

Jens Blom-Hansen og Jørgen Grønnegård Christensen

De institutionelle spilleregler i EU

Spillereglerne i EU-systemet er komplicerede og ydermere fremmedartede set fra en dansk synsvinkel. Den lovgivende magt er spredt mellem flere forskellige organer, hvis samspil afhænger af de konkrete sagers traktatmæssige grundlag. Der er ikke noget parlamentarisk princip i forholdet mellem lovgivende og udøvende magt. Den udøvende magt deles også mellem forskellige organer – grundlæggende mellem Kommissionen og medlemsstaterne. På EU-niveauet har det ført til et kompliceret samspil mellem Ministerrådet og Kommissionen, som reguleres i et svært gennemskueligt system af komitéer og arbejdsgrupper. Endelig er EU-domstolen til forskel fra det danske domstolssystem en aktiv politisk aktør og har en vigtig rolle som forfatningsmæssigt kontrolorgan.

Politologer er dog godt rustede til den udfordring, det er at skabe overblik over EU-systemet. Nyinstitutionalismen er nået langt i forståelsen af spilleregleres betydning i politiske systemer. I de følgende artikler anskues EU i et nyinstitutionelt perspektiv. Temanummeret har et flersidigt udgangspunkt. For det første er det udgangspunktet, at EU bør studeres med de teorier og analyseredskaber, vi i almindelighed beskæftiger os med inden for statskundskaben. Vel er der et *sui generis*-præg over EU. Men det gælder i større eller mindre omfang alle politiske systemer. Det må ikke føre til, at vi ikke kan bruge statskundskabens almindelige værktøjskasse. For det andet er det udgangspunktet, at EU's institutionelle *set-up* er kompliceret. Der er derfor et behov for beskrivelse og analytisk udredning af spillereglerne. For det tredje er EU fascinerende. Spillereglerne er under konstant forhandling og forandring. Det er sjældent, at vi som politologer har mulighed for at studere et konstitutionelt spil i praksis. Endelig er det udgangspunktet, at spillereglerne i EU er vigtige. Som i andre systemer begrænser og udvider de aktørernes handlemuligheder. De påvirker med andre ord de beslutninger, der træffes i systemet.

Hvad bibringer et institutionelt perspektiv?

Nyinstitutionalismens indtog i statskundskaben har også sat sit præg på EU-studier. Det gælder både de rationelle, historiske og sociologiske varianter (Aspinwall og Schneider, 2000). Det institutionelle perspektiv har vist sig frugtbart. Det har øget vores forståelse af spillereglerne i EU-systemet. Men det har også rejst nye spørgsmål. For de forskellige institutionelle perspektiver opstiller sjældent samme forklaringer på spillereglernes oprindelse og effekter. Det har heller ikke på EU-området vist sig muligt at nå til en syntese af de forskellige institutionalismer. Formuleret mere positivt kan man sige, at der foregår en sund teoretisk kappestrid. Men den er vel at mærke funderet bredt i statskundskaben og bryder dermed det subdisciplinære præg, EU-studier tidligere har haft.

EU-institutioner som afhængig variabel

Når institutioners oprindelse og udvikling skal forklares, søger de institutionelle

perspektiver efter årsager forskellige steder. Inden for det rationelle perspektiv er udgangspunktet, at institutioner er midler til interesseforfølgelse. Derfor bekymrer aktører sig om deres indretning. Et godt eksempel er Moravcsiks (1991) forklaring på Fællesakten fra 1986. Hans argument er, at Frankrig, Tyskland og Storbritannien ønskede at sætte det indre marked på skinner ved at effektivisere beslutningsgangen i Ministerrådet. Det skete ved at erstatte det handlingslammende krav om enstemmighed med kvalificeret flertal. De nølende sydeuropæiske lande accepterede ændringen efter at være blevet bestukket med midler fra strukturfondene.

