

# Når ministrene må til MEP'erne

**Rebecca Wolffberg, Ph.d.-studerende ved det Europæiske Universitets Institut i Firenze, [Rebecca.Wolffberg@eui.eu](mailto:Rebecca.Wolffberg@eui.eu)**

Artiklen belyser den bilaterale koordination, der finder sted mellem EU's medlemslandes regeringer og MEP'er i forbindelse med EU's lovgivningsforhandlinger, der er opstået som reaktion på den øgede magt, Europa-Parlamentet er blevet tilskrevet og de uformelle institutionelle følgevirkninger, dette har haft. Det afdækkes, hvordan de involverede parter, ved brug af koordination, søger at fremme deres respektive dagsordener, og hvorledes nye forbindelser og kontakter etableres, for så vidt det kan forventes at fremme aktørernes interesser. Artiklen illustrerer dermed den udfordring, det er at skabe et institutionelt politisk system, der skærer på tværs af allerede eksisterende institutioner, idet de formelle strukturer ikke nødvendigvis afspejler den faktiske adfærd blandt de involverede parter. Set i dette lys rejser der i artiklen især spørgsmålet: hvilke konsekvenser har disse uformelle kontakter for EU's beslutningsproces? To problematiske områder træder frem særligt frem: gennemsigtigheden i EU's lovgivningssystem, og risikoen for at der skabes ulige vilkår for medlemslandene i lovgivningsforhandlingerne.

Når EU's ministre samles i Brussels for at vedtage ny lovgivning, er adskillige formøder og forhandlinger gået forud, både mellem medlemslandene internt i Ministerrådet og mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Embedsmænd og politikere har i månedsvis, eller endda årevis, arbejdet på at fastlægge landenes position hver især, og på at forsøge at trække forhandlingerne så meget i deres retning som muligt. Frem til vedtagel-

sen af Maastrichttraktaten, der indførte fælles beslutningstagning mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet, var Ministerrådet EU's primære beslutningstagende organ, og regeringernes fokus var således fortrinsvis rettet mod forhandlingerne i Ministerrådet. I takt med at Europa-Parlamentets indflydelse voksede ved flere på hinanden følgende traktatændringer, og Europa-Parlamentet har opnået beslutningskompetencer på lige fod med Ministerrådet, er regeringernes opmærksomhed i stigende grad vendt mod Europa-Parlamentet.

I denne artikel fokuseres der på en hidtil kun sparsomt beskrevet kontakt, der er opstået i forbindelse med netop denne udvikling i lovgivningsprocessen i EU: Koordineringen mellem medlemslandenes nationale regeringer og Europa-Parlamentarikerne (MEP'erne) sideløbende med lovgivningsforhandlingerne i EU. At MEP'erne står i kontakt med de nationale politiske kredse i deres medlemsland er givet i og med deres valgplatform til Europa-Parlamentet er i deres nationale parti. Betydningen, denne relation har for MEP'ernes aktivitet i Europa-Parlamentet, har længe været omdrejningspunktet for grundige analyser (bl.a. Hix og Høyland, 2013; Ringe, 2010; Mühlböck, 2012) især mhp. at afdække, hvorvidt MEP'erne, qua deres nationale par-

titilknytning, primært handler ud fra disses interesser, eller om Europa-Parlamentet fungerer som et »selvstændigt« parlament der reflekterer EU's politiske landskab langs partipolitiske linier på EU-niveau. Med andre ord, om MEP'erne kan forstås som selvstændige aktører, der handler ud fra egne præferencer, om de handler ud fra præferencerne i deres politiske gruppe i Europa-Parlamentet, eller om deres primære referenceramme er deres nationale parti. Hertil må, som artiklen vil illustrere, tilføjes endnu et referencepunkt for MEP'erne. De nationale regeringer – repræsenteret ved de faste repræsentationer i Bruxelles, hvorfra de forhandler på medlemslandenes vegne i Rådet – har ligeledes opbygget en løbende kontakt med MEP'erne, parallelt med den kontakt MEP'erne i forvejen har til de nationale partier. Denne kontakt kan overordnet deles i to typer: en generel, løbende kontakt mellem parterne, som omhandler mere overordnede emner og netværkspleje; og en specifik, strategisk målrettet kontakt, der har til hensigt at formidle et konkret budskab fra regeringen til Europa-Parlamentet (og i visse tilfælde vice-versa) i de lovgivende forhandlinger i EU. Sidstnævnte kontaktform kan udmønte sig på forskellig vis, og kan finde sted i større eller mindre omfang, som vil blive uddybet i artiklen, men alle indbefatter de regeringernes bestræbelser på at påvirke EU's lovgivningsforhandlinger bilateralt ved at koordinere sine forhandlingsaktiviteter med MEP'ernes arbejde i Europa-Parlamentet. Denne informationsudveksling om tekniske, politiske eller forhandlingsmæssige aspekter af lovgivningsprocessen, kan resultere i at den information, der danner basis for forhandlingerne i Europa-Parlamentet, hverken stammer fra MEP'ernes egne vælgerskare, deres nationale parti, deres Europa-Parlamentsgruppe eller de øvrige informationskilder, vælgerne måtte kunne forvente danner udgangspunkt for MEP'ernes adfærd, men derimod fra medlemslandenes regeringer – på tværs af partitilhørsforhold, og endda på tværs af nationalitet. Blandt andet beskriver

Corbett o.a. (2005), hvordan britiske Labour introducerede et formelt system der skulle sikre kontakten mellem de nationale ministerier og MEP'erne. Og Mühlböck (2012) beskriver, hvordan de nationale regeringspartier forsøger at kontrollere deres MEP'ers adfærd, bl.a. ved at udstede stemme-anvisninger til deres MEP'er. Overvejende empirisk drevet, går denne artikel videre og mere i dybden med undersøgelsen af koordineringen mellem MEP'erne og regeringerne – på tværs af nationale og partipolitiske skel – indenfor en ramme der fokuserer på samspillet mellem institutioner og aktører, og disses gensidige påvirkning. Artiklen søger således at besvare spørgsmålene: *hvordan og hvorfor forsøger de nationale regeringer i EU at påvirke EU's lovgivningsforhandlinger gennem kontakt med MEP'erne, og hvilke faktorer gør sig særligt gældende i kontakten?*

Artiklen tager udgangspunkt i den rationelle aktør, som søger at optimere sit udbytte i en given situation og indenfor en given institutionel ramme, samt antagelsen om at formelle institutionelle forandringer afføder reaktioner hos de berørte aktører, hvilket kan medføre nye uformelle – og potentielt uventede – institutionelle forandringer (Farrell og Héritier, 2007). I dette konkrete tilfælde følger koordinering mellem regeringerne og MEP'erne som reaktion på de formelle og uformelle institutionelle strukturer der tilsammen danner EU's lovgivningsprocess, hvorved nye interaktionsakser og alternative indflydelseskanaler opstår i aktørernes bestræbelse på at optimere deres indflydelse på lovgivningsforhandlingerne.

