

EU-retsakters behandlingstid

- hvordan forskelle i regeringspræferencer påvirker behandlingstiden



Billede 1 - Møde i Rådet for den Europæiske Union 5/5-2006. Kilde: Rådet for Den Europæiske Union

Niels Erik Kaaber Rasmussen

Vejleder: Carina Bischoff

August 2009

Institut for Statskundskab

Indholdsfortegnelse

Abstract.....	8
Opbygning af opgaven.....	11
Metodiske overvejelser.....	12
Del I – Vetoaktørteori.....	14
Tidligere studier af behandlingstiden.....	14
Vetoaktørteori og EU.....	17
Præferenceheterogenitet.....	22
EU-udvidelser.....	24
Afstemningsregel.....	24
Kommissionen som aktør.....	26
Europa-Parlamentet som aktør.....	27
Beslutningsprocedurerne.....	28
Høringsproceduren.....	28
Samarbejdsproceduren.....	29
Den fælles beslutningsprocedure.....	31
Samstemmende udtalelse.....	32
Enighed.....	34
Kritik af vetoaktørteori.....	35
Opsummering.....	35
Dataindsamling.....	37
Udvikling i Kommissionens aktivitetsniveau over tid.....	39
Sortering efter sagstype.....	44
Beregning af behandlingstid.....	45
Behandlingstidens fordeling.....	46
Udvikling i behandlingstid over tid.....	48
Sammenhæng mellem behandlingstid og aktivitet i Kommissionen.....	51
Perioden 1980 til 2000.....	55
Behandlingstid efter sagstype.....	58
Behandlingstid efter procedure.....	63
Involvering af Europa-Parlamentet.....	67
Behandlingstid efter afstemningsregel i Rådet.....	69
Inddeling efter policyområde.....	72
Opsummering.....	74
Del III – Regeringspræferencer.....	76
Estimering af regeringspræferencer.....	76
Fremgangsmåde ved beregning af præferenceheterogenitet i Rådet.....	79
Deskriptiv beskrivelse af regeringspræferencer.....	81
Korrelation mellem de forskellige præferencemål.....	83

Opsummering.....	84
Del IV – Sammenhæng mellem regeringspræferencer og behandlingstid.....	85
Sammenhæng mellem præferencer og behandlingstid.....	85
Model forudsætninger.....	86
Kodning af variable.....	87
Parametrisk overlevelsesanalyse.....	88
Cox-regression med tidsafhængige variable.....	92
Valg af kovariate.....	93
Modelopbygning.....	93
Præferencemål for EU-integration.....	99
Sammenligning med parametrisk overlevelsesanalyse.....	101
Præferencemål for handel.....	102
Præferencemål for landbrug.....	104
Præferencemål for indre marked.....	106
Præferencemål for fælles regler.....	107
Samlet model.....	108
Opsummering af resultater.....	109
Konklusion.....	112
Bilagsliste.....	119
Litteraturliste.....	120

Figurliste

Figur 1 - Spatial model med tre vetoaktører i to dimensioner.....	19
Figur 2 - En-dimensional spatial model af vetoaktører i Rådet (EU9).....	23
Figur 3 - Spatial model for kvalificeret flertal i Rådet (EU9) i en dimension.....	25
Figur 4 - Høringsproceduren.....	28
Figur 5 - Samarbejdsproceduren.....	30
Figur 6 - Den fælles beslutningsprocedure (før Amsterdam-traktaten).....	31
Figur 7 - Samstemmende udtalelse.....	33
Figur 8 - Enighed.....	34
Figur 9 - Fordeling af KOM-dokumenter over tid.....	40
Figur 10 - Kommissionens aktivitetsniveau og traktater.....	41
Figur 11 - Kommissionens aktivitetsniveau og udvidelser.....	42
Figur 12 - Kommissionens aktivitetsniveau og kommissionsformænd.....	42
Figur 13 - KOM-dokumenter efter sagstype.....	44
Figur 14 - Histogram over behandlingstiden i dage.....	46
Figur 15 - Histogram over logistisk behandlingstid.....	47
Figur 16 - P-P plot af behandlingstid (ikke log-transformeret).....	48
Figur 17 - P-P plot af den logistisk transformerede behandlingstid.....	48
Figur 18 - Gennemsnitlig logistisk behandlingstid over tid.....	49
Figur 19 - Gennemsnitlig logistisk behandlingstid sammenholdt med traktater og udvidelser.....	50
Figur 20 - Sammenhæng mellem behandlingstid og antal stillede forslag.....	52
Figur 21 - Sammenhæng mellem behandlingstid og antal stillede forslag 1986-2003.....	53
Figur 22 - Gennemsnitlig logistisk behandlingstid 1980-2000.....	58
Figur 23 - Boxplot over logistisk behandlingstid i dage grupperet efter sagstype.....	59
Figur 24 - Andel vedtagelser grupperet efter sagstype.....	60
Figur 25 - Antal forslag efter sagstype 1980-2000 inddelt efter år for vedtagelse i Kommissionen.....	61
Figur 26 - Gennemsnitlig logistisk behandlingstid efter sagstype 1980-2000.....	62
Figur 27 - Boxplot af behandlingstid grupperet efter procedure.....	63
Figur 28 - Udvikling i behandlingstid grupperet efter procedure.....	65
Figur 29 - Krydseffekt af procedure og sagstype.....	66
Figur 30 - Andel tid Europa-Parlamentets behandling udgør af samlet behandlingstid ved høringsprocedure.....	68
Figur 31 - Andel tid Europa-Parlamentets behandling udgør af samlet behandlingstid ved samstemmende udtalelse.....	69
Figur 32 - Median af behandlingstid efter afstemningsregel på baggrund af Königs datasæt.....	70
Figur 33 - Median af behandlingstid efter afstemningsregel og Europa-Parlaments involvering.....	71
Figur 34 - Antal forslag inden for hver emnegruppe.....	73
Figur 35 - Udvikling i maksimal forskel i EU-præferencer over tid.....	82
Figur 36 - Udvikling i maksimal forskel i indre marked-præferencer over tid.....	82

Figur 37 - Udvikling i maksimal forskel i handels-præferencer over tid.....	82
Figur 38 - Udvikling i maksimal forskel i fælles regler-præferencer over tid.....	82
Figur 39 - Udvikling i maksimal forskel i landbrugs præferencer over tid.....	83

Tabelliste

Tabel 1 - Resultater af undersøgelser af behandlingstid (Golub 2008, s. 176; König 2007, s. 417)	16
Tabel 2 - Beskrivende statistik over behandlingstid i dage.....	47
Tabel 3 - Krydstabel mellem procedure og sagstype.....	67
Tabel 4 - Krydstabel over afstemningsregel og Europa-Parlament.....	71
Tabel 5 – Resultat af parametrisk overlevelseseanalyse Königs model A.....	89
Tabel 6 - Resultat af parametrisk overlevelseseanalyse Königs model A med krydseffekt.....	90
Tabel 7 - Resultat af parametrisk overlevelseseanalyse Königs model B2.....	90
Tabel 8 - Resultat af parametrisk overlevelseseanalyse efter Königs model C2.....	91
Tabel 9 - Resultat af parametrisk overlevelseseanalyse efter Königs model C2 med krydseffekt.....	91
Tabel 10 – Opbygning af model.....	94
Tabel 11 – Resultat af model til Cox-regression udvidet med tidsinteraktion.....	95
Tabel 12 - Model for undersøgelse af præferencemålet for EU-integration.....	99
Tabel 13 - Resultat af model for præferencemål for EU-integration.....	100
Tabel 14 - Model for undersøgelse af præferencemålet for handel, alle sager.....	103
Tabel 15 – Model for undersøgelse af præferencemål for handel, kun udvalgte sager.....	103
Tabel 16 - Resultat af undersøgelse af præferencemål for handel.....	103
Tabel 17 - Model for undersøgelse af præferencemålet for landbrug.....	104
Tabel 18 – Model for undersøgelse af præferencemål for landbrug.....	105
Tabel 19 - Resultat af undersøgelse af præferencemål for landbrug.....	105
Tabel 20 - Resultat af undersøgelse af præferencemål for landbrug, ikke-skaleret variabel.....	105
Tabel 21 - Model for undersøgelse af præferencemålet for indre marked.....	106
Tabel 22 - Model for undersøgelse af præferencemålet for indre marked.....	106
Tabel 23 - Resultat af undersøgelse af præferencemål for indre marked.....	106
Tabel 24 - Model for undersøgelse af præferencemålet for fælles regler.....	107
Tabel 25 - Resultat af model for præferencemål for fælles regler.....	107
Tabel 26 - Model for undersøgelse af samtlige præferencemål.....	108
Tabel 27 - Resultat af samlet model.....	108
Tabel 28 – Resultater og anbefalinger.....	116

Abstract

Title: Decision making speed in the European Union - how heterogeneity of preferences between governments affects decision making speed.

The decision making speed in the European Union is crucial for the effectiveness and functioning of the EU. From a veto-player perspective this thesis investigates how different factors affect the decision making speed. On the basis of works by Thomas König and Jonathan Golub a hypothesis on the effect of preference heterogeneity in the European Council on the decision making speed is proposed (König 2007, Golub 2007). The hypothesis is substantiated and problematised on the grounds of veto-player theory (Tsebelis 2002). A complete set of Commission documents from the middle 1960s to May 2009 are collected using the PreLex database as source. Missing information in PreLex stands out as an important source of error. All directives, regulations and decisions proposed in the years 1980-2000 are processed. The analysis reveals that the process of legislative integration in the European Union seems healthy and is not generally declining as König and others have suggested, rather a change in instrument type and procedures can explain a modest increase in decision making speed from 1984 till mid 1999. Throughout history the level of Commission activity as measured by adopted documents negatively correlates to the decision making speed. Most important when it comes to determining the decision making speed is the choice of procedure. The co-decision procedure closely followed by the corporation procedure is the most time consuming, then comes the assent procedure, consultation procedure and lastly agreements settled by the Council without any involvement of the European Parliament. Regarding the assent procedure in particular it is shown that the influence of the European Parliament is crucial to the length of the decision making process. Together with the Commission the European Parliament is expected to have a similar strong effect on the process when it comes to co-decision and corporation. Less influential than procedure are the voting rule in the Council and instrument type. Regulations and decisions are generally faster than directives. It is found that König's conclusions on an ever slowing union are misleading and that Golub's methodical choices are questionable. In particular, König fails to utilise the survival analysis while Golub bases his regression analysis on sensitive binary covariates and does not take into account the broader variety of procedures, nor possible cross effects between covariates. Government policy positions within four policy areas are calculated from party manifesto data (Budge et al. 2001; Klingemann et al. 2006). The difference between the two most extreme positions is used as a measure for preference heterogeneity in the Council. The thesis concludes that the effect of heterogeneity of preferences between Council members cannot be statistically measured without also taken into account the procedural characteristics and policy positions of both the Commission and the European Parliament.

Indledning

Det er afgørende for den Europæiske Unions¹ succes som politisk organisation, at den formår at træffe beslutninger på effektiv og legitim vis. Effektivitet forstået som organisationens evne til at træffe virkningsfulde beslutninger inden for en rimelig tidshorisont og legitimitet forstået som folkelig accept og anerkendelse af systemet og dets ret til at styre.

Effektivitet kan ses som modsætning til legitimitet, ud fra en holdning om at folkelig involvering i og indflydelse på beslutningsprocesser nok øger legitimiteten, men samtidig er tidskrævende og dermed har en negativ indvirkning på effektiviteten. Set fra dette perspektiv betragtes tid som en ressource og behandlingstiden som en omkostning (Goetz og Meyer-Sahling 2009, s. 192). Europa-Parlamentet f.eks. er de seneste år blevet givet større og større indflydelse som medlovgiver i EU, men i hvor høj grad har prisen været længere behandlingstid og færre vedtagelser? Rådet for Den Europæiske Union² er på flere områder gået over til brug af kvalificeret flertal frem for enstemmighed, et vigtigt argument for denne ændring har været at sikre et smidigere forhandlingsklima og en hurtigere beslutningsproces.

EU's effektivitet kan også opfattes som grundlag for dets legitimitet, et synspunkt som blandt andet Fritz Scharpf argumenterer for (Scharpf 1998). Scharpf skelner mellem input- og output-legitimitet, hvor førstnævnte fokuserer på det deltagelsesdemokratiske element, hvor graden af legitimitet afgøres af borgernes muligheder for direkte eller indirekte indflydelse på det politiske system (Scharpf 1998, s. 7-10). Output-legitimitet skal forstås som den accept og anerkendelse, et system opnår i kraft af dets virke. EU kan således legitimere sig selv ved at skabe konkrete resultater og værdi for unionens borgere (Scharpf 1998, s. 10-13). Et velfungerende politisk system formår selvfølgelig at kombinere input- og output-legitimitet. Korte gennemskuelige beslutningsprocesser kan altså være med til at sikre handlekraft og gøre EU i stand til at tage hånd om nye udfordringer. Et livligt debatteret spørgsmål har været, hvordan EU's handlekraft sikres i forbindelse med udvidelser, men hvilken betydning har EU-udvidelser egentlig for behandlingstiden af EU-retsakter?

Laeken-erklæringen der ligger til grund for det arbejde, der mundede ud i Lissabontraktaten³, fremfører den målsætning for fremtidige reformer, at *"EU skal være mere demokratisk, mere gennemsigtig og mere effektiv"* (Laeken-erklæringen 2001, s. 21). Som eksempel på hvordan effektiviteten kan øges, nævnes hurtigere beslutningsprocesser (Laeken-erklæringen 2001, s. 23). Den kommende Lissabon-traktat indeholder både tiltag, der svækker effektiviteten til fordel for øget demokratisk legitimitet – blandt andet ved at styrke Europa-Parlamentets indflydelse og ved at

¹ Jeg bruger herefter betegnelsen EU som omfattende både EF og EU.

² Herefter blot omtalt som Rådet.

³ Laeken-erklæringen lagde grunden for det Europæiske Konvent, der udarbejdede forslaget til traktat om en forfatning for Europa, der senere blev stemt ned ved folkeafstemninger i Frankrig og Holland, men hvis hovedlinjer blev overført til Lissabon-traktaten.

høre nationale parlamenter på et tidligt stadie i lovgivningsprocessen – og tiltag, der sigter mod at styrke effektiviteten – herunder at antallet af kommissærer i Europa-Kommissionen⁴ reduceres, og brugen af kvalificeret flertal i Rådet udbredes⁵.

Et alternativt perspektiv på tid i politisk sammenhæng er at betragte tiden som en institutionel ramme for aktørerne i EU. De halvårslige formandskabsperioder hindrer kontinuitet og begrænser formandskabernes muligheder for selvstændigt at formulere en langsigtet dagsorden (Goetz og Meyer-Sahling 2009, s. 191). EU-institutioner kan bruge tid, i form af timing eller udskydelse af beslutninger, som politisk redskab overfor hinanden (Goetz og Meyer-Sahling 2009, s. 191-192).

Set i lyset af ovenstående er det af åbenlys politologisk interesse at analysere behandlingstiden i EU. Behandlingstiden kan betragtes som udtryk for den lovgivningsmæssige integration, systemets effektivitet og kapabilitet, og en klarlægning af hvilke faktorer der determinerer behandlingstiden af EU-retsakter, kan danne grundlag for en dybere forståelse af EU's virke. Dette leder frem opgavens problemformulering:

Hvilke faktorer påvirker behandlingstiden af EU-retsakter?

Ved EU-retsakter forstås direktiver, forordninger og beslutninger. Behandlingstiden defineres som, den tid det tager, fra Europa-Kommissionen⁶ har stillet et forslag, til det er formelt vedtaget i Rådet.

Min baggrund og motivation for at vælge netop denne problemstilling er læsningen af to kvantitative studier af behandlingstiden i EU (König 2007 og Golub 2007). Thomas Königs studie påviser (for mig) overraskende sammenhænge, som at brugen af kvalificeret flertal frem for enstemmighed i Rådet har større betydning for længden af behandlingstiden end Europa-Parlamentet og at præferenceforskelle i Rådet påvirker behandlingstiden i forskellig retning alt efter hvilket policy-område, der er tale om (König 2007). Jonathan Golub fremkommer med alvorlig kritik af Königs metodevalg, men mangler selv et solidt mål for præferenceheterogenitet og undlader helt at undersøge forordninger og beslutninger (Golub 2007). Målet med denne opgave er at gennemføre en troværdig analyse af behandlingstiden, der på en gang tager højde for Golubs metodiske indvendinger og inkorporerer samtlige sagstyper samt et stærkt mål for præferenceforskellene i Rådet.

Det primære fokus for opgaven vil således være en undersøgelse af sammenhængen mellem præferenceheterogeniteten i Rådet og behandlingstiden. Først er det imidlertid nødvendigt at tage højde for faktorer som EU's historiske udvikling, Kommissionens arbejde, sagstype, procedure og policy-område.

⁴ Herefter blot omtalt som Kommissionen.

⁵ Efter Irlands afstemning om Lissabon-traktaten i 2008 er forslaget om et reduceret antal kommissærer fjernet.

⁶ Herefter blot omtalt som Kommissionen.

EU's udvikling, lovgivningsprocesser, europæisering, europæisk integration, EU-udvidelser mv. er beskrevet ud fra et utal af teoretiske udgangspunkter. Den store mængde litteratur nødvendiggør en begrænsning, hvorfor jeg har valgt at fokusere på kvantitative studier af behandlingstiden (specielt König 2007 og Golub 2007) og teoretisk at holde mig til eksisterende teori om vetoaktører (primært Tsebelis 2002) og policy-præferencer (Budge m.fl. 2001 og Klingemann 2006).

Min ambition om at se på først behandlingstid, dernæst regeringspræferencer og sidst undersøge sammenhængen mellem de to må nødvendigvis resultere i, at de bagvedliggende teoretiske overvejelser ikke får så fremtrædende en rolle i teksten.

Jeg har valgt at foretage en større dataindsamling. Analysen af behandlingstiden er begrænset af, at jeg ikke har haft de fornødne tidsmæssige ressourcer til rådighed til at bygge videre på disse data⁷. Rent teknisk er gennemførslen af opgavens afsluttende overlevelseseanalyse begrænset af funktionerne i det benyttede statistikprogram⁸.

Til dataindsamlingen har jeg oprettet en database og programmeret en række små scripts. Databasen og programmerne er beskrevet og dokumenteret i bilag. Forståelse for programmering er på ingen måde en forudsætning for at kunne følge eller forstå teksten, men væsentligt i forhold til analysens reproducerbarhed.

Det forudsættes ikke, at læseren af opgaven besidder dybere praktisk og teoretisk viden om EU, de centrale institutioner (Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet), de vigtigste beslutningsprocedurer (den fælles beslutningsprocedure, høringsproceduren og samstemmende udtalelse) og EU's overordnede historiske udvikling, men det vil på den anden side lette læsningen og øge udbyttet af teksten.

Opbygning af opgaven

I tillæg til de indledende og afrundende afsnit (indledning og konklusion), har jeg delt opgaven op i 4 dele.

Del I giver først læseren et hurtigt overblik over tidligere undersøgelser af behandlingstiden af EU-retsakter. Der fokuseres primært på to nylige studier, hvis resultater kun delvist stemmer overens, og som jeg vil efterprøve gennem opgaven. Dernæst formuleres opgavens hovedhypotese om betydningen af præferenceheterogenitet i Rådet for behandlingstiden. Med afsæt i de tidligere

⁷ Det drejer sig primært om muligheden for at udvinde information om brug af afstemningsregel fra referencen til retsgrundlaget. Jeg vil beskrive denne problemstilling nærmere i et senere afsnit.

⁸ SPSS

undersøgelser gives en overordnet introduktion til teorien om vetoaktører. Teorien anvendes til at underbygge og problematisere opgavens hypotese, samt at formulere en række forventninger til forskellige faktorerers betydning for behandlingstiden. En del af disse forventninger vil blive efterprøvet empirisk i opgavens del II, III og IV.

Del II indledes med en beskrivelse af indsamlingen af Kommissions-dokumenter⁹ – de dokumenter, der indeholder de forslag, hvis behandlingstid jeg vil undersøge. Den historiske udvikling i Kommissionen og Rådets lovgivningsmæssige aktiviteter beskrives og irrelevante KOM-dokumenter sorteres fra. Behandlingstiden beregnes og fordelingen undersøges. Den historiske udvikling i behandlingstiden analyseres i forhold til udvalgte begivenheder med væsentlig betydning for EU's udvikling. Der undersøges for sammenhæng mellem udviklingen i behandlingstiden og aktivitetsniveauet i Kommissionen. Perioden 1980-2000 vælges ud til nærmere analyse. Behandlingstiden analyseres herefter i forhold til sagstype, procedure, involvering af Europa-Parlamentet, afstemningsregel og policy-område.

Gennemgangen i del II er nødvendig i forhold til, at skabe den forståelse for data, der er en forudsætning for opbyggelse af en velfunderet model til beskrivelse af sammenhæng mellem behandlingstid og regeringspræferencer. Undersøgelserne giver i sig selv interessante resultater blandt andet i forhold til sammenhængen mellem behandlingstiden og aktiviteten i Kommissionen og betydningen af afstemningsregler.

I Del III kigges nærmere på regeringspræferencer. Hvordan kan disse kvantificeres og operationaliseres og hvordan har andre forskere målt dem? Udover disse spørgsmål af mere teoretisk karakter defineres et mål for præferenceheterogenitet i Rådet. Det beskrives hvordan data er indsamlet, der foretages en validering af den indsamlede data, en deskriptiv beskrivelse af præferencemålet, og mønstre i udviklingen af præferencemålene over tid undersøges kort.

Med sidste del af specialet - Del IV – søger jeg at undersøge en eventuel sammenhæng mellem regeringspræferencer og behandlingstid. Det leder mig først ud i en mindre metodisk diskussion af forskellige statistiske modeller. Mere præcist ses på brugen af henholdsvis en log-logistisk parametrisk overlevelsesanalyse og Cox-regressionsmodeller med binære tidsafhængige variable. Der foretages en kritisk rekonstruktion af Königs undersøgelse fra 2007, herefter opbygges en Cox-model, som afprøves på data fra opgavens del II og III. Resultaterne kommenteres og sammenholdes med den rekonstruerede undersøgelse.

Metodiske overvejelser

Udover denne korte klargøring af mine metodiske overvejelser har jeg valgt ikke at have et

⁹ Herefter omtalt som KOM-dokumenter.

selvstændigt metodeafsnit i opgaven. Jeg holder mig til den kvantitative metode i form af statistisk analyse af kvantitative data. Opgaven igennem arbejdes frem mod gennemførslen af en overlevelsesanalyse af behandlingstiden.

I del II hvor den indledende analyse foretages, beskrives de valg der er gjort omkring datahåndtering. De metodiske overvejelser jeg har gjort mig i forbindelse med selve dataindsamlingen, har snarere datalogisk end politologisk interesse og vil derfor blot blive refereret i bilag. Først undersøges den afhængige variabel (behandlingstiden) for sig, dens fordeling og udviklingen over tid. Herefter præsenteres de forskellige uafhængige variable enkeltvis (lovgivningsmængde, sagstype, procedure, emnekode og afstemningsregel) og sammenholdes med behandlingstiden.

Metodiske overvejelser knyttet til estimering af regeringspræferencer er samlet i del III.

De metodiske overvejelser der ligger til grund for valg og opbygning af den statistiske overlevelsesanalytiske model beskrives i del IV. Dette omfatter blandt andet en kort diskussion af forudsætningerne for hhv. log-logistisk parametrisk overlevelsesanalyse og Cox-regression, proportionale hazards, baseline-hazard, tidsafhængige variable, kodning af variable og tidsinteraktion.

Grunden til at metodevalg ikke er samlet i et selvstændigt afsnit, er den fordel, der opnås ved at kunne vise processen i det metodiske arbejde og lade overvejelserne indgå i direkte sammenhæng med deres anvendelse. Specielt kan metodediskussionen i del IV synes irrelevant og unødigt teknisk, såfremt den ikke kobles til den praktiske anvendelse.

Del I – Vetoaktørteori

Formålet med denne del af opgaven er at formulere en række forventninger omkring hvilke faktorer, der har betydning for behandlingstiden af EU-retsakter. Først gives en kort præsentation af de væsentligste tidligere studier. På baggrund af disse opstilles opgavens primære hypotese om sammenhængen mellem behandlingstid og regeringspræferencer. Hypotesen belyses herefter med udgangspunkt i vetoaktørteori.

Tidligere studier af behandlingstiden

De mest omfattende kvantitative studier af behandlingstiden af EU-retsakter er foretaget af König og Golub (Golub 1999, Golub 2002, Golub 2007, Golub og Steunenberg 2007, Shultz og König 2000, König 2007). Værd at nævne er også Laszlo Kovats og Robin Hertz og Dirk Leuffen. Kovats beskriver Europa-Parlamentets valgperiodes betydning for afslutningen af beslutningsprocesser (Kovats 2009) og Hertz og Leuffen har undersøgt betydningen af EU-udvidelser ved at analysere udviklingen i mængden af vedtagne retsakter. Analysen kommer omkring forhold som betydningen af den institutionelle udvikling, præferenceheterogenitet og udskiftninger i Kommission (Hertz og Leuffen, 2009). Der er også foretaget tidligere kvantitative studier af behandlingstiden, disse hæmmes dog alle af manglende empirisk grundlag. F.eks. begrænser Thomas Sloot og Piet Verschuren deres undersøgelse fra 1990 til blot at dække sager fra fire udvalgte år (Sloot og Verschuren 1990, s. 76) og Jordan m.fl. undersøger behandlingstiden af miljø-sager over en 30-årig periode på baggrund af kun 265 sagsakter (Jordan m.fl. 1999, s. 382).

König giver et godt overblik over resultaterne fra Golubs og egne tidligere analyser af behandlingstid (König 2007, tabel 2, s. 156-157)¹⁰. Analysernes resultater er uoverensstemmende på flere punkter, specielt Golubs tidligste analyse skiller sig ud med bemærkelsesværdige resultater. Overordnet er der dog enighed om, at brugen af kvalificeret flertal frem for enstemmighed forkorter behandlingstiden, at involvering af Europa-Parlamentet forlænger behandlingstiden, og at den generelle udvikling går mod langsommere sagsbehandling.

Golub vurderer i 2007, at de fire tidligste undersøgelser er upålidelige og mangelfulde, kun resultaterne af Golubs seneste to analyser (den ene i samarbejde med Steunenberg) finder han troværdige (jf. Golub 2007, tabel 3. s. 176). Golub angriber først og fremmest analyserne for deres metodiske fremgangsmåde, mens König selv forsvare sit arbejde i en senere artikel (König 2008). De metodiske argumenter vil blive beskrevet nærmere i del IV. Da Golub selv forkaster sine tidligste studier, og Königs seneste studie bygger videre på de foregående, vil jeg holde mig til at

¹⁰ Mere præcist har han samlet resultaterne fra Golub 1999, Golub 2002, Golub 2007, Shultz og König 2000 og König 2007. Resultaterne fra Golub 2007 og Golub og Steunenberg 2007 kan findes opsummeret i Golub 2007, tabel 3. s. 176.

beskrive de to seneste artikler om emnet (Golub og Steunenberg 2007 og König 2007)¹¹.

Golubs undersøgelse omfatter samtlige direktiver fra perioden 1968 til 1998, mens Königs omfatter samtlige forslag (direktiver, forordninger og beslutninger) stillet af Kommissionen i årene 1984-1999¹².

Golub argumenterer for, at behandlingstiden af forordninger og beslutninger er af mindre teoretisk interesse end behandlingstiden af direktiver, og at det derfor er hensigtsmæssigt alene at fokusere på direktiver. Direktiver er langt mere kontroversielle og betydningsfulde, påpeger Golub og viser, at behandlingstiden af direktiver også er væsentligt længere, end den er for de øvrige sagstyper (Golub 2008 s. 172-173). König svarer igen, at i hvert fald forordninger også har sin berettigelse i en analyse af behandlingstiden. Königs argument er, at ikke alle policy-områder reguleres ved direktiver; at der er eksempler på meget betydningsfulde forordninger og at en betydelig del af forordninger behandles som B-punkter i Rådet¹³ (König 2008, s. 149 og 154).

Det er min holdning, at det har sin berettigelse *også* at undersøge behandlingstiden af forordninger og beslutninger. Vælger man sager ud med særlig lang behandlingstid for efterfølgende at benytte behandlingstiden som mål for sagernes betydning eller for hvor kontroversielle de er, risikerer man at argumentere i ring. Det er naturligvis vigtigt at skelne mellem de forskellige sagstyper, og udgangspunktet om at direktiver ofte er af mere principiel karakter end forordninger og beslutninger er for så vidt ikke forkert, men for at give så fuldt et billede som muligt er det relevant at have samtlige sagstyper med. Den kvantitative tilgang gør det netop muligt at uddrage tendenser af en stor mængde sager¹⁴.

Ud over undersøgelsesernes metodiske forskelle (som beskrives i del IV), adskiller de sig fra hinanden ved at fokusere på forskellige faktorer. Begge måler dog betydningen af afstemningsregel i Rådet og involvering af Europa-Parlamentet. I tillæg hertil belyser Golub effekten af EU-udvidelser og udvalgte institutionelle ændringer, mens König fokuserer på betydningen af præferenceheterogenitet i Rådet (Golub og Steunenberg 2007, s. 558; König 2007, s. 433).

	Golub og Steunenberg 2007	König 2007
--	----------------------------------	-------------------

¹¹ Jeg tillader mig af hensyn til læsevenligheden at referere til Golub og Steunbergs undersøgelse som Golubs, selvom det selvfølgelig er mere korrekt at kalde den Golub og Steunbergs undersøgelse. Undersøgelsen lægger sig i øvrigt meget tæt op af Golubs egen undersøgelse fra samme år, som jeg også vil referere til.

¹² Jeg vil i et senere afsnit begrunde, hvorfor jeg i denne opgave vælger at lade min undersøgelse omfatte både direktiver, forordninger og beslutninger men begrænse den til den 20-årige periode fra 1980 til 2000.

¹³ Sager der behandles i Rådet deles op i A- og B-punkter, hvor det normalt kun er B-punkterne, der tages op til diskussion.

¹⁴ Skulle det vise sig nødvendigt, vil det ikke være et problem at sortere beslutninger og forordninger ud af datasættet.

Kvalificeret flertal i Rådet	Forkorter behandlingstiden en smule	Forkorter behandlingstiden markant
Europa-parlamentet	Forlænger behandlingstiden markant	Forlænger behandlingstiden en smule
Præferenceheterogenitet	Forlænger behandlingstiden, (men er kun testet indirekte)	Forlænger behandlingstiden inden for 3 af 5 policy-områder, forkorter behandlingstiden ved de to øvrige
EU-udvidelser	Forkorter behandlingstiden en smule	
Lovgivningspres	Forkorter behandlingstiden	
Udvikling i behandlingstiden		Behandlingstiden forøges over tid, lovgivningsmængden mindskes

Tabel 1 - Resultater af undersøgelser af behandlingstid (Golub 2008, s. 176; König 2007, s. 417)¹⁵

Begge finder de, at brug af kvalificeret flertal frem for enstemmighed i Rådet medfører kortere behandlingstid, og at involvering af Europa-Parlamentet forlænger den. I Golubs undersøgelse er betydningen af afstemningsregel mindre end betydningen af Europa-Parlamentet, hvorimod König konkluderer, at afstemningsregel har den klart største effekt på behandlingstiden (Golub 2007, s. 171; König 2007, s. 417). Taget i betragtning af at Rådets behandling kun udgør en del af den samlede behandling af et retsakt, virker det umiddelbart voldsomt, at effekten af afstemningsreglen i Rådet ifølge König skulle være markant større end spørgsmålet om involvering af Europa-Parlamentet. Dette forhold behandles teoretisk i senere i del I og undersøges empirisk i del III.

I Königs artikel sammenholdes behandlingstiden af EU-retsakter med den maksimale indbyrdes forskel på EU-medlemslandenes regeringspræferencer (König 2007). I denne opgaves del III beskrives, hvordan regeringspræferencer og deres udvikling over tid kan estimeres inden for forskellige policy-områder. König viser, at der er statistisk signifikant sammenhæng mellem den maksimale forskel på præferencerne til landbrug, indre marked og handel og behandlingstiden. På baggrund af disse resultater konkluderer han at: Behandlingstiden stiger i takt med forskellen i præferencer. To andre præferencemål – et for EU-integration og et for fælles regler – der indgår i samme model og ligeledes er statistisk signifikante, viser imidlertid den modsatte tendens (König 2007, s. 433). Skal man tro resultaterne, medfører stor uenighed inden for tre ud af fem præferencemål længere behandlingstid, mens store præferenceforskelle inden for hver af de øvrige to præferencemål medfører kortere behandlingstid.

Præferenceheterogeniteten i Rådet indgår kun som et meget indirekte mål i Golubs model ved at

¹⁵ For resultater af tidligere undersøgelser henvises til König 2007, tabel 2, s. 156-157.

behandlingstiden for forslag behandlet i perioden, hvor Margaret Thatcher var regeringsleder i England, sammenholdes med behandlingstiden for den resterende periode.

Golub anfører, at der er generel enighed om, at præferenceheterogeniteten i Rådet forventes at forlænge behandlingstiden (Golub 2008, s. 177). Ingen af de to undersøgelser formår dog på overbevisende vis at eftervise sammenhængen. Denne opgaves hovedfokus vil være at undersøge sammenhængen mellem præferenceheterogenitet i Rådet og behandlingstiden af EU-retsakter, med afsæt i Königs og Golubs studier, hvilket leder frem til følgende hypotese:

Jo større den maksimale indbyrdes forskel mellem regeringernes præferencer er, jo længere er behandlingstiden.

Den maksimale indbyrdes forskel mellem præferencerne blandt regeringerne i Rådet er valgt som mål for niveauet af præferenceheterogenitet med henblik på at kunne eftervise eller afvise Königs noget optimistiske konklusion om, at sammenhængen mellem netop dette mål og behandlingstiden er signifikant. I det følgende teoriafsnit underbygges og problematiseres hypotesen teoretisk.

Vetoaktørteori og EU

Teoretisk finder både Golub og König, at formelle spatiale tilgange med afsæt i vetoaktørteori bedst beskriver de forskellige faktors indvirkning på behandlingstiden (Golub 2007, s. 158; König 2007, s. 436)¹⁶. Som konsekvens heraf vil denne opgave tage udgangspunkt i vetoaktørteorien.

Af alternativer teoretiske udgangspunkter kan kort nævnes koalitionsteori, der har fokus på stemmевægte og mulighederne for dannelse af flertal (f.eks. Baldwin and Widgrén 2005, s. 332), sociologisk institutionalisme og konstruktivisme, der lægger vægt på normer, kultur og socialisering af centrale aktører (se f.eks. Lewis 2000, 271) eller neo-funktionalisme, der som EU-integrationsteori forudsiger, at politikere, embedsmænd og interesseorganisationers over tid vil flytte fokus fra national politik mod den europæiske politiske arena og derved lette beslutningsprocessen (Hass ifølge Sloot og Verschuren 1990, s. 77).

Teorien om vetoaktører er klarest beskrevet af George Tsebelis (Tsebelis 2002). Vetoaktørteorien bygger på rational choice institutionalisme ved at antage, at institutioner og aktører inden for institutionerne agerer rationelt i forhold til hinanden med henblik på at maksimere egen vinding. Aktørernes handlinger og i sidste ende det politiske outcome bestemmes af aktørernes interesser/præferencer og de institutionelle spilleregler.

¹⁶ Det samme gælder i øvrigt Hertz og Leuffen (Hertz og Leuffen 2009, s. 16). Golub peger desuden på koalitionsteoriens forklaringskraft ift. effekten af EU-udvidelser (Golub 2007, s. 172).

En vetoaktør er defineret som *"individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo"* (Tsebelis 2002, s. 36). En kollektiv vetoaktørs beslutninger afhænger af den interne beslutningsproces, mens en individuel vetoaktør agerer direkte på basis af egne præferencer. Der skelnes yderligere mellem to typer af vetoaktører: Institutionelle vetoaktører hvis vetoret er formelt beskrevet f.eks. i en traktat, og partisan vetoaktører hvis samtykke er nødvendige for ændring af status quo givet de aktuelle politiske omstændigheder.

Hvem der kan udpeges som vetoaktører afgøres ikke alene af hvilket land (eller hvilken international organisation) der undersøges, men også af politikområde. I EU vil f.eks. EF-domstolen og den Europæiske Centralbank inden for afgrænsede policy-områder deltage i beslutningsprocesser som institutionelle vetoaktører. De oftest forekommende og mest betydende institutionelle vetoaktører er dog Kommissionen, Rådet og i stigende grad også Europa-Parlamentet. I de fleste tilfælde vil Rådet og Europa-Parlamentet optræde som kollektive aktører. Rådet vil handle på basis af enstemmighed eller kvalificeret flertal blandt medlemslandene og Europa-Parlamentet vil handle på basis af simpelt eller absolut flertal blandt dets medlemmer¹⁷. Formelt set handler Kommissionen på baggrund af simpelt flertal blandt kommissærerne, men i forhold til forhandlinger om en konkret sag kan den ansvarlige kommissær betragtes som individuel vetoaktør, der handler på vegne af Kommissionen.

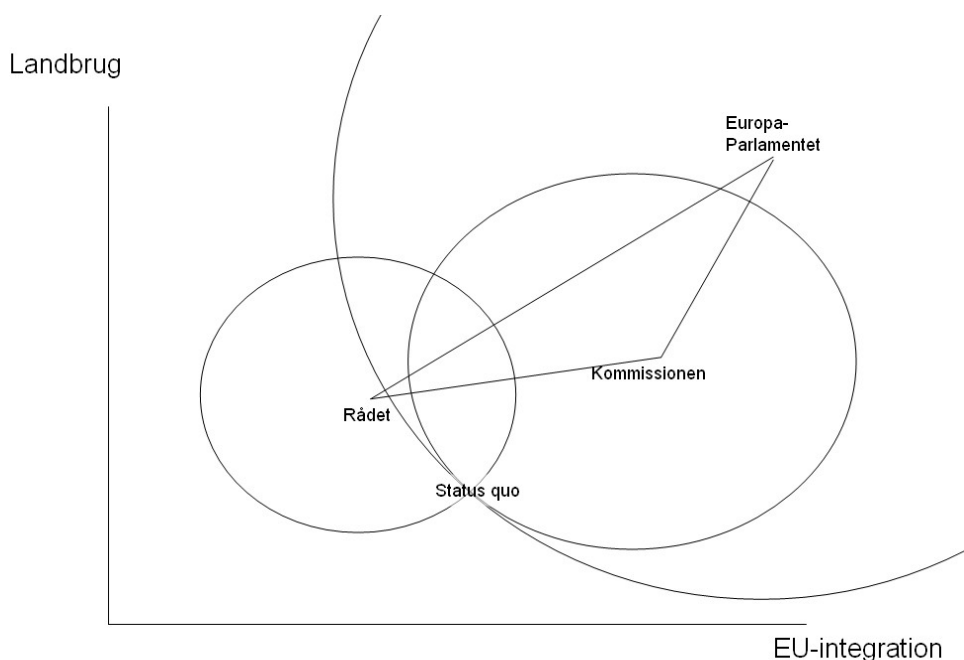
Hvis mandaterne i Europa-Parlamentet fordeler sig sådan, at tilslutning fra den store politiske gruppe EPP er nødvendig for at opnå det nødvendige flertal, kan EPP siges at være en partisan vetoaktør¹⁸. Europa-Parlamentet er i dette tilfælde institutionel vetoaktør, men den egentlige vetoaktør er EPP. Typisk vil der dog kunne dannes alternative flertal i Europa-Parlamentet og i disse tilfælde vil Europa-Parlamentet som institutionel vetoaktør ikke kunne reduceres yderligere som vetoaktør (jvf. Tsebelis 2002, s. 37).

Med udgangspunkt i vetoaktører opbygger Tsebelis en ramme til beskrivelse og sammenligning af politiske systemer og deres stabilitet. Tsebelis argumenterer, at jo flere vetoaktører et system har, jo længere deres præferencer ligger fra hinanden og jo stærkere deres interne sammenhængskraft er, jo mindre er mulighederne for, at de kan finde sammen og enes om en ændring af status quo.

Tsebelis illustrerer sine pointer ved hjælp af spatiale modeller. I en spatial model kan politiske aktørers præferencer repræsenteres i et n-dimensionalt euklidisk rum, hvis dimensioner svarer til de relevante policy-dimensioner. Figuren nedenfor viser et simpelt to-dimensionalt eksempel.

¹⁷ Et medlem af Europa-Parlamentet omtales herefter som en MEP.

¹⁸ Under forudsætning af at Europa-Parlamentet har vetoret og at EPP opretholder partidisciplinen. EPP - Gruppen for Det Europæiske Folkeparti i Europa-Parlamentet - er den største politiske gruppe i Europa-Parlamentet.



Figur 1 - Spatial model med tre vetoaktører i to dimensioner

På figuren er de tre institutionelle vetoaktører placeret efter deres præferencer inden for de to dimensioner EU-integration og landbrug. Det antages ofte, at Europa-Parlamentet og Kommissionen er positivt indstillede over for europæisk integration, mens Rådet som repræsentant for medlemslandene er mere tilbageholdende (Thomson m.fl. 2006, Tsebelis 2002, s. 384). Derfor er Rådet placeret længst til venstre på EU-integrationsaksen, mens Europa-Parlamentet ligger længst til højre ikke langt fra Kommissionen. På landbrugs-aksen er Kommissionen placeret tættest på Rådet¹⁹.

Punktet "status quo" på Figur 1 placerer status quo efter de to policy-akser. Hvis ikke de tre vetoaktører kan blive enige om en ændring, vil det politiske outcome forblive status quo. Cirklen med Kommissionen som centrum er Kommissionens indifferenskurve. De punkter kurven går igennem, ligger alle lige så langt fra Kommissionen som punktet status quo. Kommissionen antages derfor ikke at foretrække nogle af disse punkter frem for hinanden. Derimod vil Kommissionen foretrække samtlige punkter inden for cirklen frem for status quo og foretrække status quo frem for alle punkter udenfor indifferenskurven. Cirklerne med hhv. Rådet og Europa-Parlamentet som centrum repræsenterer på tilsvarende vis indifferenskurverne for de to institutioner. Alle cirklerne går gennem punktet status quo (Tsebelis 2002, s. 37-38, Selck 2004, s. 213).

Ingen vetoaktører vil gå med til at flytte status quo længere væk fra deres foretrukne placering, end

¹⁹ Der ligger ingen dybere overvejelse bag vetoaktørernes placering på landbrugs-aksen eller på placeringen af status quo.

den allerede er, ved at vedtage et forslag der set med deres øjne er værre end ingenting (status quo). Punkterne der ligger inden for det område, der udgøres af fællesmængden af de tre cirkler, er de eneste steder, status quo kan flyttes hen, uden at en eller flere af de tre vetoaktører vil benytte deres veto til at blokere for ændringen. Punkterne i dette område betegnes af Tsebelis som "winset of status quo"²⁰ (Tsebelis 2002, s. 13).

Trekanten, der er udsendt mellem placeringerne af vetoaktørerne, er kernen²¹. Kernen omfatter de punkter, hvis winset er tomt. Det vil med andre ord sige, at såfremt status quo er placeret inden for kernen, vil der ikke være nogen mulighed for at vedtage et forslag, der ikke stiller mindst en af de involverede vetoaktører dårligere. Da samtlige aktører er nødvendige for at ændre status quo, vil dette ikke ske (Tsebelis 2002, s. 38-39).

Tilføjes endnu en vetoaktør, kan det begrænse winset yderligere, men aldrig udvide winset. I eksemplet på Figur 1 begrænses winset af Rådet og Kommissionen, mens Europa-Parlamentet ingen betydning har for størrelsen af winset, eftersom Kommissionens indifferenskurve udspreder en delmængde af Europa-Parlamentets. I forhold til kernen vil denne kunne udvides, hvis antallet af vetoaktører øges. Placeres en vetoaktør inden for kernen, vil den imidlertid ingen effekt have på hverken størrelsen af winset eller kernen; den vil være absorberet (Tsebelis 2002, s. 45-46).

Tsebelis benytter både størrelsen af kernen og winset som indikatorer for politisk stabilitet. Jo større winset er, jo flere muligheder er der for at finde et kompromis, som alle vetoaktører vil sige god for og jo mindre er den politiske stabilitet dermed. Omvendt gælder for kernen; jo større kernen er, jo flere punkter findes der, der ikke kan ændres og jo større er stabiliteten (Tsebelis 2002, s. 39-40).

De beskrevne begreber og princippet kan udvides til at omfatte flere dimensioner og flere vetoaktører.