Et historisk-institutionelt perspektiv vil sætte spørgsmålstejn ved den type forklaringer. Her vil man hæfte sig ved, at beslutninger aldrig sker ud fra en *tabula rasa*. Der er altid en institutionel arv at tage i betragtning. Den lægger typisk grænser for de løsninger, aktører overvejer. Som eksempel kan man henvise til, at EU's administrative system i vidt omfang er modelleret efter fransk forbillede (Page, 1997: 7-8). Et andet og helt konkret eksempel udgøres af diskussionen om den organisatoriske udformning af konkurrencepolitikken i EU-systemet (Wilks og McGowan, 1995). Tyskland har længe presset på for at forankre administrationen af konkurrencepolitikken i et uafhængigt forvaltningsorgan. De henviser her til erfaringerne med *Bundeskartellamt*, som fungerer som et autonomt organ i den tyske føderale administration. Tyskland har ingen entydige økonomiske interesser i valget af forvaltningsmodel. Effektiviteten ved den tyske model kan der ydermere sættes spørgsmålstejn ved. Men den institutionelle arv præger alligevel tyskernes måde at tænke organisatorisk på.

Sociologiske institutionalister vil søge forklaringer på institutionelle strukturer andre steder. De vil forvente, at den usikkerhed, der altid er til stede ved institutionelle valg, vil give en tilskyndelse til at søge legitimitet ved enten at efterleve populære ideer og administrative dogmer uanset disses hensigtsmæssighed eller ved at efterligne eksisterende institutionelle *set-ups*. Et eksempel er Radaellis (2000) analyse af EU's *policy*-løsninger på det monetære område, inden for skatteharmonisering og på det mediepolitiske område. Hans argument er, at der på alle tre områder er søgt legitimitet i *policy*-valgene ved at efterligne bredt anerkendte modeller.

Som det fremgår, søger de institutionelle perspektiver forskellige forklaringer på valg af institutionelle løsninger. Spændvidden i forklaringerne kommer tydeligst frem, når de forskellige institutionalister er interesserede i de samme fænomener. Det er for eksempel sket med Den Europæiske Centralbank. Forklaringerne på denne institution er på den ene side, at etableringen af centralbanken er udtryk for rationel delegation. Argumentet er, at lavinflationspolitik kun er troværdig, hvis politikere er afskåret fra indflydelse på pengepolitikken. Reel uafhængighed udgør i dette rationelle perspektiv en troværdig forpligtelse fra politikernes side til at føre lavinflationspolitik (Horstmann og Schneider, 1994). På den anden side kan Den Europæiske Centralbanks uafhængige status også ses som en symbolsk handling, der legitimerer en fælles pengepolitik ved at kopiere centralbanksmodeller i de toneangivende lande og leve op til neoliberale økonomiske ideer (McNamara, 2002). Igen er forklaringerne forskellige. Men de har det tilfælles, at

de trækker på generelle samfundsvidenskabelige teorier. Det giver et godt udgangspunkt for en højere forståelse.

EU-institutioner som uafhængig variabel

De institutionelle spilleregler i EU har kun krav på opmærksomhed, hvis de betyder noget. De institutionelle perspektiver vil her alle hævde, at spillereglerne har væsentlige effekter for EU-systemets funktionsmåde, aktørernes relative magtpositioner og de beslutninger, der træffes i systemet.

I det rationelle perspektiv vil man anskue institutionerne i et instrumentelt lys. De er redskaber til at forfølge interesser med. Institutioner er aldrig neutrale, men favoriserer bestemte aktører. Som eksempel kan man anføre Tsebelis' efterhånden mangeårige arbejde med beslutningsprocedurene i EU's lovgivningsproces. Hans arbejde blev indledt med et argument om, at samarbejdsproceduren giver Europa-Parlamentet betinget dagsordenfastsættende magt (Tsebelis, 1994). Magten ligger i, at Europa-Parlamentets forslag kan accepteres af Ministerrådet ved kvalificeret flertal, mens det kræver enstemmighed at afvise dem. Det er altså nemmere at acceptere forslag end at afvise dem. Det giver Europa-Parlamentet mulighed for at spille på forskellige koalitionsmuligheder i Ministerrådet. I sidste ende forventer Tsebelis, at denne spilleregel øger integrationen i EU, idet Europa-Parlamentet gennemgående er mere integrationsvenligt end Ministerrådet.

