

Når EU lovgiver

Samarbejdet i den Europæiske Union er på mange måder forskelligt fra det internationale samarbejde i FN og andre internationale samarbejdsorganer. En afgørende forskel er, at EU's medlemslande har lagt en stor del af deres lovgivning ind i EU-samarbejdet.

Det betyder, at der kan vedtages love i EU, som medlemslande, virksomheder og borgere har pligt til at følge. Hvis de ikke gør det, kan de blive dømt ved en domstol, præcis som det sker, hvis de overtræder hjemlandets love. Det gør EU's samarbejde mere forpligtende end det meste andet internationale samarbejde.

Det er dog ikke på alle områder, at EU-samarbejdet har form af lovgivning. På mange områder er landene ikke parate til at forpligte sig så meget. Lovgivning bruges ikke mindst for at sikre medlemslandenes ønske om at kunne handle på lige vilkår med hinanden på EU's indre marked, hvor EU's borgere kan købe og sælge varer og tjenester om trent som i deres hjemlande.

Erfaringen har dog vist, at det er svært at skabe lige vilkår for samhandel i lande med forskellige regler, interesser og traditioner. Hvad gør man, hvis konkurrenten i et andet land får støtte fra staten? Eller kan sælge sine varer ekstra billigt ved at blæse på forurening eller forbrugernes sikkerhed eller ved at bruge børnearbejde? Den slags konkurrence vil de fleste finde unfair, og det presser politikerne til at lave fælles regler på andre områder som f.eks. miljø, produktsikkerhed, forbrugerrettigheder, konkurrenceregler og ansattes arbejdsforhold.

Netop fordi EU's samarbejde fører til forpligtende love på vigtige livsområder, er det også vigtigt at de bliver diskuteret og vedtaget på en ordentlig måde. Der er især to hensyn, der skal balanceres i forhold til hinanden.

For det første skal lovene vedtages på en måde, som de fleste synes er fair og kan leve med. Også selvom de er uenige i nogle af lovene, og selvom den politiske proces er anderledes end i deres hjemland. Loven skal med andre ord opleves som demokratisk legitim af borgerne.

For det andet er det vigtigt, at lovgivningsprocessen får virkning i praksis. Meningen med loven er at forebygge konflikter mellem forskellige synspunkter og interesser og at undgå kaos og usikkerhed, når loven er uklar på et område.

Demokratisk legitimitet

Der er en række principper og procedurer, der skal gøre EU's love acceptable eller legitime for dem, der er underlagt lovene.

I en demokratisk stat sker den demokratiske legitimering i høj grad ved, at lovene er vedtaget af repræsentanter for vælgerne, der kan skifte dem ud på valgdagen. Det er kun

delvist tilfældet i EU, hvor de folkevalgte medlemmer af Europa-Parlamentet må dele retten til at vedtage love med medlemslandenes regeringer i Ministerrådet. Ministrene er indirekte valgt, og de kan kun afsættes af deres eget hjemland.

EU's lovgivning bygger på de principper, som også gælder i en retsstat. Det betyder bl.a., at loven er lige for alle. Også store, stærke og rige lande kan komme i mindretal, når der f.eks. vedtages love, og de bliver dømt, hvis de ikke overholder lovene. Dette er et opgør med "den stærkestes ret" som ellers ofte gælder i det internationale samarbejde, og det er med til at give lovene legitimitet.

Det er også et vigtigt træk, at der kun kan træffes beslutninger i EU på områder, hvor EU har fået kompetence til det af medlemslandene ("Legalitetsprincippet"). Det er sket i EU's traktater, der fastlægger de grundlæggende rammer for samarbejdet. Traktaterne er et resultat af lange og svære forhandlinger mellem regeringerne. Når de er nået frem til et kompromis, skal traktaten godkendes i hvert enkelt land. Som regel er det medlemslandenes parlamenter, der tager endeligt stilling til, om landet kan leve med det nye.

Når medlemslandenes parlamenter har sagt ja til den nye traktat, har de også sagt ja til, hvilken del af deres lovgivningsarbejde, som kan foregå i EU-samarbejdet. Love i EU bygger altså på den kompetence, som EU har fået overdraget af repræsentanter for vælgerne i medlemslandene.

Der findes samtidig en række fundamentale hensyn, som altid skal respekteres, når man samarbejder i EU-regi. De er med til at skabe balance og oplevelsen af "fair play".

