

Gitte Juul Johansen og Trine Nielsen

Fra Luxembourg til Amsterdam

I EU er der siden Rom-traktaten blevet introduceret en række forskellige beslutningsprocedurer. Beslutningsprocedurerne har væsentlige konsekvenser for de implicerede institutioners indflydelse og magt. Derudover har det betydning, om et *policy*-område er domineret af en integrations- eller ideologidimension. Kommissionens og Parlamentets indflydelse varierer under de respektive beslutningsprocedurer. Ud fra den anvendte spatiale teori kan det vises, at Kommissionen har tabt indflydelse som konsekvens af ændringer i beslutningsprocedurerne. Derimod står Parlamentet i en stærkere position end tidligere, da det har fået reel mulighed for at præge beslutningsprocessen.

Der er fra Luxembourg-forliget til Amsterdam-traktaten sket en række væsentlige ændringer i forhold til den daglige beslutningsproces, som har forøget dens kompleksitet. Det europæiske projekt har samtidig udviklet sig til at omfatte flere og flere områder. Beslutningerne har derfor også fået mere vidtrækkende konsekvenser for de enkelte lande, hvad der yderligere øger interessen for og betydningen af beslutningsprocessen inden for EU.

Det er artiklens mål at undersøge konsekvenserne af de ændringer i beslutningsprocedurerne, der berører Kommissionen og Parlamentet i den lange periode fra Luxembourg-forliget i 1966 til Amsterdam-traktaten, der trådte i kraft i 1999. Konsekvenserne vil blive vurderet i både et integrations- og et ideologisk perspektiv. Analysen ser således såvel på overførslen af kompetence til EU som på samarbejdets indhold.

Det er interessant at se på forholdet mellem Kommissionen og Parlamentet af flere grunde. Parlamentet og Kommissionen er for det første begge overnationale institutioner, men deres forhold er præget af både partnerskab og rivalisering. Der eksisterer til en vis grænse en gensidig afhængighed, som fordrer samarbejde, idet Kommissionen besidder initiativretten samt en stor mængde ekspertise og information, mens Parlamentet har et folkeligt mandat og herved en højere grad af legitimitet. Rivaliseringen består til gengæld i, at Kommissionen til tider har større interessefællesskab med det mere pragmatiske Råd end det idealistiske Parlament.

Intergovernmentalismen og neofunktionalismen har været de dominerende teorier inden for analysen af EU's institutioner. Disse teorier har dog ikke været i stand til at forklare dynamikkerne i dag-til-dag lovgivningen og undervurderer i høj grad Parlamentets indflydelse på beslutningsprocesserne (Tsebelis og Garrett, 1996). Der vil derfor i stedet blive anvendt spatial teori. Spatial teori antager, at deltagerne i en beslutningsproces har veldefinerede mål (præferencer), som kan placeres i forhold til hinanden i et geometrisk rum, som er beskrevet i en eller flere dimensioner. Med denne præmis om aktørernes præferencer og med givne beslutningsregler, for eksempel krav til flertalsdannelsen, kan man således analysere hvilke udfald af beslutningsprocessen, der vil være mulige. Der er, som det anes, tale om analyser på et højt abstraktionsniveau. Ikke desto mindre er der et ikke

ubetydeligt potentiale i spatial analyse. Det gælder blandt andet ved analyser af stærkt komplicerede beslutningsprocesser som for eksempel EU's, hvor det kan være svært at overskue deres konsekvenser, med mindre man tillader sig betydelige forenklinger.

Der vil først og fremmest blive taget udgangspunkt i George Tsebelis og Geoffrey Garretts overnationale model, som analyserer integrationseffekterne i EU under forskellige beslutningsprocedurer. Modellen er yderst relevant, idet skillelinjen omkring mere eller mindre integration i mange år har været relativt dominerende.

Men da artiklens fokus også er på Parlamentet, inddrager vi en alternativ, men komplementær teori til Tsebelis og Garretts model. Parlamentets daglige arbejde tager afsæt i forskellige partigrupper. Partigrupperne karakteriseres dels ved en skillelinje, der går på holdningen til integrationen, dels en ideologisk skillelinje, der går på holdningen til politikens indhold (Hix, 1999: 154-165). Inden for rammerne af spatial teori betyder det, at de forskellige institutioner og andre aktørers præferencer ikke kan indplaceres på et kontinuum i en dimension, der måler mere eller mindre integration, men derimod også må indplaceres på et andet kontinuum, som har karakter af en ideologisk (substantiel) dimension. Denne anden dimension kan man se som en højre/venstre skala. Christopher Crombez' spatialteoretiske model, som netop er opbygget omkring en ideologidimension, vil blive anvendt i denne forbindelse. Selv om artiklen således er rent teoretisk, kan denne form for spatial analyse i meget høj grad afdække de politiske konsekvenser af ændringer i EU's institutionelle indretning og beslutningsprocedurer. Analysen sætter derfor de nationale regeringers, Kommissionens og Parlamentets vedholdende interesse for EU's institutionelle arkitektur i perspektiv, og den lægger op til de andre, mere empiriske artikler i dette temanummer. Af fremstillingsmæssige grunde analyseres de to dimensioner hver for sig.

Den spatiale model

Tsebelis og Garretts integrationsmodel

Tsebelis og Garrett anvender spatial teori, fordi det er meget afgørende for et lovgivningsmæssigt udfald, hvilken beslutningsprocedure der tages i brug. Alt afhængig af beslutningsprocedure er det med visse forbehold muligt at forudsige integrationsgraden af et lovforslag.

Tsebelis og Garretts model antager, at de forskellige aktørers præferencer kan placeres på et endimensionalt kontinuum, der strækker sig fra en lavere til en højere grad af integration. Anvendelsen af én dimension giver som nævnt en større enkelhed. Det gør den analytisk mere håndterlig end en flerdimensional model, uden at analysen bliver urealistisk eller alvorligt begrænset. Da man som regel ikke i dag-til-dag beslutningerne inden for EU sammenkæder flere *policy issues* (Garrett, 1995: 396), er det forsvarligt at bruge denne endimensionale model.

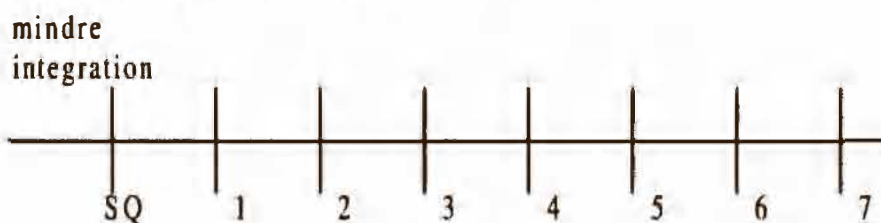
Tsebelis og Garretts model består af et kontinuum, hvor der er placeret syv medlemsregeringer med idealpunkterne 1-7. Man kan med denne begrænsning af antallet af aktører lettere beregne hvor mange lande, der skal være med i en koalition for at danne et kvalificeret flertal. På den måde kommer man uden om at skulle vægte de forskellige landes indflydelse i Rådet ud fra deres respektive

stemmevægte. For at danne et kvalificeret flertal i Rådet skal 62 ud af 87 (71, 26 pct.) sikres. I den spatiale model simplificeres dette ved, at man skal have en koalition bestående af fem ud af syv medlemslande, hvilket svarer til 71, 43 pct. Denne forenkling har ingen fatale konsekvenser. Fordelen er til gengæld, at koalitionsdannelsen og udfaldet af beslutningsprocessen bliver mere overskuelig, hvorfor man lettere kan vurdere konsekvenserne for integrationen på et *policy*-område.

I den spatiale model indgår også Kommissionen og Parlamentet, der sammen med Rådet udgør beslutningsprocessens institutioner. De to førstnævnte institutioners idealpunkter er også indtegnet på kontinuet. Kommissionen og Parlamentet antages at være enhedsaktører og samtidig at være mere integrationsvenlige end medlemsland 7, som er det mest integrationsvenlige land. Det er rimeligt at opfatte dem som enhedsaktører af den grund, at de anvender simpelt og absolut flertal. Deres præferencer afspejler herved medianen i institutionen (Garrett, 1995: 299).

