose*-sagen tvang dem til at vente på EP's holdning, før lovgivningen kunne vedtages og ved at skabe en særlig kategori af Fællesskabsudgifter kaldet »obligatoriske udgifter«, hvis primære formål var at fravriste det fra EP's budgetmæssige kompetence.

Lissabontraktaten ændrede spillereglerne ved at anvende den almindelige lovgivningsprocedure og underkaste landbrugsudgifter, EP's budgetmæssige kompetence. Argumentet om, at landbruget var en enestående sektor, bidra-

ger til at forklare, hvorfor fælles beslutningsprocedure ikke fandt sted i lang tid, men dette argument var i sidste ende utilstrækkeligt til at beskytte CAP'en fra bredere politiske og institutionelle forandringer. Således kan Rådet ikke længere alene træffe afgørelse på lovgivnings- og budgetrelaterede emner om CAP. Det skal dele denne magt med EP. Dette er en stor institutionel ændring. I bagklogskabets lys fra de sidste fire år kan vi undersøge, hvordan traktatens bestemmelser er blevet omsat til praksis på et felt karakteriseret af en høj grad af politisk sensitivitet og mere generelt, hvordan parlamentarisering virker, når EP-beføjelser vover sig ind i de gamle europæiske staters domæner. Foreløbig dokumentation viser, at medlemsstaterne har

Figur 2: EF/EU-lovgivning på landbrugsområdet, 1971-2011



Kilde: Buhl og Rasmussen (2011) *The evolution of European Union legislation*, tilgængeligt på: <http://epdb.eu/eulegislation/>

Note: Den primære X-akse måler det samlede antal EF/EU-retsakter på landbrugsområdet, der er i kraft i det pågældende år. Disse retsakter er opdelt i fire kategorier: direktiver, beslutninger, forordninger og andre retsakter. Den sekundære X-akse måler andelen af EF/EU-retsakter, der er vedtaget på landbrugsområdet i det pågældende år. »Directives« står for »direktiver«, »regulations« for »forordninger«, »decisions« for »beslutninger«, »legal acts« for »retsakter«. Kurven viser »retsakter på landbrugsområdet i % af alle EU retsakter«.

kæmpet for at afgrænse omfanget af EP's nye magt, og de har i vid udstrækning opnået, hvad de ønskede. Disse udviklinger illustrerer den fortsatte relevans af anskuelsen af EU som et politisk system funderet på en dynamisk balance mellem overnationale og mellemstatslige beføjelser. De vender også teoriernes logik ved at hævde, at EU-traktaters implementeringsfaser har været gunstige for udvidelsen af EP's beføjelser. I modsætning til tidligere har EP ikke været i stand til at bruge hele spektret af sin lovgivende magt endsige udnytte sit ekspansionistiske potentiale i hverdagslovgivningen.

Tilbageerobringen af medlemstaternes magt
Traktaterne er som nævnt sjældent entydige, og den deraf følgende usikkerhed skal løses i fasen efter den nye traktats vedtagelse. Lissabontraktatens bestemmelser om CAP'en er ingen undtagelse fra denne regel. Faktisk illustrerede de denne regels øgede relevans i en kontekst præget af akutte politiske følelser og konflikter om omfordelingen af EU-midler. Derfor blev forfatningsmæssige problematikker dybt sammenflettet med den første CAP-reform, der skal vedtages med den »almindelige lovgivningsprocedure«, og som noget ukarakteristisk kaldes »CAP efter 2013« reformen (vedtaget i november 2013). De forfatningsmæssige rester fra Lissabon omfattede to forskellige problematikker. For det første gav Lissabontraktaten ikke en præcis definition af *omfanget for almindelig beslutningstagning* inden for landbrugsområdet: »Europa-Parlamentet og Rådet fastsætter efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg den fælles ordning for markederne for landbrugsvarer, der er nævnt i artikel 40, stk. 1, samt de øvrige bestemmelser, der er nødvendige for at virkeliggøre målsætningerne for den fælles landbrugs- og fiskeripolitik« (Art. 43.2 TFEU), og »Rådet vedtager på forslag af Kommissionen foranstaltninger vedrørende fastsættelse af priser, afgifter, støtte og kvantitative begrænsninger samt vedrø-