I det historiske perspektiv vil man stille sig tvivlende over for sådanne analyser, som forudsætter stor strategisk og kognitiv kapacitet hos aktørerne. Eksempelvis argumenterer Pierson (1996) for, at EU's indflydelse på medlemsstaternes ligestillingspolitik i dag er en uintenderet sideeffekt af en overvejende symbolsk reaktion på kvindesagen i 1970'erne. Dengang vedtog Ministerrådet en række direktiver, der gav ligestillingspolitikken et vist indhold. Ingen forestillede sig dog dengang, at EU skulle blive nogen drivende kraft på ligestillingsområdet. Men da direktiverne først var vedtaget, kunne Kommissionen og kvindesagsgrupper bruge EU-domstolen til at fortolke direktiverne og på denne måde give de luftige regler et mere konkret indhold. Selvom mange medlemsstater fandt EU-domstolens fortolkning af reglerne for stram, var det svært at omgøre fortidens valg. At ændre eksisterende EU-lovgivning er lige så svært som at vedtage nye EU-regler. De oprindelige valg lagde med andre ord et spor, som ingen havde ønsket eller forudsat, men som senere aktører fandt svært at fravige.

I det historiske perspektiv udgør begrænset rationalitet og en gradvis udvikling af aktørpræferencer således en væsentlig drivkraft i forklaringerne. Sociologiske institutionalister går endnu længere. De fokuserer på, hvordan EU-institutioner kan påvirke og forme aktørers præferencer og interesser. For eksempel analyserer Egeberg (1999), hvordan nationale embedsmænds holdninger påvirkes af at deltage i arbejdsgrupper under Kommissionen og Ministerrådet. Han finder, at mange embedsmænd gradvis udvikler en vis supranational loyalitet. Tilsvarende har Hooghe (1999) analyseret topembedsmænd i Kommissionen. Hun finder også, at arbejdet påvirker embedsmændenes holdninger. Jo længere de har arbejdet i Kommissionen, jo mere EU-venlige holdninger udvikler de. Topembedsmændene i Kommissionen bliver gradvis mere og mere supranationalt orienterede.

Som det fremgår, forventer de institutionelle perspektiver forskellige effekter af EU-institutionerne. Igen kommer spændvidden i forklaringerne tydeligst frem, når de samme fænomener undersøges. Som eksempel kan her fremtrækkes komitologi-systemet, dvs. det system af arbejdsgrupper, der skal bistå Kommissionen i udfyldelsen af EU's rammelovgivning. Med udgangspunkt i den rationelle institutionalisme argumenterer Pollack (1997) for, at systemet fungerer som et instrument, hvormed Ministerrådet kan overvåge, om Kommissionen foretager en loyal implementering af EU-lovgivningen. Med et sociologisk udgangspunkt argumenterer Joerges og Neyer (1997) for, at arbejdsgrupperne i komitologi-systemet reelt fungerer som en form for supranationale, deliberative organer. Det er efter deres opfattelse svært at bruge arbejdsgrupperne til strategisk varetagelse af egeninteresser, fordi arbejdsgrupperne fungerer på grundlag af tekniske, videnskabelige standarder. Hvis ikke deltagerne kan argumentere på dette grundlag, er det svært at overbevise modstandere.

Alt i alt har det nyinstitutionelle perspektiv haft betydelig gennemslagskraft i studiet af EU. Som det er fremgået, har nyinstitutionalismen ikke givet svar på alle spørgsmål om EU. Men det institutionelle perspektiv har sat en forskningsdagsorden for EU-studier, som er forankret i den almindelige og brede statskundskab. EU-studierne er ikke længere en niche med særlige tilgangsvinkler, teorier og analyse-redskaber. Det er ikke nogen lille bedrift. Men den blivende værdi af det institutionelle perspektiv skal vise sig i praksis. Ét er at ændre forskningsdagsordenen, noget andet er at demonstrere værdien heraf i praksis. Det må nødvendigvis ske i konkrete, empiriske studier. Her har temanummeret noget at byde på.