Endvidere er et *status quo*-punkt indtegnet, og det antages at være sammenligningsgrundlaget for den foreslåede politik, der er sat på dagsordenen. *Status quo*-punktet er tilbagefaldssituationen, idet det vil blive udfaldet, hvis det ikke lykkes at vedtage en ny politik på området. *Status quo*-punktet antages at være mindre integrationsstemt end samtlige medlemslande. Placeringen af *status quo* er afgørende for integrationsudfaldet. Med et centralt *status quo* er en *policy* forholdsvis stabil. I Tsebelis og Garretts model er *status quo* derimod ekstremt placeret ud fra argumentet om, at der stadig foregår en dybere integration i EU. Figur 1 viser den spatiale model med de ovennævnte antagelser.

Figur 1. Den spatiale integrationsmodel



Kilde: Garrett (1995: 300).

Der knytter sig i øvrigt tre grundlæggende antagelser til den spatiale model. For det første antages det, at samtlige aktørers præferencer er euklidiske, hvilket betyder, at præferencerne kun har ét toppunkt, som er aktørernes idealpunkt. Aktørerne ønsker altså at opnå det *outcome*, der er så tæt på deres eget idealpunkt som muligt. Samtidig er de indifferente over for forslag, der er placeret lige langt fra deres idealpunkt. Konsekvensen af euklidiske præferencer er forbundne koalitioner. Hvis de omkringliggende lande stemmer for et lovforslag, vil landet mellem dem derfor også gøre det. Man kan for eksempel ikke forestille sig en koalition bestående af land 12456, da land 3 også vil stemme for det givne forslag. Herved er det kun muligt at danne tre minimumskoalitioner, hvor land 3 og 5 bliver de strategiske spillere under et kvalificeret flertal (fem ud af syv lande). Ingen lovgivning kan vedtages, hvis begge lande er imod det.

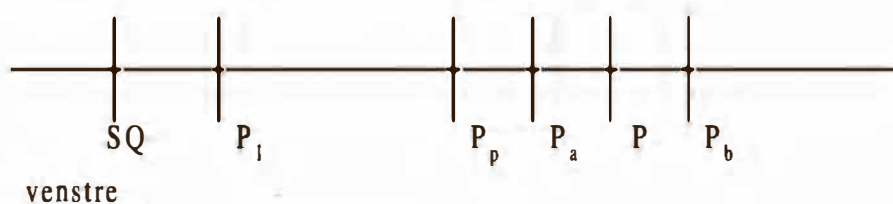
For det andet antages det, at alle aktører har fuld information under de sidste to trin af beslutningsproceduren, hvilket betyder, at de kender de andre aktørers idealpunkter samt *status quo*. Grundet aktørernes viden om slutspillet, kan de i tidligere stadier ræsonnere sig frem til hvilken strategi, de skal anvende. Aktørerne har således mulighed for at foretage en såkaldt baglæns induktion. Der er dog ikke fuld information under hele processen. Hvis det var tilfældet, ville man aldrig nå frem til det sidste stadie af beslutningsprocessen, da initialforslaget ville blive vedtaget. Det er rimeligt at antage fuld information i slutspillet, da aktørerne på dette stadium har udvekslet en betragtelig mængde information gennem deres adfærd (Tsebelis og Garrett, 1996: 280).

For det tredje antages det, at der er tale om et *one-shot game*. Aktørerne kalkulerer ikke med, at der på kort sigt vil blive foretaget en genbehandling af det respektive forslag. Den mest kritiske aktør, der stemmer for et forslag, vil acceptere dette frem for *status quo*. Herved tages der ikke højde for non-cooperative forhandlingsspil. I praksis er dette yderst besværligt at undersøge, da man blandt andet skal inkludere medlemslandenes indenrigspolitiske miljø. Ydermere sker det sjældent, at der slet ikke opnås nogen form for beslutning (Garrett, 1995: 297).

Crombez – ideologimodellen

Crombez' model tager ligesom Tsebelis og Garretts model udgangspunkt i et endimensionalt kontinuum, hvor de forskellige aktører har euklidiske præferencer. Modellen adskiller sig dog på to væsentlige punkter. For det første antages det, at aktørerne handler ud fra en ideologisk skillelinje, hvilket bevirker, at Parlamentets og Kommissionens præferencer ikke ligger meget tæt på hinanden. For det andet antages det, at aktørerne har perfekt information under hele beslutningsproceduren og ikke kun i de to sidste trin.

Figur 2. Den spatiale ideologimodel



Kilde: Crombez (1997: 101).

Figur 2 tager udgangspunkt i, at aktørerne har euklidiske præferencer i forhold til politikområde P med idealpunkterne P_i for et land i. Land 1's idealpunkt ligger længst til venstre på kontinuet, mens land n's idealpunkt ligger længst til højre. Det antages, at Parlamentets idealpunkt (P_p) ligger længere til venstre end Kommissionens idealpunkt (P_c). Rådets kvalificerede flertal er simplificeret ved at måle efter de to kardinalpunkter, hvor der enten kan vedtages en lov, der ligger mere til venstre eller højre for *status quo*. Hvis der for eksempel skal vedtages en lov, der kan placeres længere til højre på den politiske skala end *status quo*, er land a det strategiske land, eftersom det udgør den 26. stemme fra venstre. Herved har land a samt

alle lande til højre for land a tilsammen 62 stemmer, og de udgør således et kvalificeret flertal. På samme måde er land b det strategiske land, hvis der skal vedtages en lov, der ligger til venstre for *status quo*, mens land n er det samme, hvor lovgivningen ligger til venstre for *status quo*. Figur 2 viser den spatiale ideologimodel.

Status quo er placeret til venstre for alle medlemslandene, Parlamentet og Kommissionen med det formål at forenkle modellen. *Status quo* kunne i princippet placeres hvor som helst på kontinuet alt afhængig af politikområde. Da det i modellen antages, at Parlamentet er mere venstreorienteret end Kommissionen, er Parlamentet placeret til venstre for P_a og P_b , mens Kommissionen er placeret til højre for disse (Crombez, 1997: 100-101).

Kritik

Den spatiale model i Tsebelis og Garretts udformning har været genstand for kritik. Kritikpunkterne går hovedsageligt på antagelserne, som til tider kan virke afvigende i forhold til den faktiske beslutningsproces. Antagelsen om endimensionalitet er blevet kritiseret, fordi man dermed kan ignorere helt afgørende forhold. Bernold Rittberger er samtidig af den opfattelse, at Tsebelis og Garretts model mangler at tage højde for "utålmodige" beslutningstagere. Med "utålmodige" beslutningstagere menes, at de beslutningstagere, der har mest at tabe ved ikke at opnå en beslutning, går lettere på kompromis. Konsekvensen bliver ifølge Rittbergers ræsonnement, at Parlamentet i Tsebelis og Garretts model har mindre indflydelse, end modellen forudsiger, idet det er mere utålmodigt end Rådet, når det gælder om at fremme yderligere integration. Parlamentet og Rådet har derimod relativt mere indflydelse ud fra en ideologisk model (Rittberger, 2000: 557).

Man kan desuden kritisere både integrations- og ideologimodellen for at have for statiske præferencer. Da det i EU's beslutningsproces kan tage år fra et forslag introduceres, til der vedtages en endelig beslutning, kan der i mellemtiden være sket en vis udskiftning blandt aktørerne, for eksempel på grund af regeringsskift, som kan have afsmittende effekt på præferencestrukturen. Det har først og fremmest en stor betydning for ideologidimensionens antagelser. Det er dog væsentligt at fastholde, at modellen i perioden 1989-1994 har haft stor forudsigelseskraft.

Tsebelis og Garrett gør dog selv opmærksom på, at man i fremtiden kan forestille sig, at Parlamentet i højere grad kommer til at afspejle de europæiske befolkninger, hvorved Parlamentet ikke vil være så integrationsvenligt, som det antages i deres model (Tsebelis og Garrett, 1996: 291).

Samlet kan man konkludere, at der er en række relevante kritikpunkter, men de er ikke så graverende, at det går ud over modellernes anvendelighed. Enhver modelbaseret analyse indeholder simplificerende elementer, og simplificeringerne i de to modeller er samtidig deres styrke, idet man på dette grundlag er i stand til at fokusere på bestemte egenskaber ved og konsekvenser af et ellers uhyre komplekst institutionelt system.

