

Kommissionens stilling i EF's beslutningsproces

Lars Nikolajsen

1. Indledning og problemstilling

I Økonomi og Politik nr. 1, 1968, skrev Morten Kelstrup en artikel om Kommissionens rolle i EF's beslutningsproces. Morten Kelstrup gav her udtryk for, at Kommissionen havde en »fremtrædende rolle« og en »afgørende indflydelse« på EF's beslutningsproces (1). Siden Morten Kelstrup skrev sin artikel, har EF udviklet sig i forskellige retninger, hvorfor det nu må være rimeligt at tage Morten Kelstrups opfattelse op til kritisk revision.

Artiklen her har da til formål at redegøre for Kommissionens stilling i EF's beslutningsproces i dag. Nærmere præciseret er det formålet dels at redegøre for Kommissionens formelle stilling i EF, dens opbygning og sammensætning og dels at redegøre for dens forhold til andre EF-organer og til medlemsstaterne og for de funktioner, den faktisk udfører, og hvilken rolle, den spiller i integrationsprocessen. Det er herunder et mål at få klarlagt, om Kommissionens formelle og reelle indflydelse svarer til hinanden, lige som det er et mål at få klarlagt, om de funktioner, den varetager, er forenelige med den struktur, den har og om dens funktioner har ændret sig i tidens løb og hvilke årsager, der kan være til eventuelle ændringer. Endelig vil der til slut kort blive redegjort for nogle af de planer, der for tiden er fremme om Kommissionens fremtidige stilling.

2. Kommissionens stilling og struktur

a). Kommissionens formelle indflydelse

Ifølge EF-traktaten ligger den væsentlige besluttende myndighed hos Rådet. Kommissionen har dog også fået tillagt væsentlige rettigheder i forbindelse med beslutningstagningen.

Det er Kommissionens opgave at sikre EF's »funktion og udvikling« (2). Til at udfylde denne opgave har Kommissionen beføjelser, der er væsentlige i forbindelse med EF's beslutningstagning.

For det første har Kommissionen et faktisk initiativmonopol. Kun med et par undtagelser gælder det, at Rådet kun kan træffe beslutninger på forslag

af Kommissionen og kun med enstemmighed kan ændre dette forslag. Under alle andre omstændigheder må Rådet enten vedtage eller forkaste Kommissionens forslag.

Dette betyder, at Kommissionen er dybt involveret i Rådets drøftelser. Det er således yderligere Kommissionens opgave at sørge for, at der opnås enighed mellem medlemslandene. Kommissionen kan nemlig forelægge reviderede forslag, lige indtil Rådet træffer sin endelige beslutning. Dette betyder, at Kommissionen kan sikre, at de forslag, der forelægges Rådet, er udarbejdet i fællesskabets interesse og med hensyntagen til samtlige medlemslandes synspunkter (3).

Ud over at have rettigheder som initiativtager og mægler tilkommer det Kommissionen at føre fællesskabets bestemmelser ud i livet. Kommissionen skal overvåge, om traktatens bestemmelser og fællesskabets lovgivning overholdes og sørge for, at disse bliver efterlevet, og den har i denne forbindelse en selvstændig besluttende myndighed.

Kommissionen kan endvidere i en række tilfælde optræde som et rent teknisk og rådgivende organ. Inden for visse af traktatens områder er den udøvende myndighed overdraget til medlemsstaterne selv, og disse er med Kommissionens bistand tiltænkt at koordinere deres aktiviteter (4).

Det er yderligere Kommissionens opgave at handle som fællesskabets diplomatiske repræsentant i økonomiske relationer med tredjelande. Når en stat f.eks. søger om optagelse i fællesskabet, er det Kommissionens opgave at give en indstilling til Rådet, som derpå træffer en beslutning i spørgsmålet.

Endelig er det Kommissionens opgave at handle som fællesskabets samvittighed. I denne forbindelse kan det fremføres, at det er Kommissionens opgave at prøve at udfylde de mål, der er sat for fællesskabet i traktaten (5).

I beslutningsprocessen har Kommissionen således fået tillagt visse rettigheder. Beslutningsprocessen består formelt af en form for dialog mellem Kommissionen og Rådet: Kommissionen, der søger at fremme fællesskabets interesser, og Rådet, der søger at beskytte medlemslandenes interesser. Traktaten knytter således Kommissionen og Rådet nært sammen i beslutningsprocessen og overlader ikke noget af organerne en vidtgående, uafhængig myndighed.

b). Kommissionens uafhængighed

EF-traktaten understreger meget kraftig Kommissionens uafhængighed. Det hedder, at Kommissionens medlemmer »vælges under hensyn til deres almindelige dygtighed« og »yder enhver mulig garanti for uafhængighed«. De skal udføre »deres hverv i fuldkommen uafhængighed i fællesskabets almindelige interesse« og »ved udførelsen af deres pligter må de hverken søge eller modtage instruktioner fra nogen regering eller noget andet organ«, lige som »de afholder sig fra enhver handling, der er uforenelig med deres hvervs karakter«. For at Kommissionens medlemmer ikke skal blive udsat for fristelser til at bryde disse

forskrifter, må de ikke »så længe deres tjeneste varer, udøve nogen anden – lønnet eller ulønnet – erhvervsmæssig virksomhed«. For medlemsstaterne gælder det, at de ikke må »forsøge at påvirke Kommissionens medlemmer under udførelsen af deres hverv« (6).

Uafhængigheden er væsentlig for Kommissionens stilling og består, som det fremgår af ovenstående, væsentlig i en frigørelse fra national indflydelse og en fastsættelse af den almene fællesskabsinteresse som retningsgivende i arbejdet.

Kommissionen har dog til trods for alle disse forsøg på at sikre dens uafhængighed en delvis afhængig stilling. Dette skyldes, at traktaten tillader medlemsstaterne indflydelse på valget af kommissionsmedlemmer. Traktaten fastslår nemlig, at »Kommissionens medlemmer udnævnes af medlemsstaternes regeringer efter fælles overenskomst«. Da kommissionsmedlemmerne udnævnes for en periode af fire år med mulighed for genudnævnelse, kan ovennævnte bestemmelse anvendes til for et enkelt medlemsland at hindre en Kommission, hvis politik, det er uenig i, i at fortsætte, lige som det kan få anbragt folk i Kommissionen, der ikke vil føre integrationen for vidt (7). At der er et vist nationalt afhængighedsforhold fremgår endvidere af den faste praksis, at de store lande hver har fået to medlemmer af Kommissionen og de små lande kun et (8). Nationalitet og uafhængighed støder således sammen i Kommissionen. Der vil være grænser for, hvor uafhængig en kommissær vil kunne tillade sig at være, hvis han ønsker, at hans hjemland skal indstille ham til en ny periode som kommissær.

Kommissionen er dog ikke kun i et vist afhængighedsforhold til de enkelte medlemslande. Den er også i et vist omfang i et afhængighedsforhold til EF's øvrige organer. Den er således kollektivt ansvarlig overfor Parlamentet og må gå af, hvis dette med 2/3's flertal og med over halvdelen af samtlige stemmer vedtager et mistillidsvotum. Endvidere er Kommissionen forpligtet til at besvare spørgsmål fra Parlamentet, til at aflægge en årlig rapport til dette og endelig til at høre dette i forbindelse med bestemte sager (9). Disse sidstnævnte bestemmelser er dog af mindre betydning, hvilket senere vil blive omtalt.

Finansielt er Kommissionen også afhængig. På dette område er det Rådet, der har den afgørende indflydelse (10). Endelig er Kommissionen og dens medlemmer naturligvis forpligtet til at overholde traktaten.

