

# Indhold

Forord 13

- 1 EU som politisk og retligt system 17**
  - 1.1 Indledning 17**
    - Diskussionen om EU's karakter 22
    - Bogens særlige perspektiver 25
  - 1.2 Om politisk system-tilgangen anvendt på EU 28**
    - Politisk system-tilgangen 29
    - EU som et politisk system 34
  - 1.3 Særligt om forholdet mellem ret og politik i EU 39**
  - 1.4 Om betydningen af begreber og teori i studiet af EU 40**
  - 1.5 Nærmere om bogens disponering 41**
  - 1.6 Konklusioner 42**
  
- 2 EU's historiske udvikling 45**
  - 2.1 Indledning 45**
    - Hvordan studerer man EU historiske udvikling? 45
  - 2.2 Situationen i Europa efter Anden Verdenskrig 47**
  - 2.3 Kul- og Stålfællesskabet 52**
  - 2.4 EF – oprettelse og udvikling 56**
  - 2.5 Eurosclerose og medicinen i form af Fællesakten 62**
  - 2.6 Fra Maastricht til forfatningstraktat 64**
  - 2.7 Konklusioner 72**
  
- 3 Institutionerne i EU-systemet 79**
  - 3.1 Indledning 79**
  - 3.2 Det Europæiske Råd 80**
  - 3.3 Ministerrådet 81**
    - Ministerrådets beføjelser 81
    - Ministerrådets organisering 82
    - Ministerrådet på arbejde 84

<b>3.4</b>	<b>Europa-Kommissionen</b>	85
	Europa-Kommissionens beføjelser	85
	Kommissionens politiske organisering	86
	Kommissions administrative organisering	88
	Kommissionen på arbejde	89
<b>3.5</b>	<b>Europa-Parlamentet</b>	90
	Europa-Parlamentets beføjelser	90
	Europa-Parlamentets organisatoriske sammensætning	91
	Europa-Parlamentet på arbejde	92
<b>3.6</b>	<b>Domstolen</b>	93
	Domstolens beføjelser	93
	Domstolens organisatoriske sammensætning	94
	Domstolen på arbejde	95
<b>3.7</b>	<b>Konklusioner</b>	98
<b>4</b>	<b>Beslutningsprocesser og interessevaretagelse i EU</b>	101
<b>4.1</b>	<b>Indledning</b>	101
	Hvad karakteriserer politikdannelse i EU?	101
<b>4.2</b>	<b>Reguleringsformer</b>	102
<b>4.3</b>	<b>Politikdannelse</b>	106
	<b>Beslutningsprocedurer i EU</b>	107
	Høringsproceduren	107
	Proceduren for samstemmende udtalelse	108
	Den fælles beslutningsprocedure	109
	Ændringer i forbindelse med Lissabontraktaten?	114
<b>4.5</b>	<b>Interessevaretagelse i EU</b>	115
	Adgang og indflydelse	117
<b>4.6</b>	<b>EU-institutionerne og lobbyismen</b>	120
	Lobbyisme i forhold til Europa-Kommissionen	120
	Lobbyisme i Europa-Parlamentet	122
	Lobbyisme i Ministerrådet	123
	Interessevaretagelse ved brug af EF-Domstolen	124
<b>4.7</b>	<b>Hvilke interesser finder vi repræsenteret i Bruxelles?</b>	125
	EU som alternativ kanal for interessevaretagelse	126
<b>4.8</b>	<b>Konklusioner</b>	128

