

NOTAT

9. september 2019

POLITISK KARRIERE AFGØRENDE FOR EN MODERNE KOMMISSÆR

Kontakt:

Seniorforsker, Maja Kluger Dionigi

+45 30 59 55 87

mkr@thinkeuropa.dk

RESUME Den nyvalgte tyske kommissionsformand Ursula von der Leyen kan inden for kort tid præsentere sit forslag til fordelingen af posterne i sin kommende Kommission. Von der Leyen ser ud til næsten at kunne indfri sit ønske om kønsbalance i kommissærkollegiet. Det vil være historisk, da kommissionssammensætningen hidtil har været stærkt mandsdomineret. Indtil 1989 var der ingen kvinder blandt kommissærerne, og i den nuværende Juncker-kommission er kun 9 ud af 28 kommissærer kvinder.

Selv om landene efterhånden har meldt deres kandidater ind, er kommissærkabalen lagt fra løst endnu. Først skal von der Leyen melde ud mht. ressortområder, ligesom hun skal godkende landenes kandidater. Og herefter skal det nyvalgte Europa-Parlament "grille" kandidaterne inden de – hvis alt går vel – giver grønt lys for den nye Kommission. Det er ikke usædvanligt at en eller flere kandidater vil blive udskiftet undervejs i denne proces.

Ser man på sammensætningen af de seneste kommissioner, er valget af kommissærer blevet mere politisk gennem årene – både når det gælder, hvem der bliver valgt til posten og mht. Europa-Parlamentets demokratiske kontrol af kommissærerne. Tidligere kom en større andel af kommissærerne fra stillinger som højtstående embedsmænd i deres nationale statsadministrationer. Men politisk kapital i form af erfaring fra national politik er blevet vigtigere end en embedsmandskarriere, og ministererfaring bliver mere og mere almindeligt i Kommissionen.

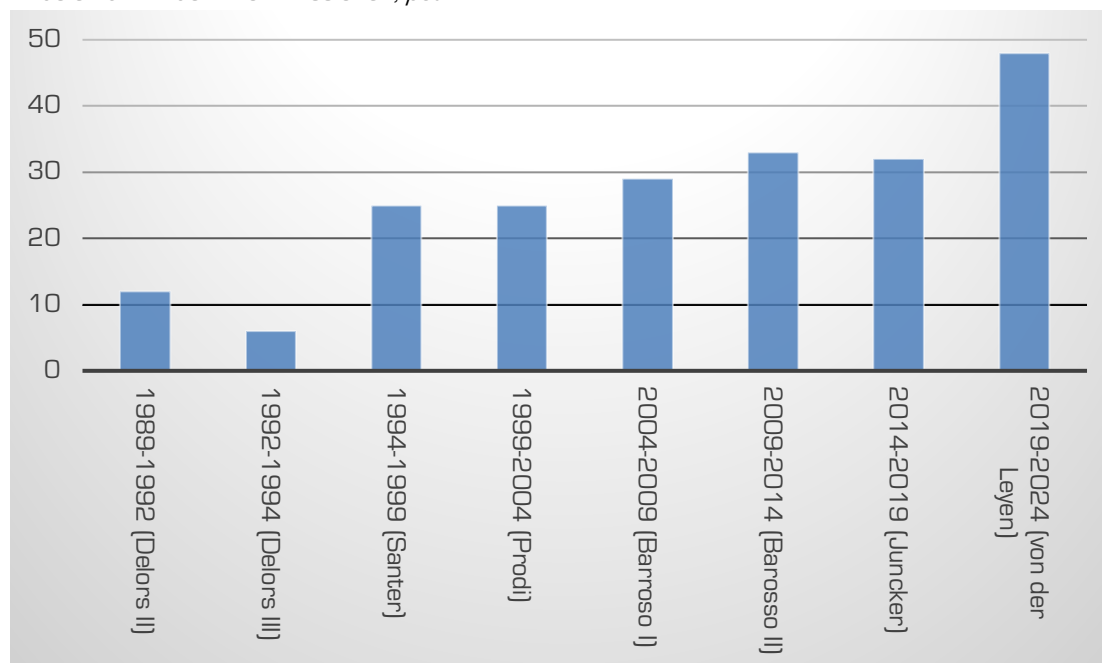
HOVEDKONKLUSIONER:

- Kommissærernes profil er i dag mindre teknokratisk og mere politisk end tidligere. 74 pct. af de nominerede kommissærer har en fortid som minister, mens 70 pct. har været medlem af deres nationale parlament.
- 85 pct. af kandidaterne er fra det samme parti som den regering, der nominerede dem. Regeringerne vælger typisk en kandidat, der har gjort sig særlig positivt bemærket over for partiledelsen og har vist sit værd gennem sit parlamentariske arbejde.
- Den demokratiske kontrol med Kommissionen er blevet skærpet, fordi Parlamentet har fået større indflydelse på valget af kommissærer og kontrol med deres daglige arbejde. Det øger Kommissionens demokratiske legitimitet, da de folkevalgte får bedre mulighed for at kontrollere den udøvende magt, som Kommissionen repræsenterer i EU.
- Kommissærernes arbejde er i stigende grad påvirket af værdier som politisk lydhørhed og ansvarlighed over for de folkevalgte.
- Kommissærerne var tidligere udelukkende underlagt kollektiv ansvarlighed, hvilket fungerede som et skjold mod anklager om partiskhed. Men siden formanden i 2005 fik mulighed for at afskedige enkelte kommissærer, er kommissærerne nu også individuelt ansvarlige. Det betyder, at Parlamentet kan lægge pres på formanden for Kommissionen for at få afskediget enkelte kommissærer.

Der er ingen formelle kriterier for, hvilken kvalifikation man skal have som EU-kommissær. To faktorer har dog indtil nu været stabile gennem årene: Kommissærerne er højtuddannede og hovedsagligt mænd. Indtil 1989 bestod Kommissionen kun af mænd. Selvom antallet af kvinder er steget gennem årene, er fordelingen stadig ulige, og kun 9 ud af 28 kommissærer i den nuværende Juncker-Kommission er kvinder. Dette vil dog ændre sig markant med den nye Kommissionen (2019-2024) under von der Leyen, hvor 13 ud af 27 af de nominerede kommissærer er kvinder.

Figur 1: Udsigt til historisk mange kvinder i von der Leyens Kommission

Andelen af kvinder i Kommissionen, pct.