Der er således sat visse grænser for, hvor uafhængigt Kommissionen og de enkelte kommissionsmedlemmer kan handle, selv om traktaten søger at give den og dens medlemmer en betydelig uafhængighed.

c). Kommissionens opbygning og interne arbejde

Kommissionen har i dag 13 medlemmer, hvortil kommer et forvaltningsapparat med knap 8000 ansatte (11).

Kommissærerne udnævnes som anført af medlemslandenes regeringer for en fire-årig periode med mulighed for genudnævnelse. Blandt Kommissionens med-

lemmer udpeges endvidere en præsident og fem vicepræsidenter af medlemslandenes regeringer. Præsidenten og vicepræsidenterne udnævnes dog kun for en to-årig periode (12). I princippet har præsidenten ifølge traktaten ingen forrang frem for de andre kommissærer, men i praksis er han dog en væsentlig person i Kommissionen, idet det er ham, der er særlig ansvarlig for koordineringen af Kommissionens arbejde, lige som det normalt er ham, der repræsenterer Kommissionen udadtil. Han kan, hvis han har evner og lyst dertil, blive Kommissionens drivende kraft (13). Flere præsidenter har indtaget en sådan rolle. Det gælder vel især Walter Hallstein. Andre har derimod været meget lidt fremtrædende, specielt F. M. Malfatti.

Kommissionen har kollektiv ledelse, men dens arbejde er dog delt op i en række sagområder, som hver står under ledelse af en kommissær med hjælp fra to andre kommissærer. Fordelingen af sagområder, der foretages af kommissærene selv, foregår så vidt muligt på grundlag af de enkelte kommissærers interesser og erfaringer fra tidligere virke (14). Dette betyder, at nogle sagområder vil blive besat med virkeligt sagkyndige og andre med mindre sagkyndige, hvilket uden tvivl er af betydning for effektiviteten i arbejdet.

Til trods for den kollektive ledelse behandler Kommissionen dog ikke samlet alle forslag til beslutninger, der tages af den enkelte kommissær. I praksis er det kun de vigtigste forslag, der kommer på dagsordenen til Kommissionens ugentlige møde. De andre forslag til beslutninger sendes blot til de øvrige kommissærer, og hvis disse ikke inden en bestemt tidsfrist gør indsigelser, betragtes forslaget som vedtaget. Dette kaldes »den skrevne procedure«. For de vigtigste spørgsmål fastholdes imidlertid en kollektiv afgørelse. Kommissionen kan her nå til en afgørelse ved stemmeflerhed, men normalt gøres der meget for, at dens beslutninger er vedtaget enstemmigt (15).

Til hjælp i arbejdet har Kommissionen et forvaltningsapparat. For hvert sagområde, Kommissionens arbejde er delt op i, er der oprettet et generaldirektorat, som igen er delt op i en række direktorater og afdelinger. Da der er 20 generaldirektorater, kan den enkelte kommissær altså have mere end et generaldirektorat som sit arbejdsfelt. Kommissærene kan således få vidt forskellige arbejdsfelter, og det er næppe en given sag, at de klarer dem alle lige godt (16).

Generaldirektoraterne er kernen i Kommissionens forvaltningsapparat. Det er generaldirektoraternes opgave at forestå udarbejdelsen og den indholdsmæssige udformning af forslag samt gennemførelsen af de endelige beslutninger. Udover generaldirektoraterne har Kommissionen forskellige andre tjenestegrene, hvoraf Generalsekretariatet er den væsentligste. Dette sekretariats funktioner er at hjælpe Kommissionens præsident med at forberede møderne i Kommissionen, at lede »den skrevne procedure« og at sikre at Kommissionens beslutninger bliver fulgt op på nødvendig måde. Herudover virker det som et bindeled mellem Kommissionen og EF's øvrige organer (17).

Endelig har samtlige kommissærer et personligt kabinet til deres rådighed.

Kabinettet består af fire til fem højere embedsmænd og udnævnes af de enkelte kommissærer selv. Dets arbejdsområde er meget bredt. Det skal således bl.a. forvalte kommissærens arbejdskalender, sikre forbindelsen mellem kommissæren og hjemlandet og foretage en overvågning af de andre kommissærer med hensyn til disses arbejde og fordeling af embedsmænd på nationaliteter. På det sidst nævnte område er der ingen tvivl om, at det enkelte kabinet øver en betydelig indflydelse. Udvælgelsen af embedsmænd sker ikke alene ud fra kvalifikationer, men også ud fra nationale kriterier. På alle niveauer i det enkelte generaldirektorat og i samtlige generaldirektorater under et skal der være en fordeling af nationaliteter, der stort set svarer til de enkelte medlemslandes andel af fællesskabets budget. Dette giver en vældig stivhed i hele forvaltningsapparatet (18).

Kabinetterne øver uden tvivl betydelig indflydelse. De er ikke egentlige led i Kommissionens forvaltningsapparat, men er personligt tilknyttede de enkelte kommissærer og virker som mellemlid mellem disse og disses generaldirektorer og hjemlande, lige som de bruges til at overvåge, hvad de øvrige kommissærer foretager sig. De har altså en vigtig funktion. Da de ansatte i kabinetterne er personligt ansatte af de enkelte kommissærer, må de også sædvanligvis forlade deres poster, når deres kommissær forlader sin post. Sammenligner man kabinetterne med generaldirektoraterne er der her en hel tydelig forskel. Generaldirektoraterne er orienterede vertikalt, mens kabinetterne er orienterede horisontalt i systemet (19).

Nogle af de beføjelser og nogle træk i den struktur, Kommissionen har, kan lede tanken hen på en stats udøvende magt. Det er imidlertid interessant, at mange andre beføjelser, der normalt anses for vitale for en regering i en stat, er fraværende. Kommissionen har således ingen beføjelser på områder som udenrigs- og forsvarspolitik og har heller ikke ret til magtanvendelse. Den har ingen magt til at godkende eller frasige sig fællesskabets lovgivning, og den kan ikke appellere til et direkte valgt parlament eller til vælgerne. Dens medlemmer er heller ikke valgt af et vælgerkorps, men er udpeget af medlemsstaternes regeringer (20). Man kan således ikke i egentlig forstand betegne den som et udøvende organ. Der er ikke tale om en egentlig europæisk regering. Den passer ikke ind i en ordinær konstitutionel klassifikation. Det nærmeste, man vel kan komme det, er at betegne den som et organ med visse udøvende funktioner.

Ordet supranational er brugt i traktaten for Den europæiske kul og stål Union til at beskrive. Den høje Myndigheds karakter, men udtrykket forekommer ikke i EF-traktaten. Kommissionen deler dog alligevel mange af Den høje Myndigheds karakteristika. Dette gælder dels dens medlemmers uafhængighed, dels dens forpligtelse til at arbejde for fællesskabets interesser, dels at den har fået tillagt forskellige formelle beføjelser og ikke blot overladt nogle funktioner af medlemsstaterne og dels dens beføjelsers direkte virkninger på de mennesker, der bor i medlemslandene (21). Men et egentligt supranationalt organ er den

ikke, idet den ikke har selvstændig besluttende myndighed bortset fra rent tekniske og administrative forhold.

Kommissionen er således konstrueret som et delvist udøvende og et delvist supranationalt organ. Dens medlemmer er heller ikke egentlige politiske ledere, idet de udnævnes og ikke vælges. Marcell von Donat giver i sin bog »Brüsseler Machenschaften« en karakteristik af Kommissionen, som næppe er skudt helt ved siden af. Han konkluderer nemlig kort og klart: »Die Kommission ist weder Fisch noch Fleisch« (22).