<b>5</b>	<b>EU's politikområder</b>	133
5.1	Indledning	133
5.2	Politikkernes udvikling	134
5.3	Kompetencernes udvikling	137
5.4	Udgiftspolitik	139
	Den Fælles Landbrugspolitik	140
	Regionalpolitik	143
5.5	Miljøpolitik	147
5.6	Konklusioner	151
<b>6</b>	<b>Teorier om europæisk integration og nyere studier af EU</b>	155
6.1	Indledning	155
	Om integrationsbegrebet og teorier om integration	156
6.2	Teorihistorisk faseopdeling af integrationsstudier	158
6.3	Integrationsteoriernes første fase: De klassiske integrationsteorier	161
	Funktionalisme	161
	Føderalisme	162
	Neofunktionalisme	164
	Transnationalisme	168
	Intergovernmentalisme	169
6.4	Integrationsteoriernes anden fase: Liberal intergovernmentalisme og multi-level governance	170
	Liberal Intergovernmentalisme	171
	Multi-level Governance	175
6.5	Om nyere tilgange til studiet af EU	177
	Mangfoldigheden af teorier i EU-studier	178
	Nyinstitutionel teori som tilgang til studiet af EU	181
	»Rational choice«-institutionalismen	182
	Sociologisk institutionalisme	184
	Historisk institutionalisme	186
	Socialkonstruktivisme	190
	Andre teoriområder og tilgange	191
6.6	Samlet oversigt over integrationsteoriernes udvikling	191
6.7	Konklusioner	193

<b>7</b>	<b>Europadomstolen i kontekst</b>	199
7.1	Indledning	199
7.2	To demokratiopfattelser	202
7.3	Domstolens oprettelse	205
7.4	Fællesskabsrettens særlige karakter	206
7.5	Skelsættende doktriner	208
7.6	Fællesskabets traktatretlige basis	212
7.7	Hvordan håndhæves Fællesskabsretten – artikel 226 og artikel 234?	216
7.8	Civile aktører som retsaktivister?	219
7.9	Konklusioner	221
<b>8</b>	<b>Legitimitet og demokrati i EU</b>	225
8.1	Indledning	225
8.2	Om EU's legitimitet og EU's legitimitetskrise i 1990'erne	226
8.3	Debatten om EU's forhold til demokrati og EU's »demokratiske under- skud«	232
	Giandomenico Majone	235
	Andrew Moravcsik	236
	Andreas Føllesdal og Simon Hix	237
	Den bredere debat om samfundsmæssigt demokrati i Europa	239
8.4	EU og sammenstødet med nationale demokratitraditioner	245
8.5	Konklusioner	246
<b>9</b>	<b>EU's politiske økonomi</b>	253
9.1	Indledning	253
9.2	Om økonomisk integration og EU's grundlag i økonomisk liberalisering	255
9.3	Udviklingen af EU's økonomi: liberalisme eller social markedsøkonomi?	258
9.4	Nogle basale forhold vedrørende EU's økonomi	262
	EU i den globale økonomi	262
	Hovedoplysninger om EU-landenes økonomi	264
	EU's budget og egne finanser	264

<b>9.5</b>	<b>Den Økonomiske og Monetære Union</b>	268
	Baggrund og historie	268
	EU's økonomiske styringssystem	271
	Stabilitets- og vækstpacten	273
	Fordele og ulemper ved deltagelse i det europæiske valutasamarbejde	275
<b>9.5</b>	<b>EU's Lissabonstrategi og kampen for konkurrencedygtighed</b>	276
	Delstrategi angående forskningspolitikken	278
	Delstrategi angående uddannelseskoordinering og Bolognamålsætningen	278
	Flexicurity	279
<b>9.6</b>	<b>Konklusioner</b>	279
<b>10</b>	<b>EU som international aktør</b>	283
<b>10.1</b>	<b>Indledning</b>	283
<b>10.2</b>	<b>Nogle begrebsmæssige overvejelser om EU's udenrigspolitik og EU som en international aktør</b>	284
	Hvad mener vi med EU's udenrigspolitik?	284
	Om begrebet »international aktør«	287
<b>10.3</b>	<b>Den historiske udvikling af EU som en international aktør</b>	288
	EU som sikkerheds- og forsvarspolitisk aktør	288
	EU som handelspolitisk aktør	298
	Samlede betragtninger om EU som international aktør	303
<b>10.4</b>	<b>Spændingen mellem EU's udenrigspolitik og national udenrigspolitik</b>	307
<b>10.5</b>	<b>EU's udvidelsespolitik</b>	309
<b>10.6</b>	<b>EU's rolle – og teorier om international politik</b>	311
	Det realistiske perspektiv	311
	Det liberalistisk institutionelle perspektiv	313
	Det socialkonstruktivistiske perspektiv	314
	Samlede betragtninger om EU's rolle i international politik	315
<b>10.7</b>	<b>Konklusioner</b>	315