De cirkelformede indifferenskurver på Figur 1 udgør en simplificering af Tsebelis model, for mens individuelle vetoaktører har cirkelformede indifferenskurver, afgøres formen af kollektive vetoaktørers indifferenskurver af den interne afstemningsregel (f.eks. simpelt flertal eller absolut flertal) og konstellationen af præferencer blandt de aktører, der tilsammen udgør den kollektive vetoaktør (Tsebelis s. 67). Rådet er, når det handler efter enstemmighed, en individuel vetoaktør – jeg vil vende tilbage til de tilfælde, hvor Rådet handler efter kvalificeret flertal – og Kommissionen kan ligeledes betragtes som en individuel vetoaktør²². Europa-Parlamentet derimod er en kollektiv

²⁰ Jeg vil benytte betegnelsen "winset" til at beskrive winset of status quo.

²¹ Eng. core eller unanimity core

²² Da jeg i denne opgave ikke inkorporerer et mål for Kommissionens præferencer, gør det ingen forskel om den betragtes som individuel eller kollektiv aktør, men det letter forståelsen at betragte Kommissionen som individuel vetoaktør.

vetoaktør.

Europa-Parlamentets indifferenskurve beskriver hvilke punkter, der kan samles flertal for blandt MEP'erne. Indifferenskurven kan tegnes op med udgangspunkt i MEP'ernes præferencer eller en lettere forsimplet model, hvor man kunne nøjes med at indtegne de politiske gruppers præferencer. Formen af indifferenskurven for kollektive vetoaktører er geometrisk uforudsigelig, men ændrer ikke på de grundlæggende pointer i forhold til Figur 1. Forsimplingen af modellen er også uden betydning for den følgende argumentation.

For at bestemme policy outcome undersøger Tsebelis desuden aktørernes interne sammenhængskraft og identificerer, hvem der er dagsordensætter. Dagsordensætteren har stor betydning for policy outcome, men kun indirekte betydning for den politiske stabilitet. Omkring kollektive vetoaktørers interne sammenhængskraft anfører Tsebelis, at stærkere sammenhængskraft øger stabiliteten, hvis aktøren træffer beslutninger ved simpelt flertal, mens det modsatte er tilfældet, når den kollektive aktør træffer beslutninger ved kvalificeret flertal (Tsebelis s. 91).

Tsebelis definerer politisk stabilitet som *“the term that expresses the difficulty for a significant change of the status quo”* (Tsebelis 2002, s. 54). Herfra er der ikke langt til at oversætte politisk stabilitet med behandlingstid – jo sværere det er at vedtage en ændring af status quo, jo længere tid tager det. Tiden går til forhandlinger, høringer, fremsættelse af ændringsforslag, indgåelse af kompromisser mv. I tilfælde med fuldstændig information ville alle aktører kende egne og hinandens præferencer. Kommissionen ville kunne regne ud hvilket forslag, der kunne samles flertal for, stille det og få det vedtaget (Tsebelis 2002, s. 375). Fordi ingen aktører har fuldstændig information må forskellige tidskrævende muligheder imidlertid gennemgås og jo færre udfald, der kan findes tilslutning til, jo længere tid vil det tage.

König argumenterer for, at behandlingstiden er givet ved den politiske stabilitet i Rådet. Medlemslandenes interne forhandlinger i Rådet, dets arbejdsgrupper og Coreper I og II²³ er tidskrævende og afhænger direkte af konfliktniveauet landene imellem (König 2007, s. 420). Argumentet kan overføres til de øvrige institutioner navnlig Kommissionen og Europa-Parlamentet. Internt i institutionerne er det svært at nå til enighed, når den politiske stabilitet er stor, og behandlingstiden må være længere, når de interne præferencemodsætninger er store. Som vist tidligere (specielt Figur 1) har præferencekonstellationerne mellem de tre lovgivende institutioner desuden betydning for den politiske stabilitet og dermed for den tid det tager at nå til enighed. König anfører, at behandlingstidsanalyser ideelt set, også indeholder præferencemål for Europa-

²³ Coreper I og II er arbejdsgrupper under Rådet, hvor repræsentanter for medlemslandene - typisk af EU-ambassadørerne i Coreper II eller deres stedfortrædere i Coreper I – forbereder sager inden Rådets afsluttende behandling.

Parlamentet og Kommissionen, men arbejder videre uden (König 2007, s. 420).

Dette leder frem til en forventning om at: *Større forskelle mellem Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentets præferencer medfører længere behandlingstid.*

Præferenceheterogenitet

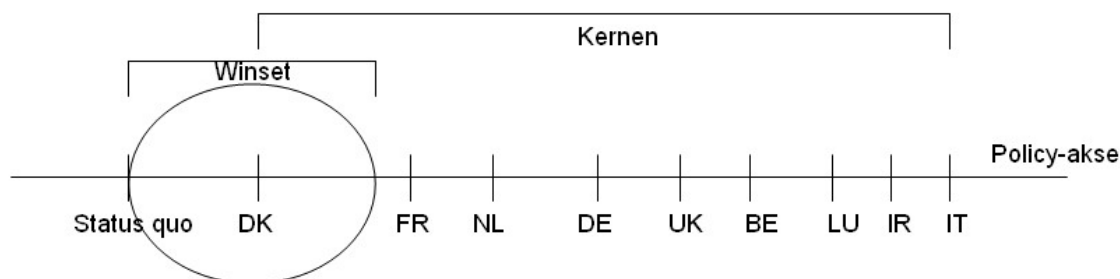
Skal vetoaktørteori bruges til at beskrive behandlingstiden må de involverede aktører identificeres og deres præferencer lokaliseres. I del III beskrives, hvordan regeringerne i Rådets præferencer kan estimeres inden for fem dimensioner: EU-integration, landbrug, fælles regler, indre marked og handel. Ved den empiriske test i del IV behandles hver af disse dimensioner separat, således at der teoretisk set opereres inden for endimensionale rum. Ved brugen af kun en dimension vil de endelige resultater kunne sammenlignes mere direkte med tidligere undersøgelser (specielt König 2007), samtidig forenkles teori og arbejdet med statistisk metode (se del IV). Antallet af dimensioner er dog ikke uden betydning for spatiale modeller og flere dimensioner ville muligvis give et mere retvisende billede (Selck 2004, s. 216-217).

I det følgende beskrives forhandlingerne internt i Rådet med udgangspunkt i vetoaktørteorien. Der tages afsæt i en situation, hvor en beslutning skal tages ved enstemmighed. For overskuelighedens skyld betragtes hvert medlemslands regering som en individuel vetoaktør, det vil sige, at regeringen har entydigt definerede præferencer, som den søger at maksimere.

Koalitionsregeringers præferencer vil kunne beskrives yderligere ved at undersøge koalitionsparternes præferencer, hver koalitionspartner vil være en partisan vetoaktør i regeringen²⁴. Regeringer bestående af et enkelt parti med flertal i det nationale parlament kan, hvis de er tilpas topstyrede og disciplinerede, betragtes direkte som individuelle vetoaktører, eller såfremt de ikke er, beskrives på baggrund af konstellationer mellem partiets interne vetoaktører. Disse aktører vil tilsammen udgøre grundlaget for regeringens præferencer som individuel vetoaktør i Rådet. Mindretalsregeringer må tage hensyn til det parlamentariske grundlag i deres nationale parlament. For en dansk mindretalsregerings vedkommende vil det sige, at regeringens forhandler i Rådet skal arbejde på grundlag af mandat fra Folketingets Europaudvalg. Er mandatet klart og entydigt formuleret vil regeringen optræde som individuel vetoaktør i Rådet, med præferencer som beskrevet af Europaudvalget. Et upræcist mandat tillader regeringen at agere på baggrund af egne præferencer som individuel vetoaktør i Rådet. Alt i alt er det altså en rimelig tilnærmelse at antage, at landene i Rådet optræder som individuelle vetoaktører, hvis præferencer er givet af de politiske partier, der udgør det pågældende lands regering. Dette kommer jeg tilbage til i opgavens del III.

²⁴ Deres accept er nødvendig for at regeringens beslutninger har flertal. I tilfælde hvor en flertalsregering ikke er en minimum-winning-coalition (dvs. at ikke alle koalitionsparter er nødvendige, for at der kan opnås flertal), er koalitionsparterne stadig partisan vetoaktører ved at deres accept er afgørende for om regeringen kan fortsætte.

Når der vedtages beslutninger efter enstemmighed i Rådet, er medlemslandenes repræsentanter de institutionelle vetoaktører. Under forhandlingerne op til rådsmøderne repræsenteres landene typisk af EU-ambassadørerne i Coreper II eller deres stedfortrædere i Coreper I og ved den formelle vedtagelse af ministrene. Den politiske stabilitet – og dermed behandlingstiden - i Rådet afhænger derfor af regeringernes præferencer.



Figur 2 - En-dimensional spatial model af vetoaktører i Rådet (EU9)²⁵

I et endimensionalt rum kan regeringernes præferencer indtegnes på en linje som vist på Figur 2. Policy-aksen kunne f.eks. repræsentere en højre-venstre-skala eller holdningen til EU-integration. Kernens størrelse er lig afstanden mellem de to regeringers præferencer, der ligger længst fra hinanden, i eksemplet forskellen på den danske og den italienske regering. Landene mellem de to yderpunkter absorberes og har ingen betydning for størrelsen af kernen. Uanset hvor status quo ligger, vil der med den angivne præference-konstellation, ikke kunne findes punkter, som Tyskland vil betragte som værende værre end status quo, uden at enten Danmark eller Italien vil gøre det samme (Crombez 1996, s. 208. Steunenbergs m.fl. 1999, s. 343-344).

Winset afhænger som altid af placeringen af status quo. På figuren ligger status quo til venstre for samtlige landes regeringer. Cirklen rundt om Danmark er Danmarks indifferenskurve²⁶. Danmark vil gå med til at flytte status quo til højre ad policy-aksen, men ikke længere end til der, hvor indifferenskurven krydser akse. Havde status quo været placeret til højre for alle landene ville Italiens indifferenskurve på tilsvarende vis være afgørende for størrelsen af winset. Ligger status quo inden for kernen er winset per definition tom, ellers vil størrelsen af winset være bestemt af den vetoaktør, der ligger tættest på status quo.

Det er sjældent muligt at fastlægge status quo, hvorfor en generalisering er nødvendig. Uanset hvor status quo befinder sig, vil kernen udvides, hvis den maksimale forskel mellem regeringernes præferencer øges. Samtidig vil winset mindskes, hvis afstanden til vetoaktøren tættest på status quo er blevet mindre og ellers forblive det samme. Dette forhold udgør det teoretiske grundlag for

²⁵ Landene er placeret arbitrært i forhold til hinanden på policy-aksen.

²⁶ Eftersom regeringspræferencerne er beskrevet ved hjælp af en enkelt dimension, kunne man have nøjes med en indifferenslinje. Cirklen er brugt af hensyn til konsistens med tidligere figur.

hypotesen om sammenhæng mellem forskellene i regeringspræferencer og behandlingstiden.

EU-udvidelser

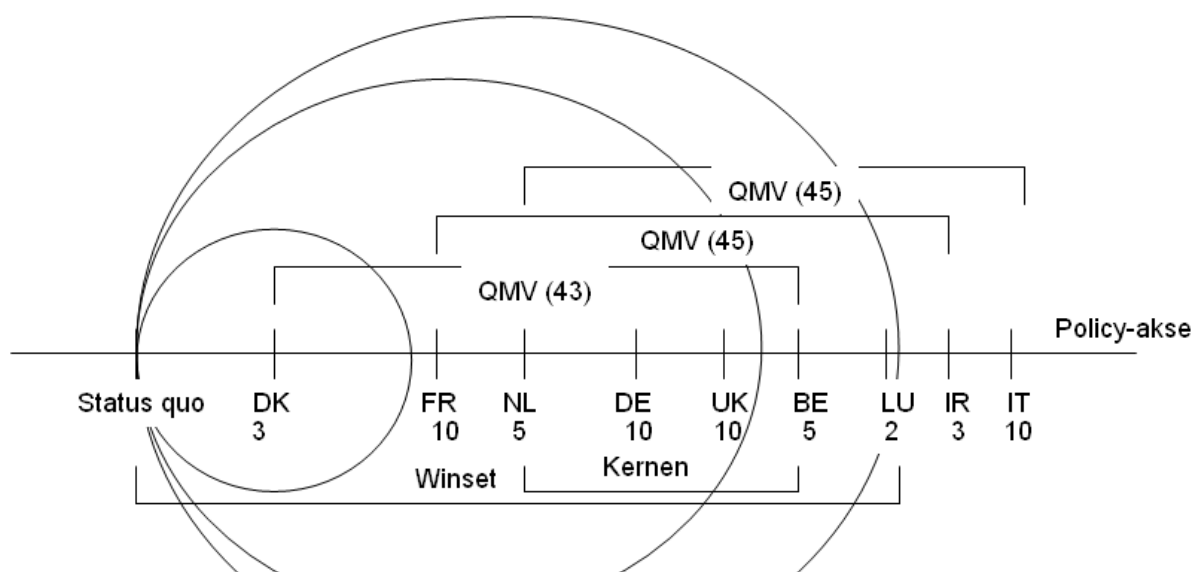
EU er over flere gange blevet udvidet med nye medlemsstater og vil efter al sandsynlighed udvides yderligere i fremtiden. En EU-udvidelse svarer i vetoaktørteori til en tilføjelse af en eller flere vetoaktører. Alt efter denne vetoaktørs præferencer vil den enten absorberes af de eksisterende vetoaktører eller udvide kernen og mindske winset (Hertz og Leuffen 2009, s. 3; Golub 2007, s. 157). Derfor forventes det, *at EU-udvidelser forlænger behandlingstiden.*

Golubs studier peger i retning af, at udvidelserne har haft den modsatte effekt på behandlingstiden og henviser som teoretisk forklaring til koalitionsteori, der viser at antallet af mulige "winning coalitions" øges ved udvidelser (Golub 2007, s. 157-158). Hertz og Leuffen finder derimod belæg for, at konkludere at sandsynligheden for vedtagelse er faldet moderat som følge af udvidelserne (Hertz og Leuffen 2009, s. 2).

Afstemningsregel

I det foregående er der taget afsæt i situationer, hvor Rådet beslutter med enstemmighed. I disse situationer er hver regering en vetoaktør. I dette afsnit beskrives situationen, hvor Rådet træffer afgørelse ved kvalificeret flertal.

Situationen kan beskrives ved at behandle Rådet som en kollektiv institutionel vetoaktør, der optræder med en kompliceret indifferenskurve i spillet med de øvrige vetoaktører vist på Figur 1. Tsebelis bemærker, at den politiske stabilitet svækkes, hvis de beslutningstagende aktører er kollektive frem for individuelle vetoaktører (Tsebelis 2002, s. 89).



Figur 3 - Spatial model for kvalificeret flertal i Rådet (EU9) i en dimension

På Figur 3 er landene i Rådet indtegnet på en policy-akse. Under hvert land er dets stemmewægt anført. For at opnå kvalificeret flertal kræves 75 % af stemmerne i Rådet - i det viste eksempel svarer det til 43 stemmer²⁷. Flertallet kan opnås på tre forskellige måder, markeret ved QMV på figuren²⁸.

Kernen på Figur 3 er det stykke af policy-aksen, som samtlige mulige flertal overlapper, nemlig stykket mellem Holland og Belgien. Ligger status quo til venstre for Holland eller til højre for Belgien, vil der kunne samles kvalificeret flertal for at flytte status quo. Kernen er tydeligvis mindre ved kvalificeret flertal end ved enstemmighed (Garret 1995, s. 303).

Indifferenskurven for Danmark er afgørende for størrelsen af winset for det mulige flertal bestående af Danmark, Frankrig, Holland, Tyskland, England og Belgien. For de to øvrige mulige kvalificerede flertal er hhv. Frankrig og Hollands indifferenskurver bestemmende for winset. Betragtet som kollektiv vetoaktør udgøres Rådets winset af foreningsmængden af winset'ene for de mulige flertal²⁹. Det ses umiddelbart, at det samlede winset er større ved kvalificeret flertal (Figur 3) end ved enstemmighed (Figur 1). Det må således forventes, at *behandlingsiden er kortere ved kvalificeret flertal end ved enstemmighed*.

²⁷ Med Nice-traktaten er stemmereglerne noget mere komplicerede (dobbel og triplet flertal) dog uden at det har betydning for pointerne her. Stemmevægtens størrelse og den krævede procentdel af stemmerne har ikke været konstant gennem EU's historie, heller ikke det har betydning for de følgende pointer.

²⁸ Der kan selvfølgelig også dannes flertal, der har større vægt end nødvendig. Det antages desuden, at der ikke kan dannes flertal på tværs af policy-aksen, med andre ord hvis Belgien og Tyskland indgår i et flertal forventes England også at gøre det samme. Billedet kompliceres væsentligt, såfremt flere dimensioner tilføjes.

²⁹ På figuren indeholder winsettet for flertallet længst til højre på aksens de øvrige winset, men dette er ikke nødvendigvis tilfældet, specielt ikke hvis der opereres med flere dimensioner.

Sker der en ændring af Danmarks og Italiens interesser, således at de flytter sig væk fra hinanden, har det ingen betydning for hverken størrelsen af winset eller kernen. Størrelsen af winset afgøres i eksemplet af Hollands placering, mens kernens størrelse bestemmes af Holland og Belgien. Det betyder, at den maksimale indbyrdes forskel på regeringspræferencerne ifølge vetoaktørteori *ikke* egner sig som indikator for politisk stabilitet og behandlingstid i de situationer, hvor Rådet beslutter efter kvalificeret flertal.

Når den maksimale indbyrdes forskel på regeringspræferencerne alligevel benyttes som mål for den politiske stabilitet i Rådet i analysen i del IV, skyldes det, at det i en tidligere undersøgelse er lykkedes at påvise signifikant sammenhæng mellem netop dette mål og behandlingstiden (König 2007) og at det kun yderst sjældent sker, at et land bliver nedstemt i Rådet. Hvis et land påberåber sig særligt følsomt overfor et givent forslag, vil der typisk blive taget ekstra hensyn og gjort ekstra anstrengelser for at finde en acceptabel løsning. Rådet bestræber sig således *"i praksis [...] altid på at opnå den størst mulige grad af konsensus, inden det træffer afgørelse"* (Informationshåndbog 2007, s. 14). Uanset om et land med ekstreme præferencer i sidste ende opnår indflydelse på et forslag eller ej, vil det forlænge lovgivningsprocessen og forsøget på at opnå fuld enighed i Rådet.

Kommissionen som aktør

Kommissionens rolle i EU er som bekendt helt central; Kommissionen har eneret til at fremsætte retsakter, forhandler internationale (handels-)aftaler, forvalter og gennemfører EU's politikker og budget og håndhæver fællesskabsretten (sammen med EF-Domstolen).

Kommissionen består af en kommissær for hvert medlemsland udpeget af regeringerne og godkendt af Europa-Parlamentet. Formelt set skal Kommissionen varetage EU's overordnede interesser. Kommissionen har initiativretten i EU og har desuden ret til at trække sine forslag tilbage og/eller fremsætte nye, ændrede forslag. Inden for vetoaktørteori svarer dette til, at Kommissionen er den dagsordensættende aktør³⁰.

Internt i Kommissionen træffes beslutninger med simpelt flertal blandt kommissærerne³¹. Kommissionen kan beskrives som en kollektiv vetoaktør, og den politiske stabilitet i Kommissionen kan beskrives med afsæt i kommissærernes præferencer. Fordi de interne forhandlinger om et forslag i Kommissionen vil ligge forud for Kommissionens vedtagelse af et forslag, vil disse

³⁰ Dette er en forsimpning. Kommissionen er som udgangspunkt dagsordensættende ved, at have retten til at stille forslag. Inden for vetoaktørteori er vigtigheden af Europa-Parlamentets indflydelse på dagsordenen omdiskuteret (se f.eks. Tsebelis m.fl. 2001).

³¹ I praksis stilles forslag dog ikke til afstemning. I de første fem år med Barroso som Kommissionsformand, har Kommissionen således ikke foretaget en eneste formel afstemning (kilde: <http://en.euabc.com/word/181>).

forhandlinger ikke påvirke behandlingstiden³².

Efter at forslag er vedtaget i Kommissionen og sendt afsted til Europa-Parlamentet og Rådet, vil Kommissionens præferencer have betydning for den politiske stabilitet, beskrevet ved Figur 1.

Kommissionen har med initiativretten afgørende betydning for den lovgivningsmæssige integration i EU. Det forventes, at den politiske stabilitet internt i Kommissionen har betydning for lovgivningsmængden, men ikke direkte for behandlingstiden. Derimod har Kommissionen som vetoaktør betydning for behandlingstiden, idet den indgår som institutionel vetoaktør sammen med Rådet og Europa-Parlamentet.

Europa-Parlamentet som aktør

Europa-Parlamentet er sammensat af direkte valgte medlemmer fra samtlige medlemslande. MEP'erne er organiseret i politiske grupper med relativt lav partidisciplin (Hix m.fl. 2007). Når en retsakt behandles i Europa-Parlamentet vil en MEP blive udpeget som ordfører, hvilket indebærer, at han eller hun skal stå for at udarbejde en betænkning med Europa-Parlamentets holdning og eventuelle ændringsforslag til sagen. Betænkningen behandles først i et af Europa-Parlamentets relevante udvalg. I udvalget fremsættes ændringsforslag, sagen debatteres og der indgås eventuelt kompromisser mellem de politiske grupper. Europa-Parlamentets behandling afsluttes ved formel vedtagelse på en af de (omtrent) månedlige plenarsamlinger. Beslutninger træffes med simpelt eller absolut flertal³³.

Graden af politisk stabilitet internt i Europa-Parlamentet afhænger af de politiske gruppers præferencer og deres sammenhængskraft. Hvis præferenceforskellene er store, vil behandlingstiden øges, ligesom den forventes at være længere, når der kræves absolut flertal frem for simpelt flertal. Det forventes altså, at *jo større den politiske stabilitet i Europa-Parlamentet er, des længere tid tager Europa-Parlamentets behandling af EU-retsakter.*

Jeg vil ikke gå i yderligere detaljer med Europa-Parlamentets interne sagsbehandling eller forsøge at forudsige behandlingstiden i Europa-Parlamentet, men fremhæve de tilfælde hvor Europa-Parlamentets interne behandling af en retsakt forventes at være udslagsgivende for sagens samlede behandlingstid.

I tillæg til den interne behandling spiller Europa-Parlamentet også en rolle for den samlede behandlingstid som kollektiv institutionel vetoaktør, der skal nå til enighed med Kommissionen og

³² Dette er en generalisering i og med at Kommissionen undervejs i behandlingsforløbet også vil skulle tage stilling til Europa-Parlamentet og Rådets reaktion på deres forslag, har Kommissionen svært ved at nå til enighed her, vil det dog typisk blot resultere i at forhandlingerne gennemføres uantastet.

³³ Simpelt flertal er et flertal af stemmeafgivende MEP'er, mens absolut flertal er over halvdelen af samtlige MEP'ere.

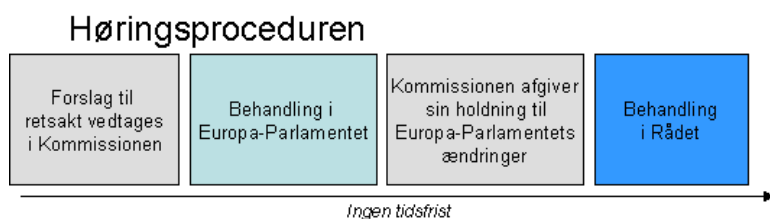
Rådet, navnlig ved samarbejdsproceduren, den fælles beslutningsprocedure og samstemmende udtalelse. Ved disse procedurer kan præferencekonstellationerne mellem Europa-Parlamentet og de to øvrige institutioner være af afgørende betydning for behandlingstiden og den politiske stabilitet.

Beslutningsprocedurerne

I det følgende opridses hovedtrækkene ved de væsentligste procedurer inden for EU-samarbejdet. Fokus vil blive lagt på de forhold, der kan tænkes at have indflydelse på behandlingstiden.

Høringsproceduren

Høringsproceduren har været anvendt siden 1958. Proceduren forløber ved at Kommissionen stiller et forslag, som Rådet vedtager efter at have hørt Europa-Parlamentet. Rådet er således væsentligt stærkere stillet end Europa-Parlamentet inden for høringsproceduren (EF-traktatens artikel 192).



Figur 4 - Høringsproceduren

Ved Europa-Parlamentets behandling vedtages med simpelt flertal en betænkning, som indeholder en udtalelse om forslaget og som regel også flere ændringsforslag. Kommissionen udtaler sig om ændringsforslagene og kan vælge at fremsætte et ændret forslag, der tager højde for nogle af disse. Rådet vedtager retsakten ved enstemmighed eller kvalificeret flertal alt efter forslagets juridiske hjemmel³⁴. Ønsker Rådet at ændre et forslag fra Kommissionen skal det ske ved enstemmighed (EF-traktatens artikel 192, EU-Oplysningen 2005, s. 74-75).

Formelt set er der ingen tidsfrist for Europa-Parlamentets behandling, og da Rådet skal høre Europa-Parlamentet, kan Europa-Parlamentet benytte lejligheden til at forhale et forslag (EU-Oplysningen 2005, s. 73)³⁵. Selvom Europa-Parlamentet skal høres, sker det, at Rådet har forhandlet sig frem til politisk enighed allerede inden Europa-Parlamentet har vedtaget sin betænkning (EU-Oplysningen 2005, s. 74).

³⁴ Et forslags juridiske hjemmel betegnes herefter som retsgrundlaget.

³⁵ En afgørelse fra EF-domstolen (isoglucose-sagen fra 1980) fastslår, at Rådet skal vente på Europa-Parlamentets høringssvar. En afgørelse fra 1995 slår dog fast, at Europa-Parlamentet ikke har lov til at forhale en sag i det uendelige, idet det skal samarbejde loyalt med Rådet (EU-Oplysningen 2005, s. 73-74).

I de tilfælde hvor Europa-Parlamentet søger at forhale en proces, afhænger behandlingstiden af præference-konstellationen mellem de tre institutionelle aktører: Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet; jo længere fra hinanden de befinder sig, jo længere behandlingstid. Figur 1 beskriver den politiske stabilitet i denne situation. König har gjort et forsøg på at inkorporere et præferencemål for Kommissionen som dagsordensætter i en model til beskrivelse af behandlingstiden, men mangler stadig at placere Europa-Parlamentet, før modellen er fuldkommen (König 2008).

I de tilfælde hvor Rådet benytter sig af muligheden for at forhandle en aftale på plads, inden Europa-Parlamentet har afgivet sin holdning, vil behandlingstiden afhænge af præference-konstellationerne internt i Europa-Parlamentet; jo sværere det er at skabe simpelt flertal for en holdning mellem aktørerne internt i Europa-Parlamentet, jo længere behandlingstid. Det ligger uden for denne opgaves fokus at beskrive Europa-Parlamentets interne virke i detaljer, for en sådan gennemgang anbefales Hix m.fl. 2007.

De resterende tilfælde er tilfælde, hvor Kommissionen og Europa-Parlamentet har henholdsvis foreslået og udtalt sig om en retsakt, inden der er opnået enighed i Rådet. Her vil præference-konstellationerne mellem regeringerne i Rådet være afgørende for længden af behandlingstiden. Ved enstemmighed vil større præferenceforskelle medføre længere behandlingstid og større risiko for forkastelse af forslag. Ved kvalificeret flertal kan den politiske stabilitet beskrives ud fra en model, som vist på Figur 3.

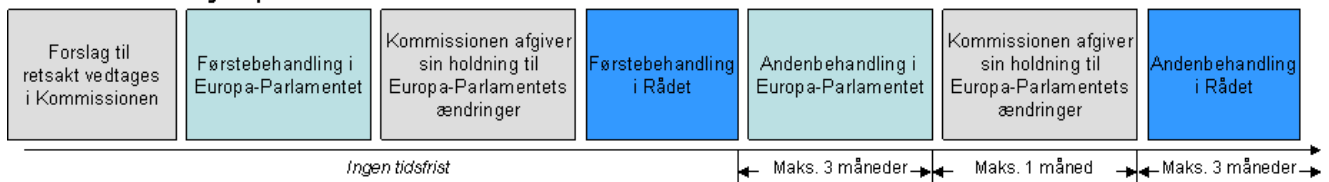
Høringsproceduren benyttes primært inden for landbrug og fiskeri, men også inden for områder som konkurrencepolitik, skat, økonomisk politik og kriminalitet. Ved indførsel af samarbejdsproceduren overtog denne flere områder fra høringsproceduren.

Samarbejdsproceduren

I 1987 indførtes samarbejdsproceduren med SEA (den europæiske fælles akt). Maastricht-traktaten (1993) udvidede samarbejdsprocedurens anvendelsesområde betydeligt, men med Amsterdam-traktaten i 1999 overtog den fælles beslutningsprocedure en stor del af anvendelsesområdet og med Lisabon-traktaten står samarbejdsproceduren overfor at blive afskaffet (EF-traktatens artikel 252, EU-oplysningen 2002, s. 72- og http://europa.eu/scadplus/glossary/cooperation_procedure_da.htm).

De forskellige trin i samarbejdsproceduren er vist i figuren nedenfor. Som initiativtager vedtager Kommissionen først et forslag.

Samarbejdsproceduren



Figur 5 - Samarbejdsproceduren

Europa-Parlamentet udarbejder en betænkning med en udtalelse om forslaget og typisk også ændringsforslag, der vedtages ved simpelt flertal. Der er ingen tidsfrist for Europa-Parlamentets førstebehandling.

På baggrund af Europa-Parlamentets betænkning kan Kommissionen vælge at ændre forslaget, så det tager højde for Europa-Parlamentets holdninger.

Rådet vedtager herefter med kvalificeret flertal en *"fælles holdning"*. Hvis Rådet ønsker at ændre Kommissionens forslag, kræves enstemmighed. Den samlede førstebehandling i Europa-Parlamentet og Rådet svarer således til høringsproceduren.

Ved Europa-Parlamentets andenbehandling gives en tidsfrist på 3 måneder. Europa-Parlamentet kan ved simpelt flertal vedtage den fælles holdning. Ønsker Europa-Parlamentet at forkaste forslaget, kræves absolut flertal³⁶. Forkastes forslaget af Europa-Parlamentet, kan det dog stadig vedtages med enstemmighed i Rådet. Oftest vil Europa-Parlamentet ved andenbehandlingen vedtage ændringsforslag med absolut flertal.

Efter andenbehandlingen gives Kommissionen en frist på en måned til at forholde sig til ændringerne fra Europa-Parlamentet. Kommissionen kan vælge at inkorporere ændringerne i et nyt forslag, der i givet fald kun vil kunne ændres med enstemmighed i Rådet. Godkender Kommissionen ikke ændringerne, kan de alene vedtages med enstemmighed i Rådet.

Rådet har tre måneder til den afsluttende behandling. Det af Kommissionen ændrede forslag kan ændres af Rådet med enstemmighed, og såfremt forslaget ikke tidligere er blevet afvist af Europa-Parlamentet, kan Rådet vedtage det med kvalificeret flertal. Efter andenbehandlingen er forslaget formelt vedtaget (EF-traktatens artikel 252, EU-oplysningen 2002, s. 72-, http://europa.eu/scadplus/glossary/cooperation_procedure_da.htm og Tsebelis 2002, s. 368-).

Ved samarbejdsproceduren skal et forslag gennem to behandlinger i både Rådet og Europa-Parlamentet. Disse skridt tager uanset graden af enighed noget tid. *Samarbejdsproceduren må*

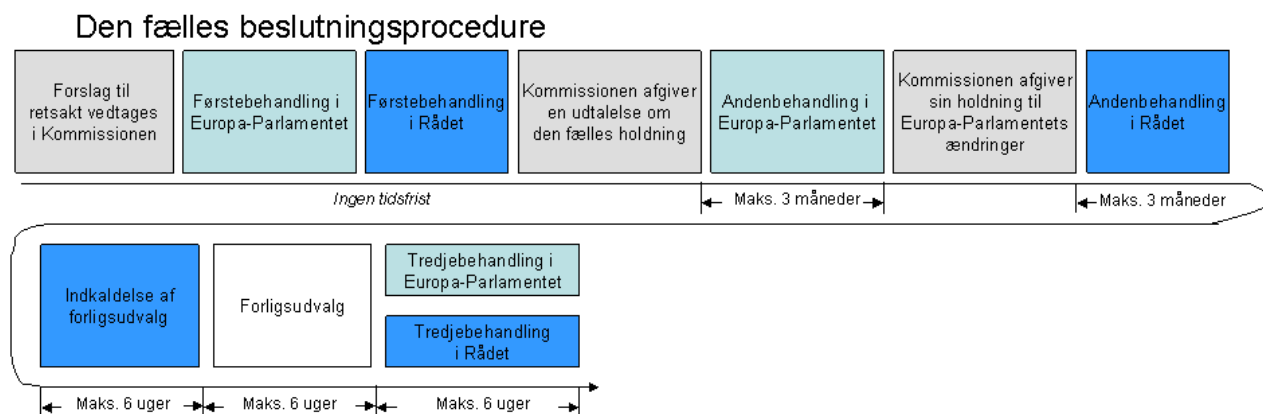
³⁶ Populært kaldet den lille vetoret. Ifølge EU-oplysningen er den lille vetoret kun brugt 4 gange, senest i 1993 ved direktiv om motorcyklers maksimalydelse (EU-oplysningen 2005, s.78).

altså forventes at være mere tidskrævende end høringsproceduren også selvom proceduren benyttes inden for områder, hvor regeringerne er mindre tilbøjelige til at gå på kompromis med nationale interesser.

Mens der ingen tidsfrister er for førstebehandlingen, er den samlede frist for andenbehandlingen 7 måneder, denne kan dog forlænges med op til to måneder³⁷. Afgørende for behandlingstiden inden for samarbejdsproceduren kan ligeså vel være Europa-Parlamentet som Rådet, alt efter hvilken institution, der har sværest ved at nå til enighed. Dertil kommer, at uenigheder institutionerne imellem vil resultere i længere behandlingstid (som beskrevet ved Figur 1). At beskrive behandlingstiden ud fra præference-konstellationerne i Rådet alene er således kun delvist dækkende i forhold til bestemmelse af behandlingstiden.

Den fælles beslutningsprocedure

Den fælles beslutningsprocedure blev indført med Maastricht-traktaten i 1993 og kan betragtes som en udvidelse af samarbejdsproceduren. Hvis ikke der er opnået enighed efter Rådets andenbehandling, indkalder Rådet inden for seks uger et forligsudvalg, som sammensættes af repræsentanter fra Europa-Parlamentet og Rådet. Forligsudvalget søger at blive enige om et kompromis, som begge institutioner får maksimalt seks uger til at tilslutte sig³⁸ - Europa-Parlamentet ved simpelt flertal og Rådet ved kvalificeret flertal (EU-Oplysningen s. 79-, Tsebelis 2002, s. 370-).



Figur 6 - Den fælles beslutningsprocedure (før Amsterdam-traktaten)

Hvis der stadig ikke kan opnås enighed, kan Rådet vende tilbage til den fælles holdning og vedtage denne (efter enstemmighed eller kvalificeret flertal alt efter sagsområde). Europa-Parlamentet sidste mulighed for at blokere for en vedtagelse vil herefter være ved at samle et

³⁷ En måned ekstra til Europa-Parlamentets andenbehandling og en måned ekstra til Rådets andenbehandling (EF-traktaten, artikel 252 litra g).

³⁸ Denne frist kan forlænges med maksimalt 2 uger.

absolut flertal mod sagen (EU-Oplysningen s. 79-, Tsebelis 2002, s. 370-).

Proceduren blev væsentligt modificeret med Amsterdam-traktaten. Rådets mulighed for at trodse forligsudvalget afskaffedes og det blev muligt at afslutte beslutningsprocessen allerede efter førstebehandlingen, såfremt der kunne opnås enighed. Det blev ligeledes muligt for Europa-Parlamentet fuldstændigt at forkaste et forslag ved andenbehandlingen, en mulighed der dog kun har været brugt en enkelt gang i EU's historie³⁹.

Det ligger uden for denne opgave, at undersøge om det er tilfældet, men det forventes at den gennemsnitlige behandlingstid af sager efter den fælles beslutningsprocedure faldt efter Amsterdam-traktatens ændringer i 1999 (se f.eks. Shackleton og Raunio 2003, s. 172-173).

Fra indførelsen dækkede den fælles beslutningsprocedure primært områder, der tidligere var dækket af samarbejdsproceduren, herunder lovgivning vedrørende det indre marked, forbrugerbeskyttelse og sundhed. En meget stor del (ca. 63 %) af sagerne behandlet efter den fælles beslutningsprocedure vedrørte det indre marked i perioden fra procedures indførsel frem til 2000 (EU-Oplysningen 2005, s. 86). Anvendelsesområdet er udvidet med Nice-traktaten og vil blive udvidet igen med Lissabon-traktaten.

Implikationerne for behandlingstiden svarer til, hvad der er anført for samarbejdsproceduren. Dog vil den ekstra mulige behandling i forligsudvalget øge den gennemsnitlige behandlingstid og *den fælles beslutningsprocedure forventes dermed at være mere langtrukken end de tidligere beskrevne procedurer*. Europa-Parlamentet er tydeligvis styrket og en stor del af proceduren går med forhandlinger institutionerne imellem. Den tid det tager at blive enige internt i hhv. Europa-Parlamentet og Rådet udgør en relativt mindre del af den samlede sagsbehandling ved denne procedure. *Præferenkonstellationer mellem Europa-Parlamentet og Rådet (og Kommissionen) er i langt højere grad bestemmende for mulighederne for vedtagelse*. Den maksimale forskel i regeringspræferencer kan således ikke forventes at udgøre et sigende (eller statistisk signifikant) mål for længden af behandlingstiden for sager behandlet efter den fælles beslutningsprocedure. Tværtimod kan et meget enigt Råd (høj sammenhængskraft) være en mere determineret forhandler, hvorfor en eventuel konflikt med Europa-Parlamentet vil kunne trækkes længere.

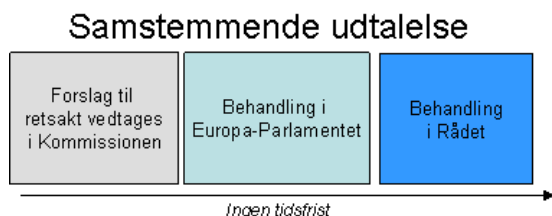
Samstemmende udtalelse

Den samstemmende udtalelse er en procedure, der blev indført med Den Europæiske Fælles Akt i 1987⁴⁰. Proceduren blev fra begyndelsen brugt ved eksterne anliggender såsom

³⁹ Ved Europa-Parlamentets forkastelse af softwarepatent-direktivet med overvældende flertal i juli 2005.

⁴⁰ Den Europæiske Fælles Akt betegnes i det følgende SEA for "Single European Act". I Danmark er traktaten ofte omtalt som EF-pakken.

associeringsaftaler med tredjelande og optagelse af nye medlemslande. Med Maastricht-traktaten udvidedes anvendelsesområdet til blandt andet også at omfatte strukturfondene og unionsborgerskab.



Figur 7 - Samstemmende udtalelse

Proceduren forløber ved, at Kommissionen stiller et forslag. Forslaget sendes til behandling i Europa-Parlamentet, der skal godkende aftalen med absolut flertal, før det kan vedtages⁴¹. Europa-Parlamentet kan ikke stille ændringsforslag, men har mulighed for med absolut flertal helt at forkaste forslaget eller at forsinke lovgivningsprocessen i håb om indrømmelser af den ene eller anden art. Forslaget vedtages endelig med enstemmighed i Rådet (EU-Oplysningen 2005, s. 96-100).

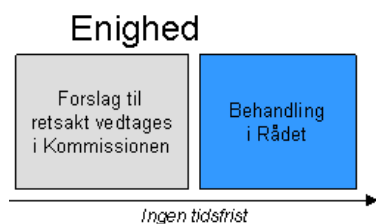
Når det gælder internationale aftaler, vil disse ofte være forhandlet på plads af Kommissionen på baggrund af mandat fra Rådet, allerede inden den samstemmende procedure initieres ved at Kommissionen vedtager et forslag. Så selvom proceduren benyttes inden for områder af stor politisk betydning, må de væsentligste uenigheder i Rådet forventes at være afklarede, inden forslaget skal behandles her. Den dominerende faktor i forhold til den tid der går, fra Kommissionen stiller et forslag, til det er formelt vedtaget i Rådet, må således være forholdet mellem Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet og præference-konstellationerne internt i Europa-Parlamentet.

På grund af de vigtige anvendelsesområder proceduren dækker og Europa-Parlamentets manglende mulighed for at stille ændringsforslag, der kunne gøre vedtagelse nemmere, forventes samstemmende udtalelse at være mere langsommelig end høringsproceduren. På den anden side betyder fraværet af detailforhandlinger og de forudgående konsultationer mellem Kommissionen og Rådet, at *proceduren forventes at forløbe hurtigere end samarbejdsproceduren og den fælles beslutningsprocedure*.

⁴¹ I dag er simpelt flertal i de fleste tilfælde tilstrækkeligt til vedtagelse, mens der stadig kræves absolut flertal til forkastelse.

Enighed

En gruppe sager har i EU-databasen PreLex anført proceduren ”Enighed”⁴². Enighed omtales normalt ikke som en selvstændig procedure, men er i denne sammenhæng berettiget dertil fordi sagerne behandles efter en fremgangsmåde, der ikke er omfattet af de øvrige procedurer. Stort set samtlige disse sager refererer i retsgrundlaget til Amsterdam-traktatens artikel 133 eller Maastricht-traktatens artikel 113 om den fælles handelspolitik.



Figur 8 - Enighed⁴³

Behandlingen under enighed foregår ved, at Kommissionen stiller et forslag, som Rådet vedtager med kvalificeret flertal. I de tilfælde hvor der er tale om aftaler med tredjelande, føres forudgående forhandlinger af Kommissionen i tæt samarbejde med Rådet. Denne del af processen indgår ikke i den definition af behandlingstid der benyttes i denne opgave (EF-traktaten, artikel 133, senere artikel 113). *Den tid der går fra vedtagelse af et forslag i Kommissionen til den formelle vedtagelse i Rådet forventes at være kortere end ved de øvrige procedurer*, fordi Europa-Parlamentet er udenfor indflydelse, uenigheder mellem Kommissionen og Rådet er afstemt, uoverensstemmelser internt i Rådet er delvist afklarede og endelig fordi der kræves kvalificeret flertal frem for enstemmighed. Behandlingstiden kan således beskrives ved hjælp af en model svarende til Figur 3.

De tidligste sager under enighed er fra efter Maastricht-traktaten, men en tilsvarende fremgangsmåde (dog typisk med enstemmighed fremfor kvalificeret flertal) har været brugt i længere tid på sager, der ikke faldt under høringsproceduren. Da disse sager ikke er kategoriseret under enighed i PreLex, vil de i den følgende tekst og analyse tilhøre gruppen af sager uden procedure anført. Denne kategorisering udgør naturligvis en fejkilde, der kan forventes at påvirke den gennemsnitlige behandlingstid for gruppen af sager med ukendt procedure i nedadgående retning⁴⁴.

⁴² Direkte oversat fra eng. Agreement.

⁴³ Rådet kan på eget initiativ vælge at foretage høringer af Europa-Parlamentet. Dette sker sjældent.

⁴⁴ Under forudsætning af at behandlingstiden for disse sager rent faktisk er lavere end for sager under de øvrige procedurer.

Kritik af vetoaktørteori

Det kan fremføres som kritik af vetoaktørteori, at den ikke tager højde for forhandlinger på tværs. Hvis et land i EU f.eks. er tilbageholdende over for et forslag om affaldshåndtering, men meget ivrige for at gennemføre et fælles forskningsprogram er der mulighed for, at vedtagelsen af de to sager kan indgå i en samlet aftale. Sammenkædninger som denne muliggør et mere fleksibelt og handledygtigt politisk system end det vetoaktørteori beskriver.

I forhold til den empiriske anvendelse vil estimering af præferencer og specielt status quo i mange tilfælde udgøre et praktisk problem. De forventninger, der er præsenteret i det foregående, er dog formuleret så generelt, at der kan tages afsæt i dem uanset placeringen af status quo. Estimering af regeringspræferencer vil blive behandlet som en selvstændig problemstilling i del III, mens den følgende analyse begrænses af, at præferencer for Kommissionen og Europa-Parlamentet ikke er kendt.

Med sit ensidige fokus på vetoaktører er teorien ikke direkte anvendelig som indikator for behandlingstid. I høringsproceduren f.eks. har Europa-Parlamentet ingen egentlig vetoet og vil derfor ingen betydning have for den politiske stabilitet i en streng tolkning af vetoaktørteorien. I praksis derimod kan Europa-Parlamentet opnå indflydelse ved at anvende behandlingstiden instrumentalt over for de øvrige institutioner. I ovenstående gennemgang af procedurer med videre har jeg søgt at udvide teorien ved at tage hensyn til de institutionelle rammer såsom formelt fastsatte tidsfrister.