Præsentation af beslutningsprocedurerne i EU

Efter en kort redegørelse for Luxembourg-forliget vil tre beslutningsprocedurer blive præsenteret, som alle har haft stor betydning for EU's lovgivning. Luxem-

bourg-forliget blev indført i 1966 og var konsekvensen af et krav fra fransk side om, at et land skulle have ret til at nedlægge veto i beslutninger, som stred mod dets vitale interesser. Herved var enstemmighed kun gældende. Kompromiset var ikke juridisk bindende, men blev reelt bindende i to årtier og fik derfor store konsekvenser for samarbejdet. Det besværliggjorde beslutningsprocessen, idet man var nødsaget til at rette sig efter den mindste fællesnævner. Rådet dominerede beslutningsprocessen, Parlamentet havde begrænset indflydelse, og Kommissionens initiativret var alvorligt svækket. Forhandlingerne blev kendetegnet ved en konsensuskultur, som det med tiden har været svært at bevæge sig væk fra, og som derfor har sat sine spor i beslutningssystemet.

Høringsproceduren blev indført med Rom-traktaten i 1957. Proceduren fik dog nogle startproblemer på grund af Luxembourg-forliget, og blev derfor først reelt implementeret i 1987. I høringsproceduren har Parlamentet krav på at blive hørt, men høringen har ingen formelle konsekvenser for udformningen af et lovforslag. Denne procedure var i princippet gældende på samtlige områder, indtil man underskrev Fællesakten i 1986 – i Danmark også kaldet "EF-Pakken".

Med Fællesakten blev en ny procedure – *samarbejdsproceduren* – introduceret. Den nye procedure blev indført som led i en effektivisering og implementering af Det Indre Marked. Hvis det Indre Marked skulle fungere efter hensigten, var man, lød ræsonnementet, nødt til at gå over til kvalificerede flertalsafgørelser i Rådet. Det var forudsat i Rom-traktaten, men havde ikke været kutyme i EF indtil 1986. Man ville imidlertid nu sætte de formelle beslutningsregler i kraft, som der var lagt op til i Rom-traktatens høringsprocedure. Samtidig var det ikke i længden tilfredsstillende at have et parlament uden reelle magtbeføjelser. Parlamentet blev karakteriseret som et "legetøjsparlament" og en "Mickey Mouse-forsamling", og det var ikke værdigt, da Parlamentet var den eneste direkte valgte institution (Mørup, 1997). Derfor var målsætningen at inddrage Parlamentet i beslutningsprocessen samtidig med en øget brug af flertalsafgørelser.

Samarbejdsproceduren gør Parlamentet til "betinget dagsordenssætter", idet det kan stille ændringsforslag til Rådets fælles holdning fremsat ved førstebehandling. Parlamentet kan ydermere afvise eller modificere Rådets foreløbige fælles holdning, som kun kan afvises med enstemmighed i Rådet.

Fællesakten blev på den måde et første skridt mod en reduktion af det demokratiske underskud i EU, men uden at det medførte et *trade off* i forhold til beslutningseffektiviteten, idet brugen af flertalsafgørelser blev udvidet for at fremskynde lovgivningsprocessen (Golub, 1999: 736).

I 1992 blev *den fælles beslutningsprocedure* indført med Maastricht-traktaten. Den fælles beslutningsprocedure udbygger samarbejdsproceduren. Den bringer Parlamentet ind i processen, efter at Rådet har svaret på Parlamentets forslag til ændringer af Rådets fælles holdning. Bliver Parlamentet og Rådet ikke enige, ned sættes et forligsudvalg bestående af 15 medlemmer fra Rådet og 15 medlemmer fra Parlamentet samt en repræsentant fra Kommissionen, som ikke har stemmeret.

Ved Amsterdam-traktaten i 1998 blev den fælles beslutningsprocedure ændret, således at Rådet efter mæglingen i forligsudvalget ikke længere kan fremsætte andre forslag, hvis det ikke lykkedes at optage en fælles tekst. Den nye fælles

beslutningsprocedure tilskynder Rådet til at forhandle frem mod en fælles tekst, der i højere grad end tidligere er lydhør over for Parlamentet, da Rådet ikke har den samme mulighed for at komme tilbage med nye forslag som tidligere.

De tre procedurer – høringsproceduren, samarbejdsproceduren og den fælles beslutningsprocedure – vil danne grundelementerne i behandlingen af EU's beslutningsprocedurer. Alle beslutningsprocedurer behandles særskilt, men vi trækker tråde tilbage til de foregående for at belyse udviklingen.

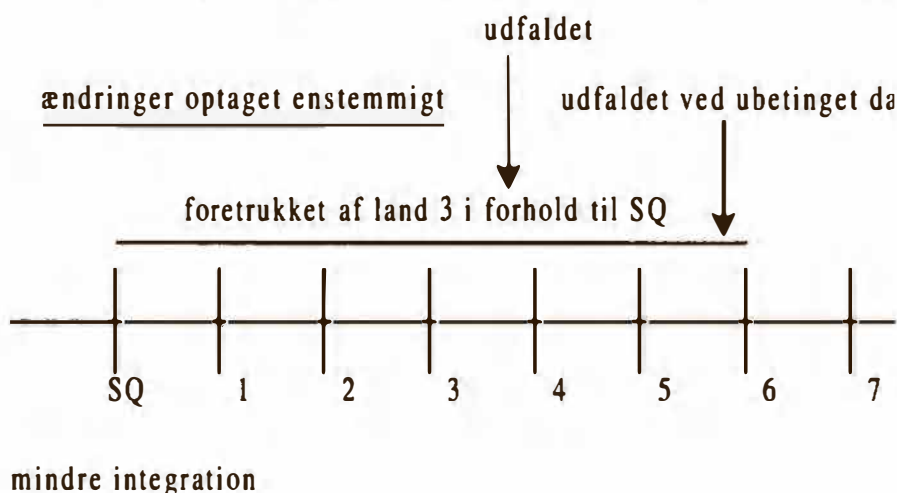
Høringsproceduren

Høringsproceduren hører under artikel 149 i Rom-traktaten, som siger, at når Kommissionen stiller et forslag til Rådet, kræves der i Rådet et kvalificeret flertal for vedtagelse og enstemmighed for en modificering (Tsebelis og Kreppel, 1998: 51). Kommissionen får på denne måde væsentlig mere magt end under Luxembourg-forliget, da de enkelte lande under høringsproceduren ikke har vetoret. Parlamentet skal kun høres, men dets holdning har ingen bindende konsekvenser for de videre forhandlinger. Derfor er Parlamentet irrelevant at beskæftige sig med under høringsproceduren.

Integrationskonsekvenserne

I overensstemmelse med aktørantagelserne vil Kommissionen stille det mest pro-integrationistiske forslag, der kan blive støttet af et kvalificeret flertal i Rådet. Koalitionen, der skal danne dette kvalificerede flertal, må nødvendigvis bestå af landene 34567. Land 3 bliver da den strategiske aktør i forhandlingerne, da dette land gør koalitionen til en vinderkoalition. Land 3 har en større spændvidde af forslag, som det vil acceptere, end land 1 under Luxembourg-forliget. Intervallet strækker sig fra *status quo* til land 6's idealpunkt, hvilket kan ses på figur 3.

Figur 3. Høringsproceduren set ud fra en spatial integrationsmodel



Kilde: Garrett (1995: 301).