rende fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder« (Art. 43.3 TFEU). Kun Art. 43.2's bestemmelser var omfattet af den almindelige lovgivningsprocedure. Art. 43.3's foranstaltninger skulle på den anden side vedtages af Rådet efter forslag fra Kommissionen. Denne skelnen er resultatet af en langtrukken kamp under Konventet om Europas Fremtid med henblik på at indføre det konstitutionelle princip, at EU-retsakter *skal fungere som regler*, og dermed skal der også inden for landbruget vedtages ved almindelig beslutningsprocedure (hvorimod andre procedurer kan anvendes ved tekniske retsakter). Men det måtte gives konkret indhold i post-Lissabonfasen. For det andet var Lissabontraktatens bestemmelser vedrørende *implementeringen af EU-reglerne* også tvetydige. Inspireret af Konventets arbejde om juridisk rationalisering introducerede traktaten distinktionen mellem »delegerede retsakter« (Art. 290 TFEU) defineret som en generel foranstaltning, der supplerer eller ændrer uvæsentlige elementer i EU-retsakter, og »gennemførelsesretsakter« (Art. 291 TFEU) defineret som ikke-basis-retsakter, der er nødvendige for at skabe ensartede betingelser for implementering. Vigtigt er det, at mens EP og Rådet i fællesskab var sammenbundet i udøvelsen af og kontrollen af de i Art. 290 delegerede kompetencer, blev kun Rådet involveret i at kontrollere Art. 291 beføjelser.

Forudsigeligt søgte EP at minimere antallet af problemstillinger omfattet af regler, der udelukker dem, nemlig Art. 43.3 (om omfanget for den almindelige beslutningsprocedure) og Art. 291 (om implementering). Rådet anvendte den modsatte strategi. Kort efter at Lissabontraktaten trådte i kraft, brød konflikten ud i det åbne i forhold til Kommissionens foreslåede »tilpasningslovgivningspakke«, hvis eneste formål var at tilpasse den eksisterende CAP-lovgivning til de nye traktatkategorier. Kommissionens præference var at undgå en *ad hoc*-politikudvikling og at fremme den regelbaserede tilgang. Omend forhandlerne

søgte at føre en mere *ad hoc*-tilgang, var strategiens fiasko tydelig i december 2011. Løsningen var at udvikle en vertikal strategi, hvormed konstitutionelle problemer blev løst i deres konkrete politiske kontekst. De samtidige forhandlinger om CAP-reformen leverede den overordnede ramme for denne strategi. Sammenfattende synes EP ikke at have fået sin vilje: Delvist fordi det stod over for et ikke-imødekommende Råd, der fortolkede Lissabontraktaten snævert for at minimere EP's indfyldelse, dels fordi EP ikke var i stand til at sikre Kommissionens støtte til dets strategi. Ifølge EP-forhandlerne »ændrede Kommissionen strategi: Den begyndte med at foreslå en masse delegerede retsakter, men da de derefter indså, at Rådet ikke ville flytte sig i de uformelle trialoger, var de klar til at acceptere gennemførelsesretsakterne« (Interview, Comagri, Europa-Parlamentet, d. 20. september 2012: 61). Set fra Kommissionens synspunkt var der dog en »enorm forskel mellem, hvad det [EP] har underskrevet ... som institution, og hvad den gør i normal politikdannelse. Der er ingen kontrol med den interinstitutionelle aftale på EP-niveau. Påvirkningen tilfalder de lokale politiske kredse.« (Interview, Europa-Kommissionen, den 19. september 2012: 51).

Siden slutningen af 2011 handlede CAP-reformen således ikke længere bare om en »fair« omfordeling af landbrugsstøtten, men var også et spørgsmål om konstitutionelle principper. Ud over det faktum at dette skifte signalerede den regelbaserede tilgangs grænser for EU-politiktilblivelse, medførte det også et tab af magt for EP, der hurtigt blev snydt på grund af det Europæiske Råds politiske indblanding. Baggrunden for denne indblanding var EU's langsigtede budget, den såkaldte flerårige finansielle ramme (FFR). Givet CAPens eminent politiske omfordelende karakter var FFR-forhandlingerne afgørende for CAP-reformen. CAP'ens politikdannelse og budgetpolitik har altid været sammenflettede eftersom EU's samlede

budgetmæssige tilblivelsesproces fastlægger finansieringsrammen for CAP-udgifter, men indtil for nylig havde finansministrene meget lidt at sige om selve indholdet af CAP'en. Dette ændrede sig med forhandlingerne om FFR 2014-2020. Stats- og regeringslederne i det Europæiske Råd har brugt disse forhandlinger ikke kun til at rekalibrere udgifter – 2020-udgiftsniveau for CAP vil være 15 procent lavere end 2013 niveauet – men også til at forme policy-indhold på en række CAP-problematikker (Roederer-Rynning, under udgivelse). Faktisk udviklede FFR-forhandlingerne sig hurtigt til et uformelt forum for medlemslandenes beslutningstagning vedrørende CAP uden for den almindelige lovgivningsprocedures normale grænse. Denne tendens blev først tydelig under det danske formandskab i første halvdel af 2012, hvor de problemstillinger nævnt under FFR's såkaldte »forhandlingskasse til landbrugsproblematikker« (udgiftsområde 2) omfattede forskellige policy problemer af afgørende betydning for CAP'en, som skulle drøftes af det Europæiske Råd ved siden af fastlæggelsen af landbrugsudgifternes samlede størrelse. På et senere stadie, tilbage i den normale politiske kontekst i trialog-forhandlingerne med Landbrugsrådet, fandt EP-delegationen det vanskeligt at forhandle med Rådets formandskab, da ministrene betragtede sig selv som bundet af de detaljerede beslutninger truffet af deres respektive ledere i det Europæiske Råd. Den formelle proces for CAP-politiktilblivelse var reelt fyldt med implikationer ikke kun for EP-medlemmernes evne til at påvirke det politiske indhold, men også for deres magt til at forme resultatet af de meget omstridte konstitutionelle problemer, der nu er integreret i CAP-reformpakken.