<b>11</b>	<b>Europæisering</b>	319
11.1	Indledning	319
	Formål	320
11.2	At definere europæisering	322
11.3	Grader af forandring	324
11.4	Europæiseringens tilpasningspres	326
11.5	Hvordan medieres europæisering?	327
11.6	EU's påvirkning af national lovgivning – kvantitativt belyst	334
11.7	Velfærdspolitikens europæisering	337
11.8	Konklusioner	345
<b>12</b>	<b>Implementering</b>	349
12.1	Indledning	349
12.2	Implementering af EU's beslutninger	350
12.3	Overnational implementering – komitologi	351
12.4	Implementeringsstatistikker	353
12.5	Implementeringsteori	356
12.6	EU-systemets håndhævelse af mangelfuld national implementering	361
12.7	Konklusioner	367
<b>13</b>	<b>Danmarks forhold til EU</b>	371
13.1	Indledning	371
13.2	Hovedlinjer i Danmarks forhold til EU	372
	Hovedlinjerne i dansk europapolitik historie	372
	Nogle centrale diskussioner om dansk europapolitik	381
13.3	Den danske EU-beslutningsproces	384
13.4	Dansk europapolitik: holdninger, debatter og valg	388
	Danskernes holdning til EU	388
	Den bredere danske debat om europapolitiske spørgsmål	391
13.5	Konklusioner	397

<b>14</b>	<b>Lissabontraktaten, de danske forbehold og udlændingekrisen 2008</b>	401
14.1	Indledning	401
14.2	Forfatningstraktaten der faldt	402
14.3	Konventet	404
14.4	Forfatningstraktaten som svar på det demokratiske underskud	406
14.5	Charteret om grundlæggende rettigheder	407
14.6	Lissabontraktaten	411
	Lissabontraktaten og Forfatningstraktaten	411
	Den institutionelle balance i Lissabontraktaten	412
14.7	De danske forbehold, Lissabontraktaten og den danske udlændigelov	417
	Debatten om udlændingeloven og Metock-dommen	418
	De danske forbehold og Lissabontraktaten	422
14.8	Konklusioner	425

#### APPENDIKS

1	Hovedoplysninger om EU's medlemslande	429
2	Opsummering af Lissabontraktaten	430

Litteraturliste 441

Register 464

# Forord

Formålet med denne bog er at beskrive og analysere Den Europæiske Union (EU) med særligt henblik på samspillet mellem Unionens politiske og retlige aspekter. Det har hidtil været almindeligt, især naturligvis i politologiske fremstillinger, at nøjes med at fremhæve det europæiske samarbejdes politiske elementer: regeringskonferencerne, institutionerne, medlemslandenes interesser etc. Imidlertid går det i disse år op for flere og flere, at det politiske aspekt af EU er yderst vanskeligt at forstå og forklare, uden at EU's retlige grundlag og udvikling inddrages. Samtidig bliver mange juridiske fremstillinger af EU også problematiske, fordi de ikke indfanger det dynamiske samspil, der er i EU mellem f.eks. EF-Domstolen, EU-institutionerne og medlemslandene. Denne bog søger at bidrage til at bygge bro mellem det juridiske og det politiske i studiet af EU og europæiseringen af medlemslandene. Formålet er samtidig at bruge studiet af EU til at introducere og illustrere centrale samfundsvidenskabelige teorier og debatter både knyttet til studiet af international politik, politisk teori, herunder demokratiteori, og national og international forvaltning. Vi har kaldt bogen *Europa i forandring*, fordi den angår forandringer i Europa i det hele taget, både det Europa, som vi har fået efter EU's seneste udvidelser, og det Europa, der er forandret gennem stadig dybere europæiseringsprocesser.