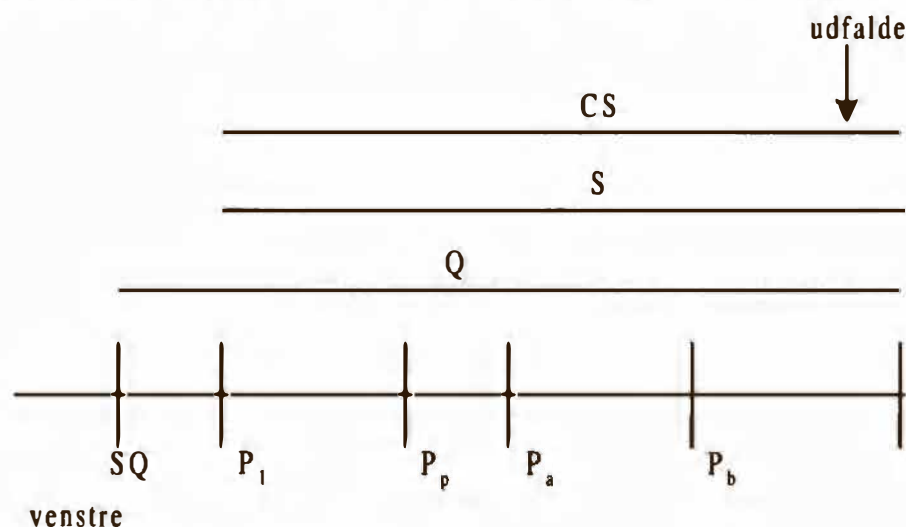
Havde Kommissionen været ubetinget dagsordensfastsætter, kunne den få gennemført et forslag, der ligger lige til venstre for land 6, men da Kommissionen kun er

betinget dagsordenssætter, vil Kommissionen fremlægge et forslag lige til venstre for land 4's idealpunkt. Kommissionen er nemlig bevidst om, at land 3 kun vil acceptere et forslag, der er bedre, end hvad det kunne opnå ved enstemmighed, hvor Rådet er i stand til at stille ændringsforslag. Ved enstemmighed kan Rådet fremsætte et ændringsforslag, der ligger lige til venstre for land 2, da land 1 vil foretrække det frem for *status quo*. Kommissionen må derfor lægge sit forslag lige til venstre for punkt 4 med henblik på at tilbyde land 3 noget, der ligger tættere på dets idealpunkt.

Ideologikonsekvenserne

På figur 4 er Q-linjen det rum inden for hvilket, land a foretrækker et lovforslag frem for *status quo*. S-linjen støttes af et kvalificeret flertal, men er ikke optimal i forhold til landenes idealpunkter. CS-linjen viser det rum, inden for hvilket der kan vedtages forslag under høringsproceduren. Det kræver for det første, at et forslag støttes af et kvalificeret flertal af Rådet. Dernæst skal forslaget foretrækkes frem for andre forslag, der støttes af et kvalificeret flertal i Rådet. Kommissionen kan med succes foreslå punkt P_{cs} , Kommissionens idealpunkt, fordi det opfylder de ovenstående krav. Rådet har dog mulighed for at vedtage forslag, der ikke foretrækkes frem for *status quo* af Kommissionen, da Rådet kan stille ændringsforslag uden om Kommissionen, hvis det bakkes op med enstemmighed. Det kan hændes, at Kommissionen foretrækker *status quo* frem for nogle af medlemslandenes idealpunkter. I et sådant tilfælde må Kommissionen vælge det land, hvis idealpunkt ligger tættest på dens eget, da det pågældende land skal fremlægge et forslag, hvis Rådet anmoder den om det. Rådet kan også afslå forslaget ved enstemmighed, hvis det ligger langt fra samtlige landes idealpunkter. Generelt afhænger vedtagelsen af forslag meget af placeringen af *status quo* i forhold til de respektive aktørers idealpunkter.

Figur 4. Høringsproceduren set ud fra en spatial ideologimodel



Kilde: Crombez (1996: 208).

Samlet er der under høringsproceduren to vinderkoalitioner: En bestående af Kommissionen og et kvalificeret flertal i Rådet og en bestående af et enstemmigt Råd.

Høringsproceduren kan betegnes som et kompromis, hvor overnationale og intergovernmentale hensyn er afvejet over for hinanden på en sådan måde, at man samtidig forbedrer beslutningseffektiviteten og fortsat tager vide hensyn til medlemslandenes regeringer. Proceduren demonstrerer to tendenser. For det første medfører afgørelser ved kvalificeret flertal, at der ikke er tale om en paretoforbedring. Det vil sige, at nogle bliver stillet værre, end de var, inden beslutningen blev taget. De lande, som ikke ønsker en ændring af integrationsgraden, bliver forfordelt ved brugen af flertalsafgørelser. For det andet viser proceduren vigtigheden af at være dagsordensfastsætter. Kommissionen bestemmer den konkrete udformning af forslaget og vælger hvor på kontinuet, den ønsker at placere forslaget. Med i sine overvejelser tager den de forskellige landes præferencer og tilpasser forslaget dertil. Det giver kommissionen mulighed for at optimere sin indflydelse inden for de givne beslutningsrammer. Enstemmighedsprincippet virker i denne sammenhæng til fordel for det supranationale element, idet det gør det sværere at ændre end at vedtage Kommissionens forslag.

Der er en vigtig begrænsning på Kommissionens eksklusive initiativret, idet Rådet kan anmode Kommissionen om at stille forslag inden for et givent område. Det vil sige, at Kommissionen har monopol på udformningen af forslag, der skal behandles, men den har ingen ubetinget ledvogter eller *gatekeeping*-kompetence. Kommissionen kan således ikke blokere for forslag på områder, hvor Rådet anmoder den om at stille forslag, men Rådet kan heller ikke selv formulere og fremsætte forslag uden om Kommissionen.

I både integrations- og ideologimodellen får Kommissionen mere magt end under Luxembourg-forliget. Det skyldes for det første indførelsen af kvalificeret flertal. For det andet har Parlamentet ikke nogen indflydelse under høringsproceduren. Havde det haft det, havde det haft stor betydning for sammenligningen af de to modeller, idet det i integrationsmodellen antages, at Parlamentet og Kommissionen har ens præferencer, mens ideologimodellen antager, at Parlamentets præferencer ligger til venstre for Kommissionens. Det har den konsekvens, at der er indholdsmæssigt forskel på de to modeller. Hvor Garrett og Tsebelis placerer *status quo* yderst til venstre på integrationsmodellen, er det i Crombez' model mere vilkårligt, hvor *status quo* er placeret. Og hvor man i integrationsmodellen vil formode, at indførelsen af kvalificeret flertal skaber større integration, vil der derfor i ideologimodellen være sandsynlighed for, at der eksisterer et kvalificeret flertal i Rådet, hvis politik Kommissionen imidlertid er uenig i. Det gør *status quos* placering afgørende i ideologimodellen.

Samarbejdsproceduren – indhold og ændringer

Det konkrete tiltag i 1986 for at opnå en effektivisering og demokratisering var en direkte inddragelse af Parlamentet i forslagsbehandlingen samt øget brug af flertalsafgørelser. Kommissionen skal fortsat stille forslag til Rådet, der har mulighed for at ændre eller vedtage forslaget under de samme beslutningsregler som under høringsproceduren: Enstemmighed for ændringer og kvalificeret flertal for vedtagelse. Det innovative element indføres herefter, hvor forslaget - Rådets fælles holdning eller Kommissionens initialforslag - videresendes til behandling i Parlamen-

tet. Med den ny erhvervede kompetence kan Parlamentet vælge at acceptere at ændre eller at forkaste forslaget, hvor alle optioner er underlagt absolut flertal. Hvis Parlamentet accepterer forslaget, ender beslutningsprocessen her, da forslaget vedtages som lovgivning. Hvis Parlamentet derimod forkaster forslaget, bliver det sendt tilbage til Rådet, som har mulighed for at underkende Parlamentets beslutning og ved enstemmighed gennemføre sin egen fælles holdning fra førstebehandling. Er enstemmighed ikke til stede, bortfalder forslaget, og *status quo* bliver udfaldet. Parlamentet kan dog ikke inden for rammerne af integrationsmodellen forventes totalt at afvise et forslag fra Rådet, da Parlamentet er antaget at være mere integrationsstemt end samtlige lande i Rådet. Forslaget må trods alt forventes at være mere integrationistisk end *status quo*.

Den mest interessante situation er dog, hvis Parlamentet vælger at ændre Rådets fælles holdning. Her træder Parlamentets konstruktive rolle i kraft. Ændringsforslaget bliver i første omgang evalueret af Kommissionen, før det bliver videregivet til Rådet. Her er der stærke incitamenters til en koordinering mellem Parlamentet og Kommissionen set ud fra integrationsmodellen. Da Parlamentets præferencer er antaget at være identiske med Kommissionens på et integrationskontinuum, vil Kommissionen højst sandsynligt konsultere Parlamentet, før initialforslaget overhovedet bliver stillet til Rådet. Hvis Kommissionen alligevel forkaster Parlamentets ændringsforslag, kan Rådet underkende Kommissionens beslutning og vedtage forslaget ved enstemmighed eller lade forslaget falde bort. Er Kommissionen derimod enig i Parlamentets ændringer, kan Rådet vedtage forslaget ved kvalificeret flertal eller ændre det ved enstemmighed (Garrett, 1995: 293). Rådet har altså stadig det sidste ord under samarbejdsproceduren, men dets beslutninger fra førstebehandling undergår til forskel fra høringsproceduren en reel behandling i Parlamentet, som kan sætte Rådets beslutningskraft under pres. Parlamentet kan nemlig kræve enstemmighed i Rådet i de sager, hvor det har ændret eller forkastet Rådets fælles holdning. Som følge af ændringen bliver Parlamentet betinget dagsordenssætter, mens initiativretten forbliver i hænderne på Kommissionen.