I denne kontekst belyses såvel inter- som intrainstitutionelle faktorer, som har betydning for aktørernes nyttemaksimering, både for så vidt angår regeringernes og MEP'ernes institutionelle vilkår (heriblandt hvorvidt der er forskel på, hvilke MEP'er medlemslandene koordinerer med, afhængig af bl.a. hvor de sidder placeret i Parlamentet, hvilke nationale

partier de tilhører, og hvilke roller de spiller i forhandlingerne). Et sociologisk institutionelt perspektiv inddrages endvidere i undersøgelsen af opbygningen af kontakt mellem aktørerne, og hvordan relationen mellem aktørerne videre påvirker, hvilken form koordineringen tager mellem regeringerne og de MEP'er, de er i kontakt med.

Koordinering mellem de to parter afdækkes ved brug af kvalitative eliteinterviews, foretaget af nærværende artikels forfatter, med repræsentanter fra udvalgte landes regeringer, der alle i deres virke er enten direkte involveret i koordinering eller arbejder tæt nok på processen til at vide, hvordan den foregår, og indgår som en del af et PhD-projekt som dd. er under udarbejdelse ved det Europæiske Universitets Institut. Interviewmetoden er valgt med henblik på ikke blot at kortlægge aktiviteterne, men også at forstå hvorfor landenes regeringer koordinerer, som de gør, med MEP'erne, deres valg af konkrete MEP'er at kontakte, samt hvad de forventer at få ud af koordineringen. De interviewede parter stilles så åbne spørgsmål som muligt, for at give regeringsrepræsentanterne mulighed for, med egne ord, at beskrive hvad de ser som behovet for, og potentialet i, at koordinere med MEP'erne. For, så vidt som muligt, at øge udbyttet af interviewene, der i flere aspekter berører sensitive overvejelser blandt regeringerne, er interviewene udført anonymt (en oversigt over interviewene samt referencer til disse følger sidst i artiklen). For at få en så omfattende forståelse af landenes tilgang til Europa-Parlamentet som muligt og sikre den repræsentative kvalitet af den indsamlede data er interviewene udført med repræsentanter fra et bredt udvalg af lande: Danmark, Tyskland, Frankrig, Spanien, Storbritannien, Polen og Slovakiet. Til grund for udvælgelsen af netop disse lande ligger muligheden for at undersøge betydningen af de følgende faktorer: Den relative magtfordeling mellem landene (defineret ud fra landenes størrelse og dermed stemmeantal i Rådet og

antal MEP'er i Europa-Parlamentet), hvilket må forventes at påvirke landenes forventning om behov for at søge alternativ indflydelse i Europa-Parlamentet, samt mulighed for at møde modtagelighed blandt MEP'erne; den (de)centrale struktur af det nationale politiske system, og valgssystem MEP'erne stiller op på mhp. sandsynligheden for at MEP'erne vil være receptive for regeringernes budskaber, eller om de vil have andre hensyn at tage der træder i forgrunden; længden af landenes EU medlemskab, med henblik på at undersøge hvorvidt det gør en forskel på landenes måde at koordinere/kontakte MEP'erne på, at de har haft længere tid til at identificere »spillets regler«, og indrette deres forhandlingsstrategi på EU-niveau herefter, herunder at etablere de relevante kontakter i Europa-Parlamentet.

Denne artikel fokuserer således primært på det samlede billede af koordineringen blandt medlemslandene og de overordnede tendenser og problemstillinger, der kan identificeres i denne sammenhæng. Herved søges både at kortlægge hvordan koordineringen mellem regeringerne og Europaparlamentarikerne udspiller sig i det nuværende EU-lovgivningssystem, at analysere de institutionelle forandringer der har affødt udviklingen af koordinering hidtil, samt skabe grundlag for og oplæg til diskussion om hvordan koordineringen mellem aktørerne kan forventes at udvikles fremover. Hertil en foreløbig vurdering af mulige fremtidige konsekvenser af dette. I denne sammenhæng inddrages også overvejelser om mulige følger af forskelle mellem medlemslandenes koordineringsindsatser.

I første afsnit af artiklen gennemgås baggrunden for udviklingen af koordinering; med fokus på Europa-Parlamentet og medlemslandene, beskrives den institutionelle forandring EU er gennemgået, og konsekvensen af dette for medlemslandenes og Europa-Parlamentets respektive – og relative – indflydelse på EU's lovgivningsprocess. Derefter søges omfanget og formen af koordineringen som

følge af denne udvikling afdækket, hvorefter konsekvenserne af denne koordinering for EU's lovgivningsarbejde og for Europa-Parlamentets udvikling afslutningsvis vil blive diskuteret.

### **Magtbalancen i EU's beslutningsproces har forskubbet sig**

EU's beslutningsprocedurer består af nøje konstruerede systemer af afvejelser af interesser og indflydelse for at sikre så lige og afbalanceret repræsentation af lande og befolkningsantal som muligt. Siden EU's grundlæggelse ved Romtraktaten har EU's institutioner og beslutningsprocesser gennemgået betydelige forandringer, og aktørerne i beslutningsprocesserne har måttet søge at finde den bedst mulige måde at navigere ud fra de vilkår disse institutionelle ændringer har skabt.

Fastsættelsen af den fine balance af indflydelse har ikke mindst været et ømfindtligt spørgsmål i forbindelse med konstruktionen af stemmeantal i Ministerrådet og antallet af MEP'er i Europa-Parlamentet. At få kabalen til at gå op, så ingen lande føler sig forfordelt kræver bl.a. at det sikres at små medlemslande får nok stemmer i Ministerrådet og MEP'er i Europa-Parlamentet til at de ikke frygter altid at blive nedstemt af de store medlemslande. Samtidig skal de store medlemslande sikres nok stemmer og MEP'er, til at det afspejler deres proportionelt større befolkningsantal. At opnå en balance, alle medlemslande var tilfredse med, har blandt andet været et centralt punkt at blive enige om i EU's traktater gennem tiden. Vægtningen af landenes indflydelse er steget i betydning i takt med en stadig mere udbredt brug af flertalsafgørelser frem for enstemmighed i Ministerrådet, idet der efterhånden er få politikområder i EU, hvor regeringerne kan vide sig sikre på ikke at risikere et ufordelagtigt udfald af forhandlingerne. Dertil kommer, at antallet af regeringer i Ministerrådet så sent som i 2013, med Kroatiens indlemmelse, blev udvidet endnu

engang. Med et større antal medlemslande følger en øget sandsynlighed for divergerende interesser blandt regeringerne, der alle søger så vidt muligt at få deres respektive interesser fremmet i forhandlingerne. Regeringerne har således måttet forholde sig til en støt stigende »konkurrence« med de andre medlemslandes regeringer internt i Ministerrådet.