Temanummerets indhold

Temanummeret indeholder fire artikler. De tager alle udgangspunkt i det rationelle perspektiv. Valget af teoretisk tilgangsvinkel trækker dermed en rød tråd gennem artiklerne. Artiklernes behandling af de institutionelle spilleregler i EU-systemet demonstrerer spændvidden i det institutionelle perspektiv. I den første artikel betragter *Gitte Juul Johansen* og *Trine Nielsen* EU-institutioner som uafhængig variabel. De foretager en empirisk kortlægning af de procedurer, EU-systemet har vedtaget lovgivning efter siden Luxembourg-forliget i 1966. Samtidig påviser de ved hjælp af spatial analyse, hvorledes procedurerne giver de enkelte EU-institutioner forskellig indflydelse i lovgivningsprocessen.

I de næste to artikler analyseres spillereglernes betydning for praktisk politik i EU. Først analyserer *Rie Odsbjerg Pedersen* beslutningsprocessen omkring et konkret direktiv, arbejdstidsdirektivet fra 1993. Analysen viser, hvordan Kommissionen kan udnytte initiativretten til strategisk manipulation af beslutningsprocessen, herunder spille på afstemningsreglerne i Ministerrådet. Samtidig viser hun, hvordan EU-domstolen kan indgå som en aktiv spiller i beslutningsprocessen. I den næste artikel analyserer *Mette Balle Sørensen* EU's samspil med omverdenen. Det drejer sig om Kommissionens deltagelse i WTO-forhandlinger. Med udgangspunkt i blandt andet Robert Putnams model for to-niveau-spil påvises igen, hvordan spillereglerne lægger rammerne for adfærden. Konkret påvises, hvordan Kommissionen forkrøbles som aktør på grund af den vanskelige, uformelle

proces med at skabe en ekstern forhandlingslinie, der kan vinde intern tilslutning blandt EU's medlemslande.

I den sidste artikel vender *Mette Scharling Pilgaard* problemstillingen og behandler nu EU-institutionerne som afhængig variabel. Konkret analyserer hun tilblivelsen af Nice-traktaten. I analysen demonstreres de institutionelle spilleregleres vigtighed ved at påvise, at aktørerne vier dem ganske megen opmærksomhed og er villige til at ofre betydelige ressourcer på spillet om deres indretning.

Litteratur

- Aspinwall, Mark D. and Gerald Schneider (2000). "Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration", *European Journal of Political Research*, Vol. 38, No. 1, pp. 1-36.
- Egeberg, Morten (1999). "Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making", *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 3, pp. 456-474.
- Hooghe, Liesbet (1999). "Supranational Activists or Intergovernmental Agents? Explaining the Orientations of Senior Commission Officials Toward European Integration", *Comparative Political Studies*, Vol. 32, No. 4, pp. 435-463.
- Horstmann, Winfried and Friedrich Schneider (1994). "Deficits, Bailout and Free Riders: Fiscal Elements of a European Constitution", *Kyklos*, Vol. 47, No. 3, pp. 355-383.
- Joerges, Christian and Jürgen Neyer (1997). "Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector", *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 4, pp. 609-625.
- McNamara, Kathleen R. (2002). "Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation", *West European Politics*, Vol. 25, No. 1, pp. 47-76.
- Moravcsik, Andrew (1991). "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community", *International Organization*, Vol. 45, No. 1, pp. 19-57.
- Page, Edward C. (1997). *People Who Run Europe*, Oxford: Clarendon Press.
- Pierson, Paul (1996). "The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 2, pp. 123-163.
- Pollack, Mark A. (1997). "Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community", *International Organization*, Vol. 51, No. 1, pp. 99-134.
- Radaelli, Claudio (2000). "Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy", *Governance*, Vol. 13, No. 1, pp. 25-43.
- Tsebelis, George (1994). "The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter", *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 1, pp. 128-143.
- Wilks, Stephen and Lee McGowan (1995). "Disarming the Commission: The Debate over a European Cartel Office", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, No. 2, pp. 259-274.