Integrationskonsekvenserne

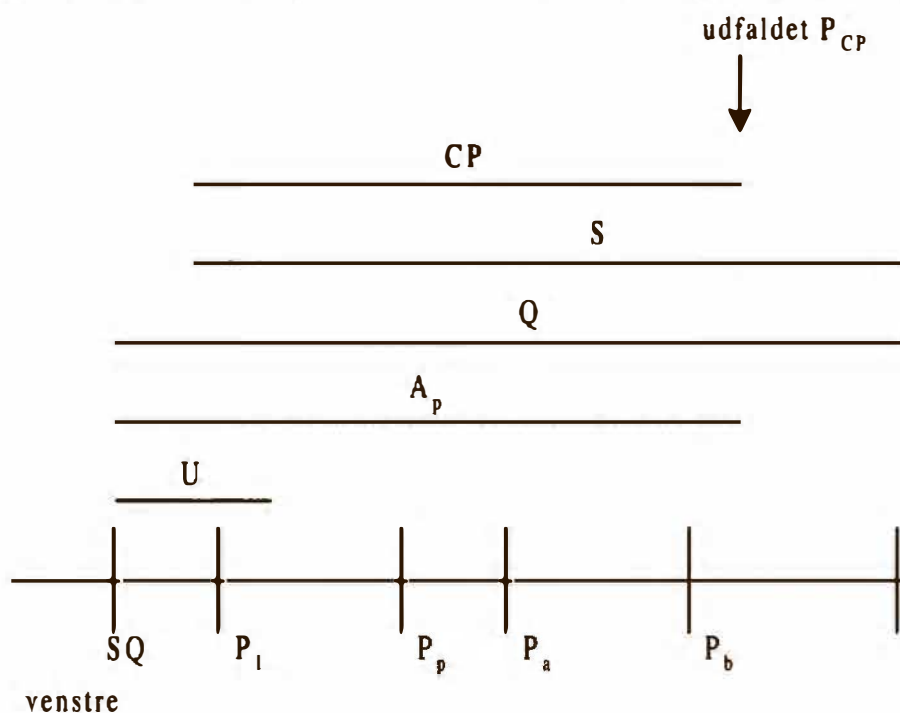
Illustreres samarbejdsproceduren ud fra integrationsmodellen, vil den være identisk med høringsproceduren i figur 3. Udfaldet af samarbejdsproceduren på et integrationskontinuum ændres ikke i forhold til høringsproceduren, da begge procedurer tillægger den betingede dagsordensfastsættelse til en pro-integrationistisk institution. Det vil sige, at der ikke i forhold til integrationen er forskel på, om det er Kommissionen eller Parlamentet, der er betinget dagsordenssætter. Parlamentet vil, på samme måde som Kommissionen under høringsproceduren, bestræbe sig på at stille et forslag, som kan samle et kvalificeret flertal i Rådet. Argumentationen følger samme principper. Parlamentets magtbeføjelser udvides således – dog med den restriktion, at det kun kan stille ændringsforslag, der vedrører modifikationerne fra Rådet (Tsebelis, 1994: 131). Det vil sige, at Parlamentet ikke kan tilføje nye områder til den givne *policy*. Restriktionen er begrundet i effektivitetshensyn. Beslutningsprocessen ville ganske enkelt blive meget tung, hvis Parlamentet fik beføjelse til at udvide forslaget yderligere. Konsekvensen bliver derfor, at

Parlamentet sammen med Kommissionen deler magten i forhold til dagsordenen. Kommissionen stiller i udgangspunktet et forslag, som Rådet behandler, hvilket i første omgang giver Kommissionen betinget kompetence til at fastsætte dagsordenen og dermed til at bestemme, hvornår et forslag skal stilles, og hvad det konkret skal indeholde. Derfor må man ikke se bort fra vigtigheden af at have kontrol over selve formuleringen af forslaget. Parlamentet vinder derimod muligheden for at sætte en ændringsdagsorden gennem en strategisk brug af adgangen til at fremsætte ændringsforslag (Tsebelis og Kreppel, 1998: 41, 55). Parlamentet kan dog kun udnytte denne kompetence, hvis det kan fremsætte et forslag, som stiller et kvalificeret flertal i Rådet bedre, end det ville være med enstemmighed i Rådet. Hvis disse betingelser foreligger, og hvis Kommissionen støtter forslaget, bliver Parlamentet dagsordenssætter. I perioden fra juli 1987 til november 1991 finder Tsebelis, at betingelserne er opfyldt for 50 pct. af forslagene. I de resterende 50 pct. er 25 pct. blevet nedstemt af Kommissionen og 25 pct. af Rådet. Hypotesen om Parlamentet som betinget dagsordenssætter finder således støtte i halvdelen af tilfældene, hvad der viser, at de institutionelle reformer effektivt har styrket Parlamentets magt (Tsebelis, 1994: 131, 136).

Ideologikonsekvenserne

På figur 5 viser U-linjen det sted på kontinuet, som et enstemmigt Råd vil foretrække. A-linjen viser de forslag, som Parlamentet foretrækker frem for *status quo*. Q-linjen viser de forslag, som et kvalificeret flertal i Rådet stemmer for. CP bliver på den måde rækken af forslag, der foretrækkes frem for *status quo* af både Rådet og Parlamentet.

Figur 5. Samarbejdsproceduren set ud fra en spatial ideologimodel



Kilde: Crombez (1996: 215).

Det leder os til forskel fra integrationsdimensionen til den konklusion, at Parlamentet har fået relativt mere magt, da yderpunktet P_{sp} ligger tættere på Parlamentets idealpunkt end under høringsproceduren. Omvendt har Kommissionen mistet magt under samarbejdsproceduren, da den ikke længere på et ideologikontinuum kan få gennemført sit eget idealpunkt. Kommissionens magt er således blevet modificeret ved inddragelsen af Parlamentet.

Politisk har det ikke den store betydning, hvorvidt det er Kommissionen eller Parlamentet, der er betinget dagsordenssætter, når man beskæftiger sig med integrationsdimensionen. Derimod er der en lille bevægelse mod venstre på ideologidimensionen. Da man på grund af Luxembourg-forliget inden implementeringen af samarbejdsproceduren i udstrakt grad anvendte enstemmighed i Rådet, er der dog tilige åbnet for en yderligere integration.

Den fælles beslutningsprocedure

Samarbejdsproceduren har i et vist omfang fremmet målsætningen om styrkelse af det demokratiske indslag i EU's beslutningsprocedurer. De fælles beslutningsprocedurer, som præsenteres nærmere nedenfor, udvider således grundlaget for samarbejdet mellem Rådet og Parlamentet. Den største forandring består i, at hvis der ikke kommer nogen beslutning ud af de første to behandlinger i henholdsvis Rådet og Parlamentet, bliver parterne sammenkaldt i et såkaldt forligsudvalg. I forligsudvalget skal medlemslandene sammen med et tilsvarende antal repræsentanter fra Parlamentet forsøge at arbejde hen imod en fælles tekst. Den fælles tekst vedtages derefter separat i de to institutioner, inden en beslutning kan ophøjes til lov.