Parallelt med denne interne udvikling har Ministerrådet fået en stadig mere handlekraftig modpart at forholde sig til i forhandlingerne. Siden der for første gang blev afholdt direkte valg til Europa-Parlamentet, har Europa-Parlamentets medlemmer gjort en målrettet indsats for at få mere indflydelse. Europa-Parlamentet har vist sig som en stærk og strategisk kompetent forhandlingsmodpart til Ministerrådet, og det har opnået betydelige resultater, både lovgivningsmæssigt og i form af indrømmelser fra medlemslandene om tildeling af yderligere kompetencer (Benedetto og Hix, 2007; Kietz og Maurer, 2007). Som det vil blive taget op senere i artiklen, har denne øgede magt til Europa-Parlamentet og en gradvis udvikling i bevidstheden om Europa-Parlamentets styrke også en effekt på regeringernes koordinering med Europa-Parlamentet, idet landenes prioritering af, og vurdering af betydningen af, koordinering varierer – endda i visse tilfælde mellem ministerier i de enkelte medlemslandes regeringer.

Med indførelsen af den fælles beslutningsprocedure, der stillede Europa-Parlamentet lige med Ministerrådet, på områder hvor beslutningsproceduren var gældende, og Amsterdamtraktatens muliggørelse af at vedtage lovforslag allerede efter førstebehandlingen i Europa-Parlamentet og Ministerrådet skabtes der grobund for et stadig tættere samarbejde mellem de to lovgivende institutioner. Dette blev yderligere styrket med Lissabontraktaten, som udvidede Europa-Parlamentets kapacitet som en ligeværdig forhandlingspartner til Ministerrådet til at dække nærværende alle politikområder i EU i den fælles beslutnings-



procedure, i traktaten illustrativt omdøbt til »den almindelige lovgivningsprocedure«. For at et lovforslag kan vedtages efter første behandling skal Ministerrådet og Europa-Parlamentet have udarbejdet et kompromis, en såkaldt førstebehandlingsaftale, allerede før lovforslaget går til plenarafstemning i Europa-Parlamentet første gang. Dette kræver en tæt og effektiv forhandlingsaktivitet mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet forud for plenarafstemningen, der finder sted i de såkaldte triloger – trepartsforhandlinger, hvor også repræsentanter fra Kommissionen deltager i forhandlingerne.

Skulle det vise sig ikke at være muligt at nå til enighed i første behandling, fortsætter forhandlingerne mellem parterne i dette format i anden behandling, og kun i ganske få tilfælde (under 5 %) siden Lissabontraktatens ikrafttrædelse, hvor et kompromis ikke har været muligt at opnå, må et forslag igennem en tredjebehandling i det særskilte forligsudvalg. Selvom det i princippet er muligt at behandle et lovforslag i tre omgange, har antallet af love vedtaget allerede efter første behandling været stærkt stigende, og langt den største del af lovforslagene vedtages nu efter kun den første behandling i Europa-Parlamentet og Ministerrådet. I den seneste Europa-Parlamentsperiode fra 2009 til slutningen af 2013 er 83 pct. af den vedtagne lovgivning blevet afviklet under første behandling (Ifølge Europa-Parlamentets hjemmeside for forlig og fælles beslutningstagning) (fodnoter ikke tilladt, mangler henvisning).

Ændringerne af de institutionelle rammer for forhandlingerne, der er blevet foretaget, har ændret de vilkår, som repræsentanterne for de involverede parter i lovgivningsprocessen skal manøvrere ud fra. At skabe et formelt system for beslutningstagning, der så vidt muligt tilgodeser alle parter tilstrækkeligt med overskuelige og transparente procedurer for at sikre systemets demokratiske legitimitet, er en kompliceret præstation. At for-

udse, hvordan forhandlingerne inden for et sådan system i praksis udfolder sig, kan vise sig at være endog endnu mere kompliceret. For EU's lovgivningsprocedure har dette vist sig at være tilfældet.

### **Reaktioner på EU's institutionelle forandringer**

Den almindelige beslutningsprocedure har til hensigt at sørge for at både regeringer, MEP'er og Kommissionsrepræsentanter er repræsenteret i det lovgivende arbejde, og at hver især er garanteret en aktiv rolle i processen – Kommissionen i kraft af at forberede det lovgivningsforslag, som Ministerrådet og Europa-Parlamentet efterfølgende retter til så begge parter kan acceptere forslaget, med sideløbende input fra Kommissionen undervejs i processen. Ministerrådet repræsenteres i forhandlingerne af det land, der i en given periode har EU-formandskabet, og i Europa-Parlamentet varetager et forhandlingsteam ledet af den udvalgte ordfører forhandlingerne. De to parter refererer jævnligt tilbage til de respektive institutioner, de repræsenterer, for at sikre, at de har mandat til deres forhandlinger. Disse uformelle forhandlinger gør lovgivningsprocessen mere smidig og har gjort det muligt at afslutte forhandlingerne hurtigere. Det søges samtidig så vidt muligt at sikre gennemsigtighed i processen, ved at: »Eventuelle udkast til kompromistekster, der vil blive forelagt på et kommende møde, fremsendes så vidt muligt til alle deltagere forud for mødet. For at øge åbenheden bekendtgøres triloger, der afholdes i Europa-Parlamentet og Ministerrådet, hvor dette er praktisk muligt.« (Europa-Parlamentet, 2012: 33).

Samtidig med at denne arbejdsform har gjort lovgivningsprocessen mere effektiv, end hvis man skulle igennem tre forhandlingsrunder, har den rejst nogle problematiske spørgsmål i forhold til legitimiteten af processen, navnlig for så vidt angår repræsentativitet og gennemsigtighed i forhandlingerne. I forsøget på

at gennemføre forhandlingerne hurtigt er det blevet påpeget, blandt andre af Europa-Parlamentet selv, at: »... der i høj grad fokuseres på hurtige forhandlinger på bekostning af en åben politisk debat i og mellem institutionerne under inddragelse af offentligheden«. (Ibid., 2012: 14)

De aktører, der som forhandlingsrepræsentanter sidder ved forhandlingsbordet, har betydelig nemmere adgang til information om forhandlingernes forløb end de øvrige aktører i de lovgivende institutioner; dette gælder både de MEP'er, der ikke sidder med i forhandlingerne, og de regeringsrepræsentanter i Ministerrådet, som ikke har formandskabet. Det kan derfor være svært for de øvrige interesserede parter at følge tæt med i forhandlingernes fremskridt samt at præge de kompromiser, der indgås, endside vide om alternative kompromiser kunne have været mulige. Det er således ikke sikkert, at de endelige kompromiser afspejler det resultat, parterne uden for forhandlingerne ville have foretrukket (Tallberg, 2006). Dertil kommer, at kompromiser om lovgivning indgået mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet kan være svære at ændre, når først en aftale mellem institutionerne ligger klar (Farrell og Héritier, 2004). Elementet af uforudsigelighed og uigennemsigthed i processen kan gøre det sværere for Ministerrådets medlemmer, at sikre at alle er fuldt informeret og inddraget i forhandlingsprocessen.