Opsummering

I det foregående er der først givet et indblik i tidligere undersøgelser af behandlingstiden af EU-retsakter. Golub og Königs studier er fremhævet, og hypotesen om at den maksimale indbyrdes forskel mellem regeringspræferencerne i Rådet påvirker behandlingstiden, er fremført. Resultaterne af Golub og Königs studier vil blive efterprøvet i den resterende del af opgaven.

Hypotesen er underbygget ved at forklare, hvordan winset øges og kernen mindskes i Rådet når den maksimale forskel regeringernes præferencer imellem mindskes (jf. Figur 2). Hypotesen er problematiseret ud fra et teoretisk grundlag, da det er vist, hvordan den maksimale indbyrdes forskel i regeringspræferencer ikke er afgørende for den politiske stabilitet, når afstemningsreglen er kvalificeret flertal (jf. Figur 3). Afhængig af procedure er der peget på, hvordan præferencekonstellationer mellem Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet (jf. Figur 1) og faktorer internt i specielt Europa-Parlamentet kan have udslagsgivende betydning for behandlingstiden. Kun ved proceduren enighed forventes den maksimale indbyrdes forskel i regeringspræferencer at udgøre en fyldestgørende indikator for behandlingstiden.

Herefter er teorien om vetoaktører beskrevet og anvendt til at generere forudsigelser om længden af behandlingstiden, forventningerne er:

1. Jo større forskellen mellem Kommissionens, Rådets og Europa-Parlamentets præferencer er, des længere er behandlingstiden af EU-retsakter.
2. Jo større den politiske stabilitet i Europa-Parlamentet er, des længere tid tager Europa-Parlamentets behandling af EU-retsakter.
3. EU-udvidelser forlænger behandlingstiden.
4. Behandlingstiden er kortere ved kvalificeret flertal end ved enstemmighed.
5. Den mest tidskrævende procedure er den fælles beslutningsprocedure, herefter følger samarbejdsproceduren, samstemmende udtalelse, høringsproceduren og enighed. Heraf følger, at behandlingen af retsakter forlænges, når Europa-Parlamentet involveres.

Jeg vil begrænse mig fra at undersøge forventning 1 og 2, da en forudsætning for dette er udarbejdelse af præferencemål for Kommissionen og Europa-Parlamentet.

I tillæg til opgavens hypotese og de fem opstillede forventninger, vil sammenhængen mellem behandlingstid og Kommissionens aktivitetsniveau, traktatændringer, sagstype og policy-område blive afprøvet. Forventningerne til disse faktorer vil blive beskrevet i de afsnit, hvor de behandles. Denne disponering er valgt, fordi grundlaget for forudsigelserne ikke er tæt knyttet til vetoaktørteorien.

Del II – Behandlingstid

Denne del beskæftiger sig med den indledende analyse af behandlingstiden. Først gennemgås dataindsamlingen. De indsamlede data beskrives og sammenholdes med traktatændringer, EU-udvidelser og skift af Kommissionsformænd. Data sorteres dernæst efter sagstype, således at direktiver, forordninger og beslutninger vælges ud. Behandlingstiden beregnes og undersøges, hvorefter Kommissionens aktivitet over tid sammenholdes med udviklingen i behandlingstiden. For at fokusere analysen, udvælges perioden 1980 til 2000 ud. Kovariaterne sagstype og procedure sammenholdes med behandlingstiden. Der ses endvidere på, hvor stor betydning Europa-Parlamentet har for behandlingstiden ved høringsproceduren og samstemmende udtalelse. Afslutningsvis betragtes behandlingstiden i forhold til afstemningsregel i Rådet og sagerne grupperes efter policy-område.

Dataindsamling

I dette afsnit beskrives den gennemførte dataindsamling. Udgangspunktet for dataindsamlingen har været små tilpassede computerprogrammer, en teknik der er brugt med succes flere gange før til dataindsamling inden for samfundsvidenskaben (se eks. Høylund m.fl. 2009, s. 146, König m.fl. 2006 eller King og Lowe, 2003).

Fordelen ved selv at foretage dataindsamlingen er muligheden for frit at vælge hvilke informationer, der skal indgå i analysen. Der findes datasæt, der enten kun indeholder mindre delmængder af sager (Golub 2002) eller en kortere periode (König 2007, König og Schulz 1997; Schulz og König 2000). Navnlig i forhold til at se på udviklingen af behandlingstiden over tid giver det mening at samle data ind fra hele perioden fra 1960'erne og frem til i dag.

Der findes flere gode officielle kilder til EU-lovgivningen. König m.fl. har foretaget en omfattende sammenligning af de to mest oplagte udgangspunkter for dataindsamling, EU-databaserne PreLex og CELEX⁴⁵ (König m.fl. 2006). Sammenfatningen fremhæver begge kilders mangler og inkonsistens. Sammenligningen afsluttes med en vag anbefaling om at benytte den kilde, der passer bedst til ens behov (König m.fl. 2006, s. 570). Som udgangspunkt for dataindsamlingen har jeg valgt at benytte mig af PreLex-databasen⁴⁶. PreLex's hovedfokus er selve lovgivningsprocessen og interaktionen mellem institutionerne, hvilket passer udmærket til mit behov.

Ifølge König er CELEX kun komplet fra 1984 og frem, hvorfor han har begrænset sin analyse til ikke at gå længere tilbage i tid end 1984 (König 2007, s. 424). Efter henvendelse til

⁴⁵ CELEX databasen eksisterer ikke længere, men bygget sammen med den nuværende EUR-Lex database.

⁴⁶ Dataindsamlingen er dog ikke begrænset til PreLex, da link til EUR-Lex er fulgt og information herfra også er gemt.

Publikationskontoret⁴⁷ har jeg fået bekræftet, at PreLex indeholder en komplet samling af alle KOM-dokumenter siden 1975 (se bilag *"Bekræftelse af PreLex's omfang"*). Bekræftelsen strider delvist imod König med fleres studie, hvor det påvises, at ikke alle de oplysninger der er tilknyttet dokumenterne er tilgængelige og korrekte (se f.eks. König m.fl. 2006, s. 566 tabel 5 og 6).

Et KOM-dokument er et dokument fra Kommissionen til en eller flere af de øvrige EU-institutioner. KOM-dokumenter omfatter blandt andet forslag til retsakter, meddelelser og rapporter⁴⁸. Via søgning på PreLex er samtlige databasens KOM-dokumenter fundet frem (fra 1965 frem til og med maj 2009). Fremgangsmåden er beskrevet i bilaget *"Beskrivelse af fremgangsmåde ved dataindsamling"*. Det udviklede program er gengivet i bilaget *"Kildekode til dataindhentningsprogram"*.

For hvert dokument er registreret identifikation af dokumentet i form af KOM-nummeret, dokumentets placering i PreLex og EUR-Lex, hvilket Generaldirektorat (DG)⁴⁹ der har stået som ansvarlig for sagen, sagens retsgrundlag⁵⁰, procedure, dokumentets titel, sagstype (forordning, direktiv eller beslutning)⁵¹. Desuden er hvert skridt i lovgivningsprocessen⁵² registreret, med dato og navn. Samtlige sagens emnekoder⁵³ er fundet i EUR-Lex og registreret i databasen. For at sikre konsistens er de referencer til sagens retsgrundlag, som angives i EUR-Lex, registreret i tillæg til retsgrundlaget fundet i PreLex. En mere detaljeret, teknisk beskrivelse af databasens opbygning kan findes i bilagene *"SQL til brug ved oprettelse af dokument-database"* og *"Relationsdiagram"*.

En bemærkelsesværdig udeladelse ved dataindsamlingen er information om den benyttede afstemningsregel i Rådet. Afstemningsreglen fremstår som en betydende faktor til bestemmelse af behandlingstid i flere tidligere studier (se Golub 2008, s. 176, tabel 3 for en oversigt), i Königs studie fremstår afstemningsreglen tilmed som den mest betydningsfulde faktor (König 2007). PreLex indeholder information om afstemningsregel for nogle sager, men desværre langt fra nok til at jeg har fundet det meningsfuldt at uddrage denne information og tilføje den til databasen. König m.fl. bemærker da også i deres studie af EU-databaserne at: *"We find many missing values on key variables: the legislative procedure and the voting rule"* (König m.fl. 2006, s. 562).

⁴⁷ Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

⁴⁸ Se evt. http://ec.europa.eu/prelex/ct/sgv_manual_dsp_main.cfm?manualcat_id=documents for oversigt over de forskellige dokumenttyper i PreLex.

⁴⁹ Kommissionen er inddelt i forskellige DG'er, som dækker forskellige politikområder under ledelse af en kommissær.

⁵⁰ Det danske ord retsgrundlag benyttes i stedet for den engelske betegnelse "legal basis".

⁵¹ PreLex bruger termen "Legislative type" ved angivelse af dokument-type, selvom nogle typer såsom "Letter", "Report" og "Communication" ikke er lovgivning i snæver forstand. Jeg har valgt at oversætte "Legislative type" til "sagstype" frem for det mere direkte "lovgivningstype".

⁵² Jeg vil senere benytte ordet "event" til at betegne et skridt i lovgivningsprocessen. Et event kan eks. være godkendelse i Kommissionen eller fremsendelse til Europa-Parlamentet.

⁵³ Det danske ord emnekode benyttes i stedet for den engelske betegnelse "directory code".

De mangler som jeg er stødt på i arbejdet med den indsamlede data fra PreLex, svarer til de mangler, König m.fl. beskriver. De manglende informationer kan i langt de fleste tilfælde uddrages af henvisningen til retsgrundlaget. Datasættet omfatter imidlertid hele 3.758 forskellige henvisninger til retsgrundlag, hvilket gør det til et større arbejde at matche dem til f.eks. afstemningsregler. Jeg har derfor måtte undvære denne information i arbejdet med data.

Efter dataindsamlingen består den oprettede database af i alt 22.874 KOM-dokumenter knyttet til 137.417 events, 24.359 kategoriseringer efter emnekode og 27.307 referencer til retsgrundlag. Datasættet i bilaget *"Datasæt samtlige KOM-dokumenter"*, gengiver data efter eksport fra databasen og import til statistikprogrammet SPSS.

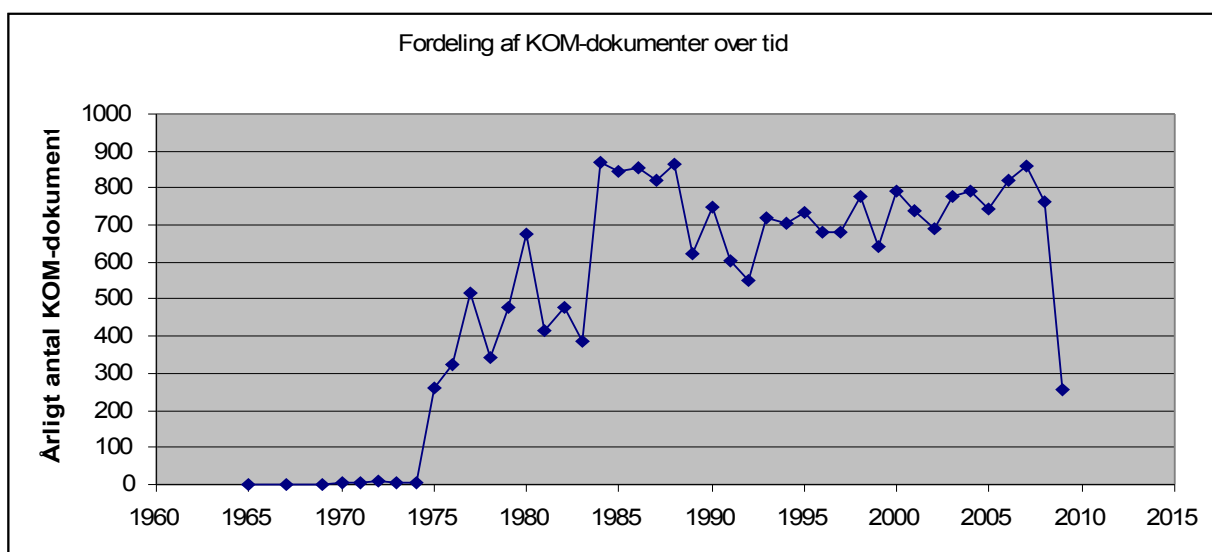
Udvikling i Kommissionens aktivitetsniveau over tid

I dette afsnit beskrives de indsamlede data som udtryk for udviklingen i Kommissionens aktivitetsniveau over tid⁵⁴. Udviklingen ses i relation til traktater, udvidelser og skift i kommissionsformænd med henblik på at skabe forståelse for data.

Tidligere studier har vist, at omfanget af foreslået lovgivning har signifikant betydning for behandlingstiden (jf. Tabel 1) og andelen af vedtagelser (Hertz og Luffen 2009, s. 10). Dertil kommer, at Kommissionens arbejde udgør grundlaget for de vedtagelser hvis behandlingstid ønskes belyst. Derfor er det relevant at undersøge udviklingen i Kommissionens aktivitetsniveau.

Figur 9 viser, hvorledes KOM-dokumenterne fordeler sig over tid. Dokumenterne er inddelt efter år for vedtagelse i Kommissionen.

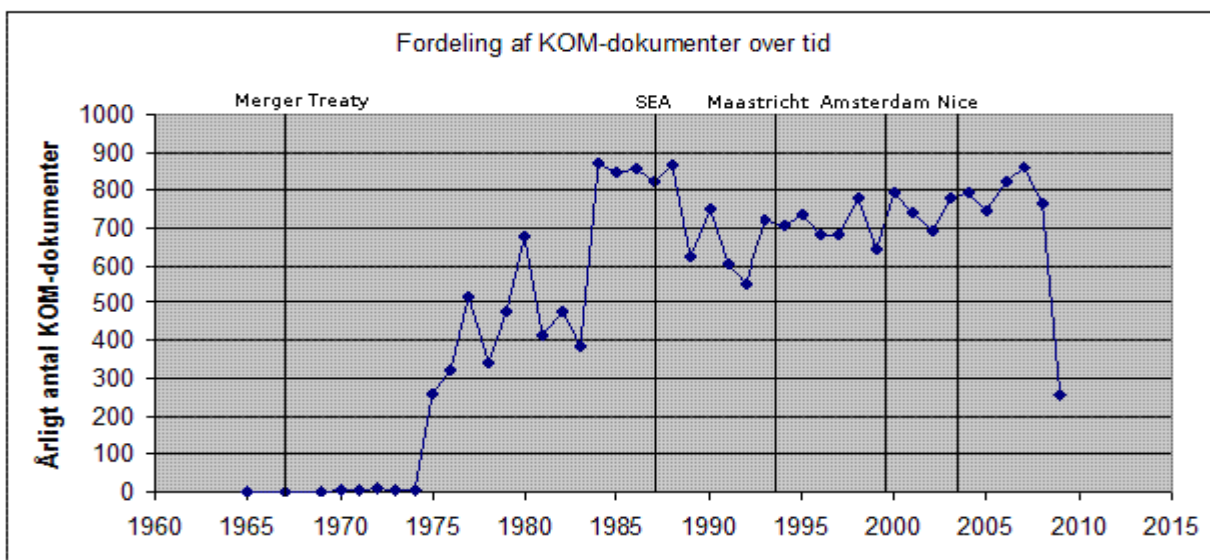
⁵⁴ Jeg vælger at tolke udviklingen i antallet af KOM-dokumenter som udtryk for Kommissionens aktivitetsniveau. Det kan indvendes, at nogle KOM-dokumenter er større end andre, ofte vil meget store beslutninger dog ledsages af flere små. Set over en periode på et år eller mere er det min vurdering at antallet af KOM-dokumenter udgør et godt mål for Kommissionens samlede aktiviteter. Det har ingen nævneværdi betydning for de følgende figurer om kun direktiver, forordninger og beslutninger vælges ud.



Figur 9 - Fordeling af KOM-dokumenter over tid

Perioden indtil 1975 omfatter kun meget få KOM-dokumenter, således er der slet ingen dokumenter fra årene 1966 og 1968 og kun et enkelt fra 1965⁵⁵. Sammenholdt med at PreLex først er komplet for perioden efter 1974, er det nærliggende at se bort fra årene op til 1974. Det markante dyk i 2009 kan der ikke tolkes noget ud fra. Dykket skyldes, at datasættet af gode grunde kun dækker de første fem måneder af 2009.

Figuren viser store svingninger mellem 1975 og 1984, samt mellem 1988 og 1993. Ses på perioden fra 1993 og frem, har antallet af KOM-dokumenter med få undtagelser ligget mellem 700 og 800 om året. Der anes en mindre stigning fra 2003 og frem.



⁵⁵ KOM-dokumentet fra 1965 omhandler marmelade og frugtgelé samt kastanje creme og blev først endeligt vedtaget 14 år efter i 1979.

Figur 10 - Kommissionens aktivitetsniveau og traktater

På Figur 10 er de største EU-traktater skrevet ind ved deres ikrafttrædelse. Det er den almindelige opfattelse, at samtlige EU-traktater har medvirket til at øge integrationen i EU. Derfor kunne man forvente at se Kommissionens aktivitet stige efter hver traktatændring. Figur 10 giver ikke belæg for denne antagelse.

Aktiviteten i Kommissionen stiger fra under 300 årlige dokumenter i 1975 til over 800 i årene omkring ikrafttrædelsen af SEA i 1987. Målet med SEA var etablering af et indre marked inden 1993. Det jævnt høje niveau i årene omkring indførelsen af SEA (1984-1988) er forventeligt, da indførelsen af det indre marked medførte et opgør med flere tekniske handelsbarrierer og vedtagelsen af en række harmoniseringer⁵⁶.

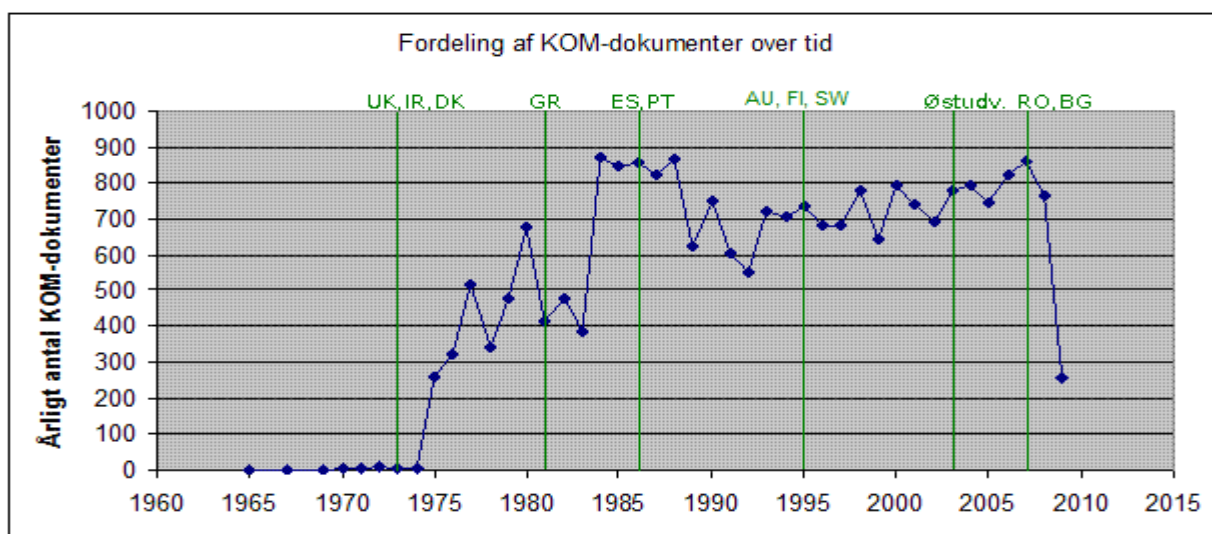
I året umiddelbart før ikrafttrædelsen af både Maastricht- og Nice-traktaten går aktiviteten op efter at have været nede i et lokalt minimum. Det samme gælder året, hvor Amsterdam-traktaten træder i kraft, men mønsteret ødelægges af, at aktiviteten falder mellem 1998 og 1999⁵⁷.

I forhold til traktater er det værd at bemærke, at Kommissionens aktivitet dykker i 1992, hvor Danmark stemte nej til Maastricht-traktaten og igen dog mindre udtalt i 2005, hvor Frankrig og Holland stemte nej til *"Traktat om en forfatning for Europa"*, samt i 2008 da Irland stemte nej til Lissabon-traktaten. Måske ikke så overraskende ser Kommissionens aktivitetsniveau ud til at blive påvirket i negativ retning, når et eller flere lande blokerer for vedtagelsen af en planlagt traktatændring.

Alt i alt ser der ikke ud til at være noget mønster, i hvordan traktatændringer påvirker Kommissionens aktivitet på kort sigt (1-3 år efter ikrafttrædelse), men der skal ikke herske tvivl om, at traktatændringerne har betydning for udviklingen af EU på længere sigt. Det er traktaterne, der sætter de overordnede rammer for samarbejdet og giver Kommissionen sine beføjelser.

⁵⁶ Selve SEA forklarer dog ikke, hvorfor aktivitetsniveauet steg til næsten 900 allerede tre år før SEA's ikrafttrædelse, eller hvorfor aktivitetsniveauet ikke er tilsvarende højt i 1989-1992. En del af forklaringen findes i, at arbejdet med indførelsen af det indre marked allerede var i fuld gang i årene op til SEA's ikrafttrædelse.

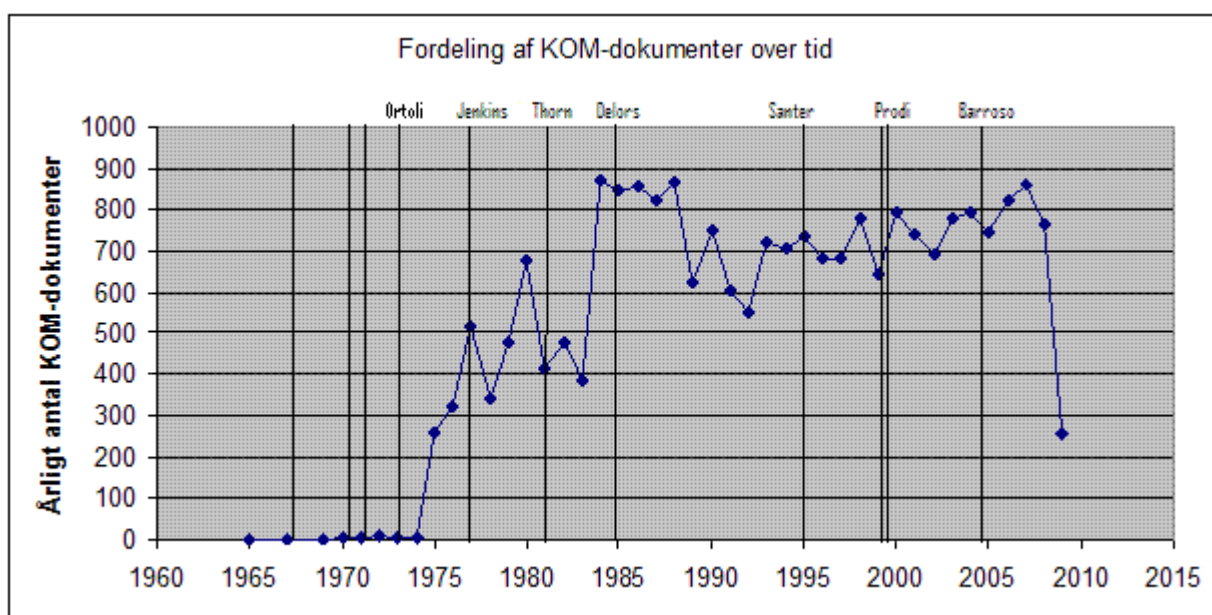
⁵⁷ Jeg vil senere argumentere for at dykket i 1999 skyldes Santer-Kommissionens fald. Godtages denne forklaring på faldet i 1999, vil der stadig være et mønster med stigninger umiddelbart op til traktatændringer. Disse stigninger kan forklares ved det forberedende arbejde, som Kommissionen skal have klar inden en traktatændring.



Figur 11 - Kommissionens aktivitetsniveau og udvidelser

I Figur 11 er EU-udvidelserne sat ind med grøn. Udover de markerede udvidelser indtrådte Østtyskland i EU ved genforeningen i oktober 1990. Bilaget *"Kommissionens aktivitetsniveau 1989-1990"* viser, at dykket i 1989 og til dels også toppen i 1990 kan forklares ved murens fald i november 1989.

Det kunne forventes, at der i året eller årene op til de øvrige udvidelser ville have været en stigning i Kommissionens aktivitet med henblik på at forberede indtrædelserne eller for at få lovgivning igennem inden. Grafen giver ikke belæg for denne antagelse eller for andre sammenhænge mellem udvidelser og aktivitetsniveauet.



Figur 12 - Kommissionens aktivitetsniveau og kommissionsformænd

De skiftende formandskabers betydning for Kommissionens og Rådets årlige arbejdsrytme er beskrevet i bilaget *"Kommissionens og Rådets aktivitet over kalenderåret"*. I den sidste graf over Kommissionens aktivitetsniveau er skift i kommissionsformænd indskrevet med henblik på at undersøge Kommissionens arbejdsrytme. Kovats har undersøgt Europa-parlamentets valgperiodes betydning for afslutningen af lovgivningsprocessen (Kovats, 2009). Kovats finder, at valgperioderne har betydning, men at den interne magtallokering i parlamentet har større betydning end selve valgene⁵⁸ (Kovats 2009, s. 252). Det er usandsynligt at Europa-parlamentsvalg skulle have udslagsgivende betydning for aktivitetsniveauet i Kommissionen, men det kunne tænkes, at skift af kommissærer og specielt kommissionsformand kunne have en betydning.

I Figur 12 har jeg indtegnet skift i kommissionsformandsposten⁵⁹. Grafen viser ingen systematiske sammenhæng. Dog er det oplagt at kæde Santer-Kommissionens fald i marts 1999 og den deraf følgende krise sammen med faldet i Kommissionens aktivitet dette år⁶⁰.

Hertz og Leuffen tilføjer en binær "dummy"-variabel for perioden, hvor Delors er Kommissionsformand til deres analyse af udviklingen i lovgivningen⁶¹. På den måde ønsker de at tage højde for stigningen i lovgivningsarbejdet omkring indførslen af det indre marked (Hertz og Leuffen 2009, s. 10). Som det fremgår af Figur 12, begynder (og toppe) aktiviteterne omkring indførslen af det indre marked dog året før Delors tiltræder og ser ud til at være nede på et "normalt" niveau igen inden hans periode afsluttes⁶². For at holde en nogenlunde teoretisk konsistens vil det være rimeligt, enten at tilføje en dummy-variabel for hver af de forskellige kommissionsformænd eller slet ingen. Fordi der ikke ses antydning af noget mønster omkring skift i kommissionsformandsposten, vælger jeg ikke at inkorporere dette i min endelige statistiske model i del IV.

Goetz fremhæver, at der inden for forskellige policy-områder arbejdes efter forskellige tidsplaner. Hvert policy-område har sin *eigen-zeit*, hvilket komplicerer billedet af unionens arbejdsrytme betydeligt (Goetz 2009, s. 203, se også Dyson 2009, s. 299). Det kan meget vel være grunden til at sammenhæng mellem formandsskifte og udsving i Kommissionens aktivitetsniveau ikke let kan aflæses af Figur 12⁶³.

⁵⁸ Europa-Parlamentet rekonstituerer sig selv midt i valgperioden. Her flyttes blandt andet rundt på udvalgsposter.

⁵⁹ De øvrige Kommissærer skiftes ud eller genvælges for enkeltes vedkommende på de samme tidspunkter.

⁶⁰ Den samlede Kommission med Jaques Santer i spidsen måtte gå af før tid i marts 1999 efter anklager om korruption og et opgør med Europa-Parlamentet. Manuel Marin var herefter konstitueret formand, indtil Romano Prodi overtog posten i september 1999.

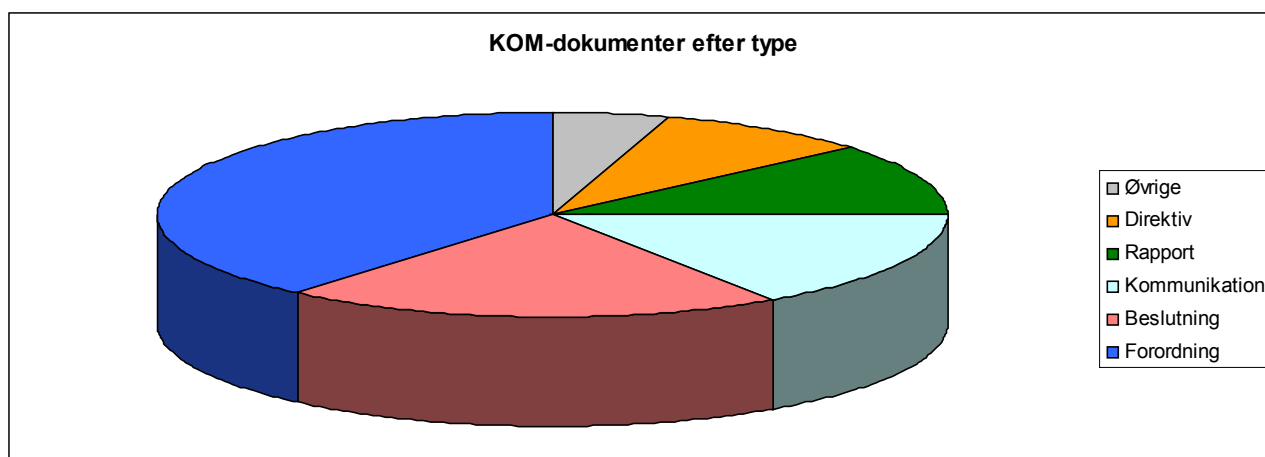
⁶¹ En variabel der sættes til 0 de måneder, hvor Delors ikke er formand og 1 de måneder hvor han er.

⁶² Faktiske er de i årene efter murens fald lavere end ellers.

⁶³ *"There are policy cycles that arguably matter more than the electoral cycle"*, skriver Goetz og fremhæver budgetperioden, finansieringsperioden for European Agricultural Guarantee Fund og European Agricultural Fund for Rural Development, der pt. alle dækker en 7-årig periode og altså rækker udover både de halvårige

Sortering efter sagstype

I det foregående er dataindsamlingen beskrevet og de indhentede dokumenters fordeling over tid belyst. Formålet med indhentning af KOM-dokumenterne er, at studere den tid det tager, fra dokumentet er vedtaget i Kommissionen til det endeligt vedtages i Rådet. Ikke alle typer af KOM-dokumenter kræver imidlertid godkendelse i Rådet, hvorfor det er hensigtsmæssigt at rense datasættet for disse.



Figur 13 - KOM-dokumenter efter sagstype⁶⁴

Cirkeldiagrammet her viser fordelingen af KOM-dokumenter efter sagstype. 68 % af KOM-dokumenterne udgøres af de tre mest almindelige typer af retsakter i EU, nemlig forordninger, beslutninger og direktiver. En forordning er almen gyldig og umiddelbart bindende. Beslutninger er også bindende, men i modsætning til forordninger rettet mod en nærmere præciseret modtager (f.eks. en virksomhed eller et land). Direktiver skal implementeres af de enkelte medlemsstater, der dermed har mulighed for at påvirke den endelige lovgivnings form og midler (EF-traktaten, artikel 249). Fælles for forordninger, beslutninger og direktiver er, at de kræver behandling og formel vedtagelse i Rådet inden de kan træde i kraft.

Kommunikation dækker over meddelelser fra Kommissionen til de øvrige EU-institutioner, herunder orienteringer, evalueringer og høringsnotater. Rapporter omfatter statusrapporter og analyser. Det er ikke normalt, at hverken meddelelser eller rapporter sendes til formel godkendelse i Rådet.

formandskabsperioder, Europa-Parlamentets 5-årige valgperiode og Kommissions mandat på 5 år (Goetz 2009, s. 205). KOM-dokumenterne kunne inddeles efter policy-område med henblik på at undersøge eksistensen af forskellige tidsmønstre og hvordan de påvirker arbejdsrytmen i Kommissionen.

⁶⁴ Da KOM-dokumenter er dokumenter fra Kommissionen, vil de typisk have type af "Udkast til direktiv om.." eller "Forslag til forordning om..". Typeangivelserne er i figuren sammenskrevet til de endelige betegnelser "Direktiv" og "Forordning", mens de præcise typeangivelser kan findes i bilaget "Fuldstændig liste over Legislative types og tilhørende antal dokumenter".

Derfor vælger jeg at sortere samtlige disse dokumenter fra.

Kategorien øvrige omfatter alle øvrige typer af dokumenter fra Kommissionen til en eller flere af de andre EU-institutioner, det kan eks. være grøn- eller hvidbøger, arbejdsrapporter, mv. I bilaget *"Fuldstændig liste over sagstyper og tilhørende antal dokumenter"*, findes en oversigt over de sagstyper, der er samlet under øvrige. Nogle af disse sagstyper kræver behandling og godkendelse i Rådet, andre gør ikke. Ingen af de sagstyper der kræver efterfølgende vedtagelse findes i stort nok antal til, at det giver mening at foretage statistisk analyse på dem. Derfor sorteres hele øvrige-kategorien ud af datasættet. Tilbage er alene dokumenter af typerne forordning, beslutning og direktiv. Efter sorteringen indeholder datasættet 15.616 sager/KOM-dokumenter.

Beregning af behandlingstid

Jeg har rent teknisk beregnet behandlingstiden som 1 plus antallet af dage mellem eventet "Adoption by Commission" og et af event'ene "Formal Adoption by Council" eller "Signature by EP and Council". De plus 1 betyder, at dagen for vedtagelse medtages som del af behandlingstiden, således at ingen sager kan have en behandlingstid på 0 dage⁶⁵. Definitionen svarer til den, König og Golub benytter. Fordelene ved denne definition er, at behandlingstiden kan beregnes direkte ud fra oplysningerne i PreLex og at den beregnes på samme måde for alle de forskellige procedurer.

68 sager har flere forskellige datoer anført for vedtagelse i Rådet, dette er sager hvor KOM-dokumentet omfatter flere retsakter, som ikke alle vedtages samtidig. Disse dokumenter betragtes som hver en sag, tidligste dato for vedtagelse i Rådet benyttes ved beregning af deres behandlingstid.

17 sager viser sig at have anført en dato for vedtagelse i Kommissionen, der er tidligere end datoen for vedtagelse i Rådet – disse sager er sorteret fra⁶⁶. Tre sager har ikke tilknyttet en dato for vedtagelse i Kommissionen, også disse sager er sorteret fra⁶⁷. To sager har helt åbenlyst anført en forkert behandlingstid, hvilket er rettet. De frasorterede sager kan ses i bilaget *"Sager med negativ behandlingstid eller uden dato for vedtagelse i Kommissionen"*. Datasættet udgøres nu af 15.598 sager, hvoraf 13.745 har en veldefineret behandlingstid (dvs. at de er vedtaget i både Kommissionen og Rådet).

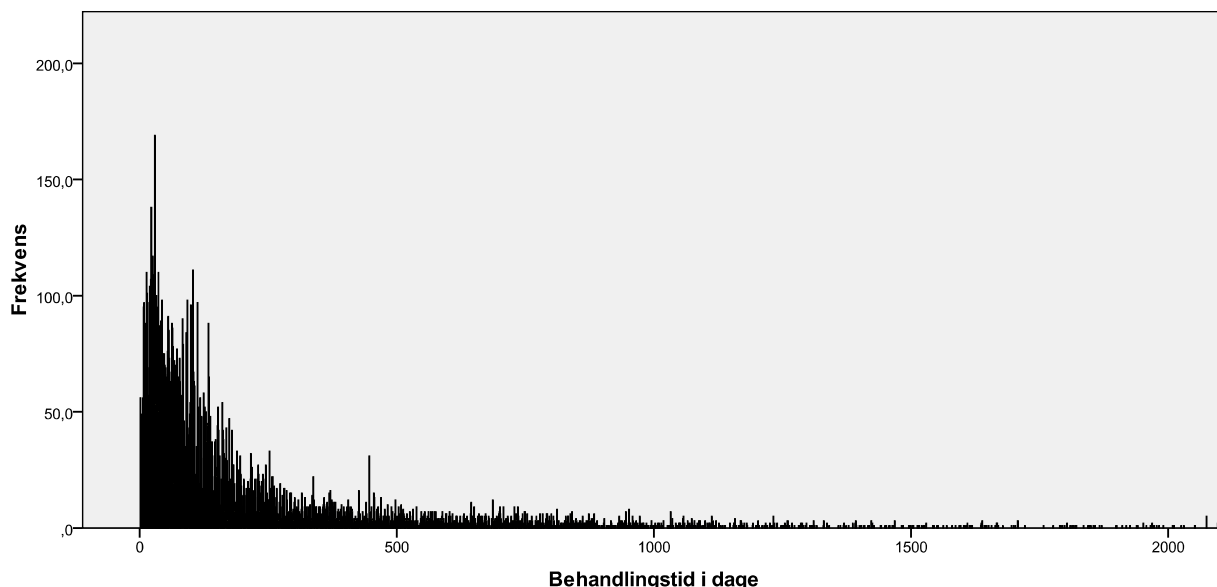
⁶⁵ Denne detalje vil vise sig praktisk i forhold til logistisk transformering.

⁶⁶ Jeg har (9/6-2009) fremhævet sagerne for EU-oplysningen i Danmark, der mener, at må der være tale om fejl i indtastningen. EU-oplysningen har videresendt oplysningerne til de relevante personer.

⁶⁷ Kun en enkelt af disse har betydning for datasættet, da den falder i en af kategorierne forordning, beslutning eller direktiv.

Behandlingstidens fordeling

Histogrammet på Figur 14 illustrerer distributionen af behandlingstiden. De højeste frekvenser findes ud for de korteste behandlingstider.



Figur 14 - Histogram over behandlingstiden i dage

Den højeste frekvens ses ved 29 dage, umiddelbart inden sagerne har været under behandling i en måned. Frekvensen stiger endvidere i dagene umiddelbart før behandlingstiden runder 100 dage. Herefter falder frekvensen hurtigt og flader langsomt ud⁶⁸. Det tyder på, at Rådet er bevidst om behandlingstiden og agerer i forhold til den. Hermed indikeres det, at forhandlingsklimaet og dermed regeringspræferencerne i Rådet er bestemmende for hvornår sager vedtages.

I bilaget *"Behandlingstid efter ugedag og uge"* er mønstre i behandlingstiden efter ugedage og uger undersøgt. Her påvises, at de mange små hak der ses på Figur 14, dels skyldes weekender og dels Kommissionen og Rådets ugentlige arbejdsrytmer. Rådet vedtager flest sager på mandage, mens Kommissionen er mest aktiv på onsdage og fredage. Udsvinget omkring 450 dage har jeg ikke kunne finde nogen forklaring på.

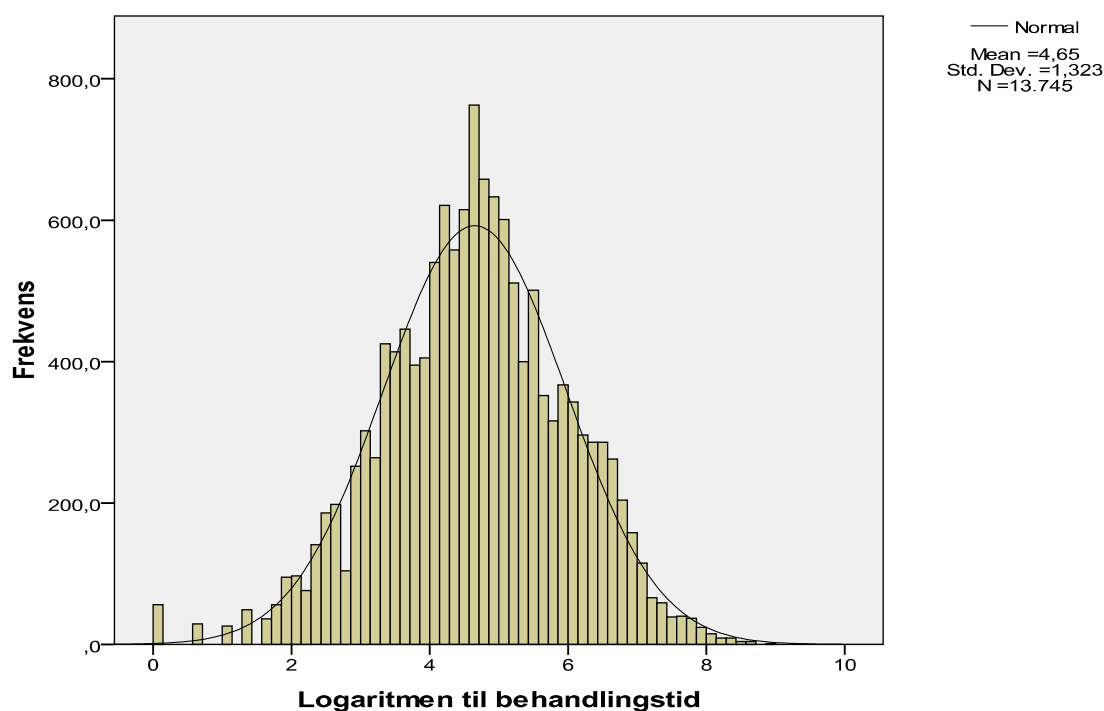
Medianen for behandlingstiden er 104, men få sager med meget høj behandlingstid (helt op til 7860 dage) gør, at den gennemsnitlige behandlingstid når op på 237 dage. Tabellen nedenfor viser, at behandlingstidens standardafvigelse er relativ høj og ikke så overraskende efter at have set på Figur 14, at fordelingen er højreskæv.

⁶⁸ Ud over de på grafen beskrevne sager, indeholder datasættet 119 sager med behandlingstid på mellem 2100 og 7860 dage. Disse er udeladt mhp at øge læsevenligheden. Grafen fortsætter med at flade ud efter 2100 dage. En fuldstændig frekvenstabel kan findes i bilaget "Frekvenstabel – behandlingstid i dage".

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	Skewness	
	Statistic	Statistic	Statistic	Statistic	Statistic	Statistic	Std. Error
Behandlingstid	13.745	1	7860	236,74	396,943	5,291	,021
Valid N (listwise)	13.745						

Tabel 2 - Beskrivende statistik over behandlingstid i dage

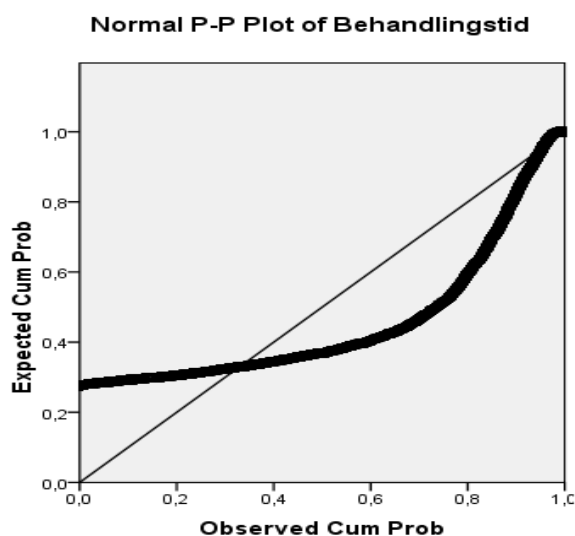
En logistisk transformering af behandlingstiden kan reducere effekten af de meget høje værdier og resultere i en pænere fordeling.



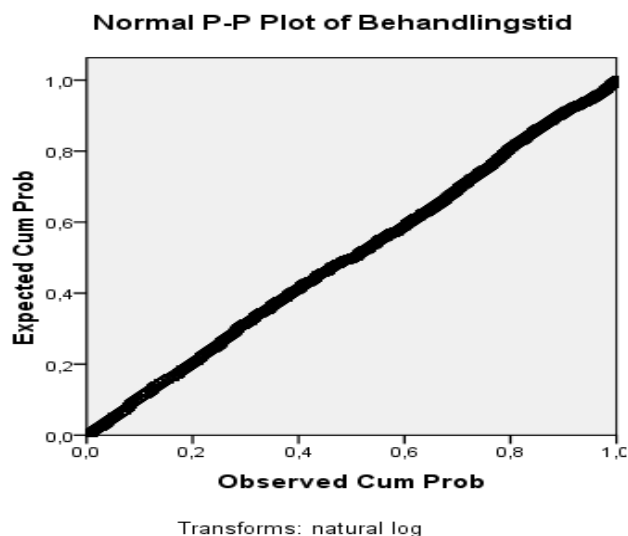
Figur 15 - Histogram over logistisk behandlingstid⁶⁹

Figur 15 viser fordelingen af behandlingstiden efter log-transformation. Den logistiske transformering gør, at de få meget høje værdier vægtes lavere, og middelværdi og median nærmer sig hinanden (hhv. 4,65 og 4,64 efter transformering). Det fremgår af histogrammet, at den logistiske behandlingstid er tilnærmelsesvis normalfordelt.