Traktaten fastslår for det første, at der kan ikke vedtages love i EU, som strider imod Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der er også et princip, der forbyder diskrimination af enhver slags. Et tredje princip pålægger EU at lovgive solidarisk, så der tages hensyn til forbrugere, arbejdstagerne og udkantsområder. Der er også et princip, der slår fast, at EU kun skal lovgive, når landene ikke kan gøre det lige så godt, hvilket modvirker centralisering ("subsidiaritetsprincippet").

Traktaten beskriver desuden, hvordan samarbejdet skal foregå i praksis, så alle får den indflydelse, som de har ret til igennem EU's procedurer. Traktaterne fastlægger eksempelvis opgaver og kompetencer for de særlige EU-organer som Europa-Kommissionen, Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Traktaten fastsætter også beslutningsformen. Den er lagt til rette, så brede kompromisser altid er nødvendige. Det sikrer at de fleste bakker de op om det meste af EU's lovgivning.

Lovgivning der virker

Internationalt samarbejde går tit meget langsomt, når det er et krav, at alle skal være enige. Forhandlingerne i FN om at begrænse udledningen af CO2 er et godt eksempel. EU-landene har lagt vægt på, at deres lovgivningsproces skal føre til resultater i praksis.

Det vigtigste redskab er nok muligheden for at stemme om en lov, hvis man ikke kan blive enige inden for en fastsat frist. Truslen om at blive isoleret og stemt ned får normalt parterne til at strække sig langt for at nå et kompromis. Som regel repræsenterer forhandlerne et bagland, der hellere vil have små resultater end slet ingen. Medlemslandene har også interesse i at hjælpe hinanden ved at give indrømmelser - ellers får de måske ikke et flertal for en god lovgivning. Og så er det godt at have venner, der kan hjælpe en anden gang.

Den effektive lovgivningsmaskine har sin pris. Det er ikke længere den enkelte regering, der alene bestemmer hvilke problemer, den vil tage op politisk. Den må forholde sig til det, som andre oplever som problemet. De nødvendige kompromisser presser dem til at opgive synspunkter, som de ikke kan få andre med på. Indimellem bliver de stemt ned på spørgsmål, der er vigtige for dem.

Samtidig er EU's love svære at ændre, når de først er vedtaget med brede flertal. De enkelte lande kan heller ikke vedtage nogle andre love, der strider mod dem, der er vedtaget i EU ("forrangsprincippet"). Hvis medlemslandene bare kunne ombestemme sig, når de havde indgået et kompromis, ville forhandlingsprocessen jo gå i ring.

Institutionerne i EUs lovgivning

Der er især tre EU-institutioner, der spiller en rolle i lovgivningsarbejdet, nemlig Europa-Kommissionen, Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Europa-Kommissionen er en særlig opfindelse i EU, som hverken findes andre steder i det internationale samarbejde

eller i medlemsstaterne. Ministerrådet er det forum, hvor ministre fra medlemslandene træffer fælles beslutninger på deres ansvarsområde. Parlamentet udøver kontrol med de andre, og deltager i lovgivningen og vedtagelsen af EU's budget.



Europa-Parlamentet



Ministerrådet



Europa-Kommissionen

Europa Parlamentet består af folkevalgte politikere fra alle medlemslande, der er valgt for fem år. Det er et stort parlament, der efter Storbritanniens udtræden vil have 705 medlemmer, hvoraf 14 er fra Danmark. Parlamentets størrelse sikrer, at der er plads til mange synspunkter i alle medlemslande, og ikke kun de største partier. Politikerne er samlet i grupper i parlamentet med dem, de er mest enige med, så de kan dele arbejdet og indgå aftaler på vegne et større antal parlamentarikere. Grupperne har medlemmer i parlamentets udvalg, der behandler lovforslag på forskellige områder f.eks. forskning, udenrigspolitik eller arbejdsmarked. Ofte er det i disse udvalg, at der findes et kompromis, der kan samle et flertal i hele Europa-Parlamentet. Udvalget vælger også en talsmand - rapporteuren - der kanforhandle med Ministerrådet og Kommissionen for at få parlamentets synspunkter bedst muligt med.

Ministerrådet (officielt Rådet for den Europæiske Union) repræsenterer medlemsstaternes regeringer, og består af ministre for det område der behandles (f.eks. landbrug eller økonomi). Rådet skal vedtage alle lovforslag ligesom Parlamentet. Lovene forberedes teknisk af embedsmænd, så Rådet kun tager stilling til uenigheder. Til gengæld skal ministre sørge for at have et mandat, så de ved hvad de skal lægge vægt på, og hvad de kan gå med til. I Danmark får ministeren dette mandat i folketingets Europaudvalg.