Selvom Ministerrådet stadig forsøger så vidt muligt at tilgodese medlemslandenes behov og sørge for, at ingen medlemslande bliver forfordelt, er regeringerne ikke garanteret, at Ministerrådets position i forhandlingerne vil være til deres fordel. Hertil kommer, at Europa-Parlamentet kan ende med at have præferencer, der går i en markant anden retning, end hvad Ministerrådets kompromis internt ville have været. Selvom det kan være særdeles vanskeligt at forudse, hvordan Europa-Parlamentet vil forholde sig til et lovgiv-

ningsforslag, er Europa-Parlamentets standpunkt en faktor, der må tages særdeles alvorligt, som bl.a. sås i sagen om Handelsaftalen om bekæmpelse af forfalskning (ACTA), hvor Europa-Parlamentet i 2012 nedstemte en aftale, flere medlemslande, inklusiv Danmark, allerede havde underskrevet. Skal en medlemsstats regering således sikre sig at få så meget indflydelse som muligt på forhandlingerne, er det nødvendigt at tage Europa-Parlamentet med i sin forhandlingsstrategi, som forskningen, der ligger til grund for denne artikel, har vist, og som vil blive udbygget i de følgende afsnit.

Samtidig med de udfordringer, forhandlingerne med Europa-Parlamentet skaber, åbner forhandlingerne op for nye muligheder for indflydelse for regeringerne. Europa-Parlamentet er kendetegnet ved at være en særdeles åben institution, der dagligt modtager besøg udefra fra et bredt spektrum af interesseorganisationer, afholder adskillige høringer og ekspertkonsultationer samt modtager enorme mængder af henvendelser pr. mail og telefon. Med det, Europa-Parlamentets størrelse taget i betragtning, relativt beskedne embedsværk, Europa-Parlamentet råder over, benytter MEP'erne og deres assistenter sig i høj grad af at modtage ekstern ekspertise og information om øvrige interessenters standpunkter (Rasmussen, 2011). Eksterne parter der formår at formidle deres standpunkt til MEP'er med indflydelse på forhandlingerne, har således en mulighed for at indføre deres præferencer i lovgivningsforhandlingerne via Europa-Parlamentet.

Regeringer, MEP'er, Kommissionsrepræsentanter, interesseorganisationer – alle tilstræber de at få deres interesser gennemført, ikke mindst i de tidlige faser af forhandlingerne, hvor store dele af aftalerne om den endelige lovgivningstekst ofte lægges fast. Derfor retter medlemslandenes regeringer blikket samme retning som talrige interesseorganisationer – mod den bedst mulige ind-

gang til Europa-Parlamentets beslutningsproces.

**Regeringerne og MEP'ernes koordinering**  
Medlemslandenes regeringer har dog forskellige tilgange til hvordan, og på hvilket intensitetsniveau, de står i kontakt med MEP'erne. Kontakten mellem regeringerne og MEP'erne foregår fortrinsvis, dog ikke udelukkende, gennem landenes faste repræsentationer i Bruxelles. Disse repræsentationer befinder sig fysisk tæt på Europa-Parlamentet, og de følger i forvejen lovgivningsforhandlingerne tæt, idet de repræsenterer regeringerne i Ministerrådet. De har således lettere ved løbende at tage kontakt til, og mødes med, MEP'erne og MEP'ernes assistenter.

Kontakten til MEP'erne kan tage forskellige former afhængig af, ifølge samtlige regeringsrepræsentanternes interviews med denne artikels forfatter (samtlige interviews?), hvad regeringerne finder mest hensigtsmæssigt i en given kontekst. Nogle regeringer rundsender regeringens holdninger til alle lovforslagene under behandling i Europa-Parlamentet, til generel orientering hos deres MEP'er; der er regeringer der sender stemmeanvisninger til MEP'erne forud for afstemninger i Europa-Parlamentet; nogle sender konkrete ændringsforslag til MEP'erne, med det formål at søge at få ændringerne indført direkte i lovgivningsteksten; og alle søger regeringerne, i større eller mindre grad, at mødes eller tale i telefon med MEP'erne og udveksle information løbende under lovgivningsforhandlingerne.

Denne informationsudveksling kan finde sted på både det politiske og det tekniske plan. Der skelnes typisk formelt i regeringerne mellem det politiske niveau og embedsmandsniveauet, således at ministre og ambassadører er i kontakt med MEP'er, og embedsmænd er i kontakt med MEP'ernes assistenter. Dog sker det ofte, at der med tiden udvikles tættere og mere uformelle relationer mellem parterne,

således at embedsmænd og MEP'er også kan stå i kontakt (DK1, SP1, SL1, FR1). Netop dette koncept: At skabe netværk og personlige kontakter er centralt for at etablere en effektiv koordinering. Den generelle kvalitet af relationen mellem regeringer og MEP'er og MEP'ernes assistenter kan have stor betydning for regeringernes mulighed for at etablere kontakt med MEP'ernes kontorer i specifikke tilfælde hvor regeringerne særligt ønsker at formidle deres budskab til Europa-Parlamentet. Dette gælder ikke mindst når man fra regeringens side søger at kontakte MEP'er fra anden partifarve, og med anden nationalitet. De uformelle netværk, der kan skabes, ved at man løbende står i kontakt og udveksler teknisk og politisk information, kan derved komme til gavn i vigtige og politisk følsomme sager, hvor der er mange, der forsøger at vinde ørenlyd hos MEP'erne, og hvor ens budskab ellers kunne risikere at drukne iblandt de øvrige henvendelser MEP'ernes kontorer modtager (TY2, DK2, FR1, SP1, UK1, PL1).

Det generelle mønster er, at regeringerne kontakter de MEP'er og assistenter i Europa-Parlamentet, de forventer at få mest udbytte af at kontakte. Hvem det konkret vil være, opfattes dog forskelligt i regeringerne. For nogle vurderes det bedst at kunne betale sig at koordinere med MEP'er, man forventer vil dele regeringens standpunkt i en given sag, idet sandsynligheden for at skabe en fælles indsats med MEP'erne vil være større her. For andre anses dette som en overflødig indsats, idet disse MEP'er allerede arbejder i samme retning som regeringen, og man foretrækker i stedet at forsøge at overbevise MEP'er, der ikke deler regeringens holdning, om at støtte regeringens standpunkt. Fælles for regeringerne er det til gengæld, at de primært søger at tage kontakt til MEP'er der har en reel mulighed for at påvirke lovgivningsforhandlingerne, det være sig MEP'er, der har en central rolle i forhandlingerne eller MEP'er, der er toneangivende for meningsdannelsen

inden for grupperne i Europa-Parlamentet (samtlige interviews?). Samtidig kan centralt placerede MEP'er være gode informationskilder for regeringerne. MEP'er med centrale roller vil typisk være MEP'er, der sidder med til forhandlingerne som ordførere, skyggeordførere, formænd for udvalgene, og MEP'er der har mulighed for at påvirke Europa-Parlamentets holdning, såsom ledere af de politiske grupper i Europa-Parlamentet. »Meningsdannere« kan, udover førnævnte MEP'er, også være højt profilerede MEP'er, eller MEP'er med stor teknisk erfaring.