Parlamentarisering af EU-politik

23 år efter den Europæiske Fællesakt, der introducerede ideen om EP som en lovgivende forsamling, markerede Lissabontraktaten endnu et vigtigt skridt i retningen af EU-politikens parlamentarisering ved at generalise-

re brugen af almindelig beslutningstagning. Dette indebar inddragelse af policy-områder i EP's lovgivningsmæssige ansvarsområder, som længe havde været anset for medlemsstaters enedomæne. Post-Lissabon-udviklingen har vist, hvordan dagligdagskonteksten i EU's politiktilblivelse former traktatens bestemmelser om den almindelige lovgivningsprocedure. Konfronteret med et stadigt mere selvhævdende EP har medlemsstaterne omkonfigureret deres magt i politiktilblivelsens forskellige faser ved at fremme en snæver fortolkning af Lissabontraktaten og udnytte Det Europæiske Råd som et forum for beslutningstagning, hvilket gør det muligt for dem at omgå den almindelige beslutningsprocedures bestemmelser. Selv efter mere end et halvt århundrede med europæisk integration forbliver EU-politik funderet på en ustabil og unik konstellation mellem politiske logikker for integration og kontrol. Traktatændringspolitik, som parlamentarisering af EU-politik er en del af, er delvist undtaget fra medlemslandenes rationelle beregninger. Af samme grund forbliver den nationale suverænitet en af de varige parametre, ikke kun inden for europæisk integration, men også inden for EUs interne politik.

Note

1. Forfatteren takker Mads Dagnis Jensen, Yosef Bhatti, Finn Laursen og studentermedhjælper Bjarke Skødt fra Københavns Universitet for deres hjælp med oversættelsen af teksten, samt en anonym reviewer for brugbare kommentarer. Forskningen finansieres af FSE 11-104384 for projektet »The Parliamentarization of EU Politics: What Implications for Democracy?«.

Litteraturliste

- Adler, E. Scott og John Wilkerson (2013), *Congress and the politics of problem solving*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Barnier, Michel og António Vitorino (3. september 2002), *The Community Method*, Secretariat of the European Convention, Document CONV 231/02.
- Buhl og Rasmussen (2011), *The evolution of European Union legislation*, tilgængeligt på: <http://epdb.eu/eulegislation/>

- Cappelletti, Mauro, Monica Seccombe, og Joseph Weiler (1985), *Integration through Law: Europe and the American Federal Experience*, Walter de Gruyter: Berlin.
- Chevenal, Francis, Sandra Lavenex og Frank Schimelfennig (under udgivelse), »Democracy in the European Union: Principles, Institutions, Policies«, *Journal of European Public Policy*.
- Christensen, Mette Buskjær, Christilla Roederer-Rynning og Rasmus Scheelke (2013), »Danmark og EU-Samarbejdet«, *Politica*, 45(4): 419-36.
- Cox, Gary W. og Mathew D. McCubbins (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley: University of California Press.
- De Beus, Jos (2010), »The European Union and the Public Sphere: Conceptual Issues, Political Tensions, Moral Concerns, and Empirical Questions« i Ruud Koopmans og Paul Strathman, red., *The Making of a European Public Sphere; Media Discourse and Political Contestation*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.13-33.
- European Commission (2006), *White Paper on a European Communication Policy*, Brussels: DG Press and Communication.
- Farrell, Henry og Adrienne Héritier (2003), »Formal and informal institutions under codecision: continuous constitution-building in Europe«, *Governance*, 16(4): 577-600.
- Farrell, Henry og Adrienne Héritier (2007), »Codecision and institutional change«, *West European Politics*, 30(2): 285-300.
- Fligstein, Niel og Alec Stone-Sweet (2001), »Institutionalizing the Treaty of Rome« i Alec Stone-Sweet, Wayne Sandholtz og Niel Fligstein, red., *The Institutionalization of Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 29-55.
- Føllesdal, Andreas og Simon Hix (2006), »Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik«, *Journal of Common Market Studies*, 44(3): 533-562.
- Golub, Jonathan (1999), »In the shadow of the vote? Decision making in the European Community«, *International Organization*, 53(4): 737-68.
- Hix, Simon og Bjørn Højland (2011), *The Political System of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hix, Simon (1994), »The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics«, *West European Politics*, 17(1): 1-30.
- Hooghe, Liesbet og Gary Marks (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford: Rowman and Littlefield.