I Ministerrådet stemmes der på en ganske særlig måde, der skal sørge for at der er bred støtte til forslaget fra flertallet af lande og et stort flertal af borgere. Det er en form for kvalificeret flertal, der også kaldes "det dobbelte flertal". Kravet er, at et flertal af landene skal støtte forslaget, og samtidig at disse lande tilsammen skal repræsentere 65 af borgerne i EU. Kravet om at mere end halvdelen af de 27 medlemslande skal støtte en lov medfører, at de store ikke kan bestemme alt alene. De 15 mindste lande kan altid blokere beslutningen. Det samme kan de fx. 3 største lande med mere end 35 pct. af EU's befolkning.

Europa-Kommissionen: Ministerrådet repræsenterer staterne og Parlamentet repræsenterer politiske strømninger i befolkningerne. Kommissionen skal repræsentere Unionens overordnede mål, blandt andet målet om en stadig tættere integration mellem staterne.

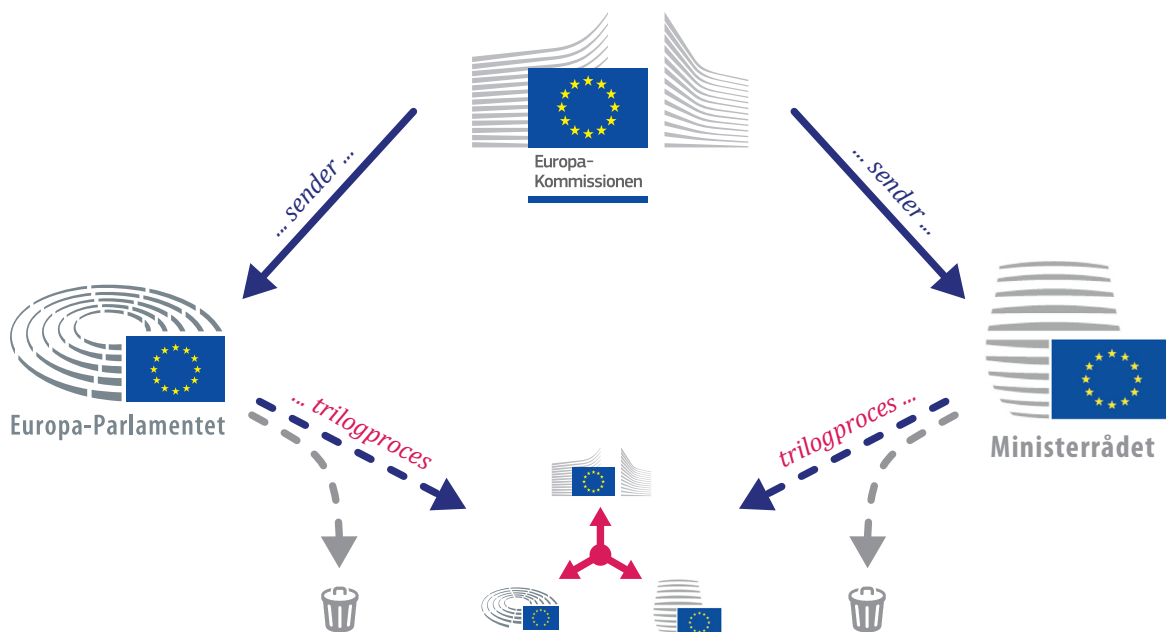
Kommissionens rolle i lovgivningen er især at udforme lovforslag der fremmer disse mål, og som kan gennemføres. Forslagene er tit lavet på opfordring fra andre, f.eks. EU's statsledere, men Kommissionen bestemmer, hvordan lovforslaget skal se ud og sørger for, at det lever op til kravene for god EU-lovgivning. Kommissionen hjælper ofte Ministerråd og Parlamentet frem til enighed om lovens endelige udformning. Når en lov er gennemført, skal Kommissionen holde øje med, at medlemslandene implementerer den, som de har forpligtet sig til. Kommissionen består af en række afdelinger, der beskæftiger sig med hver sit område som f.eks. EU's klimapolitik, budget eller forskning. Der er én kommissær pr. medlemsland, men de skal være uafhængige af hjemlandet.

Sådan foregår lovprocessen

Forslag skal normalt vedtages i både Ministerrådet og Europa-Parlamentet for at blive lov i EU. I Parlamentet skal et almindeligt flertal af de ca 750 folkevalgte parlamentari-

kere stemme for forslaget. I Ministerrådet stemmes der med såkaldt kvalificeret flertal.