⁶⁹ Der er flere måder, at lave histogrammer på i SPSS. Histogrammet er lavet ved Graphs->Chart builder->Bar->Histogram (display normal curve). Laves histogrammet derimod ved Analyze->Descriptive Statistics->Frequencies->Charts->Histogram (with normal curve) er normalfordelingskurven forskudt mod venstre. Alle øvrige data er de samme. Den benyttede version af SPSS er version 17.0.0. Da normalfordelingskurven på den vidste graf topper ved middelværdien, konkluderer jeg, at den valgte illustration er korrekt.



Figur 16 - P-P plot af behandlingstid (ikke log-transformeret)



Figur 17 - P-P plot af den logistisk transformerede behandlingstid

P-P plottet i Figur 16 viser, hvordan den ikke-transformerede behandlingstid systematisk afviger fra den forventede kumulerede sandsynlighed. Behandlingstiden kan altså ikke siges at være normalfordelt. Figuren til højre viser, hvordan log-transformeringen af behandlingstiden bevirker, at fordelingen lægger sig pænt op ad, hvad der forventes for en normalfordeling. I tillæg til den visuelle præsentation foretager jeg en Kolmogorov-Smirnov test af den log-transformede behandlingstid, hvilket giver et ikke-signifikant resultat⁷⁰. Herpå konkluderer jeg, at den logistiske behandlingstid er normalfordelt.

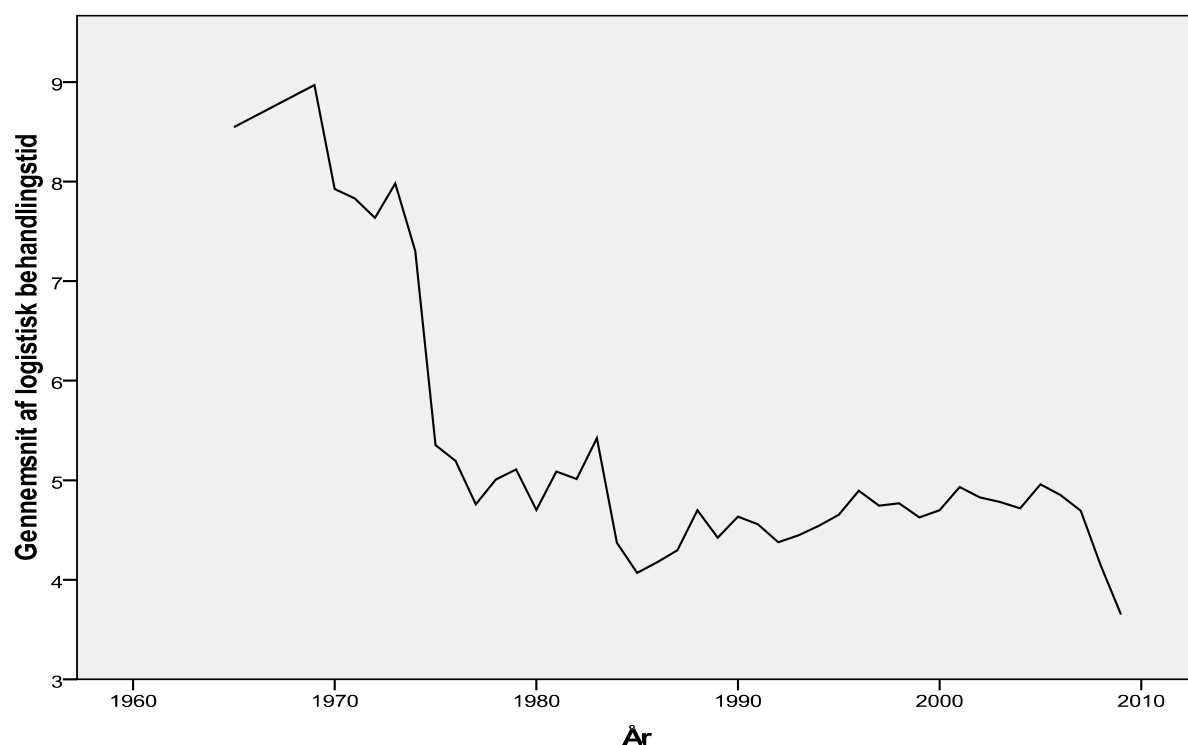
Da normalfordeling af variable er en forudsætning for en række almindelige statistiske modeller, og fordi det er hensigtsmæssigt ikke at vægte de få sager med meget høje behandlingstider for højt ved udregning af middelværdi mv., vælger jeg at arbejde videre med logaritmen til behandlingstiden.

Min vurdering er, at den gennemsnitlige logistiske behandlingstid er mere velegnet som mål for behandlingstiden end medianen, som er det mål, både König og Golub benytter (König 2007 og Golub 2007). Frem for medianen har den gennemsnitlige logistiske behandlingstid den fordel, at den skæve fordeling ikke ignoreres.

Udvikling i behandlingstid over tid

I dette afsnit betragtes udviklingen i behandlingstid over tid sammenholdt med EU-udvidelser og traktatændringer.

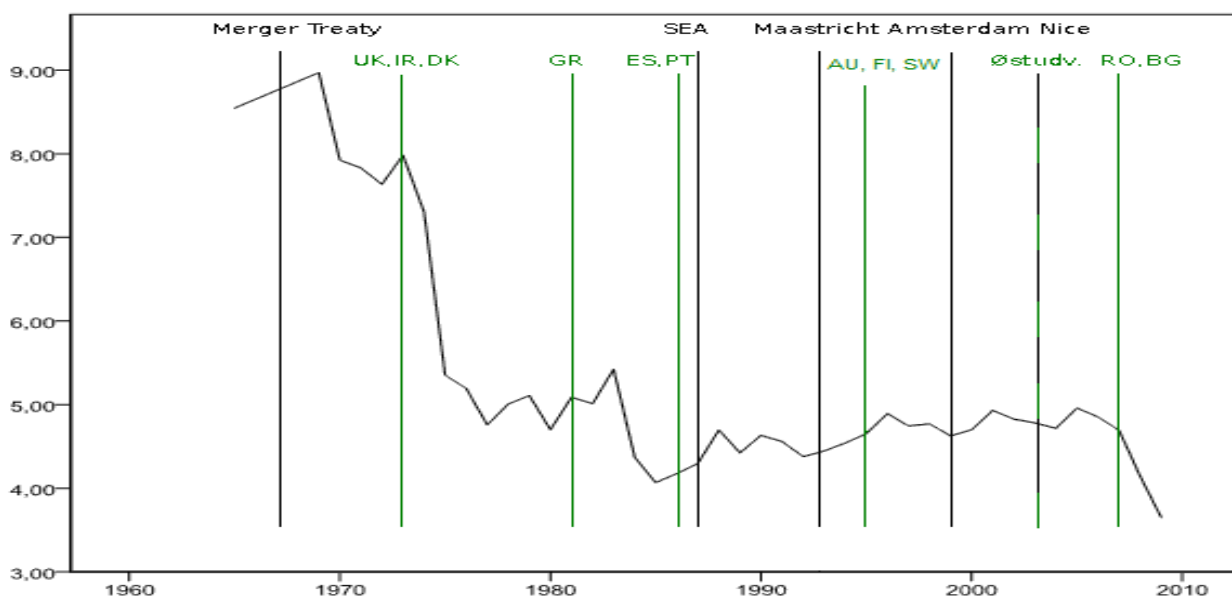
⁷⁰ Et signifikant resultat betyder, at 0-hypotesen om at distributionen ikke følger en normalfordeling, ikke kan forkastes.



Figur 18 - Gennemsnitlig logistisk behandlingstid over tid⁷¹

Figur 18 viser udviklingen i den gennemsnitlige årlige behandlingstid fra midten af 1960'erne frem til 2009. De få forslag i de tidlige år (1965-1975) har meget lange behandlingstider. Dykket op til 2009 skyldes, at kun sager med kort behandlingstid er afsluttet. For at sammenholde udviklingen i behandlingstiden med vigtige begivenheder i EU-samarbejdet har jeg i Figur 19 indskrevet traktatændringer og udvidelser.

⁷¹ Bemærk den logistiske transformation. Grafen topper i 8,97 hvilket svarer til næsten 8.000 dage og går ned til omkring de 4, der svarer til ca. 55 dage.



Figur 19 - Gennemsnitlig logistisk behandlingstid sammenholdt med traktater og udvidelser

Dykket i behandlingstiden i midten af 1980 falder sammen med arbejdet omkring indførelsen af det indre marked. Ved ikrafttrædelse af SEA indføres den fælles beslutningsprocedure, hvorved Europa-Parlamentets indflydelse styrkes, hvilket kan have øget behandlingstiden. Det lille dyk i 1989 må antages at hænge sammen med murens fald. Udover dette dyk topper behandlingstiden ca. midt mellem hver traktatændring siden SEA. Hvad forklaringen på dette kan være, er mindre oplagt.

Udvidelserne markeret med grønne linjer, ser ikke ud til at påvirke behandlingstiden i hverken den ene eller anden retning. En oplagt hypotese ville være, at behandlingstiden faldt umiddelbart op til en udvidelse. Selvom behandlingstiden generelt set ikke falder op til udvidelserne, kan det stadig godt være tilfældet, at Rådet intensiverer sit arbejde i perioden op til udvidelserne. Det kunne f.eks. ske ved at vedtage et større antal af de sager, der lå fra årene før⁷². Hertz og Leuffens analyse viser, at dette er tilfældet (Hertz og Lueffen 2009, s. 7).

I forlængelse af vetoaktørteorien gennemgået i del I formuleredes en forventning (3) om, at behandlingstiden stiger efter optagelse af et nyt medlemsland. Hvis der ses bort fra Rumæniens og Bulgariens optagelse i 2007, der endnu ikke ligger længe nok tilbage i tid samt Englands, Irlands og Danmarks optagelse i 1973, hvor samarbejdet stadig befandt sig på et tidligt stadie⁷³, ser det faktisk ud til, at behandlingstiden stiger ca. to år efter en udvidelse. Jeg vil dog være yderst

⁷² For at afprøve denne tese på dette datasæt, kunne man kigge efter udsving i antallet af vedtagne sager med behandlingstid længere end 100 eller 200 dage.

⁷³ I tilfældet med England, Irland og Danmark har kausaliteten måske endda været omvendt, således at intensiveringen (herunder den faldende behandlingstid) af samarbejdet havde betydning for at landene valgte at tiltræde EU og ikke omvendt.

påpasselig med at konkludere, at udvidelserne har betydning for behandlingstiden. Stigningen efter den største og mest omfattende udvidelse med 10 øst- og centraleuropæiske lande ser kun ud til at have haft svag betydning. Den lidt større stigning efter Grækenlands indtrædelse i 1981 er påbegyndt allerede året før og stigningen efter Spaniens og Portugals indtrædelse i 1986 har jeg allerede forklaret ud fra arbejdet vedr. det indre marked.

Efter gennemgang af udviklingen i behandlingstiden konkluderer König: *"From the beginning of the 1980s until middle of the 1990s, the number of Commission initiatives and of adoptions by the Council continuously increased."* (König 2007, s. 426) samt at *"the process of EU legislative integration is significantly slowing down"* (König 2007, s. 417). Inden da har han set på perioden fra 1984 til 1999. Königs konklusion er speciel af flere grunde: Først og fremmest omfatter hans datasæt slet ikke begyndelsen af 1980'erne (1980-1983) - havde de gjort det, havde han set, at året 1984 er et lokalt minimum. Havde han haft data for de følgende år havde han set at den periode, han har valgt, slutter omkring et lokalt maksimum⁷⁴.

Behandlingstiden stiger rigtigt nok fra et minimum i 1984 frem til slutningen af 1990'erne, men den var endnu højere i perioden før 1984 og den var i 2006, året før Königs artikel blev trykt, lavere end den var i 1998. Min konklusion vil tilsvarende være, at behandlingstiden er faldet kraftigt frem til midten af 1980'erne, steget herfra frem til midten af 1990'erne og herefter fundet et rimeligt jævnt niveau på omkring 4,7 og 5 (efter den logistiske skalering)⁷⁵.

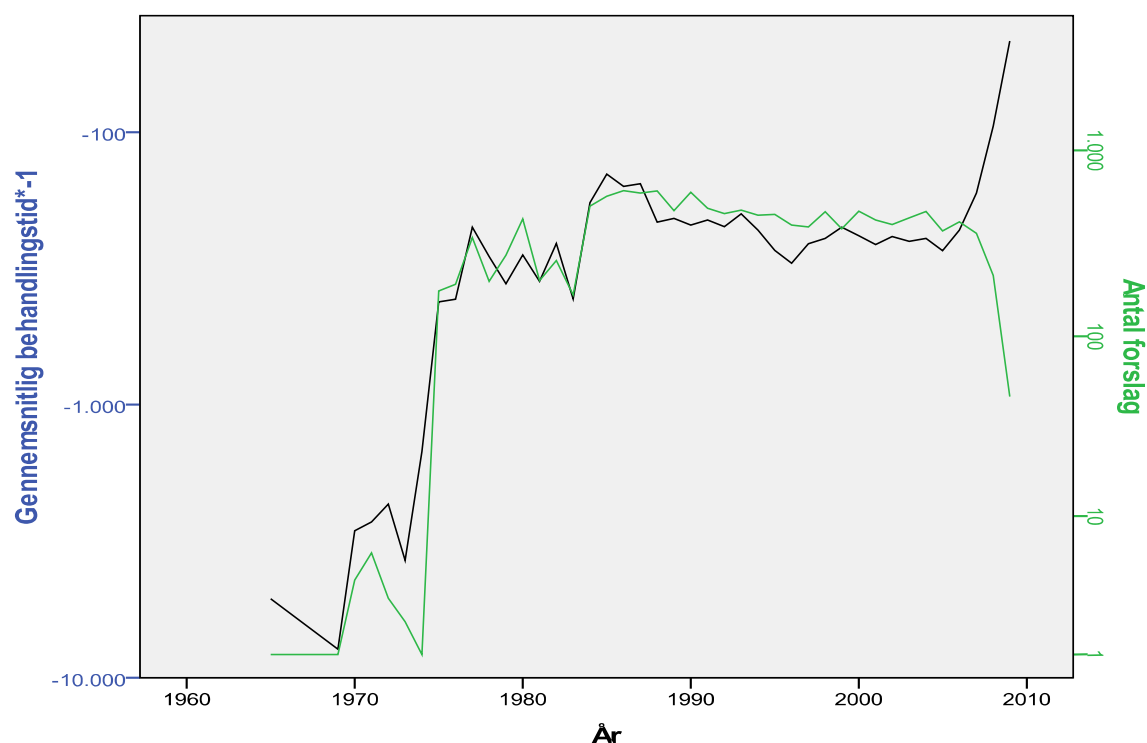
I det følgende afsnit vil jeg vise, at Kommissionens aktivitet og behandlingstiden gennem hele EU's historie har udviklet sig i tæt sammenhæng med hinanden. Der er således intet besynderligt eller alarmerende i, at behandlingstiden stiger, samtidig med at der stilles færre forslag i den periode König har kigget på.

Sammenhæng mellem behandlingstid og aktivitet i Kommissionen

Mønsteret i udviklingen af behandlingstiden vist på Figur 18 minder om mønsteret for fordelingen af KOM-dokumenter over tid på Figur 9. Dette giver anledning til at undersøge en eventuel sammenhæng nærmere.

⁷⁴ Dertil kommer, at det er metodisk problematisk at afslutte målingen et år, hvor Kommissionen er i stor krise, må træde tilbage og erstattes af en midlertidig Kommission.

⁷⁵ Svarende til mellem ca. 110 og 150 dage.



Figur 20 - Sammenhæng mellem behandlingstid og antal stillede forslag

Venstre X-akse på Figur 20 viser den gennemsnitlige behandlingstid over år ganget med minus en⁷⁶, således at lav behandlingstid⁷⁷ medfører, at den sorte linje i grafen ligger højt. Den grønne linje viser Kommissionens aktivitet. Jo højere den grønne linje bevæger sig, jo flere forslag af typen forordning, beslutning og direktiv har Kommissionen stillet det pågældende år. Bemærk at begge akser er logaritmisk skaleret⁷⁸. Grafen er konstrueret med henblik på at eftervise en sammenhæng.

Set over hele perioden er der tydeligvis en stærk sammenhæng mellem behandlingstid og Kommissionens aktiviteter. Det store udsving i starten skyldes, at datasættet kun indeholder enkelte sager fra 1960'erne og få fra 1970'erne. Det er symptomatisk for disse sager, at de har særlig lang behandlingstid. Udsvinget omkring år 2009 skyldes for behandlingstidens vedkommende (den sorte linje), at kun sager med kort behandlingstid er færdigbehandlet på nuværende tidspunkt og dette trækker ned på den gennemsnitlige behandlingstid for de sidste par år. Den grønne linje bevæger sig nedad, fordi der endnu kun er indsamlet sager for første halvdel af 2009, det samlede antal sager for 2009 er derfor meget lavt.

⁷⁶ Dette er gjort for at få vendt akserne.

⁷⁷ Bemærk endvidere at behandlingstiden her *ikke* er den logistiske behandlingstid som brugt andre steder. Således svarer tallet -100 på den blå X-akse til 100 dages behandlingstid.

⁷⁸ Akserne er skaleret med grundtallet 10, mens den log-transformerede behandlingstid er beregnet ud fra den naturlige logaritme med grundtallet 2.

En forklaring på sammenhængen kunne være, at Rådet rent praktisk indretter sit arbejde efter hvor stor en arbejdsbyrde den udsættes for i form af forslag fra Kommissionen. Sender Kommissionen mange forslag til Rådet, har Rådet mindre tid til at behandle hvert forslag. Golub og Hertz og Leuffen beskriver begge denne kausalitet (Golub 2007; Hertz og Leuffen 2009).

Mens den overordnede tendens over hele perioden er klar – høj aktivitet i Kommissionen medfører kort behandlingstid – er det ikke nær så tydeligt om sammenhængen går igen for perioden 1986-2003. Ca. 60 % af alle forslag er vedtaget i Kommissionen i denne periode. På Figur 21 har jeg gentaget øvelsen med skalering af akser med henblik på at finde sammenhæng mellem behandlingstid og antal fremsatte forslag for perioden 1986 til og med 2003.



Figur 21 - Sammenhæng mellem behandlingstid og antal stillede forslag 1986-2003

I forhold til Figur 20 skal det bemærkes, at akserne er forrykket en smule i forhold til hinanden for at tydeliggøre en eventuel sammenhæng mellem linjerne. Sammenhængen for perioden 1986-2003 er ikke nær så slående som for den fulde periode. Første gang de to kurver ikke følger hinanden er i årene 1989-1990. Det er tidligere vist (se specielt bilaget "*Kommissionens aktivitetsniveau 1989-1990*"), hvorledes murens fald og genforeningen af Tyskland har påvirket Kommissionens arbejde. Færre forslag blev stillet i slutningen af 1989 end normalt – det forklarer faldet i den grønne linje. En del af disse forslag blev i stedet stillet i starten af 1990, hvilket

forklarer, at den grønne linje stiger, uden at behandlingstiden falder i 1990. Efter 1990 følges udviklingen mellem de to linjer hinanden rimeligt frem til 1999, hvor behandlingstiden er lav i forhold til antallet af stillede forslag. Kommissionens fald i 1999 kan imidlertid forklare nedgangen i antallet af forslag fra Kommissionen dette år.

Det sidste mindre udsving i forholdet mellem behandlingstid og antal forslag i 2002, hvor behandlingstiden falder, uden at antallet af forslag stiger, er formentlig en indikation på, at Rådet har ønsket at få afsluttet nogle sager inden den store udvidelse med 10 nye medlemsstater i 2003. Kommissionen har derimod ikke været påvirket i samme grad. Dette er den eneste effekt af udvidelsen i 2003, jeg har kunnet påvise.

I bilaget *"Sammenligning af Kommissionens aktivitetsniveau og behandlingstid"* er foretaget en lineær regression for at undersøge, om der kan påvises en signifikant lineær sammenhæng mellem logaritmen til behandlingstiden i dage og antal forslag stillet årligt (også logistisk-transformeret). Regressionstesten viser signifikant negativ lineær sammenhæng mellem de to variable, men har dog meget lav forklaringsgrad (3,6 % for hele perioden og 1,3 % for perioden 1986-2003). Forklaringsgraden fortæller, at 3,6 % af ændringerne i den ene variabel kan forklares ud fra ændringerne i den anden⁷⁹. Dette tal kan forekomme overraskende lavt i forhold til den stærke visuelle sammenhæng på Figur 20 og Figur 21. Regressionstestens resultat skal ses i lyset af, at ét tal for Kommissionens årlige aktivitet sammenholdes med det enkelte forslags behandlingstid, hvor det på graferne sammenholdes med den gennemsnitlige behandlingstid det pågældende år. Da der er en relativt stor spredning på behandlingstiden hvert år, vil forklaringsgraden være lav, selvom den forudsiger middelværdien meget præcist.

Kommissionens aktivitet lader til at kunne forklare de overordnede udsving i behandlingstiden. Betragtes sammenhængen over en kortere periode uden markante udsving i Kommissionens aktivitet mudres billedet af, at også andre faktorer – som murens fald, krisen i Kommissionen og østudvidelsen - påvirker Kommissionens aktivitet og behandlingstiden.

Kigger vi igen på Figur 20 og specielt Figur 21 bemærkes det, at den grønne linje ser ud til at ligge forskudt et stykke til højre for den sorte. Det kunne tyde på, at Kommissionens justerer sin aktivitet (grøn linje) alt efter hvor godt et forhandlingsklima, der er i Rådet (den sorte linje). Dette må tolkes således, at det *ikke* er antallet af forslag fra Kommissionen, der påvirker Rådets effektivitet, men Kommissionen der i store træk indretter sit arbejde efter forholdet mellem medlemslandene og arbejdet i Rådet. Forskellen er vigtig i og med, at det ved den førstnævnte tese er embedsmændene i Kommissionen frem for medlemsstaternes politikere i Rådet, der sætter tempoet for EU-samarbejdet. Forskydningen mellem linjerne indikerer, at Rådet afgør hastigheden.

⁷⁹ Ved simpel lineær regression med to variable, har forklaringsgraden samme værdi, når A forudsiger B, som når B forudsiger A (Agresti og Finlay 1997, s. 325).

Kausaliteten er undersøgt ved en regressionstest i bilaget *"Sammenligning af Kommissionens aktivitetsniveau og behandlingstid"*. Her gentages regressionen som beskrevet ovenfor blot med et års fremskydning af Kommissionens aktivitet, således at denne sammenlignes med behandlingstiden for sager fra det foregående år. Som før påvises en signifikant negativ lineær sammenhæng, forklaringsgraden er dog mindre end før (1,8 %). Resultatet kan ikke bruges til at afvise kausaliteten - at Rådet påvirker Kommissionen - men den forsinkelse der er mellem behandlingstiden i Rådet og Kommissionens aktivitet, er formentlig på mindre end et år og måske ikke konstant over tid. Det er også en mulighed, at kausaliteten går begge vej.

I dette afsnit har jeg vist, at der er stærk negativ sammenhæng mellem udviklingen i den gennemsnitlige behandlingstid og Kommissionens aktivitet. Dette svarer til den sammenhæng Golub og Hertz og Leuffen tidligere har påvist (Golub 2007, s. 560 og Hertz og Leuffen 2009, s. 13). Ud fra den visuelle repræsentation tolker jeg dog kausaliteten omvendt af Golub og Hertz og Leuffen, nemlig som: Jo hurtigere Rådet arbejder, jo flere forslag stiller Kommissionen.

Perioden 1980 til 2000

I dette afsnit begrundes valget af analyseperiode med afsæt i Golubs og Königs argumenter herom.

König behandler i sit studie af behandlingstiden perioden fra 1984 til maj 1999. Dette valg begrundes han med, at Celex ikke er komplet for årene før 1984 og at opdateringen af databasen sker med betydelig forsinkelse (König 2007, s. 424). Mine data er hentet via PreLex og indeholder ikke samme begrænsninger. Alligevel vælger jeg at begrænse min analyse til den 20-årige periode fra 1980 til 2000. Denne periode er dækket ind med 9.855 sager i datasættet, svarende til 43 % af de indsamlede KOM-dokumenter⁸⁰. Datasættet kan findes i bilaget *"Datasæt direktiver, beslutninger og forordninger for perioden 1980-2000"*.

For perioden indtil slutningen af halvfjerdserne er der stillet og vedtaget så få forslag, at det dårligt giver mening at foretage statistiske analyser på disse data – her ville undersøgelser baseret på case studies nok være at foretrække. Behandlingstiden de sidste par år påvirkes af, at sager med lang behandlingstid stadig ikke er færdigbehandlede⁸¹. Den valgte periode indeholder enkelte større udsving i behandlingstiden (i starten af 1980'erne) og en periode med relativ stabilitet. Uden at matche fuldstændigt åbner valget af periode desuden op for sammenligning med resultaterne fra Königs studie.

⁸⁰ Hvilket igen svarer til 63 % af de sager i datasættet, der har typen forordning, beslutning eller direktiv.

⁸¹ Dertil kommer, at der for årene efter 2005 ikke foreligger data vedr. regeringspartiernes policy præferencer i manifestprojektet, hvilket ville besværliggøre den følgende analyse.

Golub finder Königs valg af periode alt for kort til at beskrive spørgsmål som *“EU enlargement, the Luxembourg Compromise, the effects of institutional changes made by the SEA and Maastricht, formal rules versus informal norms, the effects of legislative backlog or the presence of extremist governments such as that of Thatcher”*. (Golub 2007, s. 162). Det er åbenlyst, at jo længere en periode en undersøgelse dækker, des flere faktorer kan der undersøges for. En længere periode vil imidlertid også omfatte flere mulige betydningsfulde begivenheder og faktorer, hvilket komplicerer tolkning af resultater og konstruktion af statistisk model. König selv forsvare sit valg af periode ved at sammenholde de forskellige perioder hans og Golubs undersøgelser omfatter med vigtige begivenheder i EU's historie (König 2008, figur 1, s. 148).

Det lovgivningsmæssige efterslæb har jeg beskrevet ved at sammenligne lovgivningsmængden med behandlingstiden (jf. Figur 20 og Figur 21). Effekten af udsving i regeringspræferencer vil jeg søge at belyse efter samme fremgangsmåde som König (König 2007). Dette giver et noget mere nuanceret billede af præferencer end Golubs model, der alene fokuserer på Thatcher-regeringen. Selv undersøger Golub effekten af EU-udvidelserne ved brug af binære variable og finder, at behandlingstiden er faldet en smule efter de fire tidligste udvidelser. Dette billede kan ikke umiddelbart genfindes på Figur 19⁸². I årene op til mindst to af udvidelserne er faldet i behandlingstiden påbegyndt før optagelsen. Hertil kommer, at traktatændringer mv. gør det vanskeligt at isolere effekten af udvidelserne. Udvidelsen i 1995 ligger for langt fremme i tiden til at Golubs undersøgelse med rimelighed kan forklare en eventuel effekt. Golub anfører således selv, at den behandlingstid, han opgiver for perioden efter 1995, er stærkt underestimeret (Golub 2007, s. 167). Et sidste forhold der komplicerer læsningen af Golubs resultater, er, at han i sin Cox-regression har kodet en binær variabel for hver udvidelse, således at variablen EC10 f.eks. sættes til 1 hvis EU har 10 medlemslande og 0 ellers. Når der ikke er nogen variabel for situationen inden første udvidelse, hvor behandlingstiden var meget høj, vil de øvrige udvidelser alle skulle sammenlignes med denne periode, hvilket er med til at påvirke deres effekt i positiv retning.

Luxembourg-kompromiset er en politisk erklæring fra 1966, der indebærer, at Rådets medlemmer skal bestræbe sig på at finde frem til en løsning, der kan vedtages af alle under hensyntagen til deres indbyrdes interesser. Kompromiset blev indgået på et tidligt stadie i EU's udvikling, men har kun formel virkning, så længe et blokerende mindretal i Rådet anerkender det. Kompromiset gælder formelt set stadig, omend det vil blive endeligt afskaffet med Lissabon-traktaten⁸³. Der er dog generel enighed om, at virkningen af Luxembourg-kompromiset ophørte ved indgåelse af SEA og at dets virkning i praksis har været aftagende i tiden op til SEA (Peterson og Bomberg 1999, s. 49). For at beskrive betydningen af Luxembourg-kompromiset ser Golub på effekten af

⁸² Heller ikke på Golub's figur 1, hvor medianen af behandlingstiden af direktiver over tid er sammenholdt med udvidelserne.

⁸³ Samarbejdsproceduren gælder i dag inden for fire retsgrundlag vedrørende økonomisk og monetær politik (EU-Oplysningen 2005, s. 77).

afstemningsregler før og efter indgåelse af SEA. At brugen af kvalificeret flertal frem for enstemmighed medførte kortere behandlingstid allerede før SEA og effekten af kvalificeret flertal ikke steg efter SEA, tager Golub som tegn på, at effekten af Luxembourg-kompromiset har været stærkt begrænset (Golub 2007, s. 174). Golubs konklusion virker fornuftig, men metodisk er det ikke uden problemer at sammenligne behandlingstiden så tidligt i samarbejdet (speciel årene frem til 1975) med perioden efter 1986. Samarbejdet har udviklet sig drastisk mellem 1966 og 1986 og mange faktorer spiller ind i forhold til behandlingstiden. Jeg ville derfor selv være mere forsigtig med at konkludere om Luxembourg-kompromisets betydning ud fra Golubs resultater alene. Golub kunne have styrket sit argument ved at kode effekten af Luxembourg-kompromiset, så den var stærkest i årene umiddelbart efter 1966 og gradvist mindre frem til SEA⁸⁴. Luxembourg-kompromisets diffuse status som politisk aftale, der kun gælder formelt, så længe der er enighed om det blandt et blokerende mindretal i Rådet, illustrerer fint problemerne med at skille formelle afstemningsregler fra uformelle normer⁸⁵.

Det kan undre, at Golub mener, Königs valg af periode fra 1984 til 1999 er for kort til at beskrive effekten af Maastricht-traktaten. Hele perioden fra SEA's ikrafttrædelse frem til Maastricht-traktaten og videre frem til Amsterdam-traktaten er indeholdt i Königs datasæt. Det må være kriteriet for, om perioden er lang nok. En længere periode kan derimod mudre resultaterne ved at omfatte endnu flere traktatændringer. I forhold til SEA bør dette fint kunne beskrives ud fra perioden fra 1980 til 2000. Selv vil jeg fastholde, at overlevelsesanalyse ikke er den bedste fremgangsmåde til at analysere den tidlige udvikling af EU (specielt årene frem til midten af 1970'erne).

⁸⁴ Rent praktisk kunne dette f.eks. gøres vha. en tidsafhængig variabel af typen: $B^*(\text{dage fra 1966 til forslaget blev stillet} + t)$

⁸⁵ Se Golub 2007, s. 159-160 for diskussion af de teoretiske implikationer af Luxembourg-kompromiset.



Figur 22 - Gennemsnitlig logistisk behandlingstid 1980-2000

Figur 22 viser udviklingen i behandlingstid for den valgte periode. Udviklingen i behandlingstid er allerede grundigt beskrevet og jeg vil derfor blot erindre om, at ikrafttrædelsen af SEA, murens fald, Danmarks nej til Maastricht-traktaten, ikrafttrædelsen af Maastricht- og Amsterdam-traktaten samt Kommissionens fald alle er begivenheder, der ligger inden for den valgte periode. De kommende grafer og figurer baserer sig på tal for den udvalgte periode, med mindre andet er anført.

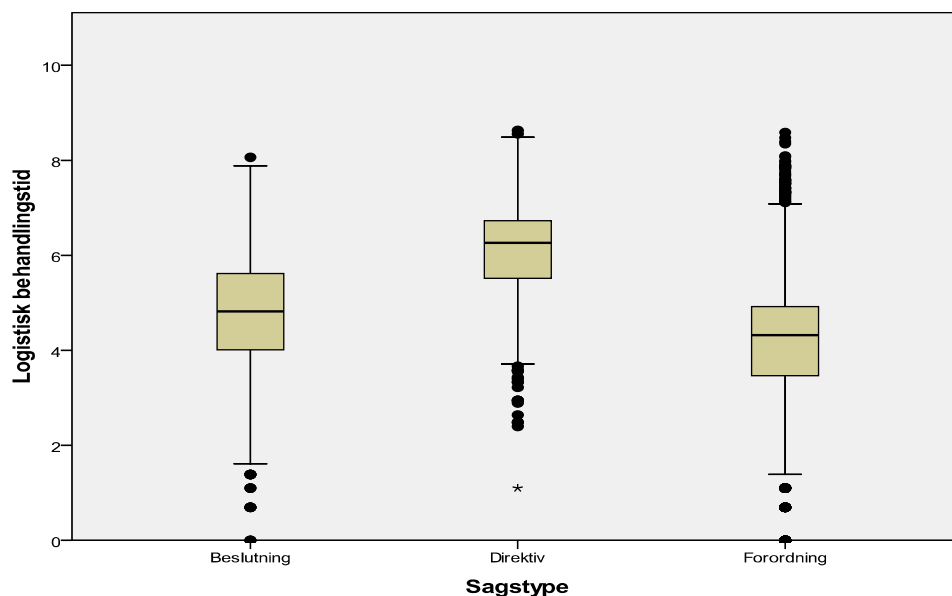
Behandlingstid efter sagstype

Det er tidligere forklaret hvorfor kun sager af typerne direktiv, forordning og beslutning er valgt ud og udviklingen i behandlingstiden er beskrevet. I dette afsnit vil jeg undersøge sammenhængen mellem sagstype og behandlingstid.

De forskellige sagstyper, jeg har udvalgt, har hver deres karakteristika. Mange forordninger vedrører specifikke markedsreguleringer, som sjældent vil afføde ideologiske diskussioner på minister-niveau. Direktiver giver råderum ved implementering, hvilket kan gøre det nemmere at blive enige (König 2008, hypotese 7, s. 18). Mens forordninger har direkte virkning, er direktiver ofte mere omfattende og benyttes typisk ved spørgsmål af mere principiel karakter (Peterson og Bomberg 1999, s. 48). Det er på den baggrund naturligt at forvente, at behandlingstiden af direktiver er højere, end den er for forordninger.

Vanskeligere er det på forhånd at sige noget om behandlingstiden af beslutninger. En del beslutninger vedrører den løbende markedsregulering ved midlertidige foranstaltninger⁸⁶, mens andre kan være af stor politisk betydning om ikke andet så symbolsk⁸⁷. Spredningen i behandlingstiden af beslutninger forventes derfor at være stor.

Boxplottet nedenfor viser fordelingen af behandlingstiden grupperet efter sagstype.



Figur 23 - Boxplot over logistisk behandlingstid i dage grupperet efter sagstype

Den horisontale linje i boksene angiver medianen, boksen afgrænser intervallet mellem nedre og øvre kvartil (25 %- og 75 %-fraktilen). Afstanden af 'armene' ud fra boksen angiver spredningen, lange arme betyder stor spredning. Punkterne angiver outliers og stjernen ud for direktiv en ekstrem værdi.

Direktiver har som forventet højere behandlingstid end forordninger. Beslutninger ligger imellem de to, tættest på forordninger. Som ventet er spredningen for behandlingstiden af beslutninger større end for de øvrige sagstyper. Den mest homogene gruppe (lavest spredning) udgøres af direktiver.

Kun i et ekstremt tilfælde (markeret ved stjernen) har behandlingen af et direktiv taget mindre end en uge⁸⁸, mens dette har været tilfældet 297 gange for beslutninger og forordninger. Dette

⁸⁶ F.eks. beslutning om foranstaltninger til beskyttelse mod svinepest (COM 1984/3), med behandlingstid på 2 dage. Vedtaget efter udbrud af svinepest i Tyskland, kilde: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31984D0010:DA:NOT>

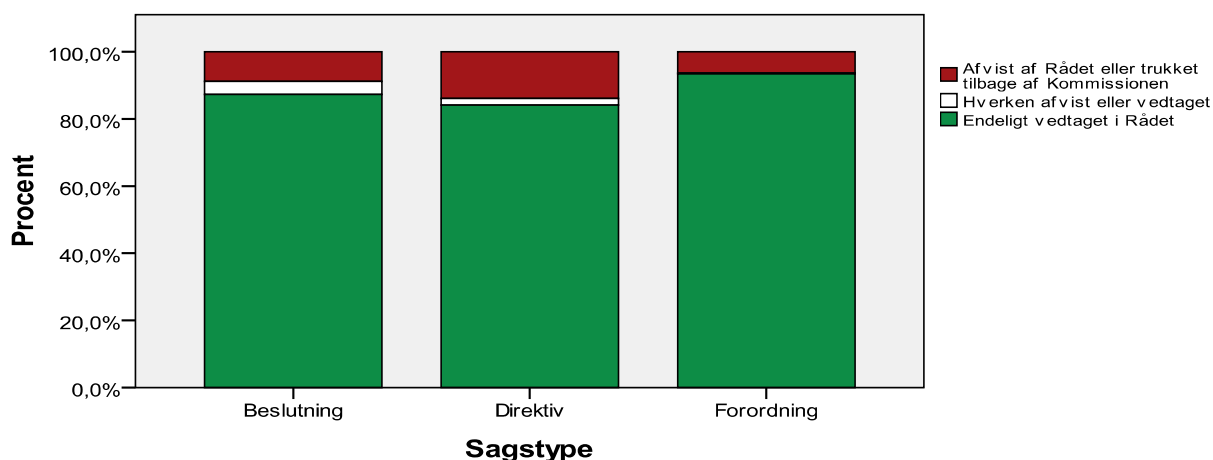
⁸⁷ F.eks. tog det 690 dage at blive enige om et laboratorium til identifikation af mund- og klovsyge i 1987 (COM 1987/538)

⁸⁸ 2 på grafen svarer til 7,4 dage.

bekræfter blot, at direktiver ikke er den sagstype, der benyttes, når presserende beslutninger skal tages.

Ud fra boxplottet ser det ud til at forskellen på behandlingstiden for direktiver og de øvrige sagstyper er signifikant, meget mindre tydeligt er det i forhold til beslutninger og forordninger. I bilaget *"Sammenligning af behandlingstid efter sagstype"* påvises, at den indbyrdes parvise forskel på behandlingstiden af de forskellige sagstyper er signifikant.

Udover selve behandlingstiden kan også andelen af ikke-vedtagne sager fortælle noget om, hvor svært Rådet har ved at nå til enighed om sager inden for forskellige sagstyper.



Figur 24 - Andel vedtagelser grupperet efter sagstype

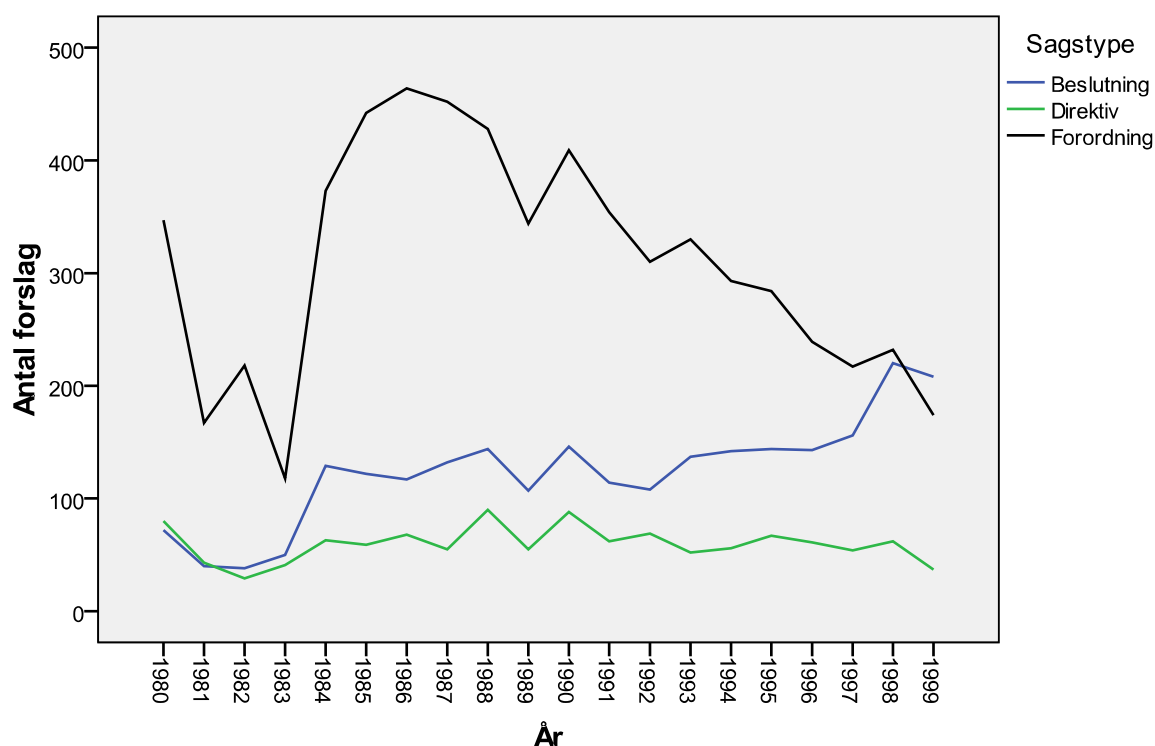
Det overordnede billede på Figur 24 er, at langt de fleste sager ender med vedtagelse. Over 93 % af alle forordninger vedtages, mod 87 % beslutninger og 84 % direktiver. En ubetydelig mængde sager har en uvis skæbne, idet de hverken er vedtaget i Rådet eller trukket tilbage af Kommissionen⁸⁹. Mønsteret følger fint Figur 23, idet andelen af ikke-vedtagne sager er lavest for sagstyperne med lavest behandlingstid. Der er således ikke noget, der tyder på, at mængden af ikke-vedtagne sager skjuler viden om graden af konflikt i Rådet, der ikke også kan læses ud fra behandlingstiden⁹⁰.

Da sagstyperne har forskellig behandlingstid, vil en udviklingen i forholdet mellem de forskellige sagstyper kunne forklare udsving i den samlede gennemsnitlige behandlingstid. Udviklingen i

⁸⁹ Enkelte af de "hvide" sager i søjlen beslutning har jeg ved gennemgang fundet frem til er kommissions-beslutninger, der slet ikke kræver vedtagelse i Rådet. Disse burde være sorteret fra på et tidligere stadie og udgør en fejlkilde til min analyse. Fejlkilden vurderes dog at være af mindre betydning.

⁹⁰ Holder dette billede for de øvrige faktorer behandlingstiden ønskes undersøgt for, kunne det tale for at den simple statistiske model for lineær regression kunne anvendes frem for overlevelsesanalyse.

forholdet mellem sagstyperne kan læses ud fra Figur 25.