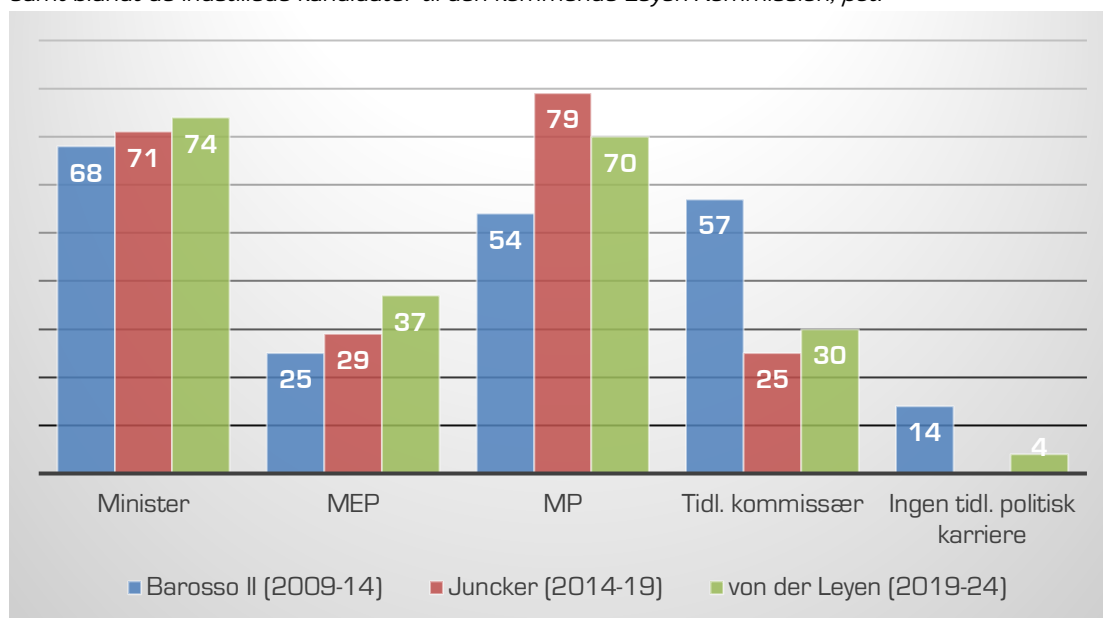


Note: Opgjort ved Kommissionen begyndelse. Leyen-Kommissionen baseret på de kandidater, som landene har meldt ind. **Kilde:** Tænk tanken EUROPA.

Kommissærprofilen har ændret sig gennem årene. Kort sagt er holdet af kommissærer blevet mindre teknokratisk og mere politisk. Det skyldes, at næsten alle i dag har haft en politikerkarriere forud for deres kommissærpost. Tidligere kom en større andel af kommissærerne fra stillinger som højtstående embedsmænd i deres nationale statsadministrationer. Men politisk kapital i form af erfaring fra national politik er blevet vigtigere end en embedsmandskarriere. Ministererfaring kommer kommissærerne til gode i deres daglige arbejde i Europa-Kommissionen, hvor de skal stå i spidsen for et af EU's direktorater og giver førstehåndserfaring fra Rådet. Det giver dem en bedre ballast og politisk professionalisme i Europa-Kommissionen.

Figur 2: Flere kommissærer har politisk karriere i bagagen

Kommissærernes tidligere politiske poster under Barosso II (2010-2014), Juncker (2014-2019) samt blandt de indstillede kandidater til den kommende Leyen-Kommission, pct.



Note: 27 lande har meddelt deres kommissærkandidater. Storbritannien indstiller på grund af Brexit ikke en kommissær. **Kilde:** Tænk tanken EUROPA.

71 pct. af kommissærerne i den nuværende Juncker-kommission har haft en ministerpost forud for deres EU-kommissærpost, mens 79 pct. har været medlem af deres nationale parlament. Indtil 1985 havde cirka 43 pct. af kommissærerne en ministerbaggrund, mens det i perioden fra 1985 til 2004 lå stabilt omkring 64 pct.¹ Ministererfaring er blevet en vigtig faktor for at blive udpeget som kommissær. Tidligere kommissærposter har også stor betydning. Vejen til den første kommissærpost begynder dog oftest i et nationalt parlament. Politisk uerfarne kandidater hører til sjældenhederne, når landene skal udpege deres kommissærer. Den politiske erfaring synes i højere og højere grad at være et afgørende krav til en kommissærkandidat.

På nuværende tidspunkt har 27 af EU's 28 medlemslande (inkl. Leyen selv fra Tyskland) indstillet deres kandidater til Kommissionen. Storbritannien har på grund af Brexit valgt ikke at indstille en kommissær. Rumænien har indstillet to kandidater (Dan Nica og Rovana Plumb) og lader det være op til Ursula von der Leyen at vælge. Blandt de nuværende indstillede kommissærer fra 27 lande har 74 pct. en baggrund som minister og 70 pct. medlem af deres nationale parlament.