En væsentlig del af formålet med den følgende fremstilling er således at belyse EU's karakter som et særegent politisk og retligt system, hovedlinjer i EU's historiske udvikling og EU's væsentligste funktionsmåder. Fokus er her på, hvordan EU's retlige og politiske grundlag altid har spillet sammen. Desuden belyser vi EU's rolle som international aktør. Bogen inddrager også væsentlige sider af EU's politiske økonomi. Denne synsvinkel tjener til at belyse, at EU i meget høj grad har en socio-økonomisk dimension. Derimod er der ikke her tale om nogen dybtgående analyse af EU's økonomiske udvikling. Angående samspillet mel-

lem EU og medlemsstaterne er formålet især at beskrive og analysere fænomenet »europæisering«: hvordan udviklingen på det europæiske niveau i stadig stigende grad indvirker på den nationale politik og er med til at forme nationale udviklinger både i EU's medlemsstater og i stater uden for EU. Derimod går vi ikke i ret høj grad ind på forholdene inden for de enkelte medlemsstater og behandler heller ikke de enkelte medlemsstaters EU-politik, uanset dette perspektivs væsentlighed. Vi gør dog noget ud af Danmarks komplicerede forhold til EU.

Der er ingen tvivl om, at EU er blevet en væsentlig del af dansk politik, danske retsforhold og dansk administration. Debatterne i sommeren 2008 om Lissabontraktaten, de danske EU-forbehold og den danske udlændingelovs sammenstød med EU-reglerne bærer klart vidnesbyrd om dette. Frem for alt har debatten i sommeren 2008 været med til at understrege bogens helt centrale pointe: at der stort set ikke er noget dansk politikområde, der ikke er påvirket af EU. Danmark er allerede i dag gennemeuropæiseret, og EU's udvikling i de kommende år vil være bestemmende for det danske samfunds fremtidige vilkår. Det er derfor væsentligt – uanset hvordan man forholder sig politisk til EU – at have en grundig forståelse af EU og de modsætninger og dynamikker, der præger EU's indre liv og udvikling. Bogen søger at bidrage til en sådan grundigere forståelse. Samtidig må vi fremhæve, at bogens formål ikke er at fremme nogen bestemt holdning til EU. Vort primære håb er, at den vil være med til at gøre holdninger til EU mere kvalificerede.

En anden del af bogens formål er som nævnt at bruge studiet af EU til at introducere en række af de analytiske begreber og teoretiske debatter, der er centrale inden for nutidig samfundsvidenskab – især politologien. Der er meget opbrud i samfundsvidenskabelige teorier, både metodemæssigt og i relation til selve forskningsgenstanden, hvor man i langt højere grad end tidligere må se på processer knyttet til globalisering og transnationalisering. Studiet af EU hører til i dette opbrud. Debatterne om, hvordan man skal forstå EU, udgør både generelt og konkret væsentlige udfordringer for studiet af nutidige samfundsforhold. EU er et centralt og illustrativt tema inden for en række af deldisciplinerne i studiet af politik, som vi jo enten kalder statskundskab eller politologi. EU er også væsentlig i forståelsen af sammenhænge mellem politik, ret, økonomi, kultur mv. EU illustrerer på en række områder