3. Kommissionens rolle i beslutningsprocessen

Indledningsvist er det væsentligt at gøre opmærksom på, at der i EF ikke er en bestemt beslutningsproces, men at der er tale om flere former. Der er tale om, at beslutninger tages på forskellige niveauer. I rent administrative sager tager Kommissionen i samarbejde med forskellige forvaltningskomiteer beslutningerne. I ukontroversielle sager tages beslutningerne af Coreper (De permanente repræsentanternes Komité). I kontroversielle sager tages beslutningerne i Rådet, og i sager, der vedrører øget integration, tages beslutningerne af Det europæiske Råd (Topmødeinstitutionen). Når der i det følgende tales om beslutningsprocessen, menes der den type af beslutninger, hvor Kommissionen tager initiativet, og hvor Rådet beslutter. Dette kunne kaldes den typiske proces, idet det er denne proces, der er den gennemgående i traktaten, men praksis er altså i dag betydelig mere kompleks end det egentlig blev forudset i traktaten.

I det følgende vil der nærmere blive redegjort for Kommissionens rolle i beslutningsprocessen, ligesom der nærmere vil blive redegjort for dens reelle funktioner i samarbejdet.

a). Kommissionens initiativmonopol

EF-traktaten giver som allerede nævnt Kommissionen et faktisk initiativmonopol. Initiativret udøves også af visse andre internationale organer, men at de enkelte medlemslande formelt er afskåret fra at stille forslag i det besluttende organ, er vistnok enestående for EF (23).

Kommissionen er dog i realiteten ikke selv ophav til alle de forslag, den fremsætter. Kommissionens initiativer har forskellig oprindelse. En del af initiativerne er blevet den pålagt af traktaten. Andre initiativer er fremkommet som følge af pres udefra, f.eks. fra industrien. Parlamentet har også opfordret Kommissionen til at tage initiativer. Rådsbeslutninger og beslutninger taget af Det europæiske Råd kan også være oprindelse til et initiativ fra Kommissionen. Medlemslandene er således ikke i praksis helt afskåret fra at stille forslag i EF, men disse skal blot gå gennem Kommissionens maskineri. Endelig er en betydelig del af Kommissionens initiativer en konsekvens af dens egen aktive fortolkning af sin opgave (24).

Det foreberedende arbejde med et kommissionsforslag udføres af embedsmændene i det generaldirektorat, der har med det pågældende sagområde at gøre. Kommissionens embedsmænd gennemfører dette arbejde i nær kontakt med eksperter fra medlemslandene, nationale administratorer og repræsentanter for de berørte interesseorganisationer. Det af Kommissionens embedsmænd udarbejdede udkast til kommissionsforslag forelægges Kommissionen, som forhandler på grundlag af udkastet og vedtager et forslag, som det sender til Rådet til endelig beslutning (25).

b). Kommissionens forhold til Parlamentet

Hele EF's beslutningsproces drejer sig omkring det nære samspil mellem Kommissionen og Rådet. Dette betyder, at der ikke er meget plads for indflydelse fra Parlamentet. Den indflydelse, Parlamentet har, er af »rådgivende og kontrollerende« art og foregår i betydeligt omfang gennem Kommissionen (26).

I det foregående blev det nævnt, at Kommissionen formelt var i et vist afhængighedsforhold til Parlamentet. Parlamentets indflydelse på Kommissionen koncentrerer sig her om retten til at stille spørgsmål til den, retten til at blive hørt af den i bestemte sager og retten til at afsætte den. Det er dog tvivlsomt, hvilken reel betydning, disse indflydelseskanaler har. De spørgsmål, Parlamentet stiller Kommissionen, er uden bindende betydning for sidstnævnte. Høringen er ligeledes heller ikke bindende. Kun retten til at kunne afsætte Kommissionen synes umiddelbart at være af væsentlig betydning, men er dog reelt kun af ret ringe værdi for kontrollen med Kommissionen, idet Parlamentet ikke kan udpege en ny Kommission, hvis det tvinger den siddende til at træde tilbage (27).

Parlamentets direkte muligheder for at kontrollere Kommissionen synes således at være små, men det har dog alligevel muligheder for at påvirke den. Dette skyldes, at Kommissionen har stillet sig meget velvillig over for Parlamentets medvirken i beslutningsprocessen. Parlamentet er nemlig i praksis blevet hørt eller konsulteret af Kommissionen i langt videre omfang, end det har været nødvendigt efter traktatens bestemmelser (28). Således har Parlamentet kun ret ringe muligheder for direkte at øve indflydelse på Kommissionen, men denne har formentlig i et vist omfang set sin fordel i at tage et vist hensyn til Parlamentets synspunkter. Parlamentet har således fået en vis indflydelse på Kommissionen gennem høringsinstitutionen, selv om høringen ikke er bindende for Kommissionen.

Parlamentet har endvidere i vid udstrækning opmuntret Kommissionen i dette organs arbejde for at opfylde de mål, der er sat for dets arbejde. Herved har det også opnået en indirekte indflydelse. Hermed er ikke sagt, at Parlamentet altid har været enig med Kommissionen. Parlamentet er således normalt kritisk over for Kommissionen, når det mener, at denne har fremsat forslag, der er for lidt europæiske, men ellers kan Kommissionen normalt altid regne med Parlamentets støtte. Parlamentet er således en politisk støtte for Kommissionen i

samspillet med Rådet (29). Dermed er der i realiteten sket det ironiske, at det organ, der skulle kontrollere Kommissionen, i virkeligheden i udstrakt omfang har støttet den.

Parlamentet har således søgt at styrke Kommissionen. Omvendt synes Kommissionen at have ønsket at styrke Parlamentet. Denne gensidige hjælp er vel ganske naturlig, da de to organer må betragtes som EF's mest integrationistiske.

c). Forholdet til Den økonomiske og sociale Komité og interesseorganisationerne

Det andet væsentlige rådgivende organ i EF er Den økonomiske og sociale Komité, som består af repræsentanter for medlemslandenes interesseorganisationer og vælges af Rådet. Medlemmerne af Den økonomiske og sociale Komité har et personligt mandat og må ikke være bundet af nogen instruks fra regeringer eller organisationer (30).

Skønt Den økonomiske og sociale Komité ifølge traktaten er nærmere knyttet til Rådet end til Kommissionen, er der tale om langt tættere forbindelse mellem den og Kommissionen end mellem den og Rådet (31). Komiteen har ganske vist ingen direkte indflydelse på Kommissionen, selv om sidstnævnte i en række tilfælde skal rådføre sig med Komiteen. Kommissionen har dog opretholdt kontakt med den i langt videre omfang end nødvendigt og har deltaget i såvel dens møder som dens underkomiteers møder, og den lægger formentlig omhyggeligt mærke til Komiteens synspunkter, da støtte fra den er en ressource for Kommissionen i forhold til Rådet. Komiteen har også i betydeligt omfang forholdt sig samstemmende med Kommissionens forslag og således været en reel opbakning for Kommissionens standpunkter (32).