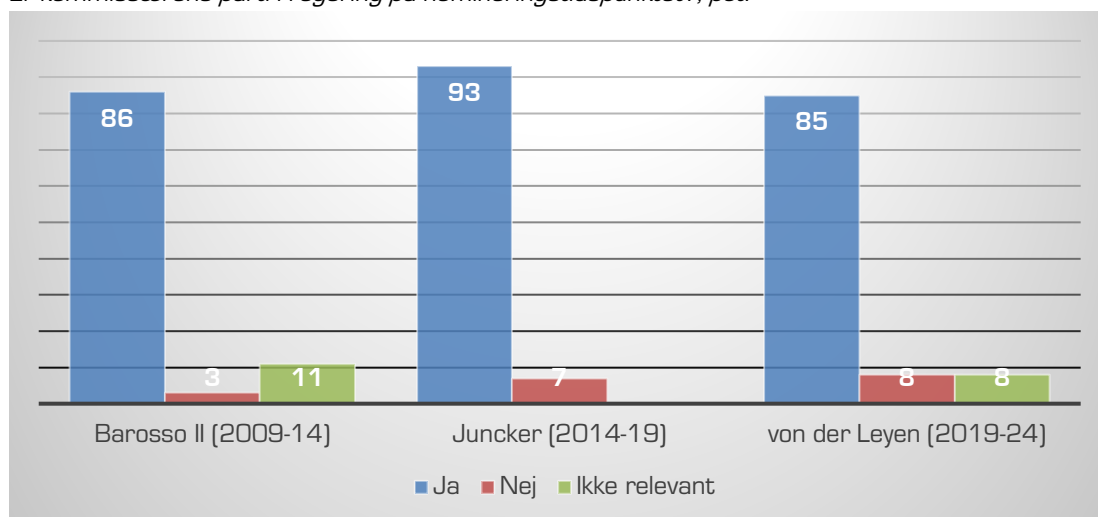
¹ Wonka, Arndt (2007) "Technocratic and independent? The appointment of European Commissioners and its policy implications", *Journal of European Public Policy*, 14(2): 169-189.

Politisk farve er afgørende

Politisk erfaring som minister eller en plads i det nationale parlament er ikke det eneste, der betyder noget for regeringernes valg af kommissærer. Politisk farve vejer også tungt, når kommissærernes skal vælges – og den skal helst være den samme som den siddende regerings. Figur 2 viser, at 93 pct. af de nuværende kommissærer og 85 pct. af de indstillede kandidater kommer fra et parti, som sidder på den nationale regeringsmagt.

Figur 3: Kommissærene kommer fra nationale regeringspartier

Er kommissærens parti i regering på nomineringstidspunktet?, pct.



Kilde: Tænk tanken EUROPA.

Kommissionens top er blevet mere partipolitisk efter 2004, fordi de store medlemslandene (Frankrig, Italien, Spanien, Storbritannien og Tyskland) efter Nice-traktaten og udvidelserne i 2004 kun har haft én kommissionær at udnævne. Derfor afspejler kommissionskollegiet i højere grad det politiske regeringslandskab i EU, end tilfældet var før 2002. Den højredrejning, der skete i mange EU-medlemslande i slutningen af 00'erne, har resulteret i, at flertallet af de nuværende kommissærer kommer fra centrum-højre-partier, netop fordi regeringerne vælger en kommissær af samme partifarve. 15 ud af de 27 indstillede kommissærer til von der Leyens Kommission kommer fra centrum-højre partier, 10 fra socialdemokratiske partier, 1 fra et grønt parti (Lithauen) og 1 uden tilhørsforhold (Slovenien).

Politisk kapital og partifarve går hånd i hånd, når de enkelte regeringer indstiller deres kommissær. Ofte er flere kandidater i spil på hjemmefronten, inden den endelige kandidat udvælges. I Danmark sørger statsministeren traditionelt for, at udnævnelsen af den danske kommissær ikke går mod holdningen hos flertallet i Folketinget. Politisk synlighed og tidligere politiske præstationer spiller ind i

vurderingen af, hvem der i sidste ende bliver kommissærkandidat. Erfarne politikere, der har gjort sig positivt bemærket og er synlige for regeringens partiledelse, har de bedste chancer for at blive indstillet som kommissærkandidat.