Der er i virkeligheden to varianter af proceduren. Under *den fælles beslutningsprocedure I* skal ændringsforslag fra Parlamentet ikke behandles i Kommissionen, som det var tilfældet under samarbejdsproceduren. Derimod videresendes ændringsforslaget direkte til Rådet, som kan acceptere det ved kvalificeret flertal, hvorved forslaget bliver vedtaget. Ønsker Rådet imidlertid at ændre eller forkaste ændringsforslaget, sammenkaldes et forligsudvalg. Det samme er gældende, hvis Parlamentet forkaster Rådets foreløbige fælles holdning fra førstebehandling. I selve forligsudvalget får forslaget en påtegning om, at et kvalificeret flertal i Rådet og et absolut flertal i Parlamentet kan støtte den fælles tekst, hvorefter det kan gennemføres. Er man derimod i den situation, at der ikke kan skabes enighed om en fælles tekst i forligsudvalget, overgår retten til at fremsætte forslag til Rådet, som vil stadfæste sin fælles holdning fra førstebehandling. Den fælles holdning ender til sidst i Parlamentet, som med et absolut flertal har mulighed for at tilslutte sig den eller tage den til efterretning. Hvis Parlamentet ikke gør det, står *status quo* ved magt som EU's fælles politik.

Den fælles beslutningsprocedure I skaber således tre forskelle i forhold til samarbejdsproceduren. For det første har Kommissionen ikke længere den samme indflydelse, da forslaget ikke vender tilbage til den. Parlamentet og Rådet er til gengæld kun pålagt få og overskuelige begrænsninger for at kunne ændre Kommissionens forslag. For det andet er Parlamentet skænket en ubetinget veto, da det i sidste ende har mulighed for at forkaste Rådets afslutningsvise forslag til fordel for *status quo*. For det tredje, hvilket muligvis er den mest markante ændring, har

Rådet fået en effektiv magt til at fastsætte dagsordenen, da Parlamentet ubetinget enten må acceptere eller forkaste Rådets sidste forslag (Garrett, 1995: 295).

Da Rådet har mulighed for at stadfæste sin fælles holdning fra førstebehandling, behøver det ikke nødvendigvis at investere betydelig energi i mæglingen med Parlamentet. Samtidig må Rådet på et integrationskontinuum antages at være bevidst om, at Parlamentet foretrækker en beslutning frem for ingen. Det understøttes af udfaldet af de første 16 fælles tekster. Kun 31 pct. var rene fælles tekster, mens 46 pct. i effekt svarede til Rådets fælles holdning. Kun 23 pct. var tæt på Parlamentets ændringsforslag fra andenbehandling, hvilket indikerer Rådets overlegenhed i forligsudvalget i forhold til Parlamentet under den fælles beslutningsprocedure I (Hix, 1999: 95).

Ved fremkomsten af *den fælles beslutningsprocedure II* blev proceduren udvidet til at omfatte flere områder – helt præcist en udvidelse fra 15 til 38 områder (Shackleton, 2000: 326). Desuden blev de to sidste stadier af den ovenfor beskrevne proces fjernet. Rådet har på den måde ikke længere mulighed for at stille et alt-eller-intet forslag til Parlamentet, hvis mæglingen ikke lykkes. Den fælles beslutningsprocedure II slutter efter mæglingen mellem parterne. Det medfører en nedgang i Rådets beføjelser og en styrkelse af Parlamentets position i forhold til den fælles beslutningsprocedure I. Der opstår dermed et lige stort pres på Rådet som på Parlamentet, hvilket kræver et tættere samarbejde mellem institutionerne. Samtidig bliver det understreget, at forligsudvalgene skal tages seriøst. Forligsudvalgene skal dog ikke opfattes som en nødvendighed under de fælles beslutningsprocedurer. De skal nærmere anses som en sidste udvej, hvis der på tidligere stadier i processen ikke er opnået tilslutning til en beslutning. Ingen af institutionerne har politisk råd til at være involveret i konstante mæglingssamtaler. I perioden fra Maastricht- til Amsterdam-traktaten blev 60 pct. af forslagene vedtaget, inden de nåede til forligsudvalgsstadiet, hvilket indikerer, at det ikke foretrækkes at ende på det stadie. På den anden side kaster *muligheden* for, at beslutningsprocessen ender i forligsudvalget, skygger over hele processen og påvirker aktørernes adfærd i tidligere stadier (Shackleton, 2000: 330). Man bliver nødt til at tage højde for, hvilken position man vil indtage, og hvilke indvilligelser man vil kunne opnå, hvis forligsudvalget bliver en realitet.

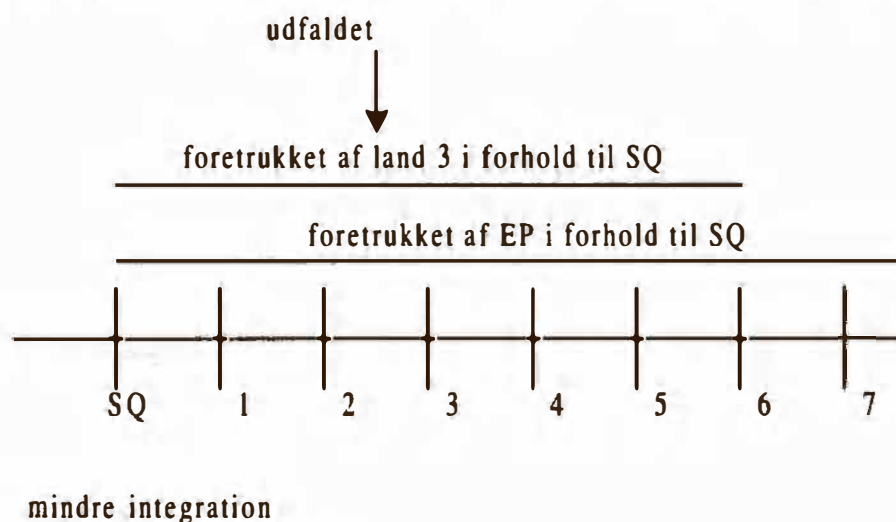
Integrationskonsekvenserne

Set ud fra Tsebelis og Garretts optik får de fælles beslutningsprocedurer konsekvenser for integrationsforløbet. Under den fælles beslutningsprocedure I er der som nævnt kun to relevante aktører – Rådet og Parlamentet. Hvis man går ud fra denne procedure, er Rådet dagsordenssætter og bestemmer derfor integrationsforløbet og -hastigheden. Konsekvensen bliver, at der sker en opbremsning i integrationshastigheden i forhold til samarbejdsproceduren.

Under den fælles beslutningsprocedure I er land 3 strategisk, da Rådet er underlagt kvalificeret flertal, og det er samtidig ubetinget dagsordenssætter. Land 3 foretrækker forslag inden for intervallet mellem *status quo* og land 6's idealpunkt. Ethvert forslag inden for dette interval vil blive accepteret af Parlamentet, men land 3 behøver ikke at acceptere et hvilket som helst forslag, der ikke er sammen-

faldende med dets eget idealpunkt. Land 3 vil naturligvis forsøge at optimere sin nytte og vil derfor stille et forslag svarende til dets idealpunkt. Man kan derfor forvente, at udfaldet af beslutningsprocessen bliver en implementering af land 3's idealpunkt. Det har således konsekvenser for integrationen, at man tillægger Rådet kompetencen til at fastsætte dagsordenen. I absolutte termer mindskes integrationsudfaldet fra land 4's idealpunkt til land 3's idealpunkt, når man går fra samarbejdsproceduren til den fælles beslutningsprocedure I.

Figur 6. Den fælles beslutningsprocedure I set ud fra en spatial integrationsmodel



Kilde: Garrett (1995: 303).

Ved ikrafttrædelsen af den fælles beslutningsprocedure II bliver forligsudvalget det endelige niveau, hvilket betyder, at det er sværere at komme med konkrete forudsigelser om udfaldet. Da udfaldet er valgt af Parlamentet og Rådet i fællesskab, vil det ligge et sted mellem Rådets fælles holdning fra førstebehandling og Parlamentets idealpunkt (Hix, 1999: 92). Det konkrete udfald afhænger af aktørenes relative forhandlingskraft i forligsudvalget. Shackleton argumenterer således for, at udfaldet er *issue*-specifikt, hvilket vil sige, at nogle forslag leder til mere indflydelse fra Parlamentets side end andre. Han opdeler forslagene i to kategorier: de fordelingsmæssige og de regulerende. Førstnævnte er programmer, mens sidstnævnte er regler. I forhold til forslag med fordelingsmæssige konsekvenser afhænger Parlamentets indflydelse af Rådets legitimitetsniveau. Jo mindre legitimeret en EU-aktivitet er for Rådet, jo mindre mulighed har Parlamentet for at have indflydelse. Når man ser på de regulerende *policies*, afhænger Parlamentets indflydelse af koncentrationsgraden af de omkostninger, der er forbundet med dets position. Det vil sige, at jo mindre koncentreret disse omkostninger er, jo lettere kan Parlamentet gøre sin indflydelse gældende (Shackleton, 2000: 337).