Figur 25 - Antal forslag efter sagstype 1980-2000 inddelt efter år for vedtagelse i Kommissionen

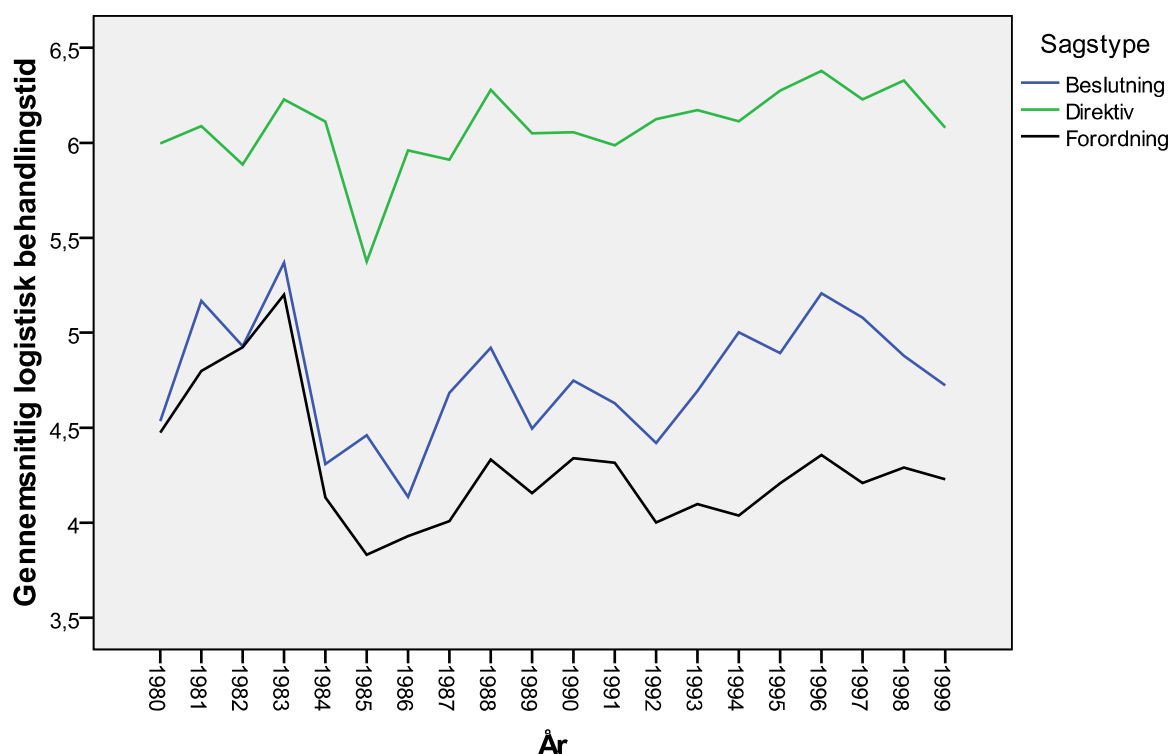
Det årlige antal af forslag til direktiver stillet af Kommissionen ligger på et jævnt niveau over hele perioden. Antallet af forordninger toppe i 1986 ved indførelsen af det indre marked, herefter falder andelen af forordninger i resten af perioden⁹¹.

Antallet af beslutninger stiger i forhold til direktiver i 1984. Det sker samtidig med den noget voldsommere stigning i antallet af forordninger og knytter sig sandsynligvis til indførelsen af det indre marked. Frem til Maastricht-traktatens ikrafttræden i 1993 ligger niveauet af beslutninger jævnt over direktiver. Efter Maastricht stiger antallet af beslutninger hvert år frem til 1999⁹².

Inden jeg kan drage den nærliggende konklusion, at udviklingen i antallet af forordninger – der har lavere behandlingstid end de to andre sagstyper – er årsag til udsving i den samlede behandlingstid, må jeg betragte udviklingen i behandlingstid for hver sagstype.

⁹¹ Undtaget en lille stigning i 1993 og 1998, samt stigningen efter dykket i 1989 forårsaget af murens fald, der går igen for de øvrige sagstyper.

⁹² Hvor det givetvis er krisen i Kommissionen, der påvirker alle tre sagstyper negativt.



Figur 26 - Gennemsnitlig logistisk behandlingstid efter sagstype 1980-2000

Figur 26 viser, at behandlingstiden for de forskellige sagstyper ikke er konstant. Linjerne ligger med få undtagelser i de tidlige år parallelt og udsvingene stemmer med den samlede behandlingstid som vist på Figur 22.

Ses på årene 1988 og 1998 er behandlingstiden stort set identisk inden for hver sagstype⁹³. I samme periode er andelen af forordninger faldet markant. Det har den effekt, at den samlede behandlingstid er steget fra 1988 til 1998.

Stigningen i andelen af forordninger fra 1983-1986 er ikke alene om at forklare faldet i behandlingstiden disse år, men forstærker tendensen.

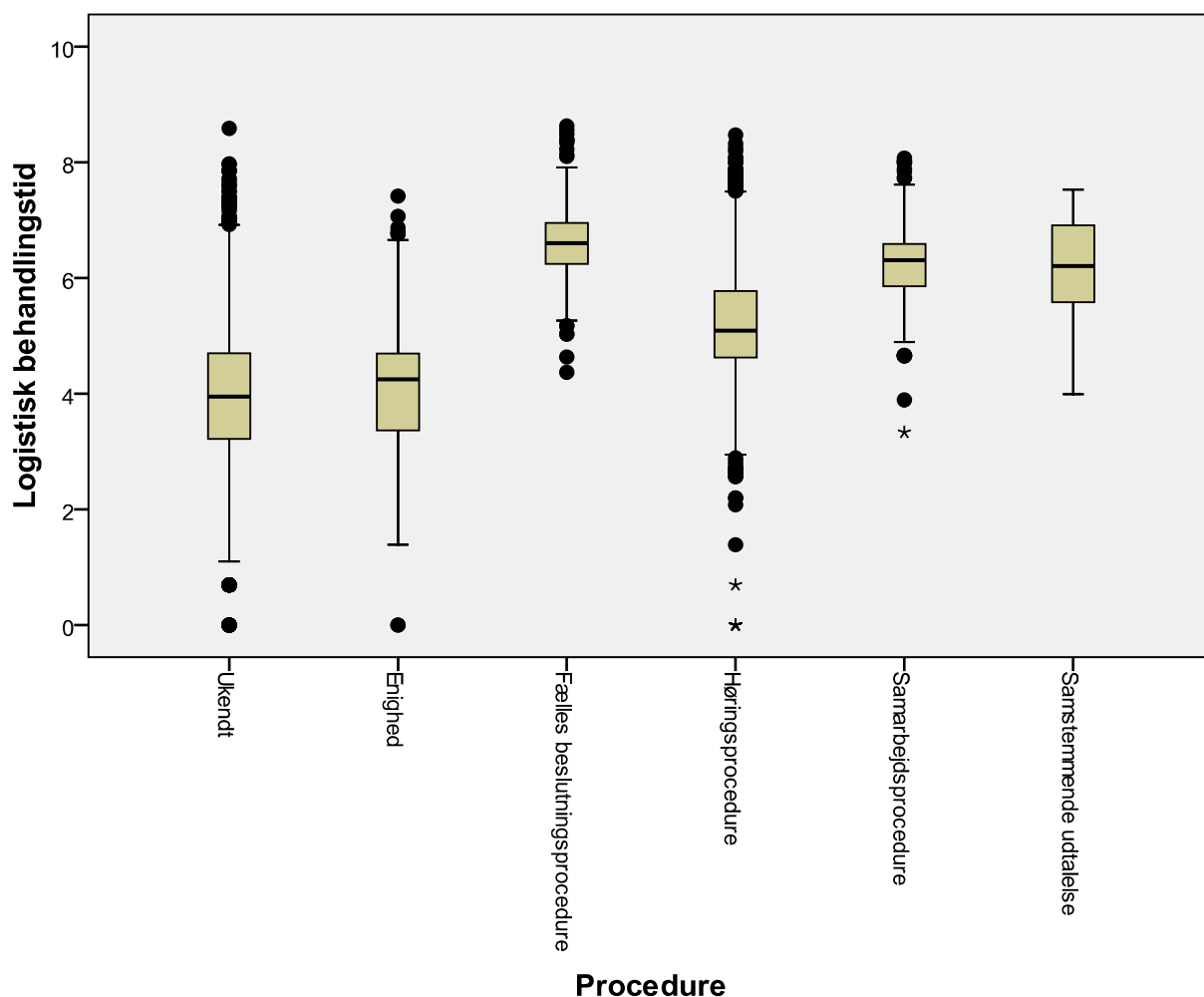
Set over hele den 20-årige periode er den gennemsnitlige behandlingstid af forordninger faldet, mens behandlingstiden af de øvrige sagstyper er steget en smule. Den samlede behandlingstid er imidlertid faldet, fordi der er sket et skift i forholdet mellem sagstyper. Det er også denne udvikling, der gør, at König ser behandlingstiden stige fra 1984 hen imod slutningen af 1990'erne (König 2007, s. 425-426). Med andre ord er behandlingstiden for de forskellige sagstyper ikke steget, men relativt færre forordninger får den gennemsnitlige behandlingstid til at stige.

⁹³ Forordninger og beslutninger er minimalt mindre i 1998 end i 1988, mens det modsatte gælder for direktiver.

Behandlingstid efter procedure

I dette afsnit betragtes behandlingstiden efter procedure.

Inddelingen af forslag efter procedure er foretaget ud fra informationerne fra PreLex. Såfremt et forslag har skiftet procedure undervejs i processen, er der kigget på behandlingsforløbet og forslaget er kategoriseret som hørende under den procedure, forløbet bedst matcher (færre end 0,5 % af sagerne har skiftet procedure). Fem forslag vedtaget efter "Social protocol" er ignoreret, da det er for få til at arbejde videre med statistisk⁹⁴. Forskellene på procedurerne er groft opridset i et tidligere kapitel og vil ikke blive gentaget her.



Figur 27 - Boxplot af behandlingstid grupperet efter procedure

Af Figur 27 ses det at den fælles beslutningsprocedure og samarbejdsprocedure, hvor Europa-

⁹⁴ Dette er sager, der i retsgrundlaget henviser til protokol nr. 14 om social- og arbejdsmarkedspolitikken.

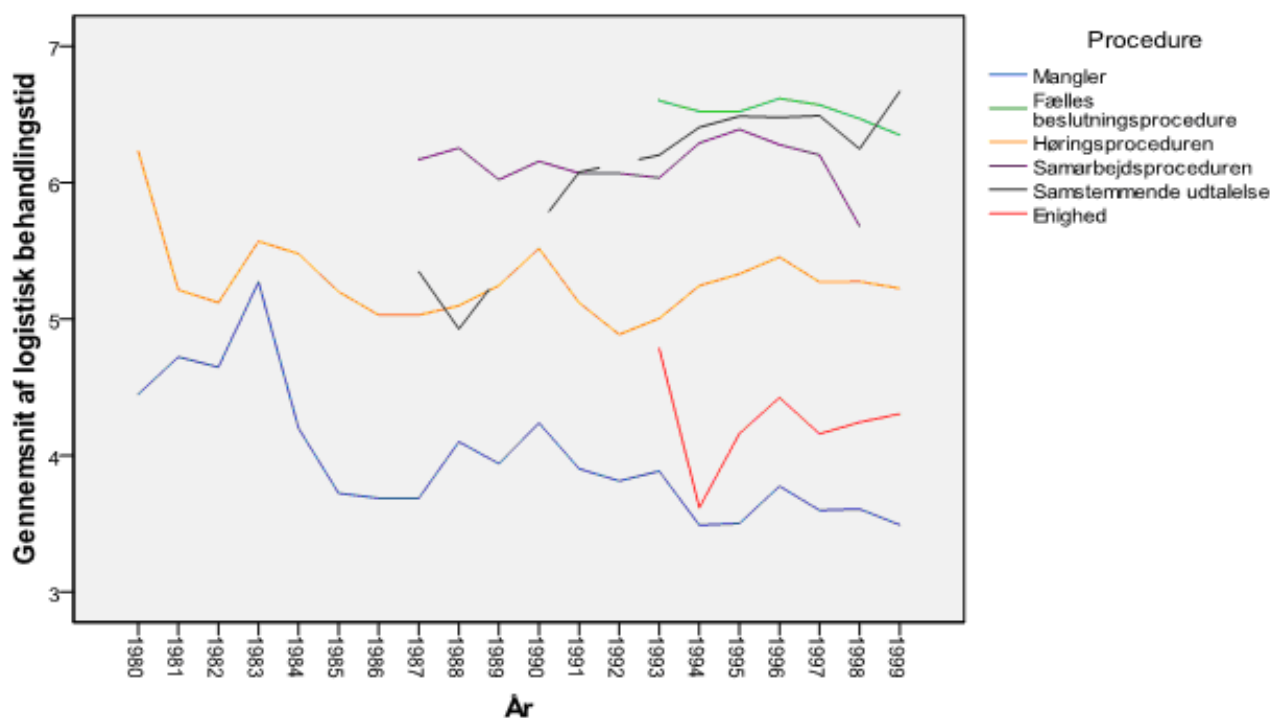
Parlamentet har størst indflydelse, som forventet, har de højeste gennemsnitlige behandlingstider. Den fælles beslutningsprocedure erstattede på mange måder samarbejdsproceduren, men har altså forlænget lovgivningsprocessen en smule. Tæt efter de to følger samstemmende udtalelse. Også her kræves Europa-Parlamentets samtykke, før vedtagelse kan finde sted. Lavest behandlingstid har høringsproceduren enighed og gruppen af forslag med ukendt procedure. Hermed bekræftes forventning 5.

Næsten 55 % af sagerne har ikke anført en procedure i PreLex. Ud fra en statistisk betragtning er der rigeligt af sager tilbage til at arbejde videre med, såfremt disse sager udgør en tilfældig stikprøve. Dette kan dog på trods af gruppens store spredning afvises alene af resultaterne på Figur 27. Udgjorde "ukendt" et repræsentativt udsnit af de øvrige sager, ville gruppen ikke kunne have den laveste behandlingstid. En stor del af sagerne i ukendt-kategorien (1299 eller ca. 24 %) har hjemmel i artikel 113 (senere 133) om internationale handelsaftaler. Disse sager ville ved retmæssig gruppering høre under enighed. De øvrige sager er spredt over et stort antal retsgrundlag. Den mest korrekte fremgangsmåde herfra ville være at foretage en manuel gruppering af de mange ukategoriserede sager. Desværre har jeg ikke de nødvendige tidsmæssige ressourcer hertil. På trods af manglerne vurderes det, at den information, der gives ved de angivne procedurer, er for værdifuld til at smide væk. De manglende procedurer udgør en væsentlig fejlkilde.

I bilaget *"Sammenligning af behandlingstid efter procedure"* påvises, at der er indbyrdes parvis forskel på samtlige procedurer, kun forskellen mellem samarbejdsproceduren og samstemmende udtalelse er ikke signifikant.

Det er interessant at samarbejdsproceduren og den fælles beslutningsprocedure, der ellers minder en del om hinanden og som König behandler under et, afviger signifikant fra hinanden. Billedet er over hele linjen, at jo stærkere Europa-Parlamentets position i lovgivningsproceduren er, jo længere er behandlingstiden.

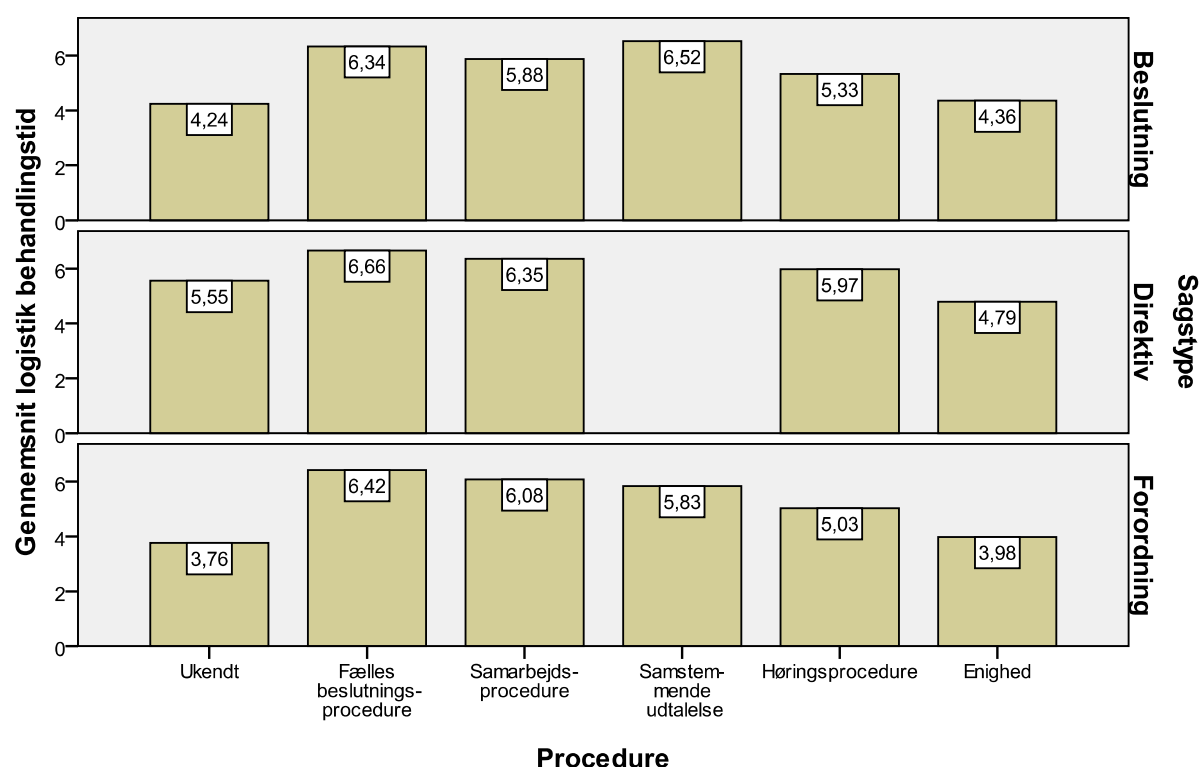
Det fremgår desuden af Figur 27, at spredningen inden for hver procedure og specielt inden for samarbejdsproceduren og den fælles beslutningsprocedure er relativt lav. Denne iagttagelse er væsentlig i forhold til undersøgelsen af hvordan forskelle i regeringspræferencer påvirker behandlingstiden. Udsving i den maksimale forskel i regeringspræferencer kan i bedste fald kun forklare de udsving i behandlingstiden, der findes inden for hver procedure.



Figur 28 - Udvikling i behandlingstid grupperet efter procedure

Figur 28 viser udviklingen i behandlingstiden for hver af de seks procedurer samt gruppen af sager med ukendt procedure. Behandlingstiden for den fælles beslutningsprocedure er svagt faldende siden indførelsen ved Maastricht. Samarbejdsproceduren er kun brugt få gange efter Maastricht. I årene fra indførelsen ved SEA frem til Maastricht faldt behandlingstiden af denne procedure også svagt. Høringsproceduren giver et stort fald fra 1980 til 1981 og svinger i resten af perioden mellem 5 og 5,5⁹⁵. Behandlingstiden for samstemmende udtalelse er stigende, det skal dog bemærkes, at den samlede periode kun udgøres af 96 forslag efter samstemmende udtalelse. De tidligste sager i gruppen enighed er fra 1993, behandlingstiden er lav og svingende.

⁹⁵ Svarende til mellem ca. 150 og 250 dage.



Figur 29 - Krydseffekt af procedure og sagstype

Kigges isoleret på de to procedurer, hvor Europa-Parlamentet har størst indflydelse, den fælles beslutningsprocedure og samarbejdsproceduren, ses det at behandlingstiden er lavere for beslutninger end for forordninger. Det modsatte er tilfældet for de øvrige fire grupper, og det er tidligere vist, at forordninger har lavere behandlingstid end beslutninger, hvis ikke der tages højde for procedure. Årsagen til dette kan være, at forordninger i højere grad end beslutninger giver Europa-Parlamentet mulighed for at få indflydelse gennem ændringsforslag og dermed åbner op for konflikter mellem Rådet og Europa-Parlamentet.

De øvrige resultater i Figur 29 stemmer fint overens med det forventede; direktiver har længst behandlingstid og beslutninger og forordninger kortest. Det ses også, at procedure har større betydning for behandlingstiden end sagstype. Således er behandlingen af en forordning under fælles beslutningsprocedure langsommere end et direktiv under høringsproceduren.

Procedure * sagstype

		Sagstype			Total
		Beslutning	Direktiv	Forordning	
Procedure	Ukendt	1331	231	3832	5394
	Fælles beslutningsprocedure	75	256	59	390
	Høringsprocedure	636	428	1947	3011
	Samarbejdsprocedure	106	272	97	475
	Samstemmende udtalelse	113	0	13	126
	Enighed	208	4	247	459
Total		2469	1191	6195	9855

Tabel 3 - Krydstabel mellem procedure og sagstype

Tabel 3 viser hvordan sagstyperne fordeles sig inden for hver procedure. Ingen direktiver er vedtaget efter samstemmende udtalelse (derfor det tomme felt i Figur 29) og kun fire er vedtaget efter enighed. Direktiver er underrepræsenteret i gruppen med ukendt procedure, hvilket kan være med til at forklare denne gruppes lave behandlingstid.

I dette afsnit er det vist, at der er signifikant indbyrdes forskel på behandlingstiden efter procedure. De procedurer, hvor Europa-parlamentet har størst indflydelse, kræver længst behandlingstid. Procedure har større betydning for behandlingstiden end sagstype. Beslutninger behandles langsommere end forordninger, når Europa-Parlamentet har medindflydelse, ellers hurtigere. En stor gruppe sager uden procedure udgør en fejlkilde i analysen.

Involvering af Europa-Parlamentet

Dette afsnit søger at beskrive Europa-Parlamentets betydning for behandlingstiden ved høringsproceduren og samstemmende udtalelse.

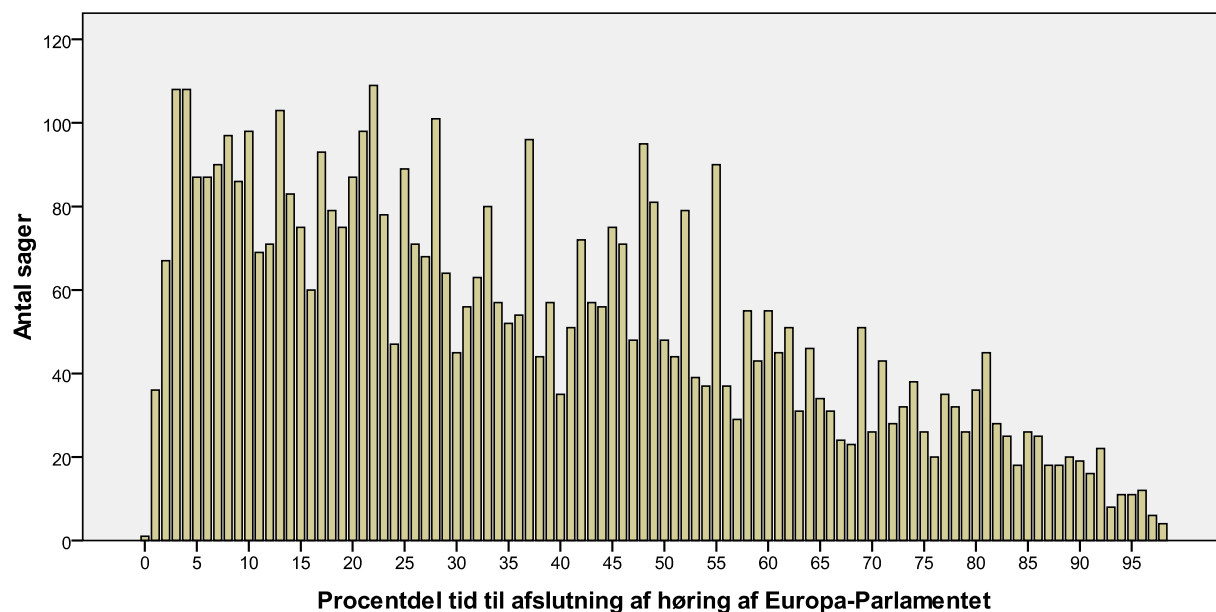
König grupperer sine forslag i to grupper efter involvering af Europa-Parlamentet, mens Golub skelner mellem tre grupper: samarbejdsproceduren, fælles beslutningsprocedure og resten (König 2007, Golub 2007). Som påvist i foregående afsnit har proceduren stor betydning for behandlingstiden og en af de væsentligste forskelle på procedurerne er spørgsmålet om involvering af Europa-Parlamentet. Den procedure der giver Europa-Parlamentet størst indflydelse (den fælles beslutningsprocedure), har den højeste behandlingstid. Jo mindre indflydelse til Europa-Parlamentet, jo mindre behandlingstid. Procedure kan altså bruges som en finere inddeling end involvering af Europa-Parlamentet og indeholder mere information om de formelle beslutningsregler.

Det er med resultaterne fra foregående afsnit in mente oplagt, at forskellen på behandlingstiden af

sager hvor Europa-Parlamentet er henholdsvis involveret og ikke involveret, er stor og statistisk signifikant.

Ved gennemgangen af de forskellige procedurer i del I anførtes det, at præferencekonstellationer internt i Europa-Parlamentet eller mellem de tre institutionelle vetoaktører i flere tilfælde kunne have større betydning for behandlingstiden end præferenceforskelle internt i Rådet. Ifølge gennemgangen gælder dette for både høringsproceduren, samarbejdsproceduren og den fælles beslutningsprocedure og i særlig grad under samstemmende udtalelse.

For høringsprocedurernes vedkommende kan denne påstand prøves ved at undersøge, hvor stor en andel af behandlingstiden der udgøres af Europa-Parlamentets behandling.

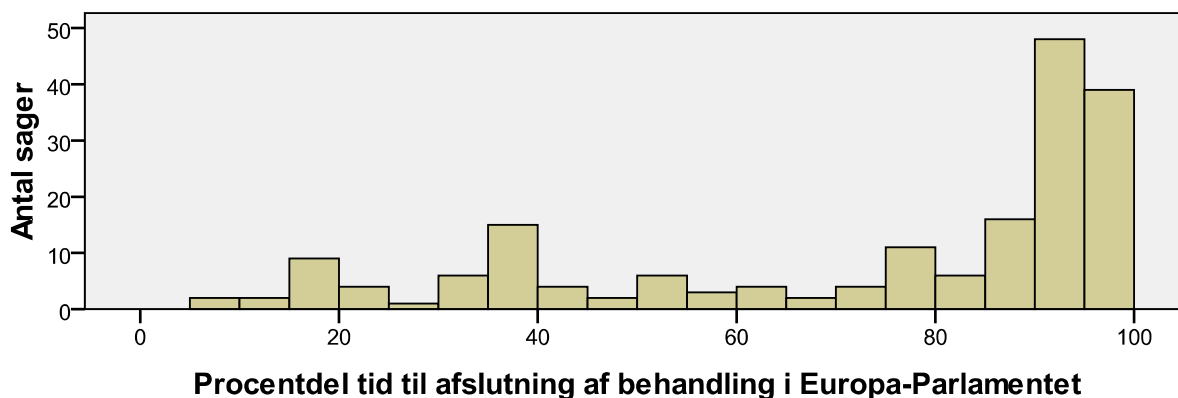


Figur 30 - Andel tid Europa-Parlamentets behandling udgør af samlet behandlingstid ved høringsprocedure⁹⁶

Figur 30 viser, at Europa-Parlamentets behandling efter høringsproceduren udgør mindre end 50 % af den samlede behandlingstid for de fleste sagers vedkommende. Disse sagers behandlingstid kan udmærket søges belyst ved hjælp af et mål for den politiske stabilitet i Rådet. For en ikke ubetydelig mængde sager udgør Europa-Parlamentets behandling dog over 75 % af den samlede behandlingstid. Det underbygger påstanden om, at uenigheder mellem Europa-Parlamentet og de øvrige institutioner og internt i Europa-Parlamentet kan være udslagsgivende for længden af behandlingstiden.

⁹⁶ Undersøgelsen er udført på samtlige sager (frem til 2009) efter høringsproceduren. N = 5195, middelværdi = 36,96 %

En tilsvarende undersøgelse lader sig ikke nemt opstille for samarbejdsproceduren eller fælles beslutningsprocedure. Der er tidligere argumenteret for at behandlingstiden for sager under samstemmende udtalelse i højere grad end for de øvrige procedurer, er bestemt af forholdet mellem de tre institutionelle vetoaktører og forhold internt i Europa-Parlamentet.



Figur 31 - Andel tid Europa-Parlamentets behandling udgør af samlet behandlingstid ved samstemmende udtalelse⁹⁷

Figur 31 viser med tydelighed, at Europa-Parlamentets behandling udgør en afgørende del af den samlede behandlingstid. Behandlingen i Rådet udgør under 20 % af den samlede behandlingstid i over halvdelen af alle sagerne. Præferencekonstellationer i Rådet må dermed siges, at være en dårlig indikator for behandlingstiden af disse sager. Behandlingstiden kunne i stedet søges belyst ved hjælp af præferencer for Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet eller de interne præferencekonstellationer i Europa-Parlamentet.

Behandlingstid efter afstemningsregel i Rådet

Når forslag vedtages i Rådet, sker det i praksis ved konsensus⁹⁸. Den formelle afstemningsregel - enstemmighed eller kvalificeret flertal - afhænger af retsgrundlaget. De forskellige traktater har ændret på hvilke områder, der hører under hvilken afstemningsform. Tendensen har været, at flere sagsområder kan vedtages ved kvalificeret flertal. Det er tidligere beskrevet, hvordan brugen af kvalificeret flertal frem for enstemmighed mindsker kernen, øger winset og dermed forventes at forkorte behandlingstiden (jf. forventning 4). Mens der generelt er enighed om, at afstemningsregler har betydning for behandlingstiden, er der mindre klarhed over i hvor høj grad.

Et forhold, der må forventes at forstærke tendensen med længere behandlingstid ved enstemmighed, er at de områder, der kræver enstemmighed i Rådet, typisk vil være de mest følsomme – absolut et væsentligt forhold at holde sig for øje, inden man konkluderer noget om

⁹⁷ Undersøgelsen er udført på samtlige sager (frem til 2009). N = 184, middelværdi = 73,04 %

⁹⁸ Kun sjældent giver et land udtryk for sin holdning ifm en afstemning.

betydningen af afstemningsformer.

I PreLex er afstemningsformen desværre kun eksplicit angivet for en brøkdel af forslagene, dertil kommer problemer med validiteten. *“55% of the cases documented in PreLex as unanimity are classified as QMV in CELEX.”* (König, m.fl., 2006 s. 567). Derfor har jeg måttet undvære information om afstemning i mit datasæt.

Königs studie viser, at afstemningsregler har stor betydning for behandlingstiden, men også at det ikke udviser effekten af øvrige faktorer (jf. Tabel 1). Noget overraskende konkluderer han også, at afstemningsregel har langt større betydning for behandlingstiden end involvering af Europa-Parlamentet (König 2007, s. 432). Overraskende fordi afstemningsregel alene kan forventes at have betydning for de egentlige forhandlinger i Rådet, mens det må forventes at involvering af Europa-Parlamentet vil forlænge behandlingstiden væsentligt med udvalgsbehandling og minimum en afstemning i Plenar. Europa-Parlamentets behandling er tidskrævende uanset sagens vigtighed og graden af enighed.

For at undersøge Königs konklusion nærmere har jeg kigget hans datasæt igennem. Af figuren nedenfor ses rigtigt nok, at afstemningsregel har stor betydning for behandlingstiden.

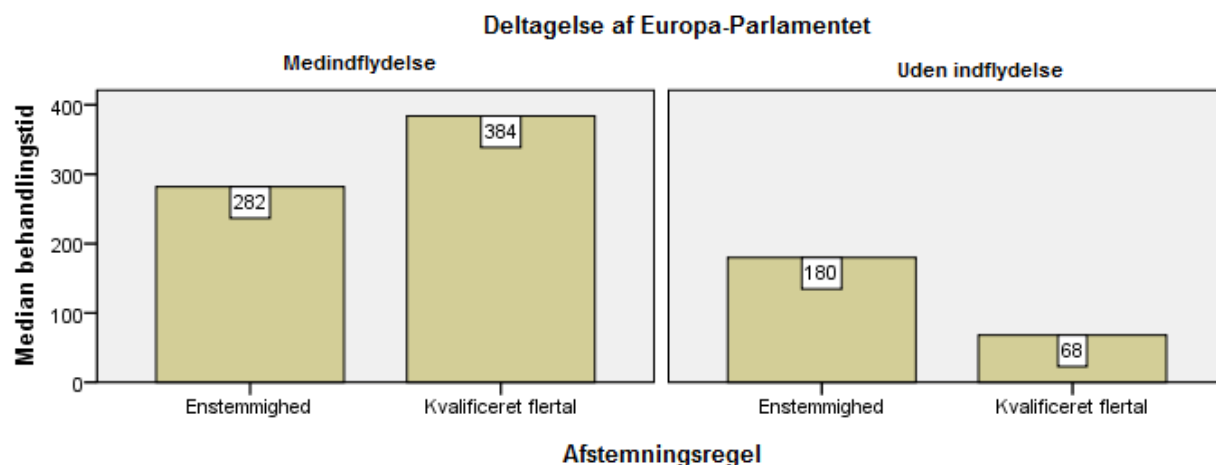


Figur 32 - Median af behandlingstid efter afstemningsregel på baggrund af Königs datasæt⁹⁹

Der er tidligere påvist en tilsvarende stor forskel på behandlingstiden alt efter om et forslag vedtages efter en procedure, der giver Europa-Parlamentet medindflydelse eller ej. Selv med Figur 32 in mente virker det voldsomt, at afstemningsregel skulle have markant større betydning for behandlingstiden end Europa-Parlamentet. Igen med baggrund i Königs data, undersøges derfor

⁹⁹ Bemærk at jeg her viser den ikke-logistiske behandlingstid i dage, det gør jeg for at holde mig tæt på Königs fremgangsmåde. Og bemærk at jeg benytter median frem for gennemsnit, det gør jeg fordi gennemsnittet bliver stærkt påvirket af de få sager med meget høj behandlingstid. En tilsvarende graf med gennemsnit giver samme mønster – blot højere værdier.

en mulig krydseffekt mellem de to.



Figur 33 - Median af behandlingstid efter afstemningsregel og Europa-Parlaments involvering

Figur 33 afslører stærk krydseffekt mellem afstemningsregel og Europa-Parlamentet. Behandlingstiden er uanset afstemningsregel mærkbart længere, når Europa-Parlamentet er med. Det vil sige at betydningen af afstemningsregel er mindre end betydningen af Europa-Parlamentets involvering og hermed også procedure. Dette stemmer overens med Golubs konklusioner (jf. Tabel 1). Når Europa-Parlamentet ikke er med, har afstemningsregel den forventede effekt; sager der kræver enstemmighed, tager længere tid at behandle. Overraskende og stik imod teori og Königs og Golubs konklusioner er det derimod, at afstemningsregel har den modsatte betydning, når det kommer til sager, som Europa-Parlamentet har indflydelse på. Dette vel at mærke ud fra en simpel deskriptiv beskrivelse af Königs egen data.

Mens Golub blot har undladt at undersøge for krydseffekt, er Königs resultater mere foruroligende. En mulig forklaring på Königs fejlkonklusion kan være, at forslagene fordeler sig skævt inden for de fire grupper.

Afstemningsregel * Europa-Parlamentet

	Europa-Parlament		Total
	Med	Uden	
Afstemningsregel Enstemmighed	204	1861	2065
Kvalificeret flertal	303	4598	4901
Total	507	6459	6966

Tabel 4 - Krydstabel over afstemningsregel og Europa-Parlament

Tabel 4 viser en sådan skæv fordeling med langt de fleste forslag i gruppen med kvalificeret flertal uden Europa-Parlamentet. En parametriske overlevelseseanalyse som König benytter, burde selv

med den viste skæve fordeling ikke mistolke effekterne af to kovariate med krydseffekt i så stor grad, som tilfældet er hos König. Jeg vil komme tilbage til årsagen til Königs fejlkonklusion i del IV.

Figur 33 afslører altså en fejl i Königs analyse ved at påvise at effekten af afstemningsregel er modsatrettet alt efter om Europa-Parlamentet er med eller ej. Dette billede er overraskende og kalder på en forklaring. Inden man kaster sig ud i gætterier, ville det være relevant at undersøge krydseffekten mellem afstemningsregel, procedure og sagstype, da fænomenet måske kunne forklares herved. Desværre giver hverken Königs eller mit datasæt mulighed for at foretage denne undersøgelse.

Skal der peges på en mulig forklaring, kan det være, at Europa-Parlamentets muligheder for at påvirke en sags udfald er mindre, når Rådet skal være enig for at sagen kan vedtages. En konflikt mellem Rådet og Europa-Parlamentet vil typisk trække en sag ud i både anden og tredje behandling, hvilket er meget tidskrævende. Dette kunne undersøges nærmere ved at betragte behandlingstiden under hensyntagen til hvor mange behandlinger en sag gennemgår i Europa-Parlamentet¹⁰⁰. Disse informationer er tilgængelige i mit datasæt, men af tidsmæssige årsager vil jeg ikke undersøge dette forhold nærmere i denne opgave.

I forhold til Tabel 4 bør det bemærkes, at 70 % af sagerne afgøres ved kvalificeret flertal¹⁰¹. Som beskrevet i del I forudsiger vetoaktørteorien, at der er forskel på, hvordan den politiske stabilitet i Rådet kan opgøres ved enstemmighed og kvalificeret flertal. I analysen i del IV benyttes den maksimale indbyrdes forskel mellem regeringernes præferencer som mål for stabiliteten i Rådet, dette mål er mest direkte anvendeligt som indikator for den politiske stabilitet i tilfælde med enstemmighed.

I dette afsnit er det vist, at Europa-Parlamentet (og hermed også en sags procedure) har større betydning for behandlingstiden end afstemningsregel. Kvalificeret flertal medfører kun kortere behandlingstid ved sager, der behandles uden Europa-Parlamentets indblanding. For øvrige sager er billedet omvendt. Dette står i kontrast til tidligere forskning, og hvad der generelt antages om effekten af afstemningsregler og bør undersøges nærmere, inden der drages forhastede konklusioner. De forhåndenværende datasæt giver ikke umiddelbart mulighed for nærmere analyse af fænomenet.

Inddeling efter policyområde

Forslagene kan inddeles efter policyområde ud fra flere tilgængelige parametre: Emneområde,

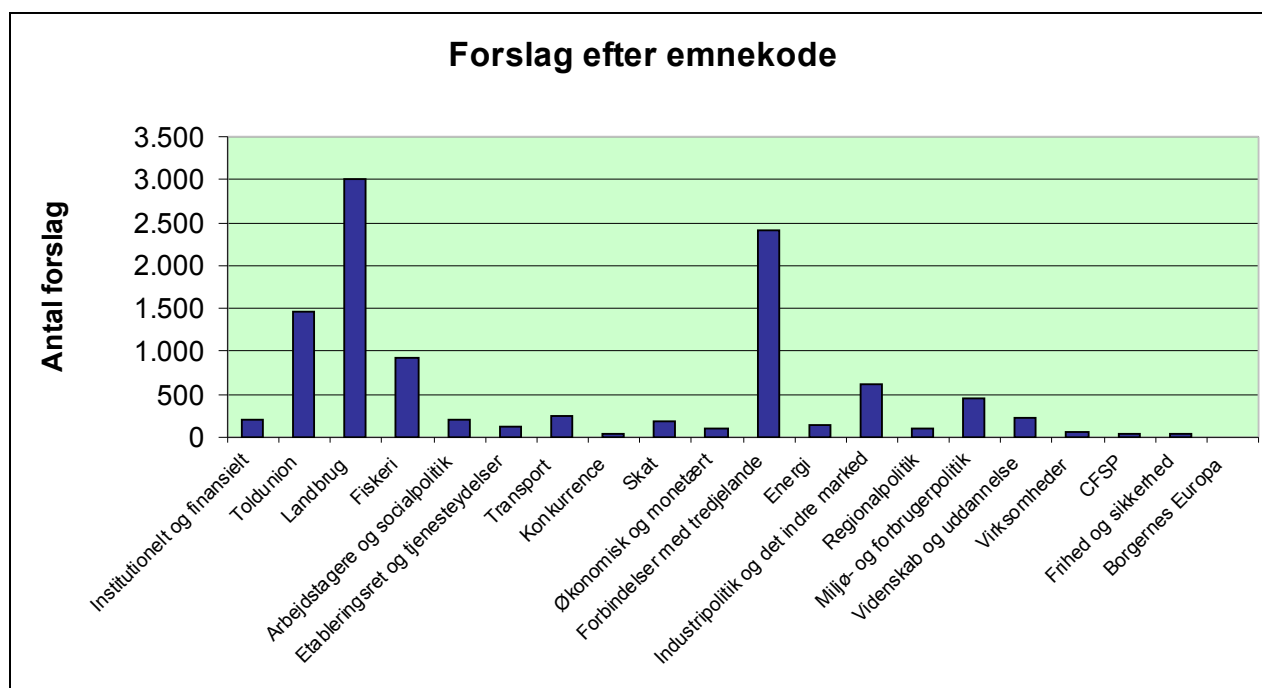
¹⁰⁰ For procedurer der ikke tillader tidlig afslutning af sager ved enighed (samarbejdsproceduren og tidlige udgaver af den fælles beslutningsprocedure) kunne antal og substans af Europa-Parlamentets ændringsforslag bruges som alternativt mål i stedet for antallet af behandlinger.

¹⁰¹ $4901/6966 \cdot 100 \approx 70\%$

retsgrundlag, emnekode eller ansvarligt Generaldirektorat¹⁰².

Af ressourcemæssige årsager ser jeg bort fra retsgrundlaget, som er den fremgangsmåde König vælger (König 2007). Ulemper ved brug af retsgrundlaget er, at inddelingen bliver meget grov – König opererer kun med fire policyområder – og at de proceduremæssige forhold, der på tilsvarende vis er uddrevet fra retsgrundlaget, vil hænge snævert sammen med policyområde. Det kan vanskeliggøre tolkningen af resultaterne i den efterfølgende analyse.

Jeg vælger at inddele forslagene i mit datasæt efter emnekode. Emnekoder giver mulighed for meget specifik kategorisering af forslag, også langt mere specifik end hvad der er hensigtsmæssigt for den følgende analyse. Forslagene inddeles derfor efter de 20 emnekoder, der findes på højeste niveau¹⁰³. Mine oplysninger om emnekoder er hentet fra EUR-Lex. 7 % af sagerne i mit datasæt er ikke tilknyttet en emnekode, 73 % har netop en emnekode anført, mens de resterende 20 % har to, tre eller fire¹⁰⁴.



Figur 34 - Antal forslag inden for hver emnegruppe¹⁰⁵

Golub grupperer ikke forslag efter policyområde og König inddeler som nævnt sine data i fire

¹⁰² Emneområde modsvarer "Subject matter", mens emnekode svarer til "Directory code".

¹⁰³ Emnekoderne er opbygget af 4 tocifrede tal, hvoraf de første to udgør kategorisering efter højeste niveau og de næste niveauer repræsenterer en endnu finere inddeling.

¹⁰⁴ De 7 % med manglende emnekode, er enten ikke blevet fundet i EUR-Lex eller har simpelthen ingen emnekode anført i EUR-Lex.

¹⁰⁵ Betegnelserne for emnekoderne på grafen er forkortede. Liste over emnekoder med fulde betegnelser, kan findes på: <http://eur-lex.europa.eu/da/legis/20090601/index.htm>

policyområder og en restgruppe. De fire områder er: Landbrug, indre marked, fælles regler og handel. Emnekoden for landbrug modsvarer Königs landbrugsgruppering, og emnekoden for virksomheder og det indre marked kan oversættes nogenlunde til Königs indre marked. Mindre oplagt er det, hvordan Königs grupper fælles regler og handel kan rekonstrueres ud fra emnekoderne.

Forslagene inden for hver emnekode fordeler sig ikke jævnt på procedurer og sagstyper. For at beskrive behandlingstiden inden for hver emnekode må der således som minimum tages højde for krydseffekt med procedure. Det giver imidlertid op til $20 \times 6 = 120$ forskellige gennemsnit, hvilket er uoverskueligt at sammenholde. Forskelle mellem behandlingstiden for de forskellige emnekoder vil i stedet blive beskrevet ved hjælp af overlevelsesanalysen i del IV.

Opsummering

I denne del er dataindsamlingen beskrevet. Kommissionens aktivitet over tid er præsenteret i lyset af vigtige historiske begivenheder. Behandlingstiden er beregnet og beskrevet. Udvikling i behandlingstid er belyst, uden at det har været muligt at eftervise direkte sammenhæng med EU-udvidelser eller traktatændringer. Derimod er der påvist en effekt af arbejdet op til indførelsen af det indre marked, murens fald og krisen i Kommissionen. Der er påvist tydelig negativ sammenhæng mellem Kommissionens aktivitetsniveau og behandlingstiden. Det vurderes, at kausaliteten er den, at et godt forhandlingsklima i Rådet medfører høj aktivitet i Kommissionen. Analyseperioden er begrænset til at dække 1980-2000.

Det er fremført, at Königs konklusion, om at behandlingstiden stiger fra starten af 1980'erne frem imod 2000, er forkert og misvisende. Forkert fordi König ikke har undersøgt de tidlige år i 1980'erne, hvor behandlingstiden er høj og misvisende for perioden 1984-1999, fordi der måles fra et lokalt minimum til et lokalt maksimum. Stigningen i perioden 1984-1999 kan forklares ud fra et skift i forholdet mellem sagstyper, navnlig at andelen af forordninger (hvis behandlingstid er kort) falder i perioden.