- Jachtenfuchs, Markus (2001), »The Governance Approach to European Integration«, *Journal of Common Market Studies*, 39(2): 221-240.
- Keeler, John T.S. (2005), »Mapping EU Studies: The Evolution from Boutique to Boom Field 1960-2001«, *Journal of Common Market Studies*, 43(3): 551-82.
- Kohler-Koch, Beate (1999), *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge.
- Krehbiel, Keith (1991), *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Krehbiel, Keith (2004), »Legislative Organization«, *Journal of Economic Perspectives*, 18(1): 113-128.
- Kreppel, Amie (2012), »The Normalization of the European Union«, *Journal of European Public Policy*, 19(5): 635-45.
- Meyer, Christoph (2005), »The Europeanization of Media Discourse: A Study of Quality Press Coverage of Economic Policy Co-Ordination since Amsterdam«, *Journal of Common Market Studies*, 43(1): 119-46.
- Monnet, Jean (1976), *Mémoires*, Paris: Arthème Fayard.
- Nicolaidis, Kalypso (2003), »Our European Democracy: Is this Constitution a Third Way for Europe?« i Kalypso Nicolaidis og Stephen Weatherill, red., *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Pollack, Mark (2005), »Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?«, *Annual Review of Political Science*, 5: 357-98.
- Rittberger, Berthold (2005), *Building Europe's Parliament. Democratic Representation beyond the Nation-State*, Oxford: Oxford University Press.
- Rittberger, Berthold (2006), »»No integration without representation!« European integration, parliamentary democracy, and two forgotten communities«, *Journal of European Public Policy*, 13(8): 1211-29.
- Rittberger, Berthold og Frank Schimmelfennig (2006), »Explaining the constitutionalization of the European Union«, *Journal of European Public Policy*, 13(8): 1148-67.
- Roederer-Rynning, Christilla og Frank Schimmelfennig (2012), »Bringing codecision to agriculture: a hard case of parliamentarization«, *Journal of European Public Policy*, 19(7): 951-68.
- Roederer-Rynning, Christilla (under udgivelse), »The Common Agricultural Policy: The Fortress Challenged«, i Helen Wallace, Mark Pollack, og Alasdair Young, red., *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 7 udg.
- Sbragia, Alberta (1992), »Thinking about the European future: The uses of comparison«, i A. Sbragia, red., *Euro-Politics: Politics and Policymaking in the »New« European Community*, Washington DC: Brookings, pp. 257-91.
- Scharpf, Fritz (1988), »The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration«, *Public Administration*, LXVI: 239-78.
- Schimmelfennig, Frank (2010), »The Normative Origins of Democracy in the European Union«, *European Political Science Review*, 2(2): 211-33.
- Schoutete, Philippe de (2012), *The European Council and the Community Method*, Notre Europe.
- Schulz, Heiner og Thomas König (2000), »Institutional reform and decision-making efficiency in the European Union«, *American Journal of Political Science*, 44(4): 653-66.
- Shepsle, Kenneth (1978), *The Giant Jigsaw Puzzle*, Chicago: University of Chicago Press.
- Shepsle, Kenneth og Barry Weingast, red. (1995), *Positive Theories of Congressional Institutions*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Stacey, Jeffrey og Berthold Rittberger (2003), »Dynamics of formal and informal institutional change in the EU«, *Journal of European Public Policy*, 10(6): 858-83.
- Ténékidès, Georges (1970), *Cours d'Organisations européennes*, Paris: Université de droit, d'Économie, et de Sciences Sociales Paris-V.
- Van Dalen, Arjen (under udgivelse), »The Changing EU Presidency and the Media Agenda at Home: Coverage of the Danish 2002 and 2012 Presidency Compared« i Agnieszka St pi ska, red., *Media and communication on Europe*, Berlin: Logos.
- Wallace, Helen, Mark Pollack og Alasdair Young, red. (under udgivelse), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 7 udg.
- Wallace, William (1983), »Less than a Federation, More than a Regime: the Community as a Political System«, i Helen Wallace, William Wallace og Carole Webb, red., *Policy-Making in the European Community*, Oxford: Oxford University Press, 2 udg., pp. 403-36.
- Weiler, Joseph (1991), »The Transformation of Europe«, *Yale Law Journal*, 8: 2403-83.