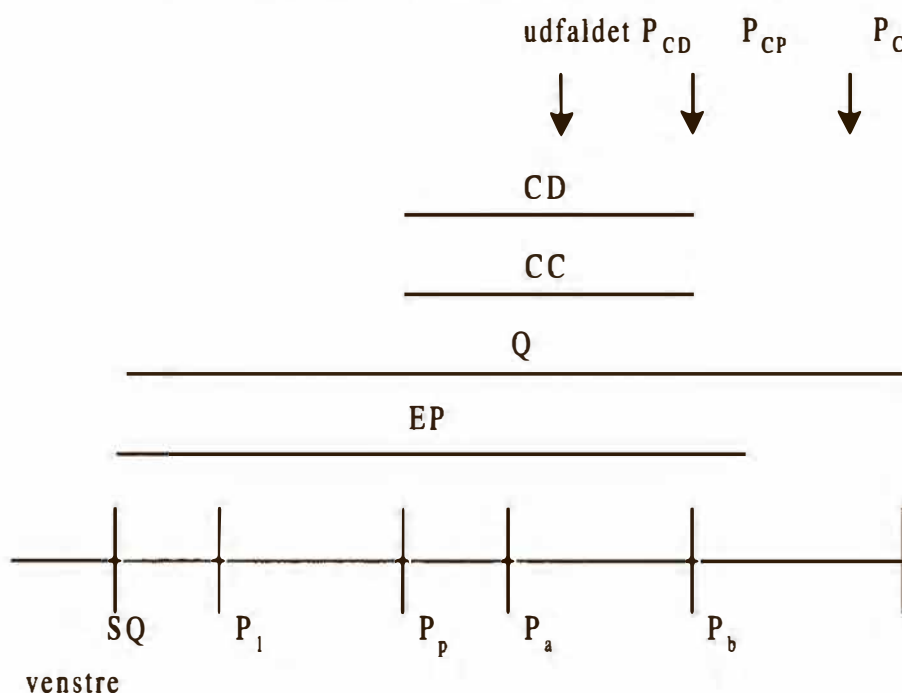
En spatial analyse, som den der er gennemført her, leder frem til en forudsigelse af en reduceret integrationskapacitet under den fælles beslutningsprocedure I som følge af Rådets overlegenhed som dagsordenssætter. Derimod er det straks vanskeligere at forudsige noget om konsekvenserne af den fælles beslutningsprocedure II. Det afhænger af aktørenes respektive forhandlingskraft i forligsudvalget

og ifølge Shackleton også af, om forslaget har regulerende eller fordelingsmæssig karakter.

Ideologikonsekvenserne

Under den fælles beslutningsprocedure I går man som tidligere nævnt tilbage til Rådets fælles holdning, hvis forligsudvalgets forhandlinger bryder sammen. Den fælles tekst kan dermed vedtages, hvis et kvalificeret flertal i Rådet samt et flertal i Parlamentet foretrækker det frem for *status quo*. Figur 7 illustrerer den fælles beslutningsprocedure I ud fra et ideologikontinuum.

Figur 7. Den fælles beslutningsprocedure I set ud fra en spatial ideologimodel



Kilde: Crombez (1997: 105).

På figur 7 udgør linjen Q land a's præferencer i forhold til *status quo*. Linjen EP viser det rum, inden for hvilket Parlamentet foretrækker et forslag frem for *status quo*. Det er naturligvis muligt, at et forslag, der foretrækkes frem for *status quo* og frem for et andet forslag af et kvalificeret flertal i Rådet og et flertal i Parlamentet, kan vedtages i tidligere trin i beslutningsprocessen. I forligsudvalget kan Parlamentet med succes foreslå en fælles tekst, hvis den foretrækkes frem for Rådets fælles holdning. Figuren viser, at Parlamentet med succes kan foreslå fælles tekster, hvis Rådets fælles holdning ligger til venstre for Parlamentets idealpunkt eller til højre for land b. Er den fælles holdning derimod placeret mellem Parlamentets idealpunkt og land a, vil land a trække Rådet mod højre, mens Parlamentet vil trække mod venstre. Den samme tankegang er gældende for placeringer mellem land a og land b, eftersom Rådet ikke kan mønstre et kvalificeret flertal for en ændring. Således viser linjen CC det rum, inden for hvilket der ikke kan fremkomme vedtagne ændringsforslag i forligsudvalget. Kommissionen vil som konsekvens af den fælles beslutningsprocedure I tænke flere trin frem i beslutningsprocessen og der-

med fremsætte et forslag, der ligger på land b's idealpunkt (P_{cd}), da dette er det forslag, der ligger tættest på Kommissionens idealpunkt og som samtidig støttes af både Rådet og Parlamentet (Crombez, 1997: 104-107). Et sådant udfald viser på samme måde som integrationsdimensionen, at Kommissionen har fået mindre magt end under samarbejdsproceduren. Derimod viser ideologidimensionen, at Parlamentet har fået *mere* magt end under den forrige procedure. Dette understreger vigtigheden af, at Kommissionen og Parlamentets indflydelse på beslutningsprocedurerne ikke bare er betinget af hvilken beslutningsprocedure, der anvendes, men også afhænger af hvilken dimension, der er den mest dominerende. Tages der beslutninger om et meget ideologisk spørgsmål, vil Parlamentet ikke nødvendigvis stemme for ethvert integrerende forslag, men derimod for *status quo* eller en ændring mod mindre integration.

Med hensyn til den fælles beslutningsprocedure II taber Kommissionen endnu mere magt, da man vender tilbage til *status quo* i de situationer, hvor der ikke kommer en fælles tekst ud af forligsudvalgets forhandlinger. Herved sammenlignes den fælles tekst med *status quo* i stedet for med Rådets fælles holdning, som udspringer af et kommissionsforslag. Graden af henholdsvis Rådets og Parlamentets magt afhænger af den konkrete præferencekonfiguration. Opnås en lovvedtagelse, der ligger tættere på Rådets og Parlamentets idealpunkter end det forslag, Kommissionen ville have fremsat under den fælles beslutningsprocedure I, vinder Rådet og Parlamentet magt. Ville Kommissionen omvendt have haft et idealpunkt tættere på Parlamentets end Rådets kvalificerede flertal, vil Parlamentet under den fælles beslutningsprocedure II miste magt (Crombez, 2000: 53-54).

Set over hele perioden har Kommissionen igen tabt betydeligt terræn. Kommissionen er nu kun medvirkende i opstartsfasen af beslutningsprocessen, hvor den stiller forslag, der er udgangspunktet for den resterende beslutningsproces. Vi har derfor i dag en rent formelt svækket Kommission, som har måttet se sin magt blive overtaget af både Rådet og Parlamentet. Parlamentets beføjelser har i samme periode undergået store forandringer, hvad der i høj grad har afspejlet sig i debatten. Parlamentet spillede ingen formel rolle under hverken Luxembourg-forliget eller høringsproceduren. Overgangen fra samarbejdsproceduren til den fælles beslutningsprocedure I ændrede Parlamentets rolle fra at være betinget dagsordenssætter til en position med ubetinget vetoret. Tsebelis og Garrett mener, at dette var en dårlig handel for Parlamentet som beslutningstager. En vetoret kan ikke bruges til at præge processen i samme grad som rollen som betinget dagsordensfastsætter, hvilket medfører, at Parlamentet i mindre grad bliver effektiv som beslutningstager. Det gælder specielt, når Parlamentet har samme præferencestruktur som Kommissionen, som er tilfældet i forhold til integrationsdimensionen. Når man kun i sidste ende kan nedlægge veto i forhold til hvad andre – dvs. Rådet – har besluttet, er muligheden for, at beslutningen vil falde ud til egen fordel, formindsket. Ikke desto mindre fortolker mange dog vetoretten som en kilde til styrkelse af Parlamentet. Tsebelis og Garrett anfører hertil, at Parlamentets opgivelse af muligheden for at øve indflydelse på Rådets dagsorden kan bidrage til en svækkelse af Parlamentets position. Det sker, hvis forligsudvalget ikke kan forhandle sig frem til en fælles tekst. Vetoretten er identisk under begge de fælles beslutningsproce-

durere. Den store forskel er derimod dagsordensfastsættelsen: Under den fælles beslutningsprocedure I kan Rådet influere dagsordenen effektivt, mens Parlamentet blot skal respondere. Under den fælles beslutningsprocedure II er dagsordensmagten fjernet, og Parlamentet og Rådet er blevet ligestillet, hvorfor forligsudvalgene er magtens smeltedigel (Tsebelis og Garrett, 2001: 2, 12).