Det er fundet, at direktiver generelt har længere behandlingstid og udgør en mere homogen gruppe end beslutninger og forordninger. Procedure har større betydning for behandlingstiden end sagstype. Det er vist, at der er signifikant indbyrdes forskel på behandlingstiden efter procedure. De procedurer, hvor Europa-Parlamentet har størst indflydelse, kræver længst behandlingstid, langsomst er fælles beslutningsprocedure, samarbejdsproceduren og samstemmende udtalelse fulgt af høringsproceduren og enighed. En stor gruppe sager uden procedure (og med kort behandlingstid) udgør en væsentlig fejlkilde i analysen. Rådets tidsmæssige andel af behandlingen under samstemmende udtalelse er lille, hvorfor præferencekonstellationer i Rådet ikke kan forventes at være udslagsgivende for den samlede behandlingstid. Det samme er tilfældet for ca.

hvert femte forslag behandlet efter høringsproceduren.

Omkring afstemningsregel er det vist, at kvalificeret flertal forkorter beslutningsprocessen i de tilfælde hvor Europa-Parlamentet er uden for indflydelse, men forlænger den i de øvrige tilfælde. Sidstnævnte forhold strider mod de teoretiske overvejelser i del I (forventning 4). Sidst i del II er sagerne inddelt efter emnegruppe med henblik på analysen i del IV.

Del III – Regeringspræferencer

Formålet med denne del er, at udarbejde et mål for præferenceforskelle i Rådet. Først gives et kort overblik over den litteratur, der beskæftiger sig med estimering af præferencer. Dernæst beskrives den valgte fremgangsmåde og de beregnede præferencemål beskrives kort.

Estimering af regeringspræferencer

Det rejser både teoretiske og metodiske udfordringer at opstille gode indikatorer for forskellighed i præferencer. Teoretiske fordi det forudsætter svar på, hvad der forstås ved præferencer og metodisk, fordi det sjældent er umiddelbart hvordan et præferencebegreb gøres operationaliserbart og sammenligneligt over tid og sted. Med dette kapitel gives et overblik over den litteratur, der beskæftiger sig med estimering af præferencer og interesser¹⁰⁶.

Meget forskning inden for komparativ politik vil kunne drage nytte af en pålidelig metode til estimering af politiske aktørers interesser, men det er ikke så lige til, som König udtrykker det: *"it is perhaps one of the most challenging endeavors to find reliable estimators for actors' positions which vary over time and across sectors"* (König 2008, s. 6). De forsøg der trods alt er gjort, kan grupperes efter hvilke type datakilde, de tager deres udgangspunkt i¹⁰⁷: Meningsmålinger (Mair 2001, s. 14-15), ekspertvurderinger (Hayes-Renshaw og Wallance 1997, Wallance 1984; Bueno de Mesquita og Stokman 1994; ifølge Hagemann og Hoyland 2008; Thomson 2007), fakta-baserede (Hertz og Leuffen 2009), behavioristiske analyser (Gabel m.fl 2002, s. 494) og politiske tekster (Budge m.fl 2001 og Klingemann m.fl. 2006). Hver af fremgangsmåderne har fordele og ulemper. Valget af fremgangsmåde for udarbejdelse af et præferencemål afhænger af hvad det skal bruges til. I mit tilfælde har jeg brug for et præferencemål, der dækker regeringerne repræsenteret i Rådet i årene 1980-2000 og som er tilgængelige og tager højde for ændringer over tid og politikområde.

Meningsmålinger kan være udmærkede til at beskrive folkestemninger og vælgerbevægelser mellem valg, men giver kun et indirekte billede af partiernes positioner og er desuden særdeles ressourcekrævende at udføre.

Der findes flere udmærkede datasæt over regeringspræferencer baseret på ekspertvurderinger, men ingen af disse datasæt dækker dog en tilpas lang periode med tilpas mange målinger inden for tilpas mange policy-områder (Hooghe m.fl. 2008; Benoit og Laver, 2006; Thomson m.fl. 2006;

¹⁰⁶ Selvom det kunne indvendes, at præferencer og interesser ikke nødvendigvis er identiske vil jeg ikke skelne mellem de to begreber i dette afsnit.

¹⁰⁷ Warntjen m.fl 2008 foreslår denne gruppering, dog uden at medtage den gruppe jeg vælger at kalde 'fakta-baserede'. Grupperingen svarer også groft til den Hagemann og Hoyland 2008 benytter til opdeling af litteratur omkring koalitions mønstre i Rådet, deres gennemgang omfatter: Ekspert interviews, survey-analyser og behavioristiske analyser med udgangspunkt i stemmeafgivelser og stemmeforklaringer.

Naurin og Lindahl, 2007).

De faktabaserede interesse-estimeringer tager udgangspunkt i objektive beskrivelser af forskellene landene imellem såsom udvalgte økonomiske nøgletal, landets størrelse, dets geopolitiske placering, størrelsen af landbrugssektoren, årligt CO₂-udspil eller lignende¹⁰⁸. Fordelen ved estimeringer af denne type er, at de er stærkt faktabaserede, direkte målbare, verificerbare og umiddelbart operationaliserbare. En væsentlig ulempe er, at den faktabaserede tilgang ignorerer ideologiske skel¹⁰⁹.

Behavioristiske analyser undersøger aktørernes faktiske handlinger f.eks. stemmeafgivelser, stemmeforklaringer, antallet og typen af ændringsforslag de stiller¹¹⁰ eller hvor ofte de indkalder en kommissær til høring¹¹¹. Gabel m.fl. har forsøgt at give et samlet overblik over de forskellige datasæt, der findes inden for området (Gabel m.fl. 2002). Manglende tilgængelighed af data kan udgøre et praktisk problem for den behavioristiske tilgang (Gabel m.fl. 2002, s. 494). En ulempe er, at aktørers handlinger ofte er præget af institutionelle forhold samt af taktiske, diplomatiske og strategiske hensyn. Dertil kommer, at behavioristiske analyser oftest beskriver resultatet af en proces, hvor det er aktørernes udgangspunkt, der er af primær interesse i denne opgave.

Analyser af politiske tekster kan foretages på flere måder. En vis systematisk er imidlertid påkrævet, såfremt de resulterende præference-placeringer skal kunne sammenlignes over tid og sted. Denne systematik kan opnås ved computerunderstøttet tekstanalyse (Kleinnijenhuis og Pennings, 2001; de Vries 2001; Laver m.fl. 2003) eller ved at analysere teksterne ud fra klart fastlagte rammer. I "The Comparative Manifestos Project"¹¹² er 3018 valgprogrammer fra partier fra 54 lande¹¹³ analyseret på en måde, der muliggør sammenligning over tid og sted. Med få undtagelser dækker manifest-projektets datasæt samtlige valg fra 1945 frem til og med 2003, for de central- og østeuropæiske lande dog kun fra 1990 (Budge m.fl. 2001 og Klingemann m.fl. 2006, Appendix I). Valgprogrammerne er splittet op i en række quasi-sætninger, der hver indeholder ét argument. Quasi-sætningerne er dernæst sorteret i 56 kategorier fordelt på syv politikområder¹¹⁴.

¹⁰⁸ Hertz og Leuffen benytter et faktabaseret præference-estimat med udgangspunkt i mængden af fanget fisk til bestemmelse af præferencer inden for fiskeripolitik og landbrugssektorens andel af BNP til bestemmelse af præferencer inden for landbrug (Hertz og Leuffen 2009, s. 9).

¹⁰⁹ Hagemann og Hoyland finder at netop ideologisk ståsted kan forklare koalitions mønstre i Rådet (Hagemann og Hoyland 2008).

¹¹⁰ Kommissionen har som bekendt initiativretten ift. ny lovgivning, derfor har medlemslandene alene mulighed for at stille ændringsforslag.

¹¹¹ Regeringer kan indkalde en Kommissær til høring om et lovforslag, hvis der er uklarheder eller kontroversielle spørgsmål. Dette kan bruges bevidst som et middel til at forhale lovgivningsprocessen.

¹¹² Herefter omtalt "manifest-projektet".

¹¹³ Datasættet dækker partier fra samtlige OECD-lande, CEE-landene samt Cypern, Isreal, Malta, Nord Irland og Sri Lanka.

¹¹⁴ De syv politikområder (eller domains) er: External Relations, Freedom and Democracy, Political System, Economy, Welfare and Quality of Life, Fabric of Society og Social Groups. Mange kategorier går igen med hhv negativt og positivt fortegn. Således findes der både en kategori for "European Integration: Negative" og "European Integration: Positive".

Et partis placering inden for hver af de 56 kategorier er opgjort ud fra hvor stor en andel af valgprogrammets quasi-sætninger, der passer ind i den pågældende kategori (Budge m.fl. 2001 og Klingemann m.fl. 2006, Appendix II). Partiernes placering inden for de 56 kategorier kan kombineres til at placere partierne på en klassisk højre-venstre skala (Warntjen m.fl. 2008, s. 1244-1245). Regeringsbærende partiers præferencer kan samles som udtryk for en regerings præferencer og kategorier kan vælges ud og benyttes til at bestemme partiernes holdning til et valgt policy-område (König 2007). Manifest-projektets datasæt har været brugt i en bred række af undersøgelser (se Budge og Pennings 2007, s. 125 eller Laver m.fl. 2003, s. 311 note 2, for en ikke fuldstændig oversigt).

Jeg har valgt at basere estimeringen af regeringspræferencer på manifest-projektets resultater. Fordelen er, at præferenceestimererne er systematisk organiseret og tilgængelige over tid, sted og politikområde. Det kan desuden ses som en fordel, at den valgte fremgangsmåden svarer til den König har anvendt i sin analyse (König 2007). Derved muliggøres en meget direkte sammenligning af resultater. En svaghed i forhold til anvendelsen overfor EU-retsakter er, at manifest-projektet bygger på valgprogrammer, der ofte er orienteret mod indenrigspolitik. Valgprogrammerne der ligger til grund for manifest-projektet udtrykker, hvorledes de politiske aktører selv præsenterer sig, og den systematiske fremgangsmåde gør, at de politiske udmeldinger ikke tolkes ud fra kontekst. På den anden side kan inddragelse af kontekst være problematisk, når positioner skal sammenlignes over tid og sted.

I stedet for at tage udgangspunkt i partiernes præferencer, som primært baserer sig på valgprogrammer, kunne man have benyttet de data manifest-projektet har udarbejdet på baggrund af egentlige regeringsgrundlag (Kim og Fording 2001, s. 172). Det er ikke utænkeligt, at de af en regering udtrykte holdninger kommer nærmere dens præferencer end det resultat, der fås ved at konstruere samme ud fra de involverede partiers partiprogrammer. Desværre er manifest-projektets data for regeringer mangelfulde i en grad, der ikke muliggør, at jeg går videre ad denne vej¹¹⁵. Det er interessant at bemærke, at Kim og Fording kun finder moderat sammenhæng mellem præferencerne udvundet ud fra regeringsgrundlag og ud fra regeringspartiernes præferencer (Kim og Fording 2001, s. 172). Mine data her er altså ikke robuste. Problemerne relaterer sig snævert til problemstilling omkring måling af præferencer, et problem jeg ikke er kommet nærmere en løsning.

Der er i dette afsnit kort beskrevet fem mulige udgangspunkter for estimering af regeringspræferencer. Manifest-projektets datasæt er valgt som grundlag for præferenceestimeringen i denne opgave primært ud fra et argument om sammenlignelighed og tilgængelighed over tid, sted og policy-område.

¹¹⁵ Flere af de lande jeg undersøger, indgår slet ikke i datasættet med regeringspræferencer. Havde jeg kunne bruge disse data, havde det sparet mig for arbejdet med udregning af regeringspræferencer for koalitionsregeringer.

Fremgangsmåde ved beregning af præferenceheterogenitet i Rådet

Dette afsnit beskriver den praktiske fremgangsmåde brugt ved beregninger af målet for præferenceheterogenitet i Rådet.

Til beskrivelse af medlemslandenes interesser er datasættene *"Mapping Policy Preferences I"* og *"Mapping Policy Preferences II"* benyttet (Budge et al. 2001; Klingemann et al. 2006). Disse angiver som nævnt med få undtagelser medlemslandenes politiske partiers policy-præferencer inddelt i 56 kategorier. Datasættene indeholder ingen information om hvilke partier, der har været regeringsbærende hvornår. Denne information har jeg i stedet indhentet fra datasættet *"Coalition Governments in Western Europe"* (Müller og Strøm 2000; Strøm m.fl. 2003).

Ifølge vetoaktørteorien gennemgået i del I er en regeringspræferencer givet af de vetoaktører, der udgør regeringen. For regeringer bestående af et parti svarer regeringens præferencer direkte til partiets (partiet er en partisan vetoaktør). Hvad angår koalitionsregeringer, må regeringens præferencer beregnes på baggrund af de regeringsbærende partier. Idet hvert parti i koalitionen er en vetoaktør, er de teoretisk set lige afgørende uanset størrelsesforholdet imellem dem. I en koalitionsregering bestående af flere end to partier/vetoaktører, vil regeringens præferencer kunne beregnes på baggrund af de to partier, der ligger længst fra hinanden¹¹⁶. Partier der ligger mellem yderpositionerne i regeringssamarbejdet absorberes ifølge vetoaktørteori og har således ingen betydning for regeringens præferencer (Tsebelis 2002, s. 44).

Et teoretisk stringent valg vil være at beregne en koalitionsregerings præferencer på basis af præferencerne hos regeringens to mest uenige partier¹¹⁷. På trods af dette vælger jeg at vægte koalitionspartier efter størrelse ved udregning af regeringspræferencer. Jeg arbejder altså ud fra en antagelse om, at størrelsesforholdet mellem regeringspartnere har betydning for en regerings præferencer. Det bør bemærkes, at Königs studie viser, at vægtningen kun har minimal betydning (König 2007, s. 432)¹¹⁸.

Vægtningen mellem regeringspartierne foretages efter deres andel af mandater ud fra den praktiske begrundelse, at dette tal fremgår af det benyttede datasæt (manifest-projektets datasæt). Hver regeringspartis præferencer som angivet i et af manifest-projektets to datasæt er vægtet efter partiets relative størrelse, ud fra følgende formel: $P_{\text{regering}} = \sum (P_{\text{parti}} * \text{Mandater}_{\text{parti}} / \text{Mandater}_{\text{regering}})$.

Beregning af præferencer efter denne metode beskriver en unaturlig (diskontinuert) udvikling i

¹¹⁶ Dette gælder såfremt der opereres inden for en enkelt dimension.

¹¹⁷ For at følge vetoaktørteoretisk fremgangsmåde skulle flere forhold undersøges, såsom hvem der har magt som dagsordensætter, institutionelle forhold og om der findes andre relevante vetoaktører (f.eks. interesseorganisationer eller andre politiske kamre).

¹¹⁸ König opstiller både et vægtet og et ikke-vægtet præferencemål, der er kun små forskelle på deres betydning ved den endelige statistiske afprøvning.

regeringspræferencer. Præferenceudviklingen vil tage nogle til tider gevaldige hop i forbindelse med valg og ligge helt stille i perioden mellem to valg. En måde at gøre op for dette på kunne være at beregne et partis eller en regerings policy præference til tiden efter seneste valg t som: $P_{\text{forrige valg}+t} = P_{\text{forrige valg}} + t * (P_{\text{følgende valg}} - P_{\text{forrige valg}})$. For at holde beregningerne simple har jeg undladt denne beregningsmanøvre (dette svarer til fremgangsmåden beskrevet af Kim og Fording 2001, s. 166).

Mindretalsregeringer kan ikke i alle tilfælde agere i Rådet uden hensyntagen til det parlamentariske grundlag. Set fra et vetoaktør-perspektiv kan et parti i det nationale parlament være lige så betydende for en regerings stillingtagen, som partier der indgår i regeringen. I langt de fleste sager vil regeringen (også i vetoaktørteori) dog stå stærkere end det parlamentariske grundlag i og med den besidder rollen som dagsordensætter, den har mulighed for at finde alternative flertal, det er regeringen der forestår de faktiske forhandlinger i Rådet og der er asymmetri i forhold til information¹¹⁹. Jeg vælger derfor, at behandle mindretalsregeringer på samme måde som flertalsregeringer nemlig uden hensyntagen til det parlamentariske grundlag.

Beregningerne der ligger til grund for regeringspræferencerne, kan findes i bilaget *"Beregning af regeringspræferencer"*. Enkelte partier findes ikke i manifest-projektets datasæt og nogle regeringsskift har fundet sted uden valg, hvorfor regeringspræferencerne for disse regeringer er baseret på data fra tidligere valg. I bilaget *"Forhold med betydning for beregning af regeringspræferencer"*, har jeg listet de forskellige forhold, jeg er stødt på med betydning for beregning af regeringspræferencer. Regeringernes præferencer er samlet i bilaget *"Præferencer for EU-medlemslandenes regeringer i perioden 1980-2000"*. Data er herefter eksporteret til CSV-format og indlæst i en MySQL-database vha. programmet beskrevet i bilaget *"Program til indlæsning af regeringspræferencer"*. Programmet beskrevet i bilaget *"Program til beregning af præferencemål"* læser de beregnede regeringspræferencer fra databasen, udregner præferencemål for landbrug, indre marked, fælles regler samt EU-integration.

De endelige præferencemål for landbrug, indre marked, fælles regler samt EU-integration er sammensat af mellem to og otte af de 56 kategorier i manifest-projektet, efter præcis samme model som König følger (König 2007, se evt. bilaget *"Grundlag for præferencemål"*). Det er langt fra åbenlyst, at konstruktionen af de endelige præferencemål skal foretages på netop denne måde. Andre dimensioner kunne beskrives og andre kategorier kunne indgå i beskrivelsen af de valgte dimensioner. Både med henblik på at kunne foretage en mere direkte sammenligning med Königs resultater og med henblik på at begrænse omfanget af opgaven har jeg valgt at konstruere mine præferencemål som anvist af König (König 2007).

¹¹⁹ Regeringen vil typisk have mere direkte adgang til viden gennem arbejdet i Coreper og via forhandlinger med de øvrige lande.

Deskriptiv beskrivelse af regeringspræferencer

Jeg har som beskrevet fulgt Königs fremgangsmåde ved konstruktion af de fem præferencemål. For at undersøge validiteten af mine data har jeg i bilaget "*Sammenligning af præferencemål*" foretaget en sammenligning af udviklingen i den maksimale forskel mellem regeringernes præferencer, som König og jeg selv har fundet. Bilaget viser rimelig overensstemmelse mellem data. De fleste udsving kan forklares ved unøjagtigheder i de benyttede data for regeringskoalitioner. For præferencemålet for indre marked gælder det dog, at vores data matcher hinanden dårligt. Da dette præferencemål er sammensat af data fra hele 8 kategorier fra manifest-projektet kan unøjagtigheder have akkumuleret. Den egentlige årsag til forskellene vurderer jeg dog til at være vægtningen af regeringspartiernes præferencer i forhold til hinanden¹²⁰.

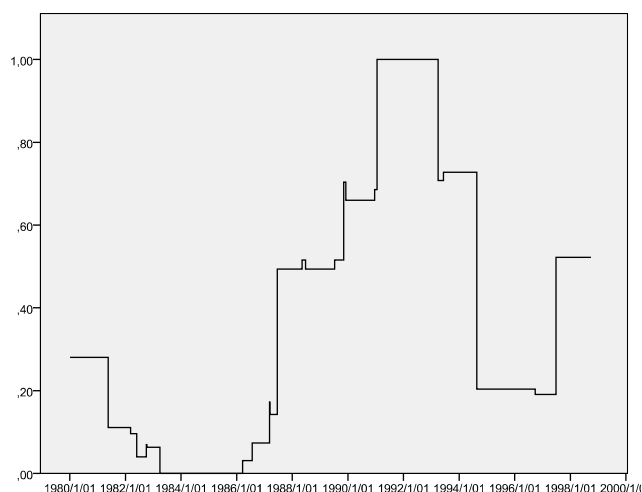
På trods af at König selv bemærker, at årsagen til numeriske forskelle mellem de forskellige præferencemål er "*induced by the manifesto counting procedure using a standardized scheme with different numbers of coding items*", så foretager han selv en sådan sammenligning (König 2007, s. 428)¹²¹. Det er absolut problematisk at sammenligne forskelle mellem holdninger inden for et policyområde med forskelle mellem holdninger til et andet. Derimod kan der foretages forsigtige sammenligninger af de relative udviklinger. Med henblik på at undgå misfortolkninger relateret til de numeriske forskelle og for lettere at kunne foretage sammenligninger af de relative udviklinger vælger jeg at skalere præferencemålene. Jeg skalerer hvert præferencemål ved at subtrahere laveste værdi og dernæst dividere med højeste værdi, således at alle værdier ligger mellem 0 og 1¹²².

Nedenfor vises udviklingen i de forskellige præferencemål efter skalering for perioden 1980-2000.

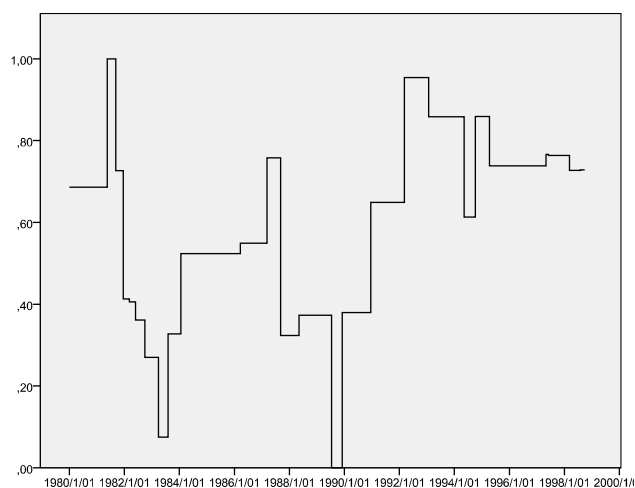
¹²⁰ Jeg sammenligner således i mangel på bedre König's ikke-vægtede tal med mine vægtede.

¹²¹ Sammenligningen foretager han på s. 428 efterfulgt af citerede forbehold. Ved fortolkning af resultaterne af sine statistiske modeller gentager han dog fejlen: "We find the highest values in trade and internal market policy, followed by agricultural policy" (König 2007, s. 432).

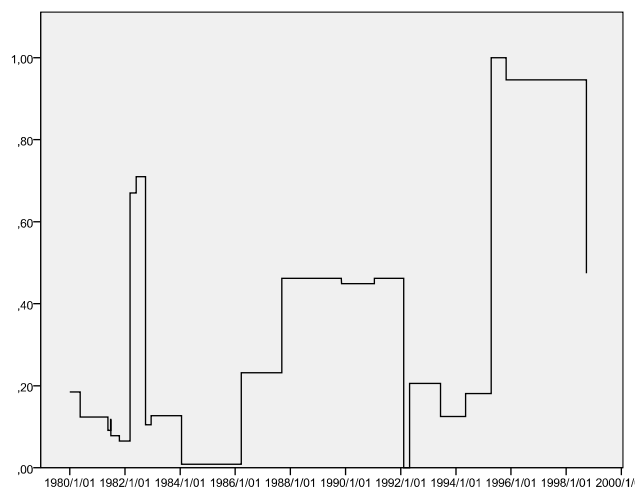
¹²² En række andre muligheder for skalering foreligger. Man kunne f.eks. have valgt et indeks-år, eller dividere med middelværdi over tid. Min fremgangsmåde har den fordel, at den er simpel og at jeg sikre at alle værdier kommer til at ligge mellem 0 og 1.



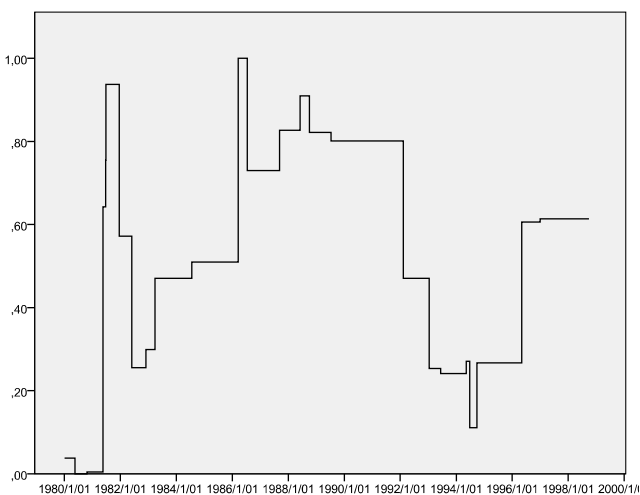
Figur 35 - Udvikling i maksimal forskel i EU-præferencer over tid



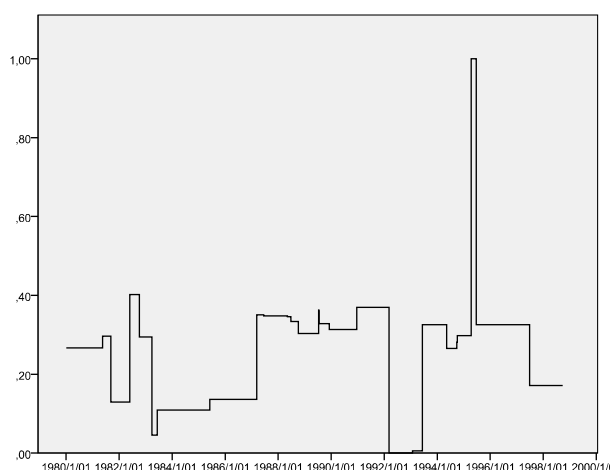
Figur 36 - Udvikling i maksimal forskel i indre marked-præferencer over tid



Figur 37 - Udvikling i maksimal forskel i handels-præferencer over tid



Figur 38 - Udvikling i maksimal forskel i fælles regler-præferencer over tid



Figur 39 - Udvikling i maksimal forskel i landbrugs præferencer over tid

Udviklingen i den maksimale forskel i præferencer inden for landbrugsområdet viser et højt udsving af kort varighed omkring 1995. Den valgte skaleringsmetode forårsager, at de øvrige værdier kommer til at ligge relativt lavt og udsvingene dermed bliver relativt mindre end de ellers ville have været. For dette præferencemål havde en anden skaleringsmetode nok været at foretrække.

Korrelation mellem de forskellige præferencemål

Præferencemålene er uddraget af manifestprojektet, hvor fremgangsmåden som nævnt har været at opgøre andelen af quasi-sætninger vedrørende forskellige politikområder i en tekst, hvorfor er det naturligt at forvente en hvis positiv korrelation¹²³. Dertil kommer at visse kombinationer af holdninger forekommer hyppigere end andre. Det vil ligge lige for at antage at regeringer, der er meget positive over for EU også er positive overfor det indre marked, fælles regler og har et positivt syn på liberalisering af handel. Koblingen mellem det indre marked og EU var antageligt større i perioden fra 1980 til 1992, hvor oprettelsen af det indre marked udgjorde en helt central del af samarbejdet.

Sammenholdes udviklingen af præferencemålene vist på figurene i forrige afsnit, ses det at præferencemålene for EU-integration og indre marked begge topper op til vedtagelsen af Maastricht-traktaten og præferencemålet for landbrug og handel følges nogenlunde ad frem til omkring 1995. Nogen overordnet sammenhæng er dog svær at få øje på. Foretages en korrelationstest af de forskellige præferencevariable i datasættet, ses det at korrelationen mellem samtlige præferencemål er signifikante¹²⁴. Resultatet af korrelationen kan læses i bilaget

¹²³ Hvis en stor andel af quasi-sætningerne for en regering vedrører f.eks. landbrugspolitik, vil den score højt i dette præferencemål, men hvis alle andre faktorer holdes konstante, vil målet være lavere i de andre kategorier. Både det høje og lave udsving vil påvirke den maksimale forskel i præferencer i opadgående retning.

¹²⁴ Rent metodisk er dette ikke den mest robuste fremgangsmåde, der er risiko for at lave en type 2 fejl på grund af de

"Korrelation mellem præferenceparametre". Kun korrelationen mellem præferencemålene for indre marked og fælles regler samt for indre marked og landbrug er ikke positivt korrelerede. Størst er den positive korrelation mellem landbrug og handel (0,404), måske fordi henholdsvis protektionistiske og liberalistiske holdninger vil give udslag i forhold til regulering af landbrug såvel som øvrige handelsvarer. Den negative korrelation er størst mellem fælles regler og indre marked (-0,381).

Opsummering

Denne del har været koncentreret om estimering af regeringspræferencer. Først er forskellige mulige fremgangsmåder opridset. Det er valgt at opbygge præferencemål for regeringerne i Rådet på baggrund af partiernes præferencer som målt i manifest-projektet. Koalitionsregeringers præferencer er beregnet ved at vægte koalitionsparterne efter antallet af mandater. Mindretals- og flertalsregeringer er behandlet ens. De endelige præferencemål beskriver den maksimale forskel i regeringspræferencer inden for områderne: EU-integration, landbrug, handel, indre marked og fælles regler. Præferencemålene er skaleret, så de antager værdier mellem 0 og 1. Det er vist, at der er korrelation mellem præferencemålene.

mange målepunkter (sager) med ens forhold mellem præferencemålene, men det giver et hurtigt omend groft overblik over en eventuel sammenhæng.

Del IV – Sammenhæng mellem regeringspræferencer og behandlingstid

I denne fjerde og afsluttende del foretages en sammenligning af de data, der er indsamlet og beskrevet i del II og III. Ved hjælp af overlevelsesanalyse undersøges for sammenhæng mellem den maksimale forskel mellem regeringspræferencer og behandlingstiden af lovforslag.

Først opridses den metodiske diskussion om brug af overlevelsesanalyse på EU-retsakter, som primært foregår mellem König og Golub (König 2008, Golub 2008). Herefter rekonstrueres Königs parametriske overlevelsesanalyse med udgangspunkt i Königs egen data. Sidst opbygges en semi-parametrisk Cox-model til undersøgelse af behandlingstiden og regeringspræferencernes eventuelle indvirkning herpå. Denne model efterprøves på det indsamlede data med henblik på at undersøge en sammenhæng mellem regeringspræferencer og behandlingstid.

Sammenhæng mellem præferencer og behandlingstid

Den umiddelbart simpleste måde hvorpå man kan analysere flere variables påvirkning af behandlingstiden, er ved multivariat lineær regression. En alvorlig mangel ved normale regressionsmodeller er, at de ignorerer oplysninger om sager, der ikke vedtages eller som endnu ikke er vedtaget ved analysetidspunktet. Dermed går værdifuld information tabt, og modellerne kan lede til misledende resultater. Overlevelsesanalyse er derimod bygget til at analysere data af den type, opgaven her koncentrerer sig om.

Hvor overlevelsesanalyser medtager den information, der findes i forslag, der trækkes tilbage eller forkastes, findes der af gode grunde ingen oplagte måder, hvorpå der kan kompenseres for forslag, der ikke stilles. Kommissionens initiativret betyder, at den lovgivningsmæssige integration i EU ikke nødvendigvis kan aflæses fuldt ud ved statistiske analyser af behandlingstid. Ikke alene har det betydning, hvilke forslag der stilles, og hvor lang behandlingstid de har, det har også stor betydning, hvor mange forslag der stilles. Som tidligere vist følger Kommissionens aktivitet tæt udviklingen i behandlingstiden. Under forudsætning af at de forslag der rent faktisk stilles, er lige så eller mindre kontroversielle, end de der ikke stilles, vil den information der går tabt i form af ikke-stillede forslag, begrænse de udsving i behandlingstid en overlevelsesanalyse vil finde frem til.

Som nævnt tidligt i del I har König og Golub foretaget tilsvarende analyser af behandlingstiden i EU. König har taget udgangspunkt i en log-logistisk parametriske overlevelsesanalyse, mens Golub i sine seneste artikler argumenterer stærkt for den semi-parametriske Cox-models overlegenhed og afskriver Königs resultater som "*fundamentally suspect*" (Golub 2007, s. 156).

Model forudsætninger

Som baggrund for sit valg af metode til analyse af behandlingstid argumenterer König for, at parametrisk overlevelsesanalyse er både ikke-parametrisk og semi-parametrisk overlevelsesanalyse overlegen, når det kommer til analyse af behandlingstiden i EU. Den ikke-parametriske fordi den ikke kontrollerer for "confounding" variable, og den semi-parametriske fordi den bygger på antagelsen om, at hazard-raterne for de forskellige kovariate er proportionel (König 2007, s 430). En hazard-rate angiver sandsynligheden for, at et forslag vedtages ved tiden t. König fremhæver, at det ikke kan antages, at hazard-raterne for de forskellige kovariate er proportionelle over tid. I stedet foreslår König en parametrisk overlevelsesanalyse med en log-logistisk model (König 2007, s 431).

Golub fremkommer med en stærk kritik af Königs metodevalg (Golub 2007)¹²⁵. Han opsummerer sine argumenter vedrørende metodevalg således: *"reliable findings about any determinant of decision-making speed can be achieved only with data sets that code TVCs [time varying covariates] and models that accommodate non-proportional covariate effects and adequately justify their treatment of the baseline hazard"* (Golub 2008, s. 169 og 171). Her beskrives de sidste punkter om manglende opfyldelse af forudsætningerne for den valgte statistiske model først og herefter kommenteres kodningen af de uafhængige variable.

En forudsætning for parametrisk overlevelsesanalyse er, at baseline-hazarden bestemmes (Zorn 2007, s. 570-572). En baseline-hazard repræsenterer den underliggende effekt på hazard-raten, der fremkommer, hvis der renses for påvirkningen fra kovariaterne. Golub finder, at hverken Shultz og König (2000), König (2007) eller hans egen tidligere undersøgelse (Golub 1999) har tilstrækkeligt teoretisk belæg for at antage, at baseline-hazarden følger et log-logistisk mønster (Golub 2007, s. 163).

Det er en typisk forudsætning for overlevelsesanalyse, at hazard-raterne for hver kovariat er proportionale. Både Golub og König er opmærksomme på, at denne forudsætning ikke er opfyldt. Det er for at komme uden om antagelsen om proportionale hazards, at König benytter den log-logistiske parametriske model. Den log-logistiske parametriske overlevelsesanalyse bygger imidlertid på en anden antagelse, nemlig at hazard er konstant for hvert mønster af kovariate. Med andre ord skal den relative "risiko" være konstant over tid (Kleinbaum og Klein 2005, s. 134). Golub illustrerer, at Königs data ikke overholder denne antagelse (Golub 2008 s. 168 og mindre udførligt i Golub 2007, s. 163). Bruddet med forudsætningerne er desværre alvorligt og lader sig ikke nemt omgås. *"The assumption that the hazard is constant for each pattern of covariates is a **much***

¹²⁵ Golub forkaster sine egne to tidligere overlevelsesanalyser (Golub 1999 og 2002) samt Schultz og König's (2000) og Königs (2007). König 2007 er en udvidelse af Schultz og König 2000. Golub 1999 og 2002 findes i forbedrede udgaver i Golub 2007 og specielt Golub 2008. Jeg vil derfor fokusere på Golub's kritik af König.

stronger assumption than the PH assumption¹²⁶ (oprindelig fremhævnings, Kleinbaum og Klein 2005, s. 264). Teori om overlevelsesanalyse indikerer altså, at det lettere lader sig gøre at tilrette en Cox-model, så dens forudsætninger er opfyldt, end at søge at finde en parametrisk model, hvis forudsætninger data kan leve op til.

Ligesom Golub angriber Zorn König for sit metodevalg. I en teknisk betonet artikel understreger Zorn således især vigtigheden af fastlæggelsen af en korrekt baseline-hazard, men også proportionalitet mellem hazards samt brugen af tidsafhængige variable (Zorn 2007). På grund af argumenternes meget tekniske karakter vil jeg ikke kommentere dem nærmere her. Blot skal det nævnes, at fastlæggelsen af baseline-hazard ikke er nødvendig ved en Cox-regression.

Kodning af variable

I forhold til kodning af uafhængige variable understreger Golub vigtigheden af tidsafhængighed. Hvor Golub benytter og taler for tidsafhængige variable, har König valgt at benytte kovariate, der er konstante over hver forslags levetid. En tidsafhængig kovariat er en uafhængig variabel, hvis værdi ændres over tid. Tidsafhængig kovariate kan være kontinuerte som f.eks. $\beta \cdot \log(t)$ eller de kan være diskontinuerte som f.eks. et mål fra forskellen i regeringspræferencer, der skifter pludseligt ved et regeringsskifte.

Ifølge Golub vides det, at både antagelsen om hazard-proportionalitet og antagelsen om konstante hazard for hvert mønster af kovariate, per definition ikke er opfyldte, når der arbejdes med diskontinuerte tidsafhængige kovariate, som han selv gør (Golub 2007, s. 164).

I den statistiske model som jeg senere vil opstille, vil jeg benytte mig af alle tre typer af kovariate: konstante, kontinuerte tidsafhængige og diskontinuerte tidsafhængige. Diskontinuerte tidsafhængige variable benyttes til beskrivelse af den maksimale forskel i regeringspræferencer. Kontinuerte tidsafhængige variable af formen $\beta \cdot \ln(t)$ benyttes til at beskrive, hvordan effekten aftager eller tiltager over et forslags levetid og konstante kovariate vil beskrive institutionelle karakteristika som procedure, sagstype og policy-område.

Golub sammensætter sin statistiske model af en række binære diskontinuerte tidsafhængige kovariater. F.eks. søger han, at beskrive effekten af Thatcher-regeringen ved at lade en variabel være 0 eller 1 alt efter om Thatcher sidder i regering. Værdien af denne variabel kan ændre sig under et forslags levetid. Eksemplet viser, hvordan Golub kun på meget primitiv vis får undersøgt påvirkningen af skift i regeringspræferencer, men brugen af tidsafhængige variable giver god mening¹²⁷. På tilsvarende vis koder Golub variable til beskrivelse af udvidelser, afstemningsregel

¹²⁶ PH er kort for "proportional hazard".

¹²⁷ Fordi der på den måde kan tages højde for forslag, hvis behandling krydser perioden.

og procedure (Golub 2007, tabel 3, s. 171). Ved kodning af procedure er brugen af en tidsafhængig variabel mindre oplagt. Kun meget få forslag skifter retsgrundlag under behandling og ved indførelsen af den fælles beslutningsprocedure med SEA overgik de igangværende sager under samarbejdsproceduren ikke automatisk til den fælles beslutningsprocedure.

Samarbejdsproceduren er for så vidt forsat, om end den kun benyttes yderst sjældent (EU-Oplysningen 2005, s. 77). På den baggrund har jeg valgt at betragte en sags procedure som konstant. Tilsvarende overvejelser er gjort i forhold til kodning af sagstype.

I det foregående er Golub og Königs metodiske udgangspunkter opridset. I tillæg diskuterer de to forskere spørgsmål vedrørende længden af undersøgelsesperiode og hvilke sagstyper, den bør inkludere. Begge disse forhold er beskrevet tidligere i opgaven (hhv. del II og del I). I det følgende afsnit påpeges fejl i Königs praktiske gennemførsel af den parametriske overlevelsesanalyse og derefter rekonstrueres analysen på korrekt vis. Herefter vil jeg tage højde for Golubs teoretiske indvendinger og anbefalinger og med udgangspunkt i egne data gennemføre en Cox-analyse med tidsafhængige variable.

Parametrisk overlevelsesanalyse

Königs beskrivelse og gennemførsel af den parametriske overlevelsesanalyse virker generelt forvirrende. Som kommentar til sine resultater skriver König f.eks. "*The application of Council qualified majority voting and the exclusion of the EP significantly increase the duration*" (König 2007, s. 432). Få sider længere henne konkluderer han stik modsat, at "*the use of qualified majority rule decreases the proposal-decision time lag; participation of the EP increases the duration*" (König 2007, s. 436). For at undgå unødigt forvirring vil jeg ikke gå mere i detaljen med Königs argumentation, men i det følgende påvise, hvordan han fejlanvender og mistolker sin statistiske analyse.

Ved traditionel overlevelsesanalyse, undersøges forskellige variables mulige påvirkning af risikoen for, at en bestemt begivenhed - typisk død - indtræffer til tiden t . Anvendt inden for samfundsvidenskaben kan overlevelsesanalyse tilsvarende benyttes til at analysere forskellige variables mulige påvirkning af sandsynligheden for at et forslag *vedtages* til tiden t . König begår den fejl, at se på sandsynligheden for at et forslag *ikke vedtages*, dvs. trækkes tilbage af Kommissionen, til tiden t . Dette kan være interessant nok, men siger ikke noget om behandlingstiden af vedtagne forslag.

König gentager denne fejl mere eksplicit i en senere artikel: "*By adopting a Commission proposal, this case moves from its origin state to the destination state. Failure event accordingly means that the adoption of the proposal did not occur*" (König 2008, s. 27). Dette er desværre en misforståelse af begrebet failure event. Ifølge almindelig overlevelsesanalyseteori er failure events: "*the events*

which mark the end of episodes, such as death in a medical study or the burning out of a motor in an industrial study. Note that failure events may be "positive" in nature, such as adoption of an innovation in diffusion studies" (Garson 2009).

Hvad König rent faktisk viser, er at Kommissionen hurtigere trækker forslag tilbage, når afstemningsreglen er enstemmighed, end når den er kvalificeret flertal, og at det typisk vil tage Kommissionen længere tid at trække et forslag, hvis Europa-parlamentet ikke har medindflydelse, men at denne tendens er mindre udtalt¹²⁸. At de forskellige præferencemål viser signifikans indikerer, at de har betydning for den tid, det tager førend Kommissionen eventuelt vælger at trække et forslag tilbage. For EU-integration og fælles regler gælder det, at Kommissionen vil vente længere tid med at trække et forslag tilbage, hvis den maksimale uenighed mellem medlemslandene er stor. Det modsatte er tilfældet inden for landbrug, handel og indre marked¹²⁹.

Det kan være interessant, at se på kovariaters betydning for hvor mange forslag der trækkes tilbage, men den tid der går, førend Kommissionen eventuelt vælger at trække et forslag tilbage, må allerhøjst være af sekundær interesse.

Med udgangspunkt i Königs datasæt har jeg foretaget en parametrisk overlevelsesanalyse med en log-logistisk model af behandlingstiden af (vedtagne) forslag. Det er den analyse, som König lægger op til i sin artikel (König 2007) og som han senere forsvare (König 2008) over for Golubs kritik (Golub 2007 og 2008). Bilaget *"Resultat af parametrisk overlevelsesanalyse"* viser de fulde resultater af analysen¹³⁰.

Kovariat	Koefficient	P-værdi
Konstant	9.4166	0.00e+00
Afstemningsregel	-1.2832	1.25e-193
Europa-Parlament	-3.7608	0.00e+00
n = 9131, iterationer: 4, 2 frihedsgrader		
P-værdi for samlet model p=0		

Tabel 5 – Resultat af parametrisk overlevelsesanalyse Königs model A¹³¹

Tabel 5 viser de resultater König havde fået, hvis han havde analyseret behandlingstiden af de vedtagne forslag. De negative koefficienter indikerer, at behandlingstiden forkortes såfremt afstemningsreglen er kvalificeret flertal og såfremt Europa-Parlamentet er uden indflydelse. Modellen er utilstrækkelig i og med, at den ikke tager højde for krydseffekten mellem de to

¹²⁸ Dette kan læses ud fra koefficienterne i tabel 2, model A (König 2007, s. 433) og ses af figur 8 og 9 (König 2007, s. 435 og 436).

¹²⁹ Dette kan læses ud fra koefficienterne i tabel 2, model C2 (König 2007, s. 433) og ses af figur 5, 6 og 7 (König 2007, s. 434 og 435).

¹³⁰ Analysen er udført i programmet R, modsat alle øvrige statistiske analyser i denne opgave, der er lavet i SPSS. Da SPSS ikke indeholder en funktion til denne type analyser, har jeg her måtte vælge R.

¹³¹ Det skal bemærkes, at jeg har genbrugt Königs lidt ulogiske kodning, 0=enstemmighed, 1=QMV og 0=EP, 1=Uden EP.

kovariate. Jeg har derfor modificeret modellen, så den medtager eventuel krydseffekt.

Kovariat	Koefficient	P-værdi
Konstant	7.5911	0.00e+00
Afstemningsregel	1.1766	9.10e-24
Europa-Parlament	-1.7467	4.26e-68
Afstemningsregel & Europa-parlament	-2.7339	6.31e-106
n = 9131, iterationer: 4, 3 frihedsgrader		
P-værdi for samlet model p=0		

Tabel 6 - Resultat af parametrisk overlevelsesanalyse Königs model A med krydseffekt

Resultatet af Tabel 6 gengiver billedet fra Figur 33, nemlig at kvalificeret flertal og fravær af Europa-Parlamentet tilsammen nedsætter behandlingstiden væsentligt, at involvering af Europa-Parlamentet forlænger behandlingstiden og at enstemmighed forkorter behandlingstiden. Det er således forkert, når König skriver: *"Compared to parliamentary participation in the cooperation or co-decision procedure, qualified majority voting enormously decreases the pending probability"* (König 2007, s 432). For det første er parlamentets deltagelse af størst betydning for behandlingstiden. For det andet vedtages forslag hurtigere ved enstemmighed end ved kvalificeret flertal, hvis der korrigeres for krydseffekten mellem parlament og afstemningsregel. Det sidste er et noget bemærkelsesværdigt resultat.