Hvis muligt, søger regeringerne gerne at gå til deres egne MEP'er først, da den fælles nationale baggrund ofte taler til regeringens fordel med hensyn til, om de vil blive lyttet til af MEP'erne (samtlige interviews?). Det sker ikke sjældent, at sager har nationale »vinkler«, hvor der er fælles nationale interesser på tværs af det partipolitiske spektrum, som kan danne grundlag for koordinering mellem regeringerne og MEP'erne (SP1, UK1, DK2). Costello og Thomson (2010) finder endvidere en tendens blandt ordførere til at reflektere nationale interesser i trilogforhandlingerne. Selv i sager, hvor dette ikke er tilfældet, har MEP'er generelt en interesse i at forholde sig til den nationale politiske debat om sagerne. Idet MEP'ernes vælgerplatform er national, er det vigtigt at kende de nationale politiske synspunkter, hvad enten MEP'erne er enige eller uenige med regeringen. Er MEP'er marginale i beslutningsprocessen om et lovforslag, og har de meget lille mulighed for at påvirke lovgivningen, er det dog mindre sandsynligt, ifølge samtlige regeringer, at de vil opsøge dem, bortset fra eventuelt med henblik på afstemningsfasen i Europa-Parlamentet (Frankrigs Udenrigsministeries hjemmeside – mangler henvisning).

Det sker derimod ofte, at regeringer tager kontakt til MEP'er fra andre lande, som spiller en rolle i forhandlingerne og gør dem opmærksom på deres standpunkt (samtlige

interviews?), ikke mindst i sager hvor regeringen og MEP'ernes interesser overlapper, eller hvor deres interesser ikke strider mod hinanden, og hvor det derfor er sandsynligt, at MEP'erne kan vælge at støtte op om regeringens synspunkt. Det er dog usandsynligt, at en MEP vil modstille sig sit eget nationale parti i sager, der er af stor betydning for partiet – uanset hvor god en relation denne MEPs kontor måtte have til andre regeringsrepræsentanter (Hix o.a., 2007).

MEP'erne har dog, som tidligere nævnt, andre hensyn at tage, end lige netop regeringernes præferencer, og mange faktorer spiller ind i forhold til hvordan MEP'erne handler. Ud over det input MEP'erne får fra regeringerne, er der mange andre aktører der kontakter MEP'erne, idet de søger fortalere for deres standpunkt i Europa-Parlamentet. Alene inden for Europa-Parlamentet er der et pres på MEP'erne fra Europa-Parlamentets politiske grupper. Disse ønsker generelt at sørge for så meget partidisciplin som muligt, og dermed styrke den samlede politiske gruppes indflydelse (Hix o.a., 2007). MEP'erne udveksler også viden med deres øvrige kolleger i Europa-Parlamentet hvad angår lovgivning, og MEP'erne kan derfor lade sig inspirere og guide af, hvordan MEP'er, de forventer at dele standpunkt med i en given sag, forholder sig til lovforslaget (Ringe, 2010). Hertil kommer, at MEP'erne kan blive kontaktet af øvrige MEP'er i Europa-Parlamentet, der søger at fremme deres synspunkter.

På trods af at partidisciplinen har været stigende i Europa-Parlamentet de senere år, kan der stadig findes stor variation blandt de nationale partigrupper inden for Europa-Parlamentets politiske grupper. MEP'erne i de nationale delegationer må også tage deres nationale partier med i betragtning. Det er igennem disse partier, MEP'erne opstiller til valg, og det nationale partis holdning er derfor en faktor, MEP'erne er nødt til at tage hensyn til, hvis de ikke vil risikere at skade deres fremtidsper-



spektiver i partiet (Hix, 2002). I forlængelse af dette må MEP'erne nødvendigvis også forholde sig til deres vælgers præferencer, idet disse i sidste ende skal danne grundlag for deres fremtidige muligheder for genvalg.

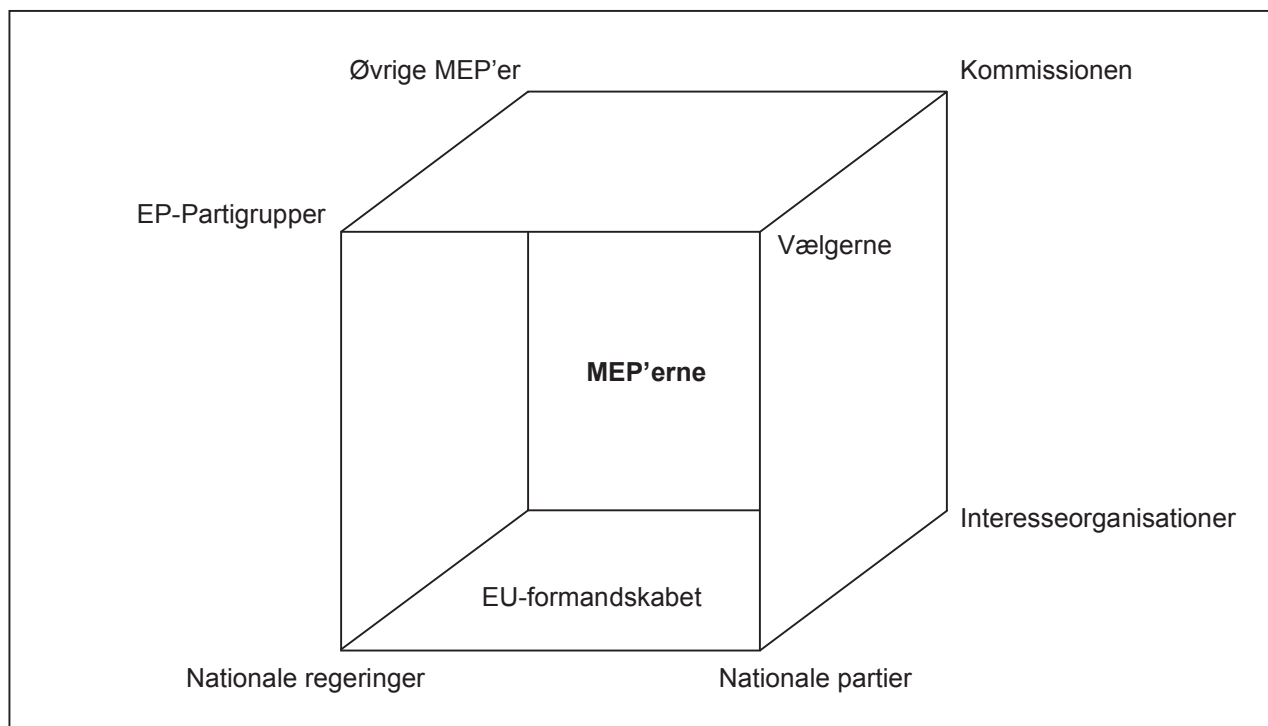
Udover parlamentariske aktører er der andre aktører, der arbejder for at øve indflydelse i Europa-Parlamentet. Hver dag kommer der lobbyister til Europa-Parlamentet, der både har kontakt til MEP'erne direkte og til deres assistenter. Derudover er Kommissionen en aktiv medspiller i lovgivningsforhandlingerne. I og med det er Kommissionen, der udarbejder udkastene til lovforslagene, besidder Kommissionen en stor teknisk viden om de forslag, der behandles. Kommissionen er dog ikke en udelukkende neutral aktør, idet den har den oprindelige version af lovforslaget som sit mest foretrukne udfald, og derfor, ofte ikke uden succes, søger at fremme sin egen version af lovforslaget i forhandlingerne (Rasmussen, 2003; König o.a., 2007).