Interesseorganisationerne har dog andre kanaler til rådighed til påvirkning af beslutningsprocessen. Dette skyldes, dels at den endelige besluttende myndighed fortsat ligger hos det organ, der repræsenterer medlemsstaterne, nemlig Rådet, hvorfor en påvirkning af de nationale regeringer ofte vil være mere opportun end at påvirke gennem Komiteen, og dels at der er dannet en mængde fælleseuropæiske eller overnationale interesseorganisationer. Dette skyldes, at Den økonomiske og sociale Komité er et ret svagt organ, fordi det består af repræsentanter for grupper, der ofte vil være i konflikt med hinanden, f.eks. arbejdere og arbejdsgivere. De fælleseuropæiske interesseorganisationer har gode muligheder for kontakt med Kommissionen og deltager både i dennes beslutningsforberedende og administrative arbejde. Kommissionen har ikke blot haft en velvillig indstilling over for disse, men har også selv aktivt medvirket ved etableringen af disse. Denne politik fra Kommissionens side har dels været forårsaget af et ønske om adgang til information, dels været forårsaget af ønsket om at fremme integrationen og dels været forårsaget af ønsket om at finde kanaler til påvirkning af de nationale regeringer (33).

Interesseorganisationerne har ingen direkte indflydelse på beslutningsproces-

sen, men de kan gennem forskellige kanaler alligevel øve en vis indflydelse. Kommissionen har i alt fald stillet sig meget velvillig over for at inddrage dem i sit arbejde.

d). Kommissionens forhold til Rådet

Kommissionens forhold til Rådet er den vigtigste del af beslutningsprocessen i EF. Den endelige besluttende myndighed ligger hos det organ, der repræsenterer de nationale regeringer, nemlig Rådet. En del af de endelige beslutninger tages dog reelt ikke af Rådet, men af dets hjælpeorgan, Coreper (34).

I det følgende vil forholdet mellem Kommissionen og de egentlige beslutende organer blive omtalt, specielt med hensyn til forberedelsen og vedtagelsen af initiativer fra Kommissionen. Kommissionen har i sin forberedende virksomhed i realiteten ret til ikke at tage hensyn til hverken Parlamentets, interesseorganisationernes eller de nationale regeringers synspunkter. Den tager dog i høj grad hensyn til disses synspunkter, specielt de nationale regeringers, idet EF's funktioner ville blive lammet, hvis den ville køre sit eget løb. Krisen i EF-samarbejdet 1965-66 er et eksempel på, hvad der vil ske, hvis Kommissionen ikke tilpasser sine synspunkter efter specielt de nationale regeringers (35).

Allerede i det forberedende arbejde søger Kommissionen kontakt med repræsentanter for medlemsstaterne, hvilket allerede kort er berørt i det foregående. Kommissionen begynder sit forberedende arbejde med at give en kompetent embedsmand til opgave at undersøge det pågældende spørgsmål. En sammenlignende studie af lovgivningen i medlemslandene bliver foretaget. Ligheder og forskelle bliver undersøgt. Når denne grundlæggende undersøgelse er foretaget, søger Kommissionen kontakt med repræsentanter for medlemsstaterne. Det sker ved at tilkalde nationale tjenestemænd og eksperter til i udvalg og arbejdsgrupper at gennemdrøfte problemerne med Kommissionens folk. Samtidig kontakter Kommissionen også forskellige grupper på det ikke-statslige plan for at få flere synspunkter frem. Denne sidstnævnte kontakt er nærmere omtalt i det foregående.

Før Kommissionen udformer sit endelige forslag er den endvidere i kontakt med Coreper for at høre de nationale regeringers mening i den pågældende sag. Denne kontakt er meget væsentlig, idet Kommissionen her kan få en fornemmelse af, om det påtænkte forslag politisk er gennemførligt (36).

Således krydses i Kommissionens forberedende arbejde hensynet til planernes teknisk-økonomiske indhold af det politiske hensyn til, hvad der kan vinde medlemslandenes tilslutning i Rådet. Både interesseorganisationerne og de nationale regeringer konsulteres i såvel tekniske som politiske spørgsmål, men det er her karakteristisk, at interesseorganisationerne har størst indflydelse i beslutningsforberedelsens første fase, hvor tekniske spørgsmål dominerer, hvorimod den anden fase især er præget af Kommissionens kontakter med de nationale administrationer og disses repræsentanter i Bruxelles, hvilket har til formål at

finde ud af, hvad der er politisk gennemførligt. De nationale regeringer indtages dog også i vid udstrækning i forberedelsens første fase (37).

Der er i realiteten tale om en enorm inddragelse af de nationale repræsentanter og eksperter i det forberedende arbejde. Omfanget af denne inddragelse er ikke til at sige med nøjagtighed, men der er i dag formentlig tale om ca. 20-25.000 forskellige mennesker (38). Kommissionen føler sig forpligtet til at fremsætte forslag, der har den størst mulige chance for at blive vedtaget i Rådet, og inddragelsen af de nationale repræsentanter i det forberedende arbejde er her en måde at »skære hjørner« på, dvs. en måde at få skabt kompromis mellem de enkelte landes synspunkter på. Inddragelsen af de nationale repræsentanter i det forberedende arbejde rummer dog en fare, som har vist sig at være reel. Inddragelsen indebærer nemlig, at Kommissionen er blevet fristet til at opføre sig som en mægler uden vilje til at fremføre egne synspunkter, hvorved farten i integrationsprocessen er blevet sat ned (39).

Forholdet mellem Kommissionen og Coreper er meget intens. De forslag, som Kommissionen beslutter at sende videre til Rådet, kan nemlig ikke betragtes som slutled i lovudformningen. Forslagene er i realiteten kun udgangspunkt for forhandlinger. Det er nemlig nu Corepers opgave at granske Kommissionens forslag i lyset af de nationale regeringers standpunkter. Kommissionen deltager i denne granskning, der både kan foregå i selve Coreper og i dens forskellige udvalg. I lyset af denne granskning må Kommissionen foretage de nødvendige ændringer i sine forslag for at få medlemslandenes enstemmige accept. Det er i disse ofte langvarige forhandlinger i Coreper, at det virkeligt hårde arbejde i beslutningsprocessen ligger (40). I realiteten afgøres her en betydelig del af samtlige forslag fra Kommissionen. Kun de politisk kontroversielle sager afgøres ikke her. De sendes videre til fortsat behandling i Rådet. Coreper udfører således et betydeligt mæglerarbejde mellem Kommissionen og Rådet.

Coreper er således i dag centeret i beslutningsprocessen. Her afgøres den største del af samtlige sager, lige som der sker en tilnærmelse af de forskellige synspunkter i de politisk kontroversielle sager, inden disse sendes videre til Rådet. Det er ret ironisk, at Coreper er blevet et kraftcenter i EF. I EF-traktaten nævnes dette organ nemlig ikke, selv om dets oprettelse dog er forudsat i traktatens artikel 151.

Kommissionen er ikke udelt begejstret for den stilling, Coreper indtager, selv om den har anerkendt dens rolle i beslutningsprocessen. Coreper er nemlig en trussel mod den dialog mellem Kommissionen og Rådet, som traktaten fastsætter som kernen i beslutningsprocessen, idet Coreper med sine forhåndsvedtagelser har overtaget en del af Rådets beføjelser og ved en udbygning af sin virksomhed kan gribe alvorligt ind i Kommissionens initiativret og dermed underminere det »europæiske« element i beslutningsprocessen. Rådet har således i alt fald i et tilfælde opfordret Coreper til at tage initiativ til en lovgivning,

og en udvikling i denne retning er en meget alvorlig trussel mod Kommissionens stilling (41).

Kommissionen må i vid udstrækning beskæftige sig med Corepers arbejde, og der ligger den fare heri, at Kommissionen herved taber det europæiske sigte og lader sig friste til kun at udføre en mæglerrolle. Det ene af Kommissionens institutionelle hovedformål, nemlig arbejdet for at fremme den europæiske integration, kan således let glide til side i samspillet med Coreper, mens det andet, nemlig arbejdet for at forene medlemsstaternes synspunkter, bliver det eneste væsentlige (42).