Tidligere ministererfaring giver regeringerne omfattende information om kandidaternes kompetencer og evne til at lede et ministerium, deres politiske evner samt deres evner til at indgå i et sammenspil med andre ministre i regeringen. Alle disse faktorer giver et praj om, hvorvidt en person har evnerne til som kommissær at lede et generaldirektorat i Kommissionen, og hvordan de vil indgå i samspillet med de andre kommissærer, når de skal træffe beslutninger.

Over halvdelen af de indstillede kommissærer til Leyens Kommission kommer fra tidligere stillinger som medlemmer af deres nationale parlament. Her har de konstant skullet udtrykke deres politiske holdninger i debatter, udvalgs- og partidiskussioner. Desuden har partiledelsen haft mulighed for at observere, hvordan de har ageret i kontroversielle sager og set, hvor partiloyale de har været i tilspidsede situationer. En partisoldat fra et af regeringspartierne, der samtidig har erfaring fra sit nationale parlament, står derfor stærkt i spillet om at blive indstillet som kommissionskandidat.

Selvom kommissærerne er sat i verden for at varetage de europæiske – og ikke deres nationale – interesser, så er kontakten hjemover ofte omfattende. Mange kommissærer ender i store politiske poster i deres hjemland efter deres kommissionsmandat. For 20 år siden var kommissærposten for flertallet af kommissærerne den sidste højtstående post, de fik tildelt inden pensionsalderen. De forventede ikke, at de skulle vende tilbage til national politik, efter deres kommissionsmandat udløb. Men kommissærerne er gennem tiden blevet yngre, når de får deres første kommissærposter, og de ender ofte i en ministerpost i deres hjemland eller som europaparlamentarikere efter deres kommissærstilling.

Kommissionsformanden har fået større indflydelse

Tidligere foregik nomineringen af kandidater ofte som politiske vennetjenester, belønning af loyale partifæller eller for at fjerne afstikkere fra den hjemlige politiske linje. Formanden for Kommissionen havde ikke direkte indflydelse på fordelingen af poster i Kommissionen. Det spil blev afgjort medlemslandene imellem, hvilket til tider udfordrede kollegiets sammenhængskraft. I dag indstiller medlemslandene også i første omgang deres kandidater til kommissærposterne. Men selvom de nationale regeringer stadigvæk har udspillet, er deres indflydelse på selve sammensætningen af Kommissionen alligevel dalet.

Siden 1993 (efter Maastricht- og Amsterdamtraktaterne) har formanden nemlig fået større indflydelse på valget af kommissærer og deres sagsområde. I dag har formanden mulighed for at gøre indsigelser mod medlemslandenes kandidater og bærer ansvaret for at fordele de forskellige politiske porteføljer.

Kommissionskabalene er dog ikke løst, før Europa-Parlamentet vender tommelfingeren op. Såfremt kandidaterne klarer sig igennem første halvleg af kommissionsspillet (formandens opstilling af holdet), fortsætter kampen ind i anden halvleg, hvor Parlamentet kommer på banen. Og mens første halvleg foregår bag lukkede døre mellem formanden for Kommissionen og medlemslandene, udspiller anden halvleg sig for åbne døre.

Til jobsamtale i Europa-Parlamentet

Der venter nu de indstillede kommissærer nogle travle uger, inden de 27 kommissærposter er endelig på plads. Før kommissærerne kan trække i arbejdstøjet, skal de først gennem en høring og godkendes af parlamentarikerne i Europa-Parlamentet. Hvis alt går efter planen, kan den nye Kommission begynde sit arbejde 1. november 2019. Men hvis Europa-Parlamentet er utilfredse med én eller flere af de indstillede kommissærer, kan der sagtens gå længere tid. Nedenfor skitseres, hvordan et problemfrit forløb for Kommissionen kunne se ud. Datoerne er dog endnu ikke på plads. Tidsplanen kan skride, hvis Storbritannien skal indstille en kommissær, og/eller Europa-Parlamentet er utilfredse med en eller flere kandidater.