Konklusion og perspektivering

Formålet med artiklen har været at se på ændringerne i EU's beslutningsprocedurer i forhold til de roller, henholdsvis Kommissionen og Parlamentet spiller på den institutionelle scene. Det har været nødvendigt at anvende en anden teoretisk tilgangsvinkel end den, der hidtil har været dominerende. Selv om spatial teori har været udsat for kritik, har den en lang række analytiske styrker, som opvejer ulemperne ved tilgangen. Konklusionen er for det første, at det er nødvendigt at se på, hvilken beslutningsprocedure der anvendes i den pågældende beslutningsproces. For det andet påvirkes udfaldet af, om det er integrationsdimensionen eller en ideologidimensionen, der har størst vægt i den pågældende sag. Kommissionen og Parlamentet agerer under nogle forudsætninger som alliancepartnere med samme præferencestruktur, mens de i andre tilfælde indbyrdes har et mere rivaliserende forhold, hvilket afhænger af, hvordan aktørerne placerer sig på det ene eller det andet af de to kontinuer.

Parlamentet er den af institutionerne, som har opnået den største udvidelse af sine beføjelser. Parlamentet var både under Luxembourg-forliget og høringsproceduren en betydningsløs aktør i beslutningsprocessen. Derimod kom Parlamentet på banen under samarbejdsproceduren som betinget dagsordenssætter, hvor det reelt havde mulighed for at præge beslutningsprocessen. Overgangen til den fælles beslutningsprocedure I kan dog i første omgang ud fra en integrationsdimension fremstå som en dårlig handel for Parlamentet, da det blot havde vetoret, men ved den fælles beslutningsprocedure II vandt Parlamentet status som medlovgiver i samarbejde med Rådet. Denne udvikling har haft negative konsekvenser for effektiviteten i beslutningerne, mens fordelene har været en styrkelse af det demokratiske indslag i EU's lovgivningsprocedurer. Samtidig er der skabt en mere ligeværdig magtfordeling, som sikrer en form for balance mellem det intergovernmentale og det supranationale element i beslutningsprocessen. På en ideologidimension, dvs. en substantiel dimension, er der af Parlamentets indflydelse gradvis udvidet fra indførelsen af høringsproceduren til den fælles beslutningsprocedure II. I modsætning til hvad der er tilfældet på integrationsdimensionen, dvs. kompetencedimensionen, er Parlamentets magt således også øget ved indførelsen af den fælles beslutningsprocedure I.

Hvad angår Kommissionen, vinder den magt fra Luxembourg-forliget til høringsproceduren, hvor Rådet skal afvise Kommissionens forslag med enstemmighed, mens den kan vedtage det med kvalificeret flertal. Under samarbejdsproceduren mister Kommissionen ikke magt, hvis integrationsdimensionen er dominerende. Parlamentet får mere magt, men da det under integrationsmodellen antages, at Kommissionen henholdsvis Parlamentet har præferencer, der er placeret tæt på hinanden, kan Kommissionen danne en alliance med Parlamentet mod Rådet. An-

vendes samarbejdsproceduren derimod i tilfælde, hvor ideologidimensionen er dominerende, har Kommissionen et mindre spillerum end under høringsproceduren, idet Kommissionens og Parlamentets præferencer antages at være forskellige. Uanset hvilken dimension, der er dominerende, er Kommissionens magt derimod reduceret væsentligt fra samarbejdsproceduren til indførelsen af den fælles beslutningsprocedure II.

Man kan i lyset af analysen af beslutningsprocedurene undre sig over de fortsat stærke spor af Luxembourg-forliget, som præger EU, og som i praksis viser sig ved en udstrakt brug af enstemmighed i Rådet. Trods de nye og formelt mere effektive procedurer er enstemmighed i Rådet fortsat den typiske form for beslutninger. Aktørerne lægger i praksis stor vægt på at træffe beslutninger med enstemmighed. Forklaringen kan være, at man i praksis netop ikke agerer i en *one-shot*-procedure, men derimod i en lang kæde af indbyrdes forbundne forhandlinger og afstemninger. Man satser derfor normalt på, at medaktørerne på andre områder ikke gang på gang gennemtrumfer beslutninger med et kvalificeret flertal, hvis der er mulighed for at opnå en enstemmig beslutning. Der eksisterer således i EU en underliggende konsensuskultur, som ikke alene er begrundet i oplevelsen af EU som et fælles projekt, men som også i høj grad hviler på aktørernes ganske langsigtede strategier. Denne gensidighed er i høj grad rationel, da den skaber fortsat opbakning og legitimitet fra de enkelte landes side.

Det strider mod antagelsen om adskilte forhandlingsspil, da man i en anden forhandling kompenserer dem, der taber ved den enstemmige beslutning. På den måde får de enkelte lande til forskel fra den spatiale model en længere rationalitetshorisont end blot det enkelte forhandlingsspil. Dermed kan man heller ikke altid antage, at integrations- eller ideologiudfaldet kommer til at svare til den spatiale models forudsigelser. Det skal ikke forstås på den måde, at den spatiale model ikke kan komme med forudsigelser om udfaldet, da det kun er tilfældet, hvis de relevante beslutningsprocedurer ikke følges stringent. Det underminerer heller ikke konsekvenserne af ændringerne i beslutningsprocedurerne. Procedurene bruges naturligvis i stor udstrækning og er derfor relevante at afdække. Den blotte tilstedeværelse af muligheden for at anvende disse procedurer stringent har derfor en effekt. De daglige beslutningers vigtighed må på den måde ikke overses, når man beskæftiger sig med EU, da de meget konkret kan vise, hvilken vej EU bevæger sig.

Note

1. Forfatterne takker Jørgen Grønnegård Christensen for nyttige kommentarer.

Litteratur

Crombez, Christopher (1996). "Legislative Procedures in the European Community", *British Journal of Political Science*, Vol. 26, pp. 199-228.

- Crombez, Christopher (1997). "The Co-Decision Procedure in the European Union", *Legislative Studies Quarterly*, XXII, pp. 97-119.
- Crombez, Christopher (2000). "Institutional Reform and Co-Decision in the European Union", *Constitutional Political Economy*, Vol. 11, pp. 41-57.
- Garrett, Geoffrey (1995). "From the Luxembourg Compromise to Codecision: Decision Making in the European Union", *Electoral Studies*, Vol. 14, No. 3, pp. 289-308.
- Golub, Jonathan (1999). "In the Shadow of the Vote? Decision Making In the European Community", *International Organization*, Vol. 53, No. 4, pp. 733-764.
- Hix, Simon (1999). "The Political System of the European Union", New York: St. Martin's Press, Inc.
- Mørup, Lone m.fl. (1997). "Flere grønne fingeraftryk", *NU!*, 60. årgang, pp. 16-18, Danmarks Journalisthøjskole.
- Rittberger, Bernhard (2000). "Impatient Legislators and the New Issue-Dimensions: A Critique of the Garrett-Tsebelis 'Standard Version' of Legislative Politics", *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 4, pp. 554-575.
- Shackleton, Michael (2000). "The Politics of Co-Decision", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 2, pp. 325-342.
- Tsebelis, George (1994). "The Power of the EP as a Conditional Agenda Setter", *The American Political Science Review*, Vol. 88, No. 1, pp. 128-142.
- Tsebelis, George and Geoffrey Garrett (1996). "An Institutional Critique of Intergovernmentalism", *International Organization*, Vol. 50, pp. 269-299.
- Tsebelis, George and Geoffrey Garrett (2001). "Understanding Better the EU Legislative Process", forthcoming in *European Union Politics*, www.polisci.ucla.edu/tsebelis
- Tsebelis, George and Amie Kreppel (1998). "The History of Conditional Agenda-Setting in the European Institutions", *European Journal of Political Research*, Vol. 33, No. 1, pp. 41-71.