Til sidst skal nævnes, at MEP'erne også modtager tungtvejende input fra Ministerrådet, repræsenteret af formandskabet, som forhandler direkte med Europa-Parlamentet. Som samlet repræsentation af medlemslandenes interesser kan Ministerrådets position variere betydeligt fra de enkelte medlemslandes regeringer, der bilateralt kontakter MEP'erne. MEP'erne og det input, de skal forholde sig til, illustreres i figur 1:

Alt andet lige medfører dette, at regeringsrepræsentanter ikke kan forvente, at deres indsats for koordinering alene vil afgøre, hvor meget deres holdning vil blive taget med i MEP'ernes arbejde.

Denne artikel skal ikke gå dybere ind i at forsøge at definere, hvad der afgør MEP'ernes endelige handlinger, og hvilke parters input de evt. ender med at vægte tungest. Dog er MEP'erne i reglen åbne for at modtage information fra eksterne parter. Dette skyldes,

*Figur 1: Oversigt over primære aktører der leverer input til MEP'erne*



at MEP'erne, pga. det tidspres de er under i forhandlingerne om lovforslag, og mængden og den store variation af områder af lovforslag de behandler, ikke har mulighed for at sætte sig ind, i dybden, i alle forslag der passerer gennem Europa-Parlamentet (Rasmussen, 2011; Ringe, 2010). De har brug for både teknisk og politisk input udefra for at kende til de involverede interessenter og de interesser, der står på spil. Ud over MEP'ernes egne politiske holdninger kan det derfor spille en stor rolle, hvem der kontakter MEP'erne og hvem de i deres arbejde vælger at lytte til.

Regeringerne har i denne sammenhæng den fordel, med hensyn til at få MEP'erne til at tage imod deres input, at de, i kraft af deres nationale embedsværk, er i besiddelse af mere omfattende teknisk information, som MEP'erne – uanset partifarve – kan have interesse i at modtage, og endda at opsøge (TY1, FR1, DK2, UK1). Derudover har regeringerne, via Ministerrådet, adgang til informationer om forhandlingernes forløb, som MEP'erne vil kunne drage nytte af i Europa-Parlamentet. Regeringen har således mulighed for at fungere som en tilgængelig kilde til detaljeret teknisk viden og information om forhandlingerne for MEP'erne. Koordineringen og informationen, der deles, kan således bruges, ikke kun af regeringsrepræsentanter men også af MEP'er, til at påvirke forhandlingerne i deres respektive institutioner. Det vil dog kunne variere noget ud fra partiskel, hvem der er mest åbne for at modtage denne information (UK1, TY1).

Som tidligere påvist, er sandsynligheden for at kunne påvirke udviklingen i forhandlingerne mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet større tidligt i processen, og i regeringernes indsats for at påvirke Europa-Parlamentets interne forhandlinger, er det vigtigt at komme ind i beslutningsprocessen tidligt. Selvom der er forskel på, hvor hyppigt regeringerne har kontakt med MEP'erne, og præcis hvornår i lovgivningsprocessen de

forsøger at koordinere med MEP'erne, gælder det, som hovedregel, at jo tidligere man sætter ind i forhold til forhandlingerne, jo større er muligheden for at påvirke udfaldet af forhandlingerne (SP1, DK1, DK2, SL1, UK1, Frankrigs Udenrigsministeries hjemmeside – henvisning), og når et lovforslag først når til plenarafstemningen, er det, i regeringernes øjne, særdeles svært, hvis ikke umuligt, at ændre betydeligt på indholdet. Timingen – at søge at påvirke forhandlingerne på det rette tidspunkt – er dog ikke den eneste faktor, der kan spille en rolle for, hvorvidt et land vil være succesfuldt i sin indsats for indflydelse. Det er ligeledes gavnligt for regeringernes forhandlingsforløb, hvis der indgår mange MEP'er med samme nationalitet som regeringen. At have mange MEP'er øger sandsynligheden for at have landsmænd på centrale poster i Europa-Parlamentet, som kan fungere som kilde til information, og som alt andet lige vil lytte til regeringens budskab (UK1, SL1). Dermed dog ikke sagt, at regeringen kan antage, at MEP'erne vil være enige med regeringen, endsige modtagelige for dens budskab.

På trods af at mindre medlemslande har færre MEP'er i Europa-Parlamentet, kan de mindre medlemslande også profitere af at koordinere med MEP'erne; dette, idet de potentielt kan kompensere for deres relativt mindre magt i Ministerrådet, hvis de formår at øve relativt større indflydelse i Europa-Parlamentet. Det kan især blive tilfældet, hvis regeringerne er i stand til at koordinere på tværs af landegrænser med MEP'er fra andre lande, der kan være mere centralt placerede i forhold til forhandlingerne end deres egne MEP'er, idet det er sandsynligt, at mindre lande slet ikke har MEP'er repræsenteret i det relevante udvalg i en given sag, grundet deres begrænsede antal MEP'er.

Mandeantal i Europa-Parlamentet er ganske vist en værdifuld ressource – en ressourcefordeling, landene dog ikke kan ændre på. En

ressource, regeringerne derimod har mulighed for at tilpasse, er antallet af folk, man ansætter til at fokusere på Europa-Parlamentet. Dette kan bl.a. være i form af at monitorere udviklingen i sager i Europa-Parlamentet, at informere den øvrige regering om vigtige sådanne udviklinger, at koordinere indsatsen fra regeringens side over for Europa-Parlamentet samt at knytte relevante kontakter mellem regeringerne og MEP'erne. Hertil kommer, at regeringerne har forskellige tilgange til, hvor intenst man ønsker, at regeringen står i kontakt med MEP'erne, hvor bredt man søger at kontakte MEP'er, og hvor meget man søger at sætte dette i system.

Hvor det tidligere har set – og til dels stadigvæk ser – ud til at have været et »zero-sum«-spørgsmål, hvor de ansatte i regeringen, der allerede fokuserer på forhandlingerne i Ministerrådet, har skullet tage tid fra deres øvrige forpligtelser for at kunne fokusere på Europa-Parlamentet, ser det ud til at begynde at blive mere et »plus-sum«-spørgsmål, idet regeringerne i stigende grad ansætter personale og allokere yderligere ressourcer til at fokusere særligt på Europa-Parlamentet. Nogle lande er foran andre i denne proces og har indført en struktureret og formaliseret organisering af koordineringsindsatsen fra regeringens side, mens nogle lande fortsat arbejder på at udforme deres tilgang til koordinering (samtlige interviews?). Ydermere kan det være tilfældet, at koordineringen varierer blandt ministerierne inden for de enkelte regeringer. Dette kan skyldes forskelle på de EU-beslutningsprocedurer, der anvendes på de forskellige ressortområder, og dermed hvor relevant Europa-Parlamentet er for de respektive ministerier. Det kan ligeledes spille en rolle, hvor længe ministerierne har indgået i forhandlinger i Ministerrådet på lige fod med Europa-Parlamentet, og hvor lang tid de dermed har haft til at øge deres opmærksomhed og til at udvikle deres koordinering på området.