Figur 4: Ny kommission 1. november – hvis alt går vel

Forventet tidsplan for valget af den nye Europa-Kommission

August 2019	EU's regeringsledere udpeger deres kommissær. Ursula von der Leyen afgør, hvilke portefølje-poster de enkelte kommissærer skal have.
September 2019	Kandidaterne offentliggøres. Kandidaterne skal til høring i Europa-Parlamentet i det relevante fagudvalg.
Medio-ultimo oktober 2019	Europa-Parlamentet godkender (eller afviser) Kommissionen som helhed.
Ultimo oktober 2019	De 27 indstillede kommissærer udnævnes af Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal efter at være blevet godkendt af Europa-Parlamentet.
1. november 2019	Den nye Kommission tiltræder.

Historikken viser, at langt fra alt går glat igennem Parlamentet. Da Kommissionen skulle vælges i 2009, gik der flere måneder, før den trådte til, fordi parlamentarikerne stillede sig på tværs. Dengang trådte Kommissionen først til 10. februar 2010 – det vil sige tre måneder senere end planlagt. Parlamentet sidder derfor med en stor magt, og parlamentarikerne lader de indstillede kommissærer det vide, hvis de ikke føler sig lyttet til. De indstillede kommissærer samt

kommissærformanden skal derfor have læst på lektien, inden de skal i høringer i Parlamentet. Her tester parlamentarikerne deres kvalifikationer og udfritter dem om deres politiske ståsted, holdninger og kompetencer i en proces, som kan vare flere timer. Finder parlamentarikerne en kandidat tvivlsom, kan de true kommissionsformanden med at nedstemme hele holdet af kommissærer, såfremt "uønskede" kandidater ikke udskiftes.

Parlamentet kan formelt kun godkende (eller afvise) Kommissionen som helhed, men de kan alligevel indirekte forhindre bestemte kandidater i at blive godkendt. Dette fik Kommissionens tidligere formand, José Manuel Barroso, at mærke i 2010, da den nuværende Kommission skulle godkendes. Dengang gik det ud over den bulgarske kandidat, Rumiana Jeleva, som José Manuel Barroso måtte udskifte, før Parlamentet ville godkende Kommissionen. Det er dog ikke første gang, at Barroso har måttet udskifte kommissærer. Det skete også i 2004, hvor den italienske og den lettiske kandidat måtte udskiftes efter at have klaret sig dårligt under høringen i Parlamentet. Også Juncker måtte ændre i portfølje-fordelingen blandt kommissæerne, da den slovenske kommissær-kandidat Alenka Bratušek trak sig efter en dårlig høring.

Høringerne fungerer som en slags jobsamtale og giver kommissæerne en forsmag på, hvad de kan forvente af Parlamentet. Det er vigtigt, fordi kommissæerne kommer fra forskellige parlamentariske traditioner og kan have forskellige forståelser af deres rolle som kommissær og deres forhold til Parlamentet. Under høringerne indsamler parlamentarikerne information om kandidaternes holdninger og politiske prioriteringer.

Kandidaterne bliver nødt til at respektere parlamentarikerne og tage hensyn til deres holdninger. I deres daglige arbejde bliver kommissæerne regelmæssigt nødt til at forholde sig til parlamentariskernes mange spørgsmål, ændringsforslag og betænkninger (hvor Parlamentet lægger pres på Kommissionen for at fremsætte konkrete lovforslag). Derudover må Kommissionen jævnligt aflægge rapport til Parlamentet i form af deltagelse i høringer, udvalgsmøder og diskussioner i plenum. Det gælder også på politikområder, hvor Parlamentet ikke er medlovgiver med Rådet, men blot skal konsulteres under høringsproceduren, såsom handelspolitiske aftaler.