De spørgsmål, der ikke afgøres i Coreper, sendes videre til Rådet til endelig afgørelse.

Kommissionen deltager i Rådets forhandlinger, og her har den ret til at ændre sine forslag, så længe Rådet ikke har truffet sin beslutning. Rådet kan kun ændre Kommissionens forslag med enstemmighed.

Forhandlingerne i Rådet koncentrerer sig om de politisk kontroversielle spørgsmål. Forhandlingerne er ofte meget intense. I teorien skulle forholdet mellem Kommissionen og Rådet have karakter af en form for dialog, hvor Kommissionen formelt fremsætter sine forslag i overensstemmelse med fællesskabets interesser, og Rådet i lyset af de nationale interesser beslutter om forslaget skal endeligt vedtages eller ej. Rådsmødet skulle her være mødestedet for de forskellige synspunkter. Kommissionen skulle her kunne forsvare sine synspunkter og gennem sin ret til at afvise ændringer, der ikke blev bakket op af alle Rådets medlemmer, kunne afbalancere Rådets endelige besluttende myndighed.

Virkeligheden har dog været noget anderledes. Der er i realiteten ingen balance mellem Kommissionen og Rådet. Den egentlige besluttende myndighed ligger hos Rådet, og Kommissionen har kun ringe mulighed for at få ført sine synspunkter igennem. Dette skyldes først og fremmest Luxemburg-forliget fra 1966. De restriktioner, der er lagt på Rådets muligheder for at ændre Kommissionens forslag er uden betydning i betragtning af Rådets magt til at forkaste et forslag, hvis det eller blot et af dets medlemmer ikke bryder sig om forslaget eller blot dele deraf. Rådet vedtager nemlig i praksis kun forslag enstemmigt, selv om flertalsafgørelser ifølge traktaten egentlig skulle være regelen, men praksis er et resultat af Luxemburg-forliget. Det sker også hyppigere og hyppigere, at Rådet enstemmigt ændrer Kommissionens forslag (43). En anden faktor til forståelse af Rådets dominans er den tiltagende uvillighed hos medlemslandene til at se ud over den politik, der er omtalt i traktaten. Efterhånden som denne politik er blevet opfyldt, er Kommissionens initiativtagende rolle nemlig blevet mere og mere afhængig af medlemslandenes reelle villighed til at opsætte nye mål for fællesskabet (44). Initiativretten udøves dog stadig af Kommissionen, men i realiteten har den ikke monopol herpå, hvad den ellers næsten har i teorien. Dette skyldes, at Det europæiske Råd og Rådet i vid udstrækning afstikker vejen for den fremtidige udvikling, således at det i realite-

ten bliver disse, der tager de egentlige initiativer og blot overlader forberedelsen til Kommissionen (45). Hertil kommer den fare, at Rådet med tiden kan give Coreper en egentlig initiativret, således at Kommissionen får endnu mindre at skulle have sagt.

Der er således tale om en betydelig afvigelse mellem teori og praksis i forholdet mellem Kommissionen og Rådet. I tidens løb er Kommissionens indflydelse i beslutningsprocessen blevet svækket. De funktioner, som Kommissionen varetager i EF har således øjensynligt ændret sig over tid. Dette vil der blive set nærmere på i det følgende.

e). Kommissionens funktioner

Kommissionen udfører i EF-samarbejdet en række forskellige funktioner. Indledningsvist kan det groft siges, at Kommissionen i nogle forhold forventes at handle som et bureaukrati og have karakter af et udøvende, målsøgende organ, mens den i andre forhold forventes at handle som fællesskabets politiske ledelse og have karakter af et initiativtagende, målsættende organ (46).

Der kan udskilles i alt fire funktioner, som Kommissionen udfører. Den første af disse er initiativfunktionen, som først og fremmest omfatter udarbejdelsen og formuleringen af nye handlingsprogrammer for fællesskabet. Det er en udbredt opfattelse, at Kommissionens initiativer er en nøgle til fællesskabets dynamik og tjener som milepæle i dets udvikling. Et eksempel herpå er initiativet til acceleration af tidstabellen for reduktion af toldsatserne i 1960. Denne initiativfunktion kræver aktiviteter, der ikke normalt findes hos et bureaukrati, som er udset til væsentligt at føre eksisterende programmer eller lovgivning ud i livet (47).

Nært forbundet med initiativfunktionen er en anden funktion, den normative. Kommissionens normative funktion går på dens ret til at fortolke traktaten og dens ret til at reagere i uforudsete situationer. Et eksempel på denne funktion er Kommissionens fordømmelse af den franske regering, da denne i 1963 uden om Rådet nedlagde veto mod Storbritanniens indtræden i fællesskabet.

Kommissionens initiativfunktion og normative funktion giver den rollen som fællesskabets politiske leder og beskytter af fællesskabets interesser. Det er indlysende, at uden denne rolle ville EF hurtigt blive »an inter-governmental organization« (48).

En tredje funktion er den administrative. Ved Kommissionens administrative funktion forstås ikke blot den opgave teknisk at forberede beslutninger, fremskaffe data, føre arkiv osv., men også den opgave at tage en lang række regulerende beslutninger i tilknytning til EF's fastlagte politik i toldspørgsmål, konkurrencespørgsmål, landbrugsspørgsmål osv. Som vogter af traktaten er det også dens opgave at føre kontrol med, om EF's bestemmelser overholdes, hvilket også må anføres som en del af dens administrative funktion.

Den sidste funktion, som Kommissionen udfører, kan betegnes som formid-

lende eller mæglende. Det er, som tidligere anført, Kommissionens opgave at søge at få medlemslandenes standpunkter bøjet mod hinanden, således at der kan opnås enighed i Rådet i en given sag (49).

Et væsentligt spørgsmål er nu, om disse funktioner er forenelige, eller om der er en modsætning imellem dem, og om Kommissionen som organisation er egnet til at udføre disse funktioner. Umiddelbart synes funktionerne ikke forenelige. Således er det f.eks. at forvente, at den mæglende funktion ikke er forenelig med den normative funktion, idet den første kræver fleksibilitet og upartiskhed, mens den sidstnævnte kræver fasthed og hengivenhed over for visse værdier. En lignende uforenelighed findes mellem den mæglende funktion og initiativfunktionen (50).

I beslutningsprocessen er det en stor fristelse for Kommissionen at holde sig til den mæglende funktion og forsøge at skabe et kompromis mellem medlemslandenes standpunkter frem for at hævde et tydeligt fællesskabsstandpunkt. Ligeledes vil det være en fristelse at lægge vægt på at administrere eksisterende handlingsprogrammer frem for at tage initiativ til nye (51).

Det kan således siges, at der i Kommissionen er en konstant spænding mellem på den ene side initiativfunktionen og den normative funktion og på den anden side den administrative funktion og den mæglende funktion. Denne spænding mellem to typer af funktioner kan karakteriseres som en spænding mellem to roller, nemlig en politisk og en bureaukratisk. Disse to roller forbindes normalt i nationalstater af vestlig type med forskellige strukturer i det politiske system. Den politiske rolle identificeres normalt med den politiske ledelse, dvs. en regering, som er direkte valgt eller ansvarlig over for et folkevalgt organ, og den bureaukratiske rolle identificeres normalt med selve det administrative apparat, hvis magt i det væsentlige er baseret på delegeret autoritet. Der er således en forskel i magt mellem de to roller, og parallel med denne forskel er der en forskel i organisation, idet den højt strukturerede, mekaniske organisations-type, der forbindes med udøvelsen af rutinemæssige administrationsopgaver, ikke er anvendelig i forbindelse med udøvelsen af initiativ og fastsættelse af normer (52).