Kovariat	Koefficient	P-værdi
Konstant	7,27127	0,00e+00
EU-integration	0,03898	1,05e-16
Indre marked	-0,16305	2,00e-06
Handel	-0,18322	6,43e-44
Landbrug	-0,06988	1,42e-03
Fælles regler	0,02805	8,72e-04
n = 9131, iterationer: 9, 9 frihedsgrader		
P-værdi for samlet model p=0		

Tabel 7 - Resultat af parametrisk overlevelsesanalyse Königs model B2

Alle præferencemål er signifikante i Königs model B2. EU-integration og fælles regler har positive koefficienter, mens de øvrige tre policy områder har negative. På grund af præferencemålenes forskellige skalaer kan koefficienterne ikke sammenlignes. De følgende tabeller afslører, at koefficienter og fortegn på præferencemålene i model B2 langt hen ad vejen er et resultat af, at kovariaterne afstemningsregel og Europa-Parlament er udeladt i modellen. Model B2 vil derfor ikke blive kommenteret yderligere.

Kovariat	Koefficient	P-værdi
Konstant	8,56036	0,00e+00
Afstemningsregel	-0,34202	2,92e-12

Europa-Parlamentet	-2.48213	2,93e-301
EU-integration	0,04779	1,25e-06
Indre marked	0,08496	1,62e-03
Handel	0,00959	3,95e-01
Landbrug	0,04179	7,11e-04
Fælles regler	0,03958	2,16e-04
n = 9131, iterationer: 4, 11 frihedsgrader		
P-værdi for samlet model p=0		

Tabel 8 - Resultat af parametrisk overlevelsesanalyse efter Königs model C2

Model C2 som vist i Tabel 8, er en udvidelse af model B2 med model A. Modsat model B2 har alle præferencemålene her positive koefficienter. Dermed kan resultaterne fra B2 afvises, som værende forårsaget af udeladelse af kovariaterne afstemningsregel og Europa-Parlament. De positive fortegn udtrykker, at jo højere den maksimale forskel i medlemslandenes præferencer er, des længere er behandlingstiden. Det skal dog bemærkes, at handel er ikke signifikant.

Kovariat	Koefficient	P-værdi
Konstant	7,7839	0,00e+00
Afstemningsregel	0,7836	6,06e-12
Europa-Parlamentet	-1,6334	1,26e-62
EU-integration	0,0430	1,11e-05
Indre marked	0,1022	1,24e-04
Handel	0,0092	4,10e-01
Landbrug	0,0438	3,54e-04
Fælles regler	0,0391	2,42e-04
Afstemningsregel & Europa-parlament	-1,3783	4,75e-27
n = 9131, iterationer: 4, 12 frihedsgrader		
P-værdi for samlet model p=0		

Tabel 9 - Resultat af parametrisk overlevelsesanalyse efter Königs model C2 med krydseffekt

Som med model A, har jeg valgt at udvide Königs model C2, så der tages højde for krydseffekten mellem afstemningsregel og Europa-Parlament. Igen har samtlige præferencemål positive koefficienter, altså medfører større uenighed længere behandlingstid. For handel gælder dog, at kovariaten ikke er signifikant. Kun afstemningsregel har ikke den forventede effekt, her er det stadig sådan, at enstemmighed modsat umiddelbar logik betyder kortere behandlingstid end kvalificeret flertal.

Forskellene på model A og model A med krydseffekt og model B2 og C2 illustrerer godt, hvorledes overlevelsesanalyser kan lede til fejlkonklusioner, såfremt en eller flere betydende uafhængige variable undlades. Mange andre forhold end de undersøgte må forventes at have indflydelse på behandlingstiden, herunder specielt procedure og sagstype, jf. resultaterne af den deskriptive beskrivelse i del II. Resultaterne tyder i retning af, at forholdet mellem medlemslandenes præferencer har en målbar betydning for behandlingstiden, men rejser samtidig en række

spørgsmål: Hvordan ville det påvirke modellen at udelade præferencemålet for handel? Har de forskellige præferencemål kun signifikant effekt ved de sager, der rent faktisk hører inden for det område, præferencemålet dækker? Hvordan ville forholdet mellem koefficienterne se ud, hvis de blev skaleret og dermed kunne sammenlignes? Hvilken effekt ville det have, hvis der blev taget højde for den udvikling i præferencemålene, der finder sted under behandlingen af forslag? Kunne sagstype, procedure og retsgrundlag indgå direkte i modellen og udviske signifikansen af præferencemålene? Og så videre. Nogle af disse spørgsmål kan belyses, såfremt der arbejdes videre med Königs bagvedliggende datasæt¹³². En del af problemstillingerne vil jeg i det følgende analysere med udgangspunkt i mit eget datasæt.

Cox-regression med tidsafhængige variable

Resultaterne i foregående afsnit er spændende, og med en enkelt undtagelse ved afstemningsregel – som går igen i den deskriptive gennemgang - lever de fint op til, hvad der forventes af resultater. Uanset hvor interessante resultaterne måtte være, er der dog ingen grund til at arbejde videre med dem, såfremt de baserer sig på et fejlagtigt grundlag. I dette afsnit tages Golub og Zorns metodiske indvendinger seriøst og deres anvisninger (specielt Golubs) følges ved at benytte en Cox-model med tidsafhængige variable, der søger at tage højde for problemet med ikke-proportionale hazards.

Som ved den parametriske overlevelsesanalyse er den begivenhed, vi undersøger tiden frem til vedtagelsen i Rådet. For at forberede datasættet til Cox-regressionen beregnes varigheden af hvert forslag på en af følgende tre måder: For de forslag der er vedtaget inden år 2000, er varigheden lig behandlingstiden. For forslag der er vedtaget senere end 1999 beregnes varigheden som tiden fra vedtagelse i Kommissionen indtil år 2000, disse forslag er dermed højre-censurerede. De forslag der ender ved forkastelse eller ved at blive trukket tilbage af Kommissionen, er censurerede tilfælde med varighed fra vedtagelse i Kommissionen til dagen for forkastelse/tilbagetrækning dog ikke længere end til år 2000 (Garson 2009).

Det er ligetil at udvide undersøgelsesperioden, det kræver blot, at den maksimale forskel i regeringspræferencer beregnes for den udvidede periode, hvilket er en relativ arbejdstung opgave¹³³.

¹³² Det datasæt der ligger til grund for det offentliggjorte EJPR2007 og som må formodes at indeholde referencer til retsgrundlag, sagstype, procedure med videre.

¹³³ Manifest-projektet dækker perioden fra 1945 frem til 2003, for perioden herefter vil beregning af præferencemål ikke være så lige til.

Valg af kovariate

Kovariate bør som udgangspunkt vælges på baggrund af teoretisk funderede hypoteser om årsag og virkning. En mere eksplorativ fremgangsmåde kan benyttes til generering af hypoteser. De uafhængige variable der indgår i den følgende Cox-model, er udvalgt på baggrund af de teoretiske overvejelser først i del I og de konklusioner, der er draget fra den deskriptive beskrivelse af data i del II. Valget af kovariate er dog begrænset af data. Således savnes først og fremmest en kovariat til beskrivelse af afstemningsregelen i Rådet, men også kovariate til beskrivelse af Kommissionens præferencer eller Europa-Parlamentets interne magtforhold er oplagte.

Jeg har undladt at tilføje binære variable til beskrivelse af perioder i min model, som Golub gør det i stor stil. Årsagen er todelt, for det første har den deskriptive beskrivelse i del II ikke vist klare tegn på, at behandlingstiden påvirkes systematisk af hverken udvidelser, skift i Kommissionsformænd, traktatændringer eller af Thatcher-regeringen for den sags skyld. For det andet er binære variable til beskrivelse af periodiske ændringer følsomme overfor påvirkning fra variable, der ikke indgår i den samlede model og det uanset, hvor teoretisk velfunderet periodevalget ellers måtte være. F.eks. kan konvergens i interesser inden for en given periode falde sammen med en EU-udvidelse.

For at illustrere det metodiske problem ved brug af binære variable har jeg i bilaget *"Test af tilfældige binære variable"* undersøgt signifikansen af (tidsafhængige) binære variable for syv tilfældigt valgte tidsintervaller af hver 1000 dage. Disse er afprøvet i en Cox-regressionsmodel beslægtet med den, som Golub benytter¹³⁴. Hele seks af de syv variable viser sig signifikante¹³⁵. Det er et resultat, der sætter alvorligt spørgsmålstegn ved validiteten af Golubs undersøgelse.

Modelopbygning

En forudsætning for Cox-regression er som tidligere nævnt, at hazards-raterne er proportionale. For at undersøge problemet omkring overholdelse af antagelsen om proportionale hazards-rater foretager jeg en test på mit eget datasæt af Shoenfeld-risidualerne for en Cox-model, hvor procedure og sagstype indgår som uafhængige variable¹³⁶. Resultaterne af denne test kan findes i bilaget *"Test af proportionalitets-antagelsen"*. Ligesom König og Golub finder jeg ikke overraskende, at proportionalitets-antagelsen ikke er opfyldt (König 2007, s. 430 og Golub 2007, s. 164). König forkaster på den baggrund Cox-modellen og arbejder videre med den log-logistiske parametrisk overlevelseseanalyse, mens Golub søger at tilpasse Cox-modellen, således at der tages højde for kovariaternes interaktion med tiden (Golub 2007, s. 165 og 167). I dette afsnit

¹³⁴ Den samlede periode er på den måde inddelt i syv lige store tidsintervaller: Perioden indtil oktober 1982, herfra til juli 1985, herfra til april 1988, herfra til januar 1991, herfra til oktober 1993, herfra til juli 1996 og herfra til april 1999. Modellen tager højde for forskelle i procedure, sagstype, tidsinteraktion og policy-område.

¹³⁵ Med et signifikant-niveau på 1,2 % for den ene og 0 % for de fire øvrige. Den sidste variables signifikansværdi er på 24 %.

¹³⁶ Jeg følger fremgangsmåden foreslået af Kleinbaum og Klien, 2005, s. 550.

følges Golubs fremgangsmåde.

En alternativ simpel test for proportionalitets-antagelsen er, at tilføje en tidsafhængig variabel $\beta * \text{Ln}(t)$ til modellen. Hvis signifikansværdien for $\beta * \text{Ln}(t)$ i den udvidede model er mindre end 5 %, må antagelsen forkastes (Le 1997, s. 197 og Kleinbaum og Klein s. 224-225 og 553). Koefficienten af $\beta * \text{Ln}(t)$ beskriver, hvordan effekten af den tilhørende kovariat aftager eller tiltager med tiden. Det er ikke urimeligt at antage, at betydningen af de maksimale præferenceforskelle aftager over tid. Jo længere tid Rådet allerede har udskudt en beslutning, jo relativt større ændringer i regeringspræferencerne må der antages at skulle til, førend de resulterer i, at sagen bliver taget op igen og kan afsluttes med et kompromis. En mulighed er derfor at lade $\beta * \text{Ln}(t)$ indgå som kovariat i den statistiske model og hermed afhjælpe problemet med ikke-proportionale hazard-rater (som forklaret af Fox 2002, s. 13-14). Fremgangsmåden svarer til den Zhelyazkova og Torenvlieds benytter ved beregning af betydningen af konflikt for tiden til implementering af direktiver (Zhelyazkova og Torenvlied 2009, s. 51) og er også den løsning på proportionalitets-problemet, som Golub vælger (Golub 2007, s. 165).

For at opbygge en fornuftig Cox-model benytter jeg mig af fortløbende trinvis udvælgelse¹³⁷. Hvor de væsentligste kovariate for hver blok tilføjes modellen en ad gangen, såfremt deres signifikansværdi ikke overstiger 5 % (Le 1997, s. 188). På baggrund af undersøgelserne foretaget omkring betydningen af procedure og sagstype for behandlingstiden, har jeg en stærk formodning om, at disse to variable skal indgå i modellen. Jeg har endvidere en forhåndsantagelse om, at emnekodernes betydning er mindre end betydningen af procedure og sagstype. Når modellen skal opbygges, tilføjer jeg derfor først procedure og sagstype samt $\beta * \text{Ln}(t)$ for at afhjælpe proportionalitets-problemet, dernæst de 20 forskellige emnekoder og $\beta * \text{Ln}(t)$ for disse variable.

Modelopbygning - Cox-regression med tidsinteraktion, alle sager		
Blok 1	Procedure, sagstype	Tilføjes hvis signifikansværdi < 5 %
Blok 2	Procedure*Ln(t), sagstype*Ln(t)	Tilføjes hvis signifikansværdi < 5 %
Blok 3	Emnekoder	Tilføjes hvis signifikansværdi < 5 %
Blok 4	Emnekoder*Ln(t)	Tilføjes hvis signifikansværdi < 5 %

Tabel 10 – Opbygning af model

Emnekoden for forbindelser med tredjelande (11) og emnekoden for fiskeri (4) * Ln(t) går fra at være signifikant, når de står foran at skulle tilføjes, til ikke at være det, når de øvrige kovariate er tilføjet modellen. Ved fortløbende trinvis udvælgelse kan en variabel ikke fjernes fra en model når først, den er tilføjet. Jeg vælger derfor selv, at tage de to variable ud af modellen. Den SPSS-syntax der ligger til grund for modelopbygningen, kan findes i bilaget "*Program til modelopbygning*". Koefficienterne for kovariaterne i den udvidede model fremgår af nedenstående tabel:

¹³⁷ Eng. Forward stepwise

		Modelopbygning		
		B	Sig.	Exp(B)
Procedure	Enighed – Reference		0,000	
	Manglende	0,046	0,377	1,047
	Fælles beslutningsprocedure	-12,955	0,000	0,000
	Høringsprocedure	-4,973	0,000	0,007
	Samarbejdsprocedure	-11,697	0,000	0,000
	Samstemmende udtalelse	-9,349	0,000	0,000
Procedure * Ln(t)	Fælles beslutningsprocedure * Ln(t)	2,054	0,000	7,799
	Høringsprocedure * Ln(t)	0,930	0,000	2,533
	Samarbejdsprocedure * Ln(t)	2,049	0,000	7,757
	Samstemmende udtalelse * Ln(t)	1,540	0,000	4,666
Sagstype	Forordning – Reference		0,000	
	Beslutning	-1,346	0,000	0,260
	Direktiv	-3,886	0,000	0,021
Sagstype * Ln(t)	Beslutning * Ln(t)	0,250	0,000	1,285
	Direktiv * Ln(t)	0,593	0,000	1,809
Emnekoder	Toldunion (02)	-0,901	0,000	0,406
	Landbrug (03)	-0,765	0,000	0,465
	Fiskeri (04)	0,602	0,000	1,826
	Skat (09)	0,398	0,000	1,488
	Økonomisk og monetært (10)	0,408	0,000	1,503
	Energi (12)	-3,574	0,000	0,028
	Industripolitik og indre marked (13)	-1,799	0,000	0,165
	Regional politik (14)	-3,770	0,000	0,023
	Videnskab og uddannelse (16)	-2,684	0,000	0,068
	Virksomheder (17)	-0,347	0,026	0,707
	CFSP (18)	1,858	0,000	6,409
Emnekoder * Ln(t)	Toldunion (2) * Ln(t)	0,157	0,000	1,170
	Landbrug (3) * Ln(t)	0,087	0,000	1,091
	Energi (12) * Ln(t)	0,058	0,000	1,060
	Industripolitik og indre marked (13) * Ln(t)	0,029	0,000	1,029
	Regional politik (14) * Ln(t)	0,057	0,000	1,059
	Videnskab og uddannelse (16) * Ln(t)	0,035	0,000	1,035
	CFSP (18) * Ln(t)	-0,025	0,000	0,976

Tabel 11 – Resultat af model til Cox-regression udvidet med tidsinteraktion

De fulde resultater kan findes i bilaget "*Modelopbygning*".

Samtlige signifikansværdier for de variable, der indgår i den udvidede model ligger fint på 0,000 med undtagelse af emnekoden for virksomheder (17), der har en signifikansværdi på 0,026 samt gruppen "manglende" under procedure. Signifikansværdien for hhv. procedure og sagstype skal tolkes som mål for signifikansen af forskellen til reference-variablen. "Manglende" er de sager, der ikke har anført en procedure i PreLex. Den høje signifikansværdi og lave koefficient antyder at gruppen af sager, der ikke har anført procedure, er repræsentativ for hele populationen. Det er således kun et positivt tegn, at denne gruppes signifikansværdi er langt større end 5 % og at koefficienten er lav. Dette må dog langt hen ad vejen tilskrives det forhold at den gennemsnitlige behandlingstid for gruppen "manglende" ligger sig tæt op ad enighed. Der er derfor stadig god grund til at være skeptisk i forhold til repræsentativiteten af gruppen af sager med manglende procedure.

For procedure er gruppen af sager behandlet efter enighed brugt som reference-variabel. Det vil sige, at de øvrige kovariaters koefficienter skal ses i forhold til gruppen enighed. Når "manglende" har positivt fortegn, betyder det, at sager i denne gruppe ifølge modellen behandles hurtigere end sagerne i gruppen enighed. Det skal bemærkes, at koefficienternes fortegn tolkes forskelligt i den parametriske log-logistiske model vist tidligere og i Cox-modellen her (Kleinbaum og Klein 2005, s. 282). De øvrige procedurer kræver alle længere behandlingstid end enighed. Resultaterne her bekræfter forholdet mellem procedurerne beskrevet i afsnittet om behandlingstid efter procedure og underbygger dermed forventning 5 fra del I: Enighed har lavest behandlingstid herefter følger høringsproceduren, samstemmende udtalelse, samarbejdsproceduren og med længst behandlingstid kommer den fælles beslutningsprocedure.

$\text{Exp}(B)$ kan fortolkes som det forventede skift i hazard ved en stigning af kovariaten på en enhed. For høringsproceduren gælder det således, at hazarden er $100 - (100 \cdot 0,007) = 99,3$ % mindre end for sager vedtaget efter reference-variablen enighed, såfremt alle øvrige kovariate holdes konstante. Når hazarden er mindre for høringsproceduren, betyder det, at sandsynligheden for at en sag vedtages på et bestemt tidspunkt, er lavere og dermed længere behandlingstid. Denne effekt er endnu mere udtalt for samstemmende udtalelse, samarbejdsproceduren og fælles beslutningsprocedure. Forskellen på hazardraten for enighed og fælles beslutningsprocedure er så stor, at der næsten er 100 % forskel på deres hazards¹³⁸.

Ved udgangspunktet ($t=0$) har høringsproceduren en stærk negativ påvirkning af hazard-raten, men med tiden mindskes denne effekt med en faktor $0,930 \cdot \text{Ln}(t)$, således at effekten er udvisket

¹³⁸ For at tydeliggøre effekten af disse procedurer har jeg prøvet at vælge en alternativ reference-variabel og at erstatte den kategoriske procedure-variabel med en 0-1 variabel for hver procedure. Problemstillingen er den samme for alle de afprøvede modeller, hvor enten meget store eller meget små tal vanskeliggør læsningen.

efter cirka 210 dage¹³⁹. Ifølge modellen vil påvirkningen af hazarden skifte retning efter de 210 dage. Dette skyldes modellens tekniske opbygning, teoretisk giver det ikke mening. Men da kun en brøkdel sager efter høringsproceduren ikke er vedtaget efter 210 dage, er det ikke et forhold, der bør lede til større bekymringer. Hvis fortegnene på koefficienten for en kovariat og den korresponderende $B \cdot \ln(t)$ er modsatrettede, vil effekten af kovariaten aftage med tiden, hvis de to koefficienter har samme fortegn, vil effekten øges med tiden.

Til tiden t vil forskellen på sandsynligheden for, at et forslag under høringsproceduren vedtages være en faktor $\exp(-4,973 + 0,930 \cdot \ln(t))$ gange den tilsvarende sandsynlighed for et forslag under proceduren for enighed¹⁴⁰. Jo højere koefficienten for $\beta \cdot \ln(t)$ er, jo større er den tidsafhængige effekt. For den fælles beslutningsprocedure, er koefficienten for den korresponderende $\beta \cdot \ln(t)$ -kovariat 2,054. Det betyder, at den meget stærke effekt på hazarden, som den fælles beslutningsprocedure har, også aftager kraftigere over tid end tilfældet er for høringsproceduren. For samtlige procedurer gælder det, at deres betydning for sandsynligheden for at et forslag vedtages er stærkest umiddelbart efter, et forslag er vedtaget i Kommissionen, hvorefter betydningen aftager med tiden.

Ud for sagstype kan det aflæses at hazarden er $100 - (100 \cdot 0,260) = 74$ % mindre for beslutninger end for reference-variablen forordninger. Endnu større forskel er der fra forordning til direktiv. Det bekræfter konklusionerne i afsnittet om behandlingstid efter sagstype, hvor den gennemsnitlige behandlingstid for forordninger ligger væsentligt lavere end for beslutninger og hvor direktiver har den klart længste gennemsnitlige behandlingstid af de tre. Ligesom for de forskellige procedurer viser $\beta \cdot \ln(t)$ -kovariaterne at betydningen af sagstype aftager med tiden. Effekten er fuldt udvisket efter 218 dage for beslutninger og efter 701 dage for direktiver¹⁴¹.

Forskellen mellem de forskellige procedurer er større end forskellen mellem sagstyperne, hvilket bekræfter rigtigheden i først at tilføje procedure og tidsinteraktion af procedurerne til modellen.

Emnekoderne er tilføjet, fordi der kan være grund til at antage, at behandlingstiden er forskellig inden for de forskellige policy-områder. 11 af de 20 emnekoder viser sig at være signifikante¹⁴². Syv af disse har negative koefficienter¹⁴³ - det vil samtidig sige længere behandlingstid end

¹³⁹ Effekten er udvisket når $-4,973 + 0,930 \cdot \ln(t) = 0$. Det gælder, når $\exp(4,973/0,930) = \ln(t) \Rightarrow t = 210$ dage. For den fælles beslutningsprocedure er den tilsvarende udregning $-12,955 + 2,054 \cdot \ln(t) = 0 \Rightarrow t = \exp(12,955/2,054) \Rightarrow t = 549$ dage. Langt de fleste sager under fælles beslutningsprocedure vedtages inden for 549 dage.

¹⁴⁰ Da denne faktor er mindre end 1 når $t < 210$, vil sandsynligheden for at et forslag vedtages oftest være *mindre* under høringsproceduren end under enighed. Mindre sandsynlighed for vedtagelse betyder længere behandlingstid.

¹⁴¹ For beslutninger: $-1,346 + 0,250 \cdot \ln(t) = 0 \Rightarrow t = 218$ og for direktiver: $-3,886 + 0,593 \cdot \ln(t) = 0 \Rightarrow t = 701$.

¹⁴² Dertil kommer emnekoden for forbindelser med tredjelande (11), som jeg har taget ud i forbindelse med modelopbygningen fordi den skifter til ikke at være signifikant, når interaktion med tid tilføjes modellen.

¹⁴³ Det skal bemærkes at SPSS normalt omkoder 0-1 variable, således at de variable der oprindeligt er kodet som 0 for ikke hørende under pågældende emnekode og 1 for hørende under, efter SPSS rekodning normalt ville få modsat

gennemsnittet af øvrige sager - med laveste koefficient først er det: Regional politik (14), energi (12), videnskab og uddannelse (16), industripolitik og indre marked (13), toldunion (02), landbrug (03), virksomheder (17). Hazarden for regional politik er $100 - (100 \cdot 0,023) = 97,7$ % mindre end for gennemsnittet for de øvrige sager, men effekten er aftagende over tid. Altså er behandlingstiden for sager inden for regional politik væsentligt længere end behandlingstiden for de øvrige sager. Jo tættere på 1 værdien af $\exp(b)$ er, jo mindre afviger gruppen fra det samlede gennemsnit.

Resultaterne afslører desuden fire kovariate med positiv koefficient, det vil sige at deres gennemsnitlige behandlingstid ligger under gennemsnittet for alle sager. Med højeste koefficient først: CFSP¹⁴⁴ (18), fiskeri (04), økonomisk og monetært (10), og skat (09). Med undtagelse af CFSP er ingen af disse kovariaters interaktion med tiden signifikant i modellen. Set i forhold til procedure og sagstype er tidsinteraktionen for emnekoderne lille.

Gruppen af forslag med emnekoden CFSP skiller sig ud i det samlede billede. Noget overraskende er hazarden for disse sager 6,4 gange højere end gennemsnittet dog med aftagende effekt over tid; behandlingstiden er altså lavere. Måske fordi det er et område, der stadig hører under high-politics og hvor Kommissionen først stiller et forslag, når Rådet har meldt ud, at de er klar til vedtagelse, således at vedtagelsen i Rådet primært har karakter af en formel procedure. Kun 29 sager har emnekoden for CFSP gennemsnitlig behandlingstid på 66 dage. Det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde har en helt speciel status i EU, der gør det vanskeligt at sammenligne med low-politics områder.

Ligesom med CFSP kan det måske undre, at sager under økonomisk og monetært (10), og skat (9) har behandlingstid under gennemsnittet. Disse emnekoder repræsenterer områder, der sjældent er bred enighed om blandt medlemslandene, men samtidig områder hvis følsomhed Kommissionen er særlig opmærksom på.

De emnekoder der ikke har vist sig signifikante og derfor ikke indgår i modellen, er institutionelt og finansielt (1), arbejdstagere og socialpolitik (5), etableringsret og tjenesteydelser (6), transport (7), konkurrence (8), miljø- og forbrugerpolitik (15), frihed og sikkerhed (19) og borgernes Europa (20).

En dybere analyse af koefficienterne for emnekoderne og deres interaktion med tiden kræver indgående kendskab til de forskellige policy-områders særlige karakteristika. Ikke desto mindre viser de relativt høje $\exp(B)$ -værdier, at emnekoderne er værdifulde at have med i modellen i forhold til at kunne fokusere analysen af behandlingstiden.

betydning. Jeg har modvirket dette ved at lade første værdi være referencevariabel. Dette har alene betydning for konsistensen i læsningen af resultaterne.

¹⁴⁴ Common Foreign and Security Policy eller på dansk den fælles udenrigs og sikkerhedspolitik.

I den beskrevne model har jeg på samme måde som Golub søgt at modvirke problemet omkring ikke-proportionelle hazard-rater ved at korrigere for kovariaternes interaktion med tiden. Men om den udvidede model rent faktisk afhjælper problemet og sikrer, at hazard-raterne er proportionale, har jeg ikke vist. Modellens overholdelse af forudsætninger kan testes ved en global "goodness of fit"-test (som Fox 2002, s. 14). Mens det matematisk og teknisk er muligt at teste forudsætningerne for en Cox-model med tidsafhængige variable, er det ikke umiddelbart praktisk muligt i det statistikprogram, jeg har benyttet mig af (SPSS). Det kan lade sig gøre i R, men en sådan undersøgelse kræver fuldstændig rekodning af de tidsafhængige variable. Selvom det for korrektheds skyld klart havde været at foretrække at teste den udvidede model, undlader jeg af praktiske hensyn at gøre det. Golub tester tilsyneladende også kun sit udgangspunkt, hvor antagelsen om proportionalitet ikke er opfyldt, men ikke den udvidede model som han ender med at benytte (Golub 2007)¹⁴⁵. I et forsvar for sin egen model rejser König samme kritik og peger desuden på det manglende teoretiske belæg for valg af netop $\beta \ln(t)$ frem for f.eks. $\beta \cdot t$ (König 2008, s. 159).

Modellen har bekræftet resultaterne af mine indledende analyser hvad angår procedure og sagstype og vist, at der er forskel på behandlingstiden mellem de forskellige emnekoder, også når der tages hensyn til, at sager med en given emnekode ikke er ligeligt fordelt på procedure og sagstype. Dertil kommer, at jeg med modellen viser, at der er interaktion med tiden således at betydningen af en sags procedure og sagstype aftager over tiden. I det følgende afsnit vil jeg bygge videre på modellen ved at tilføje mål for den maksimale forskel i regeringernes præferencer.

Præferencemål for EU-integration

Tabellen nedenfor viser, hvorledes jeg har opbygget modellen til afprøvning af tesen om betydningen af den maksimale forskel i EU-medlemslandenes præferencer. Blok 1 og 2 er en gentagelse af modellen beskrevet i forrige afsnit. Jeg tilføjer kun de kovariate, der her viste sig signifikante. SPSS-syntaksen bag modellen kan findes i bilaget "*Programmer til undersøgelse af præferencemål*" sammen med programmerne for de følgende Cox-modeller.

Model I - Cox-regression med tidsafhængige variable, alle sager		
Blok 1	Procedure, sagstype, emnekoder	Tilføjes
Blok 2	Procedure * Ln(t), sagstype * Ln(t), emnekode * Ln(t)	Tilføjes
Blok 3	Præferencemål for EU-integration	Tilføjes
Blok 4	Præferencemål for EU-integration * Ln(t)	Tilføjes hvis signifikansværdi < 5 %

Tabel 12 - Model for undersøgelse af præferencemålet for EU-integration

I blok 3 tilføjes præferencemålet for EU-integration, og hvis det er signifikant tilføjes interaktion

¹⁴⁵ Det er muligt, at Golub tillige har testet den udvidede model, men han beskriver det ikke i sin artikel.

med tiden i blok 4. I den parametriske overlevelseseanalyse vidste præferencemålet for EU-integration sig signifikant, men her var målet kun afprøvet på de sager, der faldt uden for de fire policy-områder: Landbrug, handel, fælles regler og indre marked. Skulle præferencemålet testes på en delmængde af sager, var sagerne med emnekode 1, der blandt andet omfatter generelle og institutionelle forhold mere oplagt. Jeg opfatter præferencemålet for EU-integration som udtryk for den generelle vilje til dybere lovgivningsmæssig integration, hvorfor det giver bedst mening at teste modellen samtlige sager i datasættet.

	Model I		
	B	Sig.	Exp(B)
Præferencemål for EU-integration	-0,156	0,194	0,856
Præferencemål for EU-integration * Ln(t)	0,086	0,001	1,090

Tabel 13 - Resultat af model for præferencemål for EU-integration

De samlede resultater af kørslen kan findes i bilaget "*Resultater – sammenhæng mellem behandlingstid og præferencemål*", her har jeg også samlet resultaterne af de følgende Cox-modeller.

Resultaterne gengivet i Tabel 11 påvirkes ikke nævneværdigt af tilføjelserne i blok 3 og 4. For overskuelighedens skyld har jeg derfor valgt ikke at gengive dem i Tabel 13, selvom de selvfølgelig indgår i de samlede resultater.

Mens tidsinteraktionen er fint signifikant, er selve præferencemålet det ikke. Kigges nærmere på kørslen, ses at præferencemålet er signifikant umiddelbart inden blok 4. Her ses det også, at koefficienten for præferencemålet har positivt fortegn inden tidsinteraktion tilføjes modellen. Der er altså en signifikant sammenhæng mellem præferencemålet for EU-integration og behandlingstiden¹⁴⁶.

Koefficienten for præferencemålet har negativt fortegn, altså påvirkes sandsynligheden for vedtagelse negativt, når præferencemålet stiger. Hazarden reduceres mere præcist med 100- $(100 \cdot 0,856) = 14,4$ %, når præferencemålet for EU-integration øges fra 0 til 1, såfremt alle øvrige kovariater holdes konstante. Umiddelbart kunne det således se ud som om, at større uenighed om EU-integration medfører længere behandlingstid. Koefficienten B øges over tid med $0,086 \cdot \ln(t)$. Det betyder, at graden af præferencemålets påvirkning af hazarden til tiden t er $\exp(-0,156 + 0,086 \cdot \ln(t))$. Når dette mål er mindre end 1, vil hazarden påvirkes negativt, hvilket betyder længere behandlingstid, hvorimod det modsatte gælder, når $\exp(-0,156 + 0,086 \cdot \ln(t)) > 1$. Det kan heraf beregnes, at præferencemålet for EU-integration påvirker sandsynligheden for vedtagelse, som forventet de første seks dage af et forslags levetid, herefter har præferencemålet den

¹⁴⁶ Denne kan beskrives som en positiv konstant uden tidsinteraktion eller som negativ og aftagende over tid med formen $B \cdot \ln(t)$.

modsatrettede effekt¹⁴⁷. På trods af det negative fortegn ud for koefficienten for præferencemålet, viser analysen noget overraskende, at stor uenighed omkring EU-integration øger chancerne for vedtagelse af forslag.

Af Figur 35 der viser udviklingen af præferencemålet for EU-integration, ses det, at målet er lavt i midten af 80'erne og toppe omkring indførelsen af Maastricht-traktaten. I disse år er danske regeringer af flere omgange med til at øge præferencemålet med ekstreme værdier¹⁴⁸. I samme periode har den politiske debat i Danmark været præget af to folkeafstemninger om EU. Denne dagsorden og den tilknyttede debat har højst sandsynligt haft betydning for de partiprogrammer, der ligger til grund for beregning af præferencemål. Udviklingen i EU har på den måde haft betydning for den danske regerings holdning til EU-integration. Med andre ord er kausaliteten mellem udviklingen i behandlingstid og medlemslandenes præferencer ikke entydig.

Sammenligning med parametrisk overlevelsesanalyse

Sammenholdt med resultaterne fra den parametriske analyse, viser Cox-modellen det modsatte resultat, hvad angår præferencemålet for EU-integration. I dette afsnit fremhæves seks forskelle på de to analyser, der kan påvirke dem i hver sin retning.

For det første er der som beskrevet indbygget tidsinteraktion i Cox-modellen. Inden blok 4¹⁴⁹ hvor præferencemålet er signifikant, er koefficienten imidlertid positiv, hvilket viser, at tilføjelse af tidsinteraktion for præferencemålet i dette tilfælde ikke kan forklare de modsatrettede resultater.

For det andet er regeringspræferencerne i Königs datasæt kodet som konstante over et forslags levetid, hvorimod de i Cox-modellen ovenfor er tidsafhængige. En hurtig kørsel af model I med tidsafhængige præferencemål viser dog stadig positiv koefficient (0,018 før blok 4). Tidsafhængighed kan altså ikke forklare forskellene i resultater.

Det tredje forhold ligger i forlængelse af den metodediskussion, som Golub og Zorn rejser; forskelle på de statistiske modeller kan give forskellige resultater. I teorien kan både den parametriske model og Cox-analysen give vildledende resultater, såfremt forudsætningerne ikke er opfyldt. For at undersøge om metodevalget er årsag til de forskellige resultater, er en simpel model bestående af de ikke-tidsafhængige kovariater for procedure, sagstype og præferencemålet for EU-integration opbygget i bilaget "*Sammenligning af statistiske metoder*". Modellen er først kørt som Cox-regression og siden som log-logistisk parametrisk overlevelsesanalyse. Resultaterne af

¹⁴⁷ $\exp(-0,156 + 0,086 \cdot \ln(t)) = 1 \Rightarrow -0,156 + 0,086 \cdot \ln(t) = \ln(1) \Rightarrow t = \exp(0,156/0,086) \Rightarrow t = 6,13$ dage

¹⁴⁸ Forstået på den måde at det ift. spørgsmålet om EU-integration enten er det mest positive eller negative medlemsland, og derfor øger den maksimale forskel medlemslandene imellem.

¹⁴⁹ Det vil sige at der er kigget på resultaterne af kørslen af Cox-regressionen efter blok 3 er udført, men inden variablene fra modellens blok 4 er tilføjet.

de to kørsler stemmer bemærkelsesværdigt godt overens. Kun variabelen for gruppen af forslag med ukendt procedure skifter retning ved de to kørsler, men er i begge tilfælde langt fra signifikant. Med resultaterne in mente kan det afvises, at valget af Cox-regression frem for log-logistisk parametrisk overlevelsesanalyse er årsag til, at model I og den parametriske analyses resultater er modsatrettede. Endvidere rejser sammenligningen tvivl om indholdet af den metodiske diskussion mellem König på den ene side og Golub på den anden. Sammenligningen viser, at forudsætningerne for både Cox-modellen og den log-logistisk parametrisk overlevelsesanalyse *enten* er opfyldt i tilstrækkelig grad, *eller* at begge modeller på samme måde mistolker data.

En fjerde mulig forklaring på de divergerende resultater for præferencemålet for EU-integration er, at de benyttede datasæt ikke er identiske. König undersøger perioden 1984-1999, mens der her arbejdes med perioden 1980-2000. Dertil kommer mindre forskelligheder ved dataindsamling og konstruktion af præferencemål. Til sidst i bilaget "*Sammenligning af statistiske metoder*" har jeg gentaget den forsimplede model, men begrænset mit datasæt til perioden 1984-1999. Forsøget viser, at heller ikke periodevalget forklarer de modsatrettede resultater. Det er usandsynligt, at de øvrige forskelle mellem de to datasæt kan forårsage så store udsving i resultater, som tilfældet er. Både udviklingen i medianen af behandlingstiden over tid og præferencemålene i hhv. König og mit datasæt er sammenholdt og stemmer i det store hele overens.

For det femte testes præferencemålet i den parametriske analyse, som König opstiller kun overfor de sager, der ikke falder under en af de fire policy-områder, han opererer med. Det kunne tænkes, at præferencemålet påvirker disse sager anderledes end den fulde population. For at undersøge dette forhold skal sagerne i mit datasæt først inddeles efter policy-område, på samme vis som König har gjort det, hvilket kræver mere tid, end jeg har til rådighed.

Som det sjette og sidste er grundlaget for afprøvning af betydningen af præferencemål forskelligt i de to modeller. I den parametriske model tages hensyn til afstemningsregel og involvering af Europa-Parlamentet, mens Cox-modellen tager højde for procedure, sagstype og emnekode. Måske med undtagelse af emnekode har alle de øvrige kovariate stor betydning for behandlingstiden. Valget af kovariate kan have afgørende betydning for, hvordan fortegnet for koefficienten for præferencemålet for EU-integration ender med at se ud. Model I kunne forbedres ved at tilføje en kovariat med information om afstemningsregel. Tilsvarende kunne Königs model forbedres ved tilføjelse af information om procedure, sagstype og muligvis også emnekode.

Præferencemål for handel

I det følgende testes betydningen af præferencemålet for handel på tilsvarende vis som med præferencemålet for EU-integration. Blok 1 og 2 er en gentagelse afledt af den opbyggede model og i blok 3 og 4 tilføjes præferencemålet for handel.

Model II - Cox-regression med tidsafhængige variable, alle sager		
Blok 1	Procedure, sagstype, emnekoder	Tilføjes
Blok 2	Procedure * Ln(t), sagstype * Ln(t), emnekode * Ln(t)	Tilføjes
Blok 3	Præferencemål for handel	Tilføjes
Blok 4	Præferencemål for handel * Ln(t)	Tilføjes hvis signifikansværdi < 5 %

Tabel 14 - Model for undersøgelse af præferencemålet for handel, alle sager

Model II afprøves på alle datasættets sager, heriblandt også de sager der ikke har med handel at gøre. Resultaterne af denne model skal bruges ved sammenligning med en tilsvarende model – model III – hvor kun sager med relevans for handel er taget ud. Det er ikke umiddelbart lige til at vælge sager med relevans for handel ud. Præferencemålet for handel bygger på mål for protektionisme og produktivitet (se König 2007, Appendix, s. 438). De emnekoder der svarer bedst hertil, har jeg vurderet til at være emnekode for toldunion og frie varebevægelser (02) og forbindelser med tredjelande (11). Forbindelser med tredjelande udgøres blandt andet af EU's handelsaftaler.

Model III - Cox-regression med tidsafhængige variable – kun sager med emnekode for toldunion og frie varebevægelser (02) eller forbindelser med tredjelande (11)		
Blok 1	Procedure, sagstype	Tilføjes
Blok 2	Procedure * Ln(t), sagstype * Ln(t), Emnekode 2 og 11	Tilføjes hvis signifikansværdi < 5 %
Blok 3	Emnekode 2 * Ln(t), emnekode 11 * Ln(t)	Tilføjes hvis signifikansværdi < 5 %
Blok 4	Præferencemål for handel	Tilføjes
Blok 5	Præferencemål for handel * Ln(t)	Tilføjes hvis signifikansværdi < 5 %

Tabel 15 – Model for undersøgelse af præferencemål for handel, kun udvalgte sager

Meget få sager har både anført emnekode 2 og 11, hvorfor det må forventes, at kun den ene af de to emnekoder er signifikante.

	Model II			Model III		
	B	Sig.	Exp(B)	B	Sig.	Exp(B)
Emnekode for toldunion (2)	-0,902	0,000	0,406	-0,865	0,000	0,421
Emnekode for forbindelser med tredjelande (11)		> 0,05			0,612	
Emnekode 2 * Ln(t)	0,158	0,000	1,171	0,095	0,000	1,100
Præferencemål for handel	0,035	0,359	1,035	0,891	0,000	2,438
Præferencemål for handel * Ln(t)		0,211		-0,185	0,000	0,831

Tabel 16 - Resultat af undersøgelse af præferencemål for handel

Resultaterne i Tabel 16 viser, at der er signifikant forskel på sagerne med emnekode for

toldunion, disse sager har længere behandlingstid end de øvrige. Dette forhold gælder både for alle sager og for sagerne udvalgt i model III. Emnekoden for forbindelser med tredjelande er hverken signifikant i den ene eller anden model.

Præferencemålet for handel har positiv koefficient i begge modeller. Positiv koefficient antyder, at chancen for vedtagelse mod forventning stiger, når præferencemålet øges. For model II der omfatter alle sager er koefficienten ikke signifikant, men for modellen der er konstrueret med henblik på at fremhæve sager med særlig relevans for handels-præferencemålet, er koefficienten både større og fuldt signifikant. Selvom resultaterne strider mod den teoretiske antagelse om, at større uenighed medfører længere behandlingstid, er de svære at afskrive, når de fremgår langt tydeligere for de relevante sager end for den samlede population. Godt nok aftager effekten over tid, således at den er modsatrettet efter 123 dage¹⁵⁰, men med en gennemsnitlig behandlingstid på 128 dage for sager med emnekode 2 og 11 kan tidsinteraktionen ikke bruges til at bortforklare den positive koefficient.

Som det var tilfældet for præferencemålet for EU-integration, strider også resultaterne for præferencemålet for handel mod resultaterne fra den parametriske analyse.

Præferencemål for landbrug

Med model IV og V undersøger jeg præferencemålet for landbrug efter samme mønster som for handel. Som reference testes præferencemålet for landbrug således først på alle sager.

Model IV – Cox-regression med tidsafhængige variable, alle sager		
Blok 1	Procedure, sagstype, emnekoder	Tilføjes
Blok 2	Procedure * Ln(t), sagstype * Ln(t), emnekode * Ln(t)	Tilføjes
Blok 3	Præferencemål for landbrug	Tilføjes
Blok 4	Præferencemål for landbrug * Ln(t)	Tilføjes hvis signifikansværdi < 5 %

Tabel 17 - Model for undersøgelse af præferencemålet for landbrug

Emnekoden for landbrug er et godt udgangspunkt for at vælge de sager ud, der har særlig relevans for landbrugs-præferencemålet. Det er muligvis også bedre end en reference til et passende retsgrundlag.

Model V – Cox-regression med tidsafhængige variable – kun sager med emnekoden

¹⁵⁰ $\exp(0,891/0,185) = 123$

for landbrug (03)		
Blok 1	Procedure, sagstype	Tilføjes hvis signifikansværdi < 5 %
Blok 2	Procedure * Ln(t), sagstype * Ln(t)	Tilføjes hvis signifikansværdi < 5 %
Blok 3	Præferencemål for landbrug	Tilføjes
Blok 4	Præferencemål for landbrug * Ln(t)	Tilføjes hvis signifikansværdi < 5 %

Tabel 18 – Model for undersøgelse af præferencemål for landbrug

Resultaterne for kørsel af model IV og V fremgår af tabellen nedenfor.

	Model IV			Model V		
	B	Sig.	Exp(B)	B	Sig.	Exp(B)
Præferencemål for landbrug	-0,102	0,220	0,903	-3,014	0,000	0,049
Præferencemål for landbrug* Ln(t)		0,417		0,500	0,000	1,649

Tabel 19 - Resultat af undersøgelse af præferencemål for landbrug

Landbrugs-præferencemålet er ikke signifikant for alle sager, men signifikant, når landbrugssagerne er isoleret. Koefficientens negative fortegn indikerer, at chancen for at et forslag vedtages falder, når uenigheden landene imellem stiger. Tendensen falder over tid, men er først fuldt udvisket efter 415 dage¹⁵¹, når langt de fleste forslag for længst er vedtaget. Modsat tilfældet for handel og EU-integration påvirker landbrugs-præferencemålet altså behandlingstiden som forventet; større uenighed omkring landbrugspolitik medfører længere behandlingstid af de retsakter, der vedrører landbrugs-sektoren.