Til sidst skal det nævnes, at det naturligvis

også spiller en afgørende rolle, hvorvidt man er i mindretal i forhold til den generelle politiske position i institutionerne. Man kan komme langt med effektiv koordinering – men kun så langt, som der kan skabes flertal for regeringens position. Er det ikke tilfældet, kan selv den mest intensive koordineringsindsats ikke vende resultatet til regeringens fordel.

Koordinering har således sine begrænsninger, men det søges brugt målrettet og proaktivt af samtlige medlemslandes regeringer, og opfattes som et effektivt og essentielt værktøj i EUs lovgivningsproces.

### **Koordinering – konsekvenser og konklusioner**

At et politisk system, især et, der består af så mange komponenter som EU, fungerer mere komplekst i praksis, end de formelle regler udstikker, må være at forvente. Skulle hver detalje af arbejdsgangene, hver uformel forandring og interaktion noteres og beskrives formelt, ville det sandsynligvis give et billede af en organisation, der er mere omfattende end informativt. Der bør sondres mellem, hvilke uformelle udviklinger og interaktioner der decideret kan være problematiske for formålet og for funktionen af det pågældende politiske system, og således fordrer en grundigere granskning, og dem, der ikke gør. Den uformelle kontakt i form af koordinering mellem regeringerne og MEP'erne har potentielt nogle utilsigtede konsekvenser, som bør tages i betragtning. At Europa-Parlamentet, i kraft af den større magt det har fået, er blevet et større mål for regeringernes indsats for påvirkning, hvilket kan føre til skævvridninger i balancen af indflydelse landene imellem, må skabe stof til eftertanke, ikke mindst i forbindelse med de aktuelle drøftelser om fremtiden for Europa-Parlamentet.

En ny interaktionsakse er blevet etableret i, hvad der kan ses som en logisk reaktion på de førnævnte institutionelle strukturelle foran-

dringer. Denne uformelle koordinering medfører, alt andet lige, en risiko for problematiske konsekvenser i form af ulige vilkår for repræsentationen af medlemslandene, hvis nogle lande, i kraft af deres relativt større institutionelle tilstedeværelse, får betydelig mere gennemslagskraft end lande med færre sådanne relevante ressourcer til deres rådighed. Lande, som 1) har flere MEP'er i Europa-Parlamentet, 2) har flere ressourcer til rådighed i form af ansatte til at fokusere på Europa-Parlamentet, eller 3) har bedre strategisk organisering i forhold til, hvem i Europa-Parlamentet de skal kontakte, vil umiddelbart have en fordel i lovgivningsprocessen.

Dette må, blandt andet, rejse spørgsmålene: Bliver små medlemslande med færre MEP'er overhalet af medlemslande med mange MEP'er? Eller har de mindre lande, hvis de handler strategisk, netop hér en mulighed for at styrke deres forhandlingsindsats og kompensere for deres relativt mindre repræsentation i Ministerrådet? Bliver lande med mindre omfattende koordineringsindsatser marginaliseret i beslutningsprocessen? Eller bliver lande med mindre udbyggede netværk udfordret af landene med de mest favorable netværk? Fælles for disse scenarier er, at utilsigtede faktorer kan komme til at få betydning for udfaldet af forhandlingerne mellem institutionerne. Beslutningssystemet indeholder elementer, der, i bedste fald, kan forårsage usikkerhed og uforudsigelighed om resultatet af lovgivningsforhandlingerne på EU-niveau, og i værste fald kan føre til, at lovgivningens repræsentative kvalitet kan drages i tvivl, idet processen ikke sikrer, at alle parter inkluderes på den måde, det oprindeligt er tiltænkt i de institutionelle konstruktioner i EU's traktater.

Den lave – og hidtil dalene – valgdeltagelse ved Europa-Parlamentsvalgene accentuerer dette. Ved det sidste Europa-Parlamentsvalg i 2009 var valgdeltagelsen faldet til 43 % fra næsten 62 % ved det første Europa-Parlamentsvalg i 1979 (Europa-Parlamentets

hjemmeside vedr. Europa-Parlamentsvalg – henvisning). En tilsyneladende lav interesse for Europa-Parlamentsvalgene blandt medlemslandenes befolkninger, og den ofte rejste kritik af Europa-Parlamentsvalget som et »andenrangsvalg« domineret af nationale politiske dagsordener (Hobolt og Wittrock, 2011; Hix og Marsh, 2011), har været en voksende bekymring i EU, der har sat spørgsmålstegn ved Europa-Parlamentets repræsentative kapacitet som den direkte valgte institution på EU-niveau. Denne usikkerhed, hvad angår repræsentationen i Europa-Parlamentet, må fremstå endnu tydeligere i lyset af den stigende koordinering mellem regeringerne og MEP'erne.

Forskningen, foretaget af nærværende artikels forfatter, indikerer, at tendensen til, at landenes regeringer søger at koordinere med MEP'erne, ikke er aftagende. Tværtimod må indsatsen fra landene forventes enten at forblive status quo eller at tiltage for de lande, der stadig er i gang med at udvikle deres koordineringsstrategi. Jo flere kompetencer Europa-Parlamentet får, desto mere oplagt et mål vil det blive for de nationale regeringer at forsøge at påvirke. Så meget desto vigtigere bliver det at forstå Europa-Parlamentets aktivitet og at skabe gennemsigtighed, så vidt muligt, om, hvilke interaktioner der finder sted i beslutningsproceduren, så vælgerne har mulighed for at stille MEP'erne til ansvar for deres aktiviteter ved kommende valg.

I forlængelse af dette kan det således diskuteres, hvorvidt muligheden for at øge fokus på MEP'ernes aktiviteter besværliggøres yderligere af koordineringsaktiviteten. Det kan i forvejen forekomme vanskeligt at gennemskue præcist hvem der er ansvarlig for lovgivningsoutputtet i EU – ikke mindst i Europa-Parlamentet, i kraft af den komplekse struktur og de mange interesser, der alle væves sammen i det institutionelle puslespil. Det er derfor, som anskueliggjort ovenfor, vigtigt at kende til dette samarbejde mellem



regeringer og MEP'er, så man som vælger kan vide, at MEP'erne – af forskellige grunde – ikke nødvendigvis kun stemmer ud fra deres partifarve.

Dette forhold skærpes yderligere, jo mere de nationale parlamenters indflydelse udfordres, ved at flere beslutninger tages på EU-niveau, og muligheden for, at de nationale parlamenter kan kontrollere regeringernes aktiviteter, vanskeliggøres i kraft af den hurtigere og mere uformelle lovgivningsprocess. Den direkte repræsentation af vælgerne via Europa-Parlamentet bliver således vigtigere, og den lave valgdeltagelse ved Europa-Parlamentsvalgene mere problematisk, såfremt denne tendens fortsætter. Dermed ikke sagt, at en øget valgdeltagelse i Europa-Parlamentsvalg vil kunne rette op på de i artiklen beskrevne potentielle skævvridninger i systemet. Men det vil være et relevant sted at starte.