Kommissionens funktioner kan således deles op i to hovedtyper, en politisk og en bureaukratisk, som er forskellige ikke alene i krav til organisation, men også i krav til den magt, der skal udøves for at funktionerne kan udføres effektivt.

I EF's udvikling har de to roller, den politiske og den bureaukratiske, haft forskellig vægt. I fællesskabets første år havde Kommissionens politiske rolle en forholdsvis fremtrædende plads, og den var i stand til på egen foranledning at få gennemført forslag, som førte til øget integration i Europa. Siden er den politiske rolle blevet svækket. Selvstændige visionære forslag er blevet færre, og forslagene er mere og mere blevet dikteret af medlemslandenes synspunkter. De selvstændige fællesskabssynspunkter er blevet svækket. Den bureaukratiske

rolle har omvendt fået øget betydning i tidens løb (53). I det følgende vil der blive fremdraget en række faktorer til forklaring eller belysning af denne udvikling.

Det er muligt at anføre adskillige faktorer, der har medvirket til svækkelsen af Kommissionens politiske rolle og til styrkelsen af den bureaukratiske. En væsentlig faktor til forklaring af den politiske svækkelse af Kommissionen findes i selve EF's beslutningsproces. Den politiske ledelse på fællesskabsniveau kan nemlig kun fungere effektivt med støtte fra de nationale regeringer. Har Kommissionen ikke støtte fra disse, kan den ikke føre sin politik igennem idet beslutninger i Rådet i praksis skal tages i enstemmighed. Der er i Rådet kun i ringe grad blevet besluttet ved afstemninger, og siden 1966 er der i praksis kun blevet besluttet i enstemmighed, hvilket har betydet, at hvis Kommissionens forslag skal gennemføres, skal alle være enige, ellers falder forslaget til jorden og kan i værste fald føre til fællesskabets sprængning (54).

En anden faktor, som må ses i forlængelse af den lige nævnte, til forklaring af Kommissionens politiske svækkelse, er det tidsskema, der er indbygget i EF-traktaten. Efterhånden som dette tidsskema er blevet opfyldt, er Kommissionen i sin politiske rolle blevet mere og mere afhængig af medlemsstaternes vilje til at se ud over traktaten mod nye mål, og uden denne vilje har den mistet en del af sin dynamiske karakter. Den manglende vilje til at opstille nye konkrete mål og tidsskemaer ligger formentlig i en manglende medlemskonsensus. Man kan nok enes om nogle meget vage formuleringer om det fremtidige mål, men det kniber meget med at enes om de mere kortsigtede, konkrete mål.

I de seneste år har der endvidere været en tendens til at tildele nye opgaver ikke til de eksisterende institutioner, men til forskellige nyoprettede mellemstatslige organer. En sådan udvikling kan i længden betyde, at Kommissionens initiativret kan blive stærkt udhulet. Denne udvikling er således også en faktor til forståelse af Kommissionens politiske svækkelse (55).

Endvidere har udvidelsen af EF i 1973 til at omfatte ni lande ikke gjort Kommissionens stilling nemmere. Der er nu flere synspunkter, der skal forenes (56). Herved bliver det en endnu større fristelse for Kommissionen at lægge mindre vægt på fællesskabets interesser og i stedet lægge større vægt på sin mæglerrolle.

En lang række faktorer, der har med Kommissionens mere interne forhold at gøre, har uden tvivl også medvirket til den politiske svækkelse. En faktor er her kommissærernes afhængighed af de nationale regeringer. Kommissærernes egne ønsker om genudnævnelse afhænger som tidligere omtalt af de nationale regeringers velvilje, hvorfor de gør klogt i ikke at træde for meget på deres hjemlands interesser. F.eks. blev den franske præsident for Euratom, Etienne Hirsch, ikke genudnævnt, fordi de Gaulle var utilfreds med hans for integrationsvenlige indstilling (57).

Mens den enkelte kommissær nok finder det klogeligt ikke direkte at have

for nære forbindelser til sit hjemland, da dette ville kunne vække uvilje i andre medlemslande, er det dog en klar antagelse, at hver kommissær opfylder en repræsentativ rolle i forhold til sit hjemland. Dette har specielt været tilfældet med de nye medlemslandes kommissærer (58). I de første år efter EF's oprettelse havde kommissærerne det tilfælles, at de alle var »gode europæere«. De havde alle været med i arbejdet for fællesskabets dannelse, lige som de enkeltvis alle gjorde et stort arbejde for at sprede de europæiske tanker og mobilisere støtte for dem. Efterhånden er disse »gode europæere« blevet skiftet ud, og en ny type kommissærer er blevet dominerende. Det er den type, der mere og mere repræsenterer de enkelte lande og mindre og mindre den europæiske idé (59). Der tales ofte om de nye »kønsløse« kommissærer. Denne udvikling kan uden tvivl medregnes som en faktor til forklaring af Kommissionens svækkede politiske rolle.

Kommissionens bureaukratiske rolle er i modsætning til den politiske rolle blevet tydeligt styrket. Flere faktorer spiller ind her, hvoraf nogle allerede er nævnt i forbindelse med redegørelsen for årsagerne til den politiske svækkelse.

En faktor til forståelse af styrkelsen af den bureaukratiske rolle er den udbredte inddragelse af nationale repræsentanter og eksperter ved udarbejdelsen af forslag (60). Dette er omtalt i det foregående.

I de første år udførte Kommissionen den politiske rolle, der var den tiltænkt, nemlig som den udfarende kraft i samarbejdet, ganske effektivt. I løbet af 1960'erne begyndte den bureaukratiske rolle imidlertid at indtage en større og større plads i Kommissionens liv. Kommissionen måtte i lyset af de nationale regerings dominans påtage sig øgede mæglende funktioner, lige som den måtte påtage sig øgede administrative opgaver, hvilket især hang sammen med den øgede integration, der var tale om i overensstemmelse med det tidsskema, der var indlagt i traktaten. Kommissionen fik således øgede mæglende og administrative funktioner. Til løsning af disse opgaver var Kommissionens oprindelige organisation ikke særlig velegnet. Denne ændredes da også, således at den nu mere og mere har fået karakter af et klassisk bureaukrati, der er velegnet til udøvelse af rutinefunktioner (61). Dette har yderligere betydet en svækkelse af den politiske rolle, fordi en sådan bureaukratisk organisationstype ikke passer til effektivt at varetage den politiske rolle. Den bureaukratiske organisationsopbygning har således virket selvforstærkende i retning af at give Kommissionen en mere udpræget bureaukratisk rolle (62).

Den bureaukratiske organisationsopbygning har dog en alvorlig bivirkning for Kommissionens bureaukratiske rolle. Der er nemlig herved opstået en modsætning mellem den mæglende og den administrative funktion. Den mæglende funktion kræver nemlig fleksibilitet, men organisationstypen kræver, at man holder sig til faste rammer, hvilket giver stivhed og manglende fleksibilitet (63). Dette kan i længden betyde en yderligere svækkelse af Kommissionen, således at af dens oprindelige funktioner vil den kun kunne klare den administrative

funktion effektivt. Sker dette, vil Kommissionen have fjernet sig så langt som muligt fra den rolle, den egentlig var tænkt at skulle spille i beslutningsprocessen.

Yderligere faktorer kunne inddrages til belysning af ændringerne i Kommissionens funktioner, men ovenstående må betragtes som de væsentligste.