Parlamentets uformelle magt

Parlamentets historie byder på institutionelle magtkampe, hvor Parlamentet har kæmpet for at få mere indflydelse på EU's beslutningsprocesser. Parlamentet har ikke været bleg for at bruge sin veto i konkrete sager, når de ikke er blevet lyttet til af de øvrige EU-institutioner. Det viser, at parlamentarikerne er villige til at nedlægge veto på individuelle sager for at statuere et eksempel og blive taget mere seriøst fremover.

Parlamentet har særligt brugt sin egen forretningsorden til at nedfælde regler om, hvordan de skal inddrages i beslutningsprocesserne, samt hvordan Parlamentet fortolker dets kompetencer i traktaten. Selvom Parlamentet ikke formelt kan pådutte de andre EU-institutioner at følge Parlamentets forretningsorden, har det haft stor indflydelse på den praksis og de arbejdsgange, der har udviklet sig mellem EU's institutioner. Og praksis er med tiden blevet til lov. Det vil sige, at Parlamentets egne regler i sin interne forretningsorden senere er blevet indskrevet i traktaterne og dermed blevet juridisk bindende. Drivkraften bag traktatændringer kommer derfor ofte fra Parlamentet og er ikke udelukkende et spil mellem EU's regeringsledere.

Formelt kan medlemmerne af Parlamentet kun godkende eller nedstemme Kommissionen *en masse*, de har ikke på papiret mulighed for at nedstemme individuelle kommissærer. Reelt kan Parlamentet lægge så meget pres på formanden for Kommissionen, hvis de finder, at en kandidat ikke er kvalificeret til jobbet som kommissær. De kan true med at nedlægge veto mod Kommissionen og dermed indirekte tvinge kommissionsformanden til at trække individuelle kandidater tilbage og erstatte dem med andre. Høringerne af de enkelte kommissærer forud for godkendelse af Kommissionen som helhed skete første gang i 1995. Igen en praksis, parlamentarikerne selv havde indført og som endnu ikke er traktatfæstet (kun høringen af formanden for Kommissionen er indskrevet i traktaten).

Kommissionens mandat varer fem år, forudsat den ikke får et mistillidsveto fra Parlamentet. Truslen om at nedlægge veto har givet Parlamentet skarpere tænder. I 2005 blev Kommissionen og Parlamentet enige om, at formanden for Kommissionen kan afskedige individuelle kommissærer, såfremt Parlamentet har mistet tilliden til en eller flere kommissærer. Det blev indskrevet i en rammeaftale mellem Parlamentet og Kommissionen. Det banede vejen for, at Parlamentet kan lægge pres på kommissionsformanden for at afskedige enkelte kommissærer.

Kommissærkollegiet er kollegialt, dvs. underlagt kollektivt ansvarlighed. Alle lovforslag skal derfor i princippet vendes med hver kommissær, så de har mulighed for at give indspark eller gøre indsigelser til nye lovforslag. Kollegialiteten fungerer som et skjold mod anklager om partiskhed. Med formandens mulighed for at kunne afskedige individuelle kommissærer i 2005 er den enkelte kommissær også individuelt ansvarlig, og ledelsen af kollegiet er blevet mere topstyret. Ansvarlighedsstrukturen er derfor blevet mere individualiseret.

Forholdet mellem EU's udøvende magt (Kommissionen) og lovgivende magt (Parlamentet og Rådet) afspejler i højere grad end tidligere den dynamik, der eksisterer mellem nationale parlamenter og regeringer. Dermed er forholdet mellem Kommissionen og Parlamentet ikke kun blevet mere politisk i kraft af, at de folkevalgte har fået større indflydelse på valget af kommissærer. Den parlamentariske aktivisme er også styrket over tid, og forholdet mellem Parlamentet og Kommissionen er blevet mere politiseret.

På mange måder er forholdet mellem Parlamentet og Kommissionen blevet "normaliseret", da det i højere grad afspejler det sammenspil vi ser mellem f.eks. Folketinget og den danske regering. Europa-Parlamentets øgede magt har styrket Kommissionens legitimitet ved at etablere nye mekanismer med fokus på parlamentarisk kontrol.