Ministerrådet, Europa-Parlamentet, statslederne, 1 mio. borgere eller 4 medlemslande anmoder Europa-Kommissionen om at fremlægge et forslag. Hvis altså ikke Kommissionen gør det på eget initiativ. Kommissionen analyserer sagen med relevante parter og udformer lovforslag, som den ...



Parlamentarikere drøfter sagen i relevante fag-udvalg og med partifæller, bagland m.fl. Er der flertal, vedtager de forslaget, typisk med ændringsforslag som Ministerrådet kan vedtage sammen med forslaget.

I Trilog mellem Europa-Parlament, Ministerråd og Kommission findes ofte et kompromis. Ellers må forslaget genbehandles i Europa-Parlamentet og Ministerrådet inden en tidsfrist.

Ministrene drøfter Kommissionens forslag og Europa-Parlamentets ændringsforslag og hører "baglandet". Enten vedtages hele pakken eller også vedtager Ministerrådet en "Fælles holdning". Så starter en Trilogproces med Europa-Parlamentet og Kommissionen.

Vigtige begreber

Demokratisk legitimitet. En politisk afgørelse som f.eks. en lov er demokratisk legitim, når den anerkendes af dem, der skal følge afgørelsen, fordi den er truffet efter principper om magtfordeling, som der er almindelig enighed om.

Direktiver og forordninger. Der vedtages forskellige typer af love (eller "retsakter") i EU. De mest almindelige er såkaldte **forordninger**, som gælder umiddelbart for alle borgere i medlemslandene og såkaldte **direktiver**, som forpligter medlemslandene til at gennemføre de fælles beslutninger, men giver dem mulighed for selv at bestemme hvordan.

EU's overordnede mål. Traktaten angiver flere overordnede mål for EU: langsigtet økonomisk udvikling med lav inflation og høj beskæftigelse, social og miljømæssig bæredygtighed, respekt for menneskerettigheder, national identitet og de demokratiske styreformer i medlemslandene.

Integration er en proces, hvor landegrænser er en stadig mindre hindring for at handle, flytte, investere og samarbejde. I EU's nyeste **traktat**, Lissabontraktaten, fastslås det, at medlemsstaterne på alle planer arbejder sammen ud fra et princip om stærkere integration og en stadig tættere union ("Principle of stronger integration").

Kvalificeret flertal betyder normalt, at det ikke er nok med f.eks. én enkelt stemmes overvægt for at tage en beslutning. I EU's Ministerråd har det en særlig betyd-

ning: Der skal både være et flertal af lande (mindst 16 ud af 28), der støtter et forslag, og at disse lande tilsammen skal have $\frac{2}{3}$ af den samlede befolkning bag sig. Franske stemmer vejer altså mere end f.eks. Estlands, fordi der er mange flere franskmænd, men de store folkerige lande kan ikke bare bestemme uden de mindre lande.

Legalitet betyder "lovmæssig, det som følger loven". I EU betyder det, at EU's institutioner skal have kompetence for at handle og tage beslutninger, f.eks. om love. Denne kompetence har de fået i EU's **traktater**.

Subsidiaritetsprincippet (som også kaldes nærhedsprincippet) fastslår, at alle politiske og samfundsmæssige spørgsmål skal behandles af de myndigheder, der bedst kan håndtere dem. EU må altså kun tage beslutninger, når det ikke kan gøres lige så godt af regeringer eller regionale og lokale myndigheder. De nationale parlamenter kan protestere, hvis princippet ikke overholdes og forlange at det tages op igen.

Traktater er aftaler mellem stater. Den nuværende traktat hedder Lissabontraktaten. Den blev vedtaget i 2007 og trådte i kraft i 2009. Traktaten kaldes somme tider EU's grundlov, som definerer EU's arbejdsområder og arbejdsformer. Der skal med andre ord være grundlag (eller hjemmel) i traktaten, når EU beslutter noget.

Trilogforhandlinger er et mødeforum, hvor Ministerrådet, Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen mødes for at forhandle og aftale kompromisløsninger.

Lær mere

En kort og humoristisk video om emnet fra Folketingets EU findes her:
<https://vimeo.com/262171206>

Et alternativ fra Europa Parlamentets findes her:
https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_da

Grundige retsinformation findes her:
http://www.europarl.europa.eu/external/html/legislativeprocedure/default_da.htm

Bøger: Peter Nedergard: *Hvordan fungerer Den Europæiske Union* (Columbus 2013). Hans Branner: *Det politiske Europa*. (Columbus 2012).