I det foregående er der blevet opereret med fire funktioner, som Kommissionen udfører. I sin meget morsomme bog anfører Marcell von Donat en femte funktion. Denne er ikke blevet inddraget her, da den går på en lidt anden led end de her behandlede, men for fuldstændighedens skyld skal den kort nævnes. Det er Marcell von Donats opfattelse, at Kommissionen ikke har meget at skulle have sagt i EF i dag. Selv om mange af dens funktioner er blevet svækkede, har den dog en umistelig funktion tilbage, nemlig funktionen som europæisk voldsmand. Marcell von Donats argument er, at det for demokratisk valgte regeringer i krisetider kan være en livsnødvendighed at skyde ansvaret for upopulære forholdsregler over på institutioner, der ligger fjernt fra de virkelige ansvarlige. Til dette formål er Kommissionen en fortræffelig skydeskive (64). Dette kan jo ikke siges at være nogen særlig flatterende funktion, men uden tvivl ganske nyttig og behagelig for medlemslandenes regeringer. Som sagt går denne funktion på en lidt anden led end de fire forannævnte, hvorfor den ikke her skal gøres til genstand for en nærmere undersøgelse. Men en interessant problemstilling er det.

Kommissionen har således alt i alt mistet indflydelse i EF's beslutningsproces og i den europæiske integrationsproces. Dens politiske rolle er blevet mindre og mindre markeret, og den er i stor afhængighed af de nationale regeringers vilje.

4. Kommissionens fremtidige stilling i EF

Der er ingen tvivl om, at Kommissionen i den tid, EF har eksisteret, har fået sine funktioner og sin stilling svækket. Om Kommissionens fremtidige stilling i EF kan man få et fingerpeg i »Tindemans-rapporten« om Den europæiske Union. Rapporten er ikke et udkast til den fremtidige europæiske union, men de tanker, der er indeholdt i rapporten, kan sige noget om den retning, man vil kunne enes om at gå på vejen mod unionen.

I rapporten hedder det, at de fremtidige mål skal nås gennem »styrkede og forbedrede institutioner« (65). Om Kommissionens fremtidige stilling står der ikke meget i rapporten, men for at give den »mere myndighed og sammenhæng« foreslås, at præsidenten for Kommissionen udnævnes af Det europæiske Råd, at den udnævnte præsident fremstiller sig for Parlamentet for at afgive en erklæring og for at få sin udnævnelse bekræftet ved en afstemning og at præsidenten for Kommissionen i samråd med Rådet udpeger sine kolleger under hensyntagen til den nationale fordelingsnøgle (66). Det er svært at se, at oven-

nævnte skulle kunne give Kommissionen større myndighed. I realiteten vil kommissærernes myndighed nemlig fortsat være bestemt af de nationale regeringers vilje. Kommissionen vil ikke blive uafhængig af disse. Parlamentet vil i realiteten kun få ringe mulighed for at afvise den af regeringslederne udnævnte præsident, da det ikke selv vil få myndighed til at udnævne. Det kan kun godkende eller forkaste. Ligeledes synes det fortsat at skulle gælde, at kommissærerne skal være repræsentanter for de enkelte lande i Kommissionen. Der skal nemlig ikke ændres ved den faste praksis, at de store lande skal have to og de små lande et medlem af Kommissionen.

Kommissionens opgaver i beslutningsprocessen synes heller ikke at skulle ændres radikalt. Det hedder i rapporten, at »der ved gennemførelsen af forvaltningen af den fælles politik på fællesskabsområdet i stigende grad gøres anvendelse af traktatens artikel 155, som hjemler mulighed for at tildele Kommissionen beføjelser« (67). Dette er formuleret uhyre vagt, men spørgsmålet er, om det foreslåede overhovedet vil kunne få nogen reel politisk betydning for Kommissionen, så længe det er medlemslandenes regeringer, der er dominerende i beslutningsprocessen, og så længe det er disse, der ansætter den. Det er dog meningen, at »anvendelsen af flertalsafstemning i Rådet skal være praksis« (68). Gennemføres dette, vil det uden tvivl betyde en væsentlig styrkelse af Kommissionen, men i betragtning af EF's hidtidige udvikling må man nok regne det for tvivlsomt, om de enkelte landes regeringer virkelig vil lade veto-retten gå sig af hænde.

Et halvt år før »Tindemans-rapporten« blev offentliggjort, offentliggjorde Kommissionen sit syn på den fremtidige europæiske union. Kommissionens stilling i denne fremtidige situation omtales her mere udførligt end i »Tindemans-rapporten«. Om den fremtidige struktur hedder det, at der her er to væsentlige problemer, nemlig »dels valget af et Europa-Parlament ved almindeligt valg og tildeling af lovgivende beføjelser til dette Parlament. Dels organiseringen af den udøvende funktion« (69). Disse problemer beskæftiger rapporten sig nærmere med og opstiller tre modeller til løsning heraf. I det følgende vil den løsning, som Kommissionen i sin rapport selv mener passer bedst til en fuldt udbygget europæisk union, blive omtalt. Kommissionen mener, at »det er formålsløst at oprette Den europæiske Union, såfremt den ikke medfører dannelsen af et europæisk regeringsorgan, der ifølge Kommissionen bør være et udøvende organ med politisk myndighed, bevægelsesfrihed og beføjelser i et omfang svarende til de beføjelser, der normalt tilkommer en regering« og at »dette organ handler under kontrol af et parlament, over for hvilket det er ansvarligt« (70). I den model, Kommissionen mener er mest passende, er »regeringsorganet et kollegialt organ bestående af personer, der er uafhængige af de nationale regeringer. En europæisk regering af denne art vil naturligvis overtage samtlige Rådets udøvende funktioner samt den nuværende Kommissions udøvende, forvaltende og initiativmæssige funktioner, og Kommissionen vil

derfor forsvinde« (71). Hvem der skal udpege regeringen tager Kommissionen ikke egentlig stilling til, men den synes at foretrække, at det sker i et samspil mellem det folkevalgte parlament og de nationale regeringer (72).

Det er således Kommissionens opfattelse, at dens funktioner i det nuværende samarbejde skal overtages af et egentligt udøvende organ i det fremtidige samarbejde. Kommissionen skal således forsvinde i sin nuværende form, men erstattes af et organ med meget mere magt end den selv har nu. Kommissionens forslag er således radikalt i forhold til det forslag, Tindemans fremlægger. Der er ikke tvivl om, at Tindemans' forslag er den politisk mest realisable, idet det ikke i nært samme omfang som Kommissionens eget forslag giver magt til et europæisk organ.

5. Konklusion

Kommissionen kan ikke betegnes som et egentligt udøvende organ eller supranationalt organ, men som et organ med udøvende og supranationale karakteristika.

Den formelle magt, den blev tildelt i traktaten, er i tidens løb blevet stærkt udhulet. Den er i betydelig omfang blevet afhængig af de nationale regeringer, lige som det er en klar antagelse, at kommissærerne er repræsentanter for deres hjemland og ikke selvstændige, uafhængige personer, der af al magt slås for den europæiske idé.

I traktaten blev dialogen mellem Kommissionen og Rådet gjort til det væsentlige led i beslutningsprocessen. Der skulle eksistere en form for balance mellem de to organer. I realiteten er der i dag ingen balance. Rådet er totalt dominerende i forhold til Kommissionen. Men ikke nok med det. Nogle af Kommissionens væsentligste formelle rettigheder trues endvidere af »opkomsten« Coreper.