I forbindelse med det forestående Europa-Parlamentsvalg er Europa-Parlamentets fremtidige format blevet intenst debatteret i politiske og akademiske fora, herunder bl.a. spørgsmålet om MEP'ernes valgplatform. Man kan i denne forbindelse overveje, hvorvidt forslaget om at indføre valg af MEP'er på en EU-platform frem for en national platform, som bl.a. blev stillet i Europa-Parlamentet i forbindelse med arbejdet for at revidere Europa-Parlamentets rolle frem mod Europa-Parlamentsvalget i 2014, vil have en betydning for regeringernes mulighed for at koordinere med Europa-Parlamentet; og i forlængelse af dette, hvorvidt det vil stille regeringerne mere lige i forhold til, hvilke MEP'er der vil være modtagelige for at blive kontaktet af regeringerne – og om det dermed vil bane yderlige vej for koordinering med MEP'erne for de regeringer, der har den mest effektive koordineringsindsats.

Afslutningsvis kan det konkluderes, at medlemslandenes regeringer forsøger at påvirke lovgivningsprocessen, hvor det bedst kan be-

tale sig. Dette har i stigende grad indbefattet at søge at koordinere med MEP'er som følge af de institutionelle forandringer, der har bragt Europa-Parlamentet til centrum af lovgivningsprocessen i EU. Opmærksomheden på Europa-Parlamentet må forventes at stige, i takt med at Europa-Parlamentets kompetencer øges, og regeringernes interne »konkurrence« må ligeså forventes at finde sted i den bilaterale koordinering med Europa-Parlamentet parallelt med forhandlingerne i Ministerrådet. Dette vil, alt andet lige, have konsekvenser for EU's lovgivningsproces, samt Europa-Parlamentets rolle i denne fremover.

### Litteraturfortegnelse

- Benedetto, Giacomo og Hix, Simon (2007), »Explaining the European Parliament's Gains in the EU Constitution«, *Review of International Organization* 2(2): 115-129.
- Corbett, Richard, Jacobs, Francis og Shackleton, Michael (2005) *The European Parliament* (6<sup>th</sup> ed.), John Harper Publishing.
- Costello, Rory og Thomson, Robert (2010), »The Policy Impact of Leadership in Committees: Rapporteurs' Influence on the European Parliament's Opinions,« *European Union Politics* 11(2): 219-40.
- Det Franske Udenrigsministerium (2014), »Comment les parlementaires sont-ils informés des positions françaises?«, hjemmeside pr. 28/2/2014: [www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/04\\_Comment\\_les\\_parlementaires\\_sont-ils\\_informes\\_des\\_positions\\_francaises.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/04_Comment_les_parlementaires_sont-ils_informes_des_positions_francaises.pdf).
- Europa-Parlamentets hjemmeside for forlig og fælles beslutningstagning, [http://www.europarl.europa.eu/code/about/statistics\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/code/about/statistics_en.htm), pr. 1. januar 2014.
- Europa-Parlamentets hjemmeside for Europa-Parlamentsvalg [www.europarl.europa.eu/aboutparliament/da/000cdcd9d4/Valgdeltagelse-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/da/000cdcd9d4/Valgdeltagelse-(1979-2009).html), pr. 28. februar 2014.
- Europa-Parlamentet, Generaldirektoratet for Interne Politikker, Direktoratet for Koordinering af Lovgivnings- og Forligsarbejdet, Enheden for Forlig og Fælles Beslutningstagning (2012), *Fælles beslutningstagning og forlig, En guide til Parlamentet som medlovgiver i henhold til Lissabontraktaten*.
- Farrell, Henry, og Héritier, Adrienne (2004), »Interor-

- ganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making: Early agreements under codecision and their impact on the European Parliament and the Council», *Comparative Political Studies*, 37(10): 1184-1212.
- Farrell, Henry og Héritier, Adrienne (2007), »Co-decision and institutional change«, *West European Politics* 30(2): 285-300.
- Hix, Simon (2002), »Parliamentary Behavior with Two Principals: Preferences, Parties, and Voting in the European Parliament«, *American Journal of Political Science* 46(3): 688-698.
- Hix, Simon og H  yland, Bj  rn (2013), »Empowerment of the European Parliament«, *Annual Review of Political Science*, 16: 171-189.
- Hix, Simon og Marsh, Michael (2011), »Second-order effects plus pan-European political swings: an analysis of European Parliament elections across time«, *Electoral Studies* 30(1): 4-15.
- Hix, Simon, Noury, Abdul og Roland, Gerard (2007), *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge University Press.
- Hobolt, Sara B. og Wittrock, Jill (2011), »The second-order election model revisited: An experimental test of vote choices in European Parliament elections«, *Electoral Studies*, 30 (1): 29-40.
- Kietz, Daniela og Maurer, Andreas (2007), »The European Parliament in Treaty Reform, Pre-defining IGCs through Interinstitutional Agreements«, *European Law Journal*, 13(1): 20-46.
- König, Thomas, Lindberg, Bjorn, Lechner, Sandra og Winfried Pohlmeier (2007), »Bicameral Conflict Resolution in the European Union: An Empirical Analysis of Conciliation Committee Bargains«, *British Journal of Political Science* 37(2): 281-312.
- Mühlböck, Monika (2012), »National versus European: Party Control over Members of the European Parliament«, *West European Politics*, 35(3): 607-63.
- Rasmussen, Anne (2003), »The Role of the European Commission in Co-decision – A Strategic Facilitator Operating in a Situation of Structural Disadvantage«, *European Integration Online Papers* (EIoP) 7(10).
- Rasmussen, Maja Kluger (2011), »Lobbying the European Parliament: A necessary evil, Politics and Institutions«, *CEPS Policy Briefs*, No. 242, Maj
- Ringe, Niels (2010), *Who Decides, and How? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament*. New York: Oxford University Press.
- Tallberg, Jonas (2006), *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge University Press.

## Interviews

- Britisk embedsmand, den britiske regering, april 2013, reference: »UK 1«.
- Dansk embedsmand, den danske regering, september 2012, reference: »DK 1«.
- Dansk embedsmand, den danske regering, april 2013, reference: »DK 2«.
- Fransk embedsmand, den franske regering, april 2013, reference: »FR 1«.
- Polsk embedsmand, den polske regering, april 2013, reference: »PL 1«.
- Polsk embedsmand, den polske regering, april 2013 (indgår i referencen »samtlige interviews«).
- Spansk embedsmand, den spanske regering, april 2013, reference: »SP 1«.
- To tyske embedsmænd, den tyske regering, september 2012, reference: »TY 1«.
- Tysk embedsmand, den tyske regering, februar 2014, reference: »TY 2«.
- Slovakisk embedsmand, den slovakiske regering, maj 2013, reference: »SL 1«.