centrale emner i politisk teori, bl.a. vanskelighederne ved at forstå, hvordan man kan udvikle politisk autoritet »ud over nationalstaten«, betydningen af nye former for styring (»governance«), problemerne eller udfordringerne ved, at EU konstituerer en retliggjort virkelighed, også i form af transnational retliggørelse, og betydningen af demokratisk legitimitet. Et formål med bogen er således at introducere centrale debatter fra politologiens deldiscipliner og at vise, hvorledes studiet af EU kaster nyt lys over disse. Hvis man er optaget af de fremtidige udviklingsmuligheder for vore politiske, retlige, økonomiske og sociale forhold, er det centralt at være informeret om de forskellige tolkninger og perspektiver. Det er centralt at kunne anvende politologiens begrebmæssige og teoretiske redskaber, også i forhold til den nye virkelighed, som vi enten er på vej ind i eller allerede befinder os i, og det er centralt at gøre det i samspil med andre samfundsvidenskaber.

Bogen henvender sig især til personer, der ønsker en grundig indføring i EU i en studiemæssig og videnskabelig sammenhæng. Mere konkret er det tanken, at bogen skal kunne anvendes i grunduddannelsen på akademiske uddannelser, der beskæftiger sig med EU. Samtidig er sigtet, at bogen skal kunne læses bredt af alle, der er interesseret i at få større viden om samspillet mellem ret og politik i EU og EU's historie, politikker og institutioner, og som også gerne vil have en bedre begrebmæssig forståelse af de komplekse fænomener, der er forbundet med EU. Bogen henvender sig således også til personer, der søger at komme ud over den daglige politik og pressede debats forsimplinger, og som desuden er interesseret i at følge med i centrale diskussioner i studiet af europæisk politik.

Vi må som forfattere erkende, at det er kompliceret at beskrive og analysere EU. En væsentlig grund til dette er, at der fortsat – også blandt eksperter – hersker stor uenighed om, hvordan EU skal forstås. Det europæiske samarbejde er et »moving target«, som man populært formulerer det, og der er mange forskellige vurderinger af, hvad der er EU's væsentligste træk og udviklingstendenser. Desuden er EU-systemet stort og detaljeret. Medregner man yderligere effekterne af EU-polikkerne på medlemslandene, kan det forekomme at være en næsten umenneskelig opgave at få alle dimensioner og detaljer med. Når vi alligevel har kastet os ud i at skrive denne bog, skyldes det især, at der efter vores vurdering er et

påtrængende behov for en nogenlunde dybtgående grundbog på dansk om EU. Vi håber, at vi fremover i kommende nye udgaver vil kunne forbedre teksten, og vi vil naturligvis være interesserede i at blive gjort opmærksom på, hvor dette med fordel kan ske.

I bogens tilblivelse har hvert kapitel haft en hovedforfatter. Men da vi både har kommenteret hinandens tekster grundigt og skrevet på tværs af kapitlerne, har vi valgt at stå som fælles forfattere til den samlede bog. Naturligvis er vi ikke enige i alle tolkninger og vurderinger, og nogle steder har vi måttet finde kompromiser mellem forskellige synspunkter. Samtidig er vi dog så enige om de overordnede synsvinkler på EU, at vi har valgt at skrive sammen og dermed også tage et fælles ansvar for den samlede tekst. Bogen er færdigredigeret i juni 2008, umiddelbart efter den irske folkeafstemning om Lissabontraktaten med enkelte senere tilføjelser. Det irske nej har naturligvis bevirket, at vi – endnu en gang – har måttet skrive om EU i en situation, hvor grundlæggende forhold angående fremtiden er uafklarede.

Vi retter en særlig tak til Steffen Møller, Rikke Nørgaard og Mads Fleckner, der som studenter har ydet meget værdifuld hjælp til færdiggørelsen af bogen. En helt særlig tak går til ph.d.-studerende Mads Dagnis Jensen, der oprindeligt opfordrede os til at skrive bogen, og som har været med hele vejen både med udkast til kapitler og kritiske kommentarer til færdigskrevne afsnit. Desuden takker vi Hans Reitzels Forlag for bistand og entusiasme i forbindelse med udgivelsen.