Kommissionens funktioner har ændret sig i tidens løb. Funktioner med et politisk indhold er især i lyset af medlemslandenes regeringers dominans og den indre bureaukratisering blevet svækket, mens de administrative og mæglende funktioner har fået øget betydning. Det initiativmonopol, den i teorien har, må den i praksis dele med andre. Det er dog stadig i det væsentligste den, der fremsætter forslagene, men det sker hyppigere og hyppigere på andres anmodning. I spørgsmål om øget integration handler den således i dag på grundlag af Det europæiske Råds beslutninger. Kun i mindre væsentlige sager udøver den stadig et selvstændigt initiativ.

Kommissionens betydning i beslutningsprocessen er således blevet svækket. Dens betydning i integrationsprocessen er ligeledes svækket. Derimod har den fået øget betydning i administrationen og overvågningen af EF's lovgivning. Der er således et betydeligt gab mellem det, den var tænkt at skulle være, og det, den faktisk er.

Den opfattelse, som Morten Kelstrup gav udtryk for i 1968, kan således ikke længere siges at have fuld gyldighed. Kommissionen spiller ikke længere en så »fremtrædende rolle« som tidligere, og den har ikke længere en »afgørende indflydelse« på EF's beslutningsproces.

Litteratur:

1. Almindelige beretning om De europæiske Fællesskabers virksomhed. (Bruxelles, div. årg.).
2. *David Coombes*: Politics and Bureaucracy in the European Community. (London 1970).
3. *Marcell von Donat*: Brüsseler Machenschaften. (Baden-Baden 1976).
4. *Isi Foighel*: EF. Funktion og regler. (København 1972).
5. *Peter Hansen*: Hvad er vi med i. (Odense 1968).
6. *Reginald J. Harrison*: Europe in Question. (London 1974).
7. *Stanley Henig*: New Institutions for European Integration. (I Journal of Common Market Studies 1974 s. 129-137. Oxford 1973).
8. *Stanley Henig*: The Institutional Structure of the European Communities. (I Journal of Common Market Studies 1974 s. 373-409. Oxford 1974).
9. *Michael Hodges*: European Integration. (Suffolk 1972).
10. *Morten Kelstrup*: Kommissionens rolle i Fællesmarkedets beslutningsproces. (I Økonomi og Politik nr. 1, 1968. København 1968).
11. »Kommissionens beretning«. (I Det ny Notat nr. 14-15, august 1976 s. 30-69).
12. *Roy Pryce*: The Politics of the European Community. (London 1973).
13. *Rolf Remus*: Kommission und Rat im Willensbildungsprozess der EWG. (Meisenheim am Glans 1969).
14. *Christoph Sasse*: Regierungen. Parlamente. Ministerrat. Entscheidungsprozesse in der europäischen Gemeinschaft. (Bonn 1975).
15. *Martin Sæter*: Det europæiske fællesskab. Institusjoner og politikk. (Flekkefjord 1971).
16. *Max Spørensen*: Internationale organisationer i Vesteuropa. (Århus 1965).
17. Traktat om oprettelse af Det europæiske Økonomiske Fællesskab.
18. »Tindemans-rapporten«.

Henvisninger:

Som hovedregel er bøger og afhandlinger forkortet ved at anføre forfatternavn, idet der da henvises til litteraturlisten. Ved skrifter uden forfatterangivelse anvendes titlen, evt. dennes vigtigste ord.

- (1) Kelstrup s. 3 og 17.
- (2) Traktat art. 155.
- (3) Coombes s. 79 og Donat s. 126.
- (4) Coombes s. 80-81.
- (5) Coombes s. 81-82.
- (6) Coombes s. 122-23 og Traktat art. 157.
- (7) Coombes s. 84 og 296; Kelstrup s. 9-10 og Traktat art. 158.
- (8) Remus s. 129 og Donat s. 127.
- (9) Pryce s. 71; Coombes s. 43 og Traktat art. 144.
- (10) Pryce s. 93-96.
- (11) Almindelige beretning 1975 s. 22.

- (12) Almindelige beretning 1973 s. 63 og Traktat art. 158 og 161.
- (13) Remus s. 52-53 og Donat s. 120-21.
- (14) Remus s. 57-59 og Donat s. 121.
- (15) Pryce s. 73.
- (16) Almindelige beretning 1973 s. 497-99 og Coombes s. 271.
- (17) Remus s. 87-90 og Coombes s. 249-51.
- (18) Coombes s. 126-30 og 255-56 og Remus s. 75-76.
- (19) Donat s. 122.
- (20) Coombes s. 84.
- (21) Coombes s. 84.
- (22) Donat s. 130.
- (23) Kelstrup s. 16.
- (24) Henig s. 385.
- (25) Sæter s. 23-24 og Sørensen s. 100-01.
- (26) Henig s. 390-91 og Coombes s. 46.
- (27) Harrison s. 215 og Coombes s. 46.
- (28) Hansen s. 394.
- (29) Pryce s. 79-80 og Coombes s. 90.
- (30) Coombes s. 46-47; Hansen s. 396 og Traktat art. 194.
- (31) Pryce s. 86.
- (32) Harrison s. 215 og Pryce s. 86.
- (33) Hodges s. 402 og Pryce s. 87-91.
- (34) Hodges s. 307-11; Pryce s. 66 og Coombes s. 86-87.
- (35) Harrison s. 223; Coombes s. 275 og Kelstrup s. 20.
- (36) Sæter s. 23-24 og Sørensen s. 100.
- (37) Hodges s. 308 og Coombes s. 86-87.
- (38) Donat s. 66-67 og Coombes s. 87.
- (39) Coombes s. 88-91 og 96-100.
- (40) Sasse s. 186; Hodges s. 308 og Pryce s. 68-69.
- (41) Coombes s. 88 og 243-45; Henig s. 386 og Hodges s. 308.
- (42) Coombes s. 243-45.
- (43) Harrison s. 219; Henig s. 131-32 og 386; Coombes s. 272-75; Pryce s. 67; Hodges s. 310 og Donat s. 107.
- (44) Henig s. 132 og Pryce s. 63.
- (45) Henig s. 131-32; Harrison s. 219-21 og Coombes s. 275.
- (46) Hodges s. 224.
- (47) Coombes s. 82-83 og 234-35.
- (48) Coombes s. 235-36.
- (49) Coombes s. 236-38.
- (50) Coombes s. 238-39.
- (51) Coombes s. 238-40.
- (52) Coombes s. 239-40.
- (53) Coombes s. 326-30; Henig s. 131-32 og Harrison s. 212.
- (54) Coombes s. 273-82 og 296; Pryce s. 65-67 og Harrison s. 223-24.
- (55) Coombes s. 310-13 og Henig s. 132 og 393.
- (56) Henig s. 133.
- (57) Donat s. 127; Pryce s. 62 og Kelstrup s. 10.
- (58) Donat s. 127-28 og Henig s. 384.
- (59) Coombes s. 252-54 og Henig s. 384.
- (60) Coombes s. 91.
- (61) Pryce s. 63 og Coombes s. 124, 160 og 308-09.
- (62) Coombes s. 292 og 308-09.
- (63) Coombes s. 240 og 284-93.
- (64) Donat s. 126-27.
- (65) Tindemans s. 6.
- (66) Tindemans s. 34.
- (67) Tindemans s. 34.
- (68) Tindemans s. 33.
- (69) Kommissionens beretning i Det ny Notat s. 57.
- (70) Kommissionens beretning i Det ny Notat s. 57.
- (71) Kommissionens beretning i Det ny Notat s. 58.
- (72) Kommissionens beretning i Det ny Notat s. 58.