Som beskrevet i Figur 39 i del II er udviklingen i landbrugs-præferencemålet kendetegnet ved et stort kortvarigt udsving med betydning for skaleringen. For at undersøge skaleringens betydning for resultaterne gentages model IV og V med en ikke-skaleret udgave af præferencemålet.

	Model IV (ikke skaleret)			Model V (ikke skaleret)		
	B	Sig.	Exp(B)	B	Sig.	Exp(B)
Præferencemål for landbrug	-0,006	0,220	0,994	-0,177	0,000	0,838
Præferencemål for landbrug* Ln(t)		0,417		0,029	0,000	1,030

Tabel 20 - Resultat af undersøgelse af præferencemål for landbrug, ikke-skaleret variabel

Resultaterne viser, at signifikansværdierne forbliver de samme. Størrelsen af koefficienten ændres derimod. Koefficienterne for de skalerede præferencemål ændres ved skaleringen med en faktor, der stort set svarer direkte til den faktor, der blev divideret med ved skaleringen¹⁵². Det bekræfter, at skaleringen ikke har betydning for, om et mål viser signifikans eller ej, men at det har stor betydning for muligheden for sammenligning af koefficienter på tværs af præferencemål. Præferencemålet for landbrug skiller sig dog ud ved det store udsving omkring 1995, hvilket

¹⁵¹ $\text{Ln}(t) = 3,014/0,500 \Rightarrow t = 415$ dage.

¹⁵² For landbrugs-præferencemålet blev divideret med 17,3. $17,3 * -0,006 = -0,1038 \sim -0,102$ og $17,3 * -0,177 = -3,0621 \sim -3,014$

komplikerer sammenligning med de øvrige præferencemål.

Præferencemål for indre marked

For at afprøve påvirkningen af udviklingen i den maksimale forskel på regeringernes præferencer inden for det indre marked opstilles en model svarende de tidligere. Først en model der tester præferencemålet på alle sager.

Model VI – Cox-regression med tidsafhængige variable, alle sager		
Blok 1	Procedure, sagstype, procedure * Ln(t), sagstype * Ln(t)	Tilføjes
Blok 2	Emnekoder, emnekoder * Ln(t)	Tilføjes
Blok 3	Præferencemål for indre marked	Tilføjes
Blok 4	Præferencemål for indre marked * Ln(t)	Tilføjes hvis signifikansværdi < 5 %

Tabel 21 - Model for undersøgelse af præferencemålet for indre marked

Herefter en model til afprøvning af præferencemålet på sager med emnekode for industripolitik og indre marked.

Model VII – Cox-regression med tidsafhængige variable, kun sager med emnekoden for industripolitik og indre marked (13)		
Blok 1	Procedure, sagstype, procedure * Ln(t), sagstype * Ln(t)	Tilføjes hvis signifikansværdi < 5 %
Blok 2	Præferencemål for indre marked	Tilføjes
Blok 3	Præferencemål for indre marked * Ln(t)	Tilføjes hvis signifikansværdi < 5 %

Tabel 22 - Model for undersøgelse af præferencemålet for indre marked

Den parametriske overlevelseseanalyse viste den forventede sammenhæng mellem præferencemålet for indre marked og behandlingstiden. Tabellen nedenfor viser, at denne sammenhæng ikke genfindes for model VI og VII.

	Model VI			Model VII		
	B	Sig.	Exp(B)	B	Sig.	Exp(B)
Præferencemål for indre marked	0,720	0,000	2,054	0,069	0,760	1,071
Præferencemål for indre marked * Ln(t)	-0,096	0,017	0,909		0,137	

Tabel 23 - Resultat af undersøgelse af præferencemål for indre marked

Præferencemålet for indre marked er signifikant, når det afprøves overfor samtlige sager. Her medfører en stigning i den maksimale forskel på præferencer kortere behandlingstid. I model VII er koefficienten markant lavere, men stadig positiv og slet ikke signifikant. Størrelsen af tidsinteraktionen er yderst begrænset. Der kan altså ikke påvises nogen sammenhæng mellem

præferencemålet for indre marked og behandlingstiden af de sager, der hører under emnekoden for indre marked. Den signifikante sammenhæng mellem præferencemålet for indre marked i model VI forvirrer blot billedet yderligere. Selvom meget af lovgivningen i EU i perioden 1980-2000 direkte eller indirekte vedrører det indre marked burde præferencemålet alt andet lige påvirke de 590 sager i model VII stærkere.

Præferencemål for fælles regler

Som ved afprøvning af præferencemålet for EU-integration testes præferencemålet for fælles regler alene overfor den samlede population af sager. Det er ikke oplagt hvordan særligt relevante sager for det noget diffust konstruerede præferencemål for fælles regler, kan udvælges ved hjælp af emnekoderne. Præferencemålet bygger på regeringernes holdninger til centralisering, korruption og effektivisering af centraladministrationen og er på den måde ikke direkte knyttet til et bestemt politikområde. Derfor er det heller ikke urimeligt, at teste præferencemålet overfor alle datasættets sager.

Model VIII – Cox-regression med tidsafhængige variable, alle sager		
Blok 1	Procedure, sagstype, procedure * Ln(t), sagstype * Ln(t)	Tilføjes
Blok 2	Emnekoder, emnekoder * Ln(t)	Tilføjes
Blok 3	Præferencemål for fælles regler	Tilføjes
Blok 4	Præferencemål for fælles regler * Ln(t)	Tilføjes hvis signifikansværdi < 5 %

Tabel 24 - Model for undersøgelse af præferencemålet for fælles regler

De to præferencemål fælles regler og EU-integration er ikke testet på et udvalg af særligt relevante sager.

	Model VIII		
	B	Sig.	Exp(B)
Præferencemål for fælles regler	0,326	0,000	1,386
Præferencemål for fælles regler * Ln(t)		0,101	

Tabel 25 - Resultat af model for præferencemål for fælles regler

Kørsel af model VIII viser signifikant sammenhæng mellem præferencemålet og behandlingstiden. Hazardraten påvirkes med en faktor 1,386, når præferencemålet øges fra 0 til 1. Det vil sige, at chancen for vedtagelse til tiden t er 1,386 gange større, når forskellen i regeringspræferencerne er maksimal, end når den er minimal. Igen strider resultatet imod teori og hvad den parametriske overlevelsesanalyse har vist.

Det er tidligere vist, at præferencemålet for fælles regler korrelerer negativt med præferencemålet

for indre marked.

Samlet model

Det er ingen simpel opgave at forsøge at samle de forskellige præferencemål i én model og måske slet ikke anstrengelserne værd. Resultaterne givet ved undersøgelse af de enkelte præferencemål stikker i flere retninger og lover ikke godt for mulighederne for en samlet model. Havde hvert enkelt præferencemål været signifikant i forhold til den gruppe af sager, de hver især primært berører, ville det være oplagt at søge, at konstruere en model lig Königs endelige model (König 2007). Hvad der kan læses ud af en sådan model, vil i store træk blot være en gentagelse af resultaterne fra model I til VIII.

Model IX - Cox-regression med tidsafhængige variable, alle sager		
Blok 1	Procedure, sagstype, procedure * Ln(t), sagstype * Ln(t)	Tilføjes
Blok 2	Emnekoder, emnekoder * Ln(t)	Tilføjes
Blok 3	Præferencemål	Tilføjes
Blok 4	Præferencemål * Ln(t)	Tilføjes hvis signifikansværdi < 5 %

Tabel 26 - Model for undersøgelse af samtlige præferencemål

Tabel 26 viser, hvordan modellen er bygget op. Samtlige præferencemål afprøves overfor den samlede population af sager. Det den samlede model kan bidrage med, er først og fremmest viden om, hvordan de forskellige præferencemål interagerer med hinanden.

	Model IX		
	B	Sig.	Exp(B)
Præferencemål for EU-integration	-0,361	0,003	0,697
Præferencemål for EU-integration * Ln(t)	0,107	0,000	1,113
Præferencemål for handel	-0,052	0,243	0,949
Præferencemål for handel * Ln(t)		0,142	
Præferencemål for landbrug	-0,043	0,652	0,958
Præferencemål for landbrug * Ln(t)		0,739	
Præferencemål for indre marked	1,252	0,000	3,498
Præferencemål for indre marked * Ln(t)	-0,175	0,000	0,840
Præferencemål for fælles regler	0,461	0,000	1,585
Præferencemål for fælles regler * Ln(t)		0,070	

Tabel 27 - Resultat af samlet model

Hverken præferencemålet for landbrug eller handel er signifikant. Begge har de forventede negative koefficienter på omkring 0,05. At koefficienterne ligger så tæt, ligger fint i tråd med, at jeg tidligere har vurderet de to mål til at være positiv korrelerede (jf. afsnit om korrelation mellem præferencemål).

Præferencemålet for EU-integration er signifikant og med negativ koefficient, men ved model I er tidsinteraktionen stærk. Således skifter effekten fra at stor forskel i regeringernes præferencer omkring EU-integration medfører lavere chance for vedtagelse de første ca. 30 dage af et forslags levetid til at have den modsatte effekt efter 30 dage¹⁵³.

De sidste to præferencemål for fælles regler og indre marked er begge signifikante, men effekten er modsat forventet og modsat resultaterne af den parametriske overlevelsesanalyse. Større uenighed om fælles regler og indre marked øger chancen for vedtagelse af forslag. Effekten af tidsinteraktion for indre marked er lille.

I forhold til modellerne hvor præferencemålene enkeltvis er afprøvet mod den samlede mængde sager (model I, II, IV, VI og VIII), viser den samlede model intet overraskende. Kun koefficienten for præferencemålet for handel, der i model II er lav og positiv skifter fortegn på grund af effekten af de øvrige kovariate og er i den samlede model -0,052. I ingen af modellerne er præferencemålet dog signifikant.

Opsummering af resultater

Denne del har undersøgt sammenhængen mellem præferenceheterogenitet i Rådet og behandlingstiden af EU-retsakter. Der er taget udgangspunkt i den metodiske diskussion mellem König og Golub.

Indledningsvis er det konstateret, at data ikke lever op til forudsætningerne for en Cox-regression, navnlig kravet om proportionalitet mellem hazards. Königs foreslåede fremgangsmåde er parametriske overlevelsesanalyse efter log-logistisk model. En kritisk gennemgang af Königs parametriske overlevelsesanalyse har afsløret alvorlige fejl i Königs arbejde. König undersøger tiden til et forslag trækkes tilbage, frem for at se på tiden det tager at vedtage et forslag. En rekonstruktion af Königs undersøgelse viser signifikant sammenhæng mellem samtlige præferencemål og behandlingstiden: Præferenceheterogenitet medfører længere behandlingstid. Krydseffekten mellem variablene afstemningsregel og Europa-Parlament, som blev påvist rent deskriptivt i del II, genfindes ved den parametriske overlevelsesanalyse.

Ifølge Golub og Zorn er Königs fremgangsmåde ikke metodisk korrekt: Den log-logistiske model er ikke teoretisk begrundet, og der tages ikke højde for tidsafhængighed. Under hensyntagen til Golubs og Zorns indvendinger er der opbygget en Cox-regressionsmodel, der tager højde for problemet med ikke-proportionale hazards ved at tilføje tidsinteraktion.

¹⁵³ $\exp(0,361/0,107) = 29,19$

Syv tilfældigt valgte binære tidsafhængige variable til beskrivelse af perioder er afprøvet overfor data fra del II ved en Cox-regressionsmodel. Seks af de syv variable viser sig signifikante. Herved problematiseres Golubs fremgangsmåde, der i høj grad baserer sig på binære tidsafhængige variable til beskrivelse af perioder.

Opbygningen af Cox-regressionsmodellen bekræfter konklusionerne fra del II: Mest betydende faktor for behandlingstiden af en sag er procedure, herunder spørgsmålet om involvering af Europa-Parlamentet, dernæst kommer betydningen af sagstype; direktiver har længst behandlingstid og ses der bort fra krydseffekt med procedure, har forordninger den laveste. Sager med emnekoder for regional politik, energi og videnskab og uddannelser har gennemsnitligt længere behandlingstider end øvrige sager, hvorimod de relativt få sager med emnekode for CFSP og sagerne med emnekode for fiskeri, skat og økonomisk og monetært behandles hurtigere end gennemsnittet.

Ved afprøvning af de enkelte præferencemål – model I til VIII - viser kun resultaterne for landbrug den forventede effekt; at større uenighed medfører længere behandlingstid. Præferencemålet for EU-integration, handel og fælles regler viser den stik modsatte tendens; at større uenighed medfører kortere behandlingstid. Præferencemålet for indre marked er ikke signifikant afprøvet overfor særligt relevante sager. Testet mod alle sager er sammenhængen med behandlingstiden signifikant, men med effekt modsat af forventet. Sammenlagt viser et ud af fem præferencemål det forventede resultat. Et præferencemål er ikke signifikant og tre ud af fem viser den modsatte tendens.

Den samlede model viser, at interaktionen mellem de forskellige præferencemål ikke er udslagsgivende og bidrager ellers ikke med nævneværdige resultater udover, hvad de tidligere modeller allerede har vist.

Set i forhold til den parametriske overlevelsesanalyses opmuntrende resultater hvor samtlige præferencemål udviste den forventede sammenhæng, er resultaterne af Cox-regressionen noget nedslående. Der er peget på seks forhold, der kan forklare forskellen i resultaterne. De første fire forhold - tidsinteraktion, tidsafhængighed, den statistiske model, uoverenstemmelser i datasættene - er tilbagevist, tilbage er to forklaringer: At inddelingen af sager efter emnekoder ikke er stærk nok, eller at fraværet af betydende kovariate er udslagsgivende for resultaterne.

König har inddelt sit datasæt i fem policy-områder på baggrund af sagernes retsgrundlag¹⁵⁴. En mulig faldgrube herved er, at sagstype og procedure (langt hen ad vejen) også bestemmes af retsgrundlaget. Så længe der ikke tages højde for disse to karakteristika, vil grupperingen af sager være biased. Her er emnekoder valgt som alternativ. Emnekoder har den fordel at være uafhængig

¹⁵⁴ König inddeler sagerne i fire policy-områder og en restgruppe.

af retsgrundlaget. Det er til gengæld en ulempe, at de benyttede præferencemål er udviklet til beskrivelse af netop de fem policy-områder König opererer med, mens emnekoderne dækker 20 forskellige kun delvist overlappende policy-områder. Specielt problematisk har det været at matche policy-området fælles regler med en emnekode, men heller ikke for handel og indre marked er oversættelsen fra Königs policy-område til emnekode problemfri.

Den anden sandsynlige forklaring på de divergerende resultater, er den uens brug af kovariate. Königs model medtager afstemningsregel og Europa-Parlament, mens Cox-modellen omfatter procedure, sagstype og emnekoder. Alle disse kovariate har stor betydning for behandlingstiden, og udeladelse kan meget vel have betydning for effekten af præferencemålet. Cox-modellen ville styrkes ved at have afstemningsregel med som kovariat og Königs model ville især nyde godt af sagstype og procedure.

Cox-regressionens resultater stiller alvorligt spørgsmålstejn ved resultaterne fra Königs model, uanset hvilke af de to ovenfor nævnte forhold, der er årsag til forskellighederne. De forhåbninger Königs model må have skabt i forhold til at kunne påvise den forventede sammenhæng mellem præferenceforskelle og behandlingstid, skyder Cox-modellen effektivt ned igen. Skal en sammenhæng påvises, er det nødvendigt med bedre mål for forskelle i præferencer, og at den gruppe af sager præferencemålet prøves overfor er præcist defineret overfor et specifikt tilpasset præferencemål.

Konklusion

I dette speciale er forskellige faktorerers betydning for længden af behandlingstiden af EU-retsakter undersøgt. Der er taget afsæt i to tidligere kvantitative studier (König 2007; Golub 2007) og opstillet en hypotese om sammenhængen mellem den maksimale indbyrdes forskel i regeringspræferencer i Rådet og længden af behandlingstiden. Det er i del I forklaret, hvordan vetoaktørteori forudsiger, at behandlingstiden falder, når winset øges og kernen mindskes, som konsekvens af at præferenceheterogeniteten mindskes. Hypotesen er herefter problematiseret ud fra samme teoretiske grundlag, ved at vise at den maksimale indbyrdes forskel i regeringspræferencerne i Rådet er et utilstrækkeligt mål for både winset og kerne, når afstemninger foretages ved kvalificeret flertal. En gennemgang af beslutningsprocedurerne viser, at præferencekonstellationer mellem Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet (forventning 1) og den politiske stabilitet internt i Europa-Parlamentet (forventning 2) kan have udslagsgivende betydning for behandlingstiden. Præferenceheterogeniteten i Rådet er altså kun delvist dækkende til beskrivelse af behandlingstiden.

Som grundlag for undersøgelsen har jeg hentet samtlige KOM-dokumenter fra 1960'erne frem til maj 2009 fra PreLex-databasen. Den historiske udvikling i Kommissionens aktivitet og den gennemsnitlige behandlingstid er i del II belyst i forhold til skift i kommissionsformænd, traktatændringer og EU-udvidelser. De tydeligste udsving er fundet ved arbejdet op til indførelsen af det indre marked (hvor aktiviteten var særlig høj og behandlingstiden lav), murens fald i 1989-1990 og krisen i Kommissionen i 1999. Det har ikke været muligt, påvise betydningen af EU-udvidelser (forventning 3).

I tråd med resultater fra tidligere undersøgelser (Golub 2008 og Hertz og Leuffen 2009) har jeg påvist stærk negativ korrelation mellem udviklingen i behandlingstiden og Kommissionens aktivitetsniveau. Min vurdering er, at det først og fremmest er forhandlingsklimaet i Rådet, der har betydning for aktiviteten i Kommissionen. Hvorimod både Golub og Hertz og Leuffen antager, at Kommissionens aktivitetsniveau er bestemmende for behandlingstiden.

I forhold til den generelle udvikling i behandlingstid er det i del II vist at Königs konklusion om, at behandlingstiden stiger fra starten af 1980'erne frem imod 2000, er forkert og misvisende (König 2007). Forkert fordi König ikke har undersøgt de tidlige år i 1980'erne, hvor behandlingstiden er høj og misvisende, fordi der måles fra et lokalt minimum til et lokalt maksimum. Stigningen i perioden 1984-1999 kan forklares ud fra et skift i forholdet mellem sagstyper, navnlig at andelen af forordninger falder i perioden.

Det er i del II vist, at direktiver generelt har længere behandlingstid end beslutninger og

forordninger. Ved samarbejdsproceduren og den fælles beslutningsprocedure er behandlingstiden af forordninger længere end den er af beslutninger, ved de øvrige procedurer er forordninger den sagstype, der har kortest behandlingstid. Dette forhold indikerer, at de forskellige procedurer ikke uden problemer kan betragtes under et.

Ifølge mine undersøgelser har procedure den største betydning for længden af behandlingstiden. Længst behandlingstid har den fælles beslutningsprocedure og samarbejdsproceduren fulgt af samstemmende udtalelse, høringsproceduren og lavest har enighed (svarende til forventning 5). Dog har en del sager ikke anført procedure, gruppen af disse sager har kortere behandlingstid end de øvrige grupper. Den udslagsgivende forskel på procedurerne er spørgsmålet om involvering af Europa-Parlamentet.

For proceduren samstemmende udtalelse er det i del II påvist, at Europa-Parlamentets behandling er udslagsgivende for længden af behandlingstiden (forventning 1). Rådets forhandlinger dominerer behandlingstiden ved høringsproceduren, mens det forventes at forhandlinger institutionerne imellem har stor betydning for behandlingstiden ved samarbejds- og fælles beslutningsprocedure (forventning 2).

Det har ikke været tidsmæssigt muligt at lade afstemningsregel indgå i analysen, hvilket naturligvis svækker mine resultaters pålidelighed. I stedet har jeg benyttet Königs datasæt til at vise, at afstemningsregel har mindre betydning for behandlingstiden end involvering af Europa-Parlamentet. Denne konklusion stemmer overens med Golubs resultater, men er i strid med Königs konklusioner (Golub 2007; König 2007). Tages højde for krydseffekten mellem kovariaterne "afstemningsregel" og "Europa-Parlament" medfører enstemmighed mod forventning kortere behandlingstid, i sager hvor Europa-Parlamentet er involveret. Dette resultat er specielt og ikke tidligere påvist. Königs datasæt indeholder hverken oplysninger om procedure¹⁵⁵ eller sagstype, hvilket muligvis kan være årsagen til det overraskende resultat.

Præferenceheterogeniteten i Rådet er i del III estimeret på baggrund af data fra manifest-projektet (Budge et al. 2001; Klingemann et al. 2006). Partiprogrammer for de politiske partier der udgør regeringerne i Rådet, er analyseret i manifest-projektet. Partiernes præferencer er beskrevet ved 56 kategorier. På baggrund af et udvalg af disse kategorier har jeg beregnet regeringernes præferencer inden for fem områder: EU-integration, landbrug, handel, fælles regler og indre marked. Regeringspartiernes policy-præferencer er vægtet efter partiernes indbyrdes størrelsesforhold. Den maksimale indbyrdes forskel på regeringernes præferencer er beregnet inden for de fem områder og de resulterende præferencemål er visuelt beskrevet i del III.

¹⁵⁵ Kun om Europa-Parlamentet er med eller ej; hvilket vil sige at samarbejdsprocedure og fællesbeslutningsprocedure udgør en gruppe og de øvrige procedurer en anden.

Golub og König har diskuteret den metodiske fremgangsmåde brugt ved analyser af behandlingstiden af EU-retsakter (Golub 2008; König 2008). König argumenterer for brugen af en log-logistisk parametrisk overlevelsesanalyse og Golub for en semi-parametrisk Cox-regressionsmodel. Metodediskussion har et godt stykke hen ad vejen været med til at gøre beskrivelsen af behandlingstiden mere kompliceret uden at blive mere kvalificeret. De væsentligste faktorer for behandlingstiden kan således udmærket eftervises uden brug af avancerede statistiske modeller.

König har lavet fejl ved den parametriske overlevelsesanalyse. En rekonstruktion i del IV viser lovende resultater for sammenhængen mellem præferencemål og behandlingstid; stor uenighed i Rådet svækker chancerne for vedtagelse. Sammenhængen er signifikant for alle fem præferencemål. Metodisk er Königs analyse dog problematisk, ikke alene på grund af valget af log-logistisk parametrisk overlevelsesanalyse frem for den semi-parametriske Cox-regression, men primært fordi faktorer som procedure og sagstype ikke indarbejdes i modellen. Königs model kan derfor ikke danne grundlag for videre konklusioner.

Tabel 28 samler konklusionerne fra Golubs og Königs seneste studier af behandlingstiden (dette svarer til resultaterne gengivet i Tabel 1) med bidraget fra dette speciale, navnlig resultaterne af den korrekt udførte parametriske overlevelsesanalyse, resultaterne af min egen model og sidst de anbefalinger, jeg har for eventuelt kommende undersøgelser inden for dette felt.

	Golub Steunenberg 2007	König 2007	Königs undersøgelse rekonstrueret	Egne resultater	Anbefaling
Kvalificeret flertal i Rådet	Forkorter behandlingstiden	Forkorter behandlingstid en markant	Forkorter behandlingstiden, når Europa-Parlamentet er uden indflydelse. Forlænger behandlingstiden når Europa-Parlamentet har medindflydelse.	Indgår ikke i eget datasæt.	Der skal tages højde for krydseffekten. Det skal undersøges, hvad der er årsagen til forlængelsen af behandlingstiden, når Europa- Parlamentet har indflydelse. I første omgang ved at tilføje sagstype som parameter til Königs rekonstruerede model eller ved at tilføje afstemningsregel til min egen undersøgelse.
Europa- parlamentet	Forlænger behandlingstiden markant	Forlænger behandlingstid en en smule	Forlænger behandlingstiden markant	Forlænger behandlingstiden markant. (undersøgt indirekte ved opdeling efter procedure).	Bør indgå indirekte i form af opdeling efter procedure.
EU-udvidelser	Forkorter behandlingstiden en smule	Ikke undersøgt	Ikke undersøgt	Ingen systematisk sammenhæng fundet ved deskriptiv gennemgang.	Bør indgå i en statistik model <i>såfremt</i> der kan påvises systematisk sammenhæng fundet ved deskriptiv gennemgang. Generelt bør man være varsom med brug af binære variable til beskrivelse perioder.
Lovgivnings- pres	Høj aktivitet i Kommissionen forkorter behandlingstiden	Ikke undersøgt	Ikke undersøgt	Deskriptivt beskrevet. Kort behandlingstid øger Kommissionens aktivitet.	Kausaliteten bør belyses nærmere evt. gennem kvalitative studier.
Udvikling i behandlings- tiden	Deskriptivt beskrevet.	Deskriptivt beskrevet. Behandlingstid en øges i perioden 1980- 1999.	Ikke undersøgt	Deskriptivt beskrevet. Behandlingstiden øges ikke i perioden 1980-1999. En stigning i behandlingstiden fra 1984 til maj 1999 kan forklares ved skift i forholdet mellem sagstyper og procedurer.	Der bør skelnes mellem udviklingen i behandlingstid og udviklingen i lovgivningsmæssig integration. Hvor førstnævnte knytter sig til processen og sidstnævnte til outcome. Udvikling i den lovgivningsmæssige integration kan fint beskrives ved count- modeller (jf. Hertz og Leuffen). Beskrivelser af udviklingen i behandlingstid bør tage højde for de faktorer, der fremhæves i denne tabel.
Præference- heterogenitet	Forlænger behandlingstiden, (kun testet indirekte)	Se nedenfor	Se nedenfor	Se nedenfor	Præferencemålene bør i højere grad målrettes den gruppe af sager de afprøves overfor. Landbrug er et rimeligt veldefineret område, mens f.eks. fælles regler er en noget diffus gruppering. Der bør udvikles et præferencemål, der
Præference- heterogenitet		Forkorter behandlings-	Forlænger behandlingstiden	Forkorter behandlingstiden	

EU-integration		tiden			beskriver kernen og winset i flere dimensioner og situationer, hvor der stemmes efter kvalificeret flertal. Dertil kommer, at der bør tages højde for Kommissionens og især Europa-Parlamentets præferencer.
Præference-heterogenitet handel		Forlænger behandlings-tiden	Forlænger behandlingstiden	Forkorter behandlingstiden	
Præference-heterogenitet landbrug		Forlænger behandlings-tiden	Forlænger behandlingstiden	Forlænger behandlingstiden	
Præference-heterogenitet fælles regler		Forkorter behandlings-tiden	Forlænger behandlingstiden	Heterogenitet forkorter behandlingstiden, men kun afprøvet på den samlede population af sager.	
Præference-heterogenitet indre marked		Forlænger behandlings-tiden	Forlænger behandlingstiden	Ikke signifikant for sager med relevant emnekode, men signifikant for den samlede population af sager. Heterogenitet forkorter behandlingstiden	
Procedure				Mest betydende faktor for bestemmelse af behandlingstiden. I rækkefølge med længste gennemsnitlige behandlingstid først kommer: den fælles beslutningsprocedure, samarbejds-proceduren, samstemmende udtalelse, høringsproceduren og enighed.	Skal indgå i en analyse af behandlingstiden. Procedurene kan med fordel behandles separat, under hensyntagen til de forskellige skridt i beslutningsprocessen.
Sagstype	Behandler kun direktiver.	Behandler alle sagstyper samlet.	Behandler alle sagstyper samlet.	Behandler alle sagstyper under hensyntagen til deres forskellighed. Direktiver har længst behandlingstid. Ved fælles beslutningsprocedure og samarbejdsproceduren er behandlingstiden af forordninger længere end beslutninger. Ved de øvrige procedurer er behandlingstiden af beslutninger længere end forordninger.	Alle sagstyper bør undersøges, og der skal tages højde for deres forskellighed.
Policy-område	Indgår ikke i modellen	Indgår men behandles alene gennem præferencemål	Indgår men behandles alene gennem præferencemål	Sager med emnekoder for regional politik, energi, videnskab og uddannelse, industripolitik og indre marked, toldunion, landbrug og virksomheder har længere behandlingstid end gennemsnittet. Sager med emnekode for CFSP, fiskeri, økonomisk og monetært og skat har kortere behandlingstid end gennemsnittet.	Der bør tages hensyn til policy-område. Inddelingen må ikke være for fin og skal beskrive en rimelig ensartet gruppe af sager, der kan knyttes direkte til et præferencemål. Emnekoder er muligvis ikke mest velegnet til denne inddeling.
Model	Cox-regression med binære tidsafhængige variable og tidsinteraktion	Log-logistisk parametrisk overlevelsese-analyse (undersøger tid til forkastelse)	Log-logistisk parametrisk overlevelsese-analyse (undersøger tid til vedtagelse)	Cox-regression med konstante og tidsafhængige variable og tidsinteraktion	Mange faktorer kan fint belyses rent deskriptiv uden brug af avancerede statistiske modeller. Sammenhæng mellem præference-heterogenitet og behandlingstid er bedst belyst ved brug af Cox-regression med konstante og tidsafhængige variable og tidsinteraktion

Tabel 28 – Resultater og anbefalinger

Min egen model er opbygget under hensyntagen til Golubs metodiske kritik af König, jeg har således taget udgangspunkt i en Cox-regressionsmodel med tidsafhængige variable og tilføjet tidsinteraktion for at sikre at modelforudsætningerne overholdes. Opbygningen af Cox-regressionsmodel bekræfter de tidligere beskrevne konklusioner vedrørende sammenhængen mellem procedure, sagstype og behandlingstid, dertil kommer, at der påvises forskelle mellem politikområder. Cox-modellen er utilstrækkelig ved ikke at tage højde for afstemningsregel. Jeg har desuden valgt ikke at tilføje binære tidsafhængige variable til beskrivelse af perioder, efter at have påvist at seks af syv tilfældigt valgte perioder viser sig signifikante, hvis de beskrives ved hjælp af denne type variable. Det betyder, at modellen ikke tager højde for EU-udvidelser, traktatændringer, Europa-Parlaments-perioder eller skift mellem kommissionsformænd.

Cox-regressionen i del IV viser den forventede sammenhæng mellem den maksimale forskel i landbrugspræferencer og behandlingstiden, nemlig at stor uenighed medfører længere behandlingstid. Den modsatte sammenhæng viser sig signifikant for præferencemål for EU-integration, handel og fælles regler. For indre marked er sammenhængen ikke signifikant. Resultaterne af Cox-regressionen strider mod resultaterne af den parametriske overlevelsesanalyse. Dette kan forklares ud fra to forhold: 1. Grupperingen af sager efter emnekode er ikke optimal, de sager præferencemålene testes imod i Cox-modellen svarer ikke præcist nok til præferencemålene. 2. At hverken den ene eller anden model tager højde for væsentlige faktorer med betydning for behandlingstiden, det gælder afstemningsregel for Cox-modellens vedkommende og procedure og sagstype i Königs model. Uanset hvad der er tilfældet, problematisere Cox-regressionen resultaterne af Königs analyse betydeligt. Det må konkluderes, at der ikke kan påvises nogen sammenhæng mellem den maksimale indbyrdes forskel mellem regeringspræferencerne og behandlingstiden.

Skal en sammenhæng mellem præferenceheterogeniteten i Rådet og behandlingstiden findes, må der tages hensyn til både procedure, sagstype, afstemningsregel, politikområde og præferencekonstellationerne i og mellem Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet. Derudover vil det være min anbefaling, at hver procedure behandles separat, således at der kan tages højde for længden af og forholdet mellem hvert skridt i lovgivningsprocessen.

Lissabon-traktaten som blandt andet har haft som formål at forenkle og effektivisere beslutningsgangene i EU i kølvandet på de senere års udvidelser, udbreder brugen af den fælles beslutningsprocedure og kvalificeret flertal til flere områder. Set i denne sammenhæng er det interessant, at jeg i denne opgave ikke har kunnet påvise nævneværdig sammenhæng mellem udviklingen i behandlingstiden og tidligere udvidelser. Som vist i dette speciale er den mest afgørende faktor for behandlingstiden procedure og den langsomste procedure er den fælles

beslutningsprocedurer. Udbredelsen af den fælles beslutningsprocedure betyder en forlængelse af behandlingstiden af EU-retsakter. Brugen af kvalificeret flertal frem for enstemmighed kan gøre det nemmere at få vedtagelser igennem i Rådet, men vil i sig selv ikke være nok til at modvirke den forlængelse af behandlingstiden den øgede brug af den fælles beslutningsprocedure ventes at resultere i.

Set i et lidt bredere perspektiv er de lange behandlingstider af EU-retsakter en svaghed i forhold til EU's effektivitet og handlekraft. På den anden side kan lange beslutningsprocesser være med til at sikre en høj vedtagelsesprocent og styrke beslutningernes legitimitet ved at lade mange parter få deres holdninger hørt. Flere af de faktorer der er med til at forlænge behandlingstiden, bringer andre fordele med sig; enstemmighed sikrer medlemsstaternes suverænitet på følsomme områder og Europa-Parlamentets indflydelse bidrager med et demokratisk element.

Den gevinst i form af øget effektivitet og handlekraft der kan opnås via en kort behandlingstid, bør holdes op imod de fordele, der opnås ved en grundig og involverende, men også tidskrævende beslutningsproces.

Bilagsliste

1. Bekræftelse af PreLex's omfang (PDF)
2. Beskrivelse af fremgangsmåde ved dataindsamling (PDF)
3. SQL til brug ved oprettelse af dokument-database (PDF)
4. Relationsdiagram (PDF)
5. Kildekode til dataindhentningsprogram (PDF)
6. Datasæt samtlige KOM-dokumenter (SPSS-datasæt)
7. Kommissionen og Rådets aktivitet over kalenderåret (PDF)
8. Kommissionens aktivitetsniveau 1989-1990 (PDF)
9. Fuldstændig liste over sagstyper og tilhørende antal dokumenter (Regneark)
10. Sager med negativ behandlingstid eller uden dato for vedtagelse i Kommissionen (PDF)
11. Frekvenstabel – behandlingstid i dage (Word-fil)
12. Behandlingstid efter ugedag og uge (PDF)
13. Sammenligning af Kommissionens aktivitetsniveau og behandlingstid (PDF)
14. Datasæt direktiver, beslutninger og forordninger for perioden 1980-2000 (SPSS-datasæt)
15. Sammenligning af behandlingstid efter sagstype (PDF)
16. Sammenligning af behandlingstid efter procedure (PDF)
17. Beregning af regeringspræferencer (regneark)
18. Forhold med betydning for beregning af regeringspræferencer (PDF)
19. Præferencer for EU-medlemslandenes regeringer i perioden 1980-2000 (Regneark)
20. Program til indlæsning af regeringspræferencer (PDF)
21. Program til beregning af præferencemål (PDF)
22. Grundlag for præferencemål (PDF)
23. Sammenligning af præferencemål (PDF)
24. Korrelation mellem præferencemål (PDF)
25. Parametrisk overlevelseseanalyse (PDF)
26. Test af tilfældige binære variable (PDF)
27. Test af proportionalitets-antagelsen (PDF, SPSS-output)
28. Program til modelopbygning (PDF, SPSS-syntax)
29. Modelopbygning (PDF, SPSS-output)
30. Program til undersøgelse af præferencemål (PDF, SPSS-syntax)
31. Resultater – sammenhæng mellem behandlingstid og præferencemål (PDF, SPSS-output)
32. Sammenligning af statistiske metoder (PDF)

Litteraturliste

Agresti, Alan og Finlay, Barbara. "Statistical Methods for the Social Sciences" Prentice-Hall, Third edition, 1997. New Jersey.

Baldwin, Richard og Widgrén, Mika. "The Impact of Turkey's membership on EU Voting" i Ed. Togan, Sübidey og Hoekman, Bernard M. "Turkey: economic reform and accession to the European Union" 2005. s. 331-340. World Bank. Washington.

Benoit, Kenneth og Laver, Michael. "Estimating party policy positions: Comparing expert surveys and hand-coded content analysis." Electoral studies. 2007 vol: 26, s. 90-107.

Benoit, Kenneth og Laver, Michael. "Party Policy in Modern Democracies". 2006. London: Routledge.

Budge, Ian; Klingemann, Hans-Dieter; Volkens, Andrea; Bara, Judith og Tanenbaum, Eric. "Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998" 2001. Oxford: Oxford University Press, including CD-ROM with MRG/CMP data for 25 countries 1945-1998.

Budge, Ian og Pennings Paul. "Do they work? Validating computerised word frequency estimates against policy series". Electoral studies. 2007 vol. 26 121-129.

Crombez, Chrisophe. "Legislative Procedures in the European Community". 1996. British Journal of Political Science, Vol. 26, No. 2, s. 199-228

Dyson, Kenneth. "The evolving timescapes of European economic governance: contesting and using time". 2009. Journal of European Public Policy. S. 286 – 306.

European Parliament Research Group, <http://www.lse.ac.uk/collections/EPRG/> (tilgået april 2009).

Folketingets EU-oplysning. "Sådan lovgiver EU – efter udvidelsen med 10 nye lande", Maj 2005, København.

Folketingets EU-oplysning. "Sådan lovgiver EU". Juni 2002, København.

Fox, John. "Applied Regression, Linear Models, and Related Methods", Sage, 1997.

Fox, John. "Appendix to An R and S-PLUS Companion to Applied Regression", 2002
Kan tilgås via: <http://cran.r-project.org/doc/contrib/Fox-Companion/appendix-cox-regression.pdf> (maj 2009).

Garson, G. David. "Cox Regression" og "Event History Analysis (Survival Analysis)" fra "Statnotes: Topics in Multivariate Analysis". 2009. Hentet fra
<http://faculty.chass.ncsu.edu/garson/PA765/cox.htm> og
<http://faculty.chass.ncsu.edu/garson/PA765/event.htm> 7/5-2009.

Gabel, Matthew; Hix, Simon og Schneider, Gerald. "Who is Afraid of Cumulative Research?: Improving Data on EU Politics". 2002. European Union Politics, volume 3, issue 4, s. 481-500.

Garrett, Geoffrey. "From the Luxembourg Compromise to Codecision: Decision Making in the European Union". 1995. Electoral Studies, Vol. 14, No. 3. s. 289-308.

Goetz, Klaus H. "How does the EU tick? Five propositions on political time". 2009. Journal of European Public Policy. S. 202 – 220.

Goetz, Klaus H. og Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. "Political time in the EU: dimensions, perspectives, theories". 2009. Journal of European Public Policy. S. 180-201.

Golub, Jonathan. "In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community". 1999. International Organization 53, 4. s. 733-764.

Golub, Jonathan og Steunenbergh, Bernard. "How Time Affects EU Decision-Making". 2007. European Union Politics. Volume 8 (4). s. 555–566.

Golub, Jonathan. "The Study of Decision-Making Speed in the European Union - Methods, Data and Theory". 2008. European Union Politics. Volume 9 (1). S. 167–179.

Golub, Jonathan. "Survival Analysis and European Union Decision-making". 2007. European Union Politics. Volume 8 (2). S. 155–179.

Hayes-Renshaw, Fiona; Aken, Wim Van og Wallace, Helen. "When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly". 2006. Journal of Common Market Studies, Vol. 44, No. 1, s. 161-194.

Hertz, Robin og Leuffen, Dirk. "Gridlock after enlargement? An analysis of legislative output in the European Union". 2009. Paper for presentation at EUSA conference 2009. Los Angeles, April 23-25. Hentet fra: www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/hertz_09F.pdf (maj 2009)

Hix, Simon, Noury, Abdul og Roland, Gerard "Democratic Politics in the European Parliament, Cambridge University Press", 2007.

Hooghe, Liesbet; Bakker, Ryan; Brigeovich, Anna; de Vries, Catherine; Edwards, Erica; Marks, Gary; Rovny, Jan og Steenbergen, Marco "Reliability and Validity of Measuring Party Positions: The Chapel Hill Expert Surveys of 2002 and 2006", 2008. unpublished ms.

Høyland, Bjørn, Sircar, Indraneel og Hix, Simon. "An Automated Database of the European Parliament", European Union Politics, 2009, Volume 10 (1): 143–152.

Informationshåndbog for Rådet for Den Europæiske Union , maj 2007. Luxembourg: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, 2008 , ISBN 928-92-824-2228-1 , ISSN 1682-4717 © De Europæiske Fællesskaber, 2008 , Belgium

Jordan, Andrew; Brouwer, Roy og Noble, Emma. "Innovative and responsive? A longitudinal analysis of the speed of EU environmental policymaking, 1967-97" 1999. Journal of European Public Policy. Vol 6. Issue 3. S. 376-398

Kim, Hee-Min og Fording, Richard C. "Extending Party Estimates to Governments and Electors" i Budge, Ian; Klingemann, Hans-Dieter; Volkens, Andrea; Bara, Judith og Tanenbaum, Eric. "Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998" 2001.

Oxford: Oxford University Press. S. 157-177.

Kleinbaum, David G. og Klien, Mitchel. "Survival Analysis – A Self-Learning Text" Springer. Second edition. 2005, New York.

Kleinnijenhuis, J. og Pennings, P., "Measurement of party positions on the basis of party programmes". fra Laver, M. (Ed.), "Estimating the Policy Positions of Political Actors". 2001. Routledge, London, s. 101-182.

Klingemann, Hans-Dieter; Volkens, Andrea; Bara, Judith; Budge, Ian og MacDonald, Michael "Mapping Policy Preferences II. Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, the European Union and the OECD, 1990-2003" 2006. Oxford: Oxford University Press, including CD-ROM with MRG/CMP data for 51 countries 1990-2003

King, Gary og Will Lowe "An Automated Information Extraction Tool for International Conflict Data with Performance as Good as Human Coders: A Rare Events Evaluation Design", 2003. International Organization 57(3): 617–42.

Kovats, Laszlo. "Do elections set the pace? A quantitative assessment of the timing of European legislation". 2009. Journal of European Public Policy. S. 239 – 255.

König, Thomas; Brooke Luetgert og Tanja Dannwolf "Forum Section: Quantifying European Legislative Research: Using CELEX and PreLex in EU Legislative Studies", 2006. European Union Politics 7(4): 553–74.

König, Thomas. "Why do member states waste their time? - Legislative oversight in the EU decision making process". Paper presented at the Political Science and Political Economy Conference on "Designing Democratic Institutions", London School of Economics and Political Science 13.-15.5.2008

König, Thomas. "Analysing the Process of EU Legislative Decision-Making - To Make a Long Story Short...". 2008. European Union Politics. Volume 9 (1). s. 145–165.

König, Thomas. "Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowng European legislative decision making". 2007. European Journal of Political Research vol. 46. s. 417–444,

König, Thomas og Proksch, Sven-Oliver. "Exchanging and voting in the Council: endogenizing the spatial model of legislative politics". 2006. Journal of European Public Policy 13:5. s. 647–669.

König, Thomas og Schulz, Heiner "The Efficiency of Legislative Decision Making in the European Union". 1997. Berkeley: University of California Press..

Laver, Michael; Benoit, Kenneth og Garry, J. "Extracting policy positions from political texts using words as data". 2003. American Political Science Review 97, s. 311-330.

"Laeken-Erklæringen om den Europæiske Unions Fremtid". Bilag til formandskabets konklusioner - Laeken, den 14.-15. december 2001. <http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/ae714352/laeken.pdf> (hentet juli 2009)

Le, T. Chap. "Applied Survival Analysis" Wiley-Interscience Publication. 1997, New York.

Leonard Ray (1999). Measuring party orientations toward European integration: Results from an expert survey. *European Journal of Political Research*, 36(2): 283–306.

Leuffen, Dirk. "Breaking the Camel's Back? Eastern Enlargement and EU Governance". 2006. Paper for presentation at the ECPR's Third Pan-European Conference on EU Politics Istanbul 21-23/09/2006.

Lowe, Will. "Understanding Wordscores". *Political Analysis*. 2008, s. 356-371.

Thomson, Robert; Stokman, Frans N.; Achen, Christopher H. og König, Thomas. "The European Union Decides. Cambridge". 2006. Cambridge University Press.

Mair p. 2001, 'Searching for the positions of political actors: a review of approaches and a critical evaluation of expert surveys' I 'Estimating the Policy Positions of Political Actors, London: Routledge.

Marco Steenbergen and Gary Marks (2007). "Evaluating Expert Surveys," *European Journal of Political Research*, 46(3): 347–366

Mattila, M. og Lane, J-E. "Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting". 2001. *European Union Politics*, Vol. 2, No. 1, s. 31-52. Data tilgængeligt via: <http://www.councildata.cergu.gu.se/Mattila.html>

Mattila, M. "Contested Decisions. Empirical Analysis of Voting in the Council of Ministers", 2004. *European Journal of Political Research*, Vol. 43, No. 1, s. 29-50. Data tilgængeligt via: <http://www.councildata.cergu.gu.se/Mattila.html>

Mattila, M endnu ikke publiceret. Analyse af stemmemønstre i Rådet før/efter østudviddelsen. Data tilgængeligt via: <http://www.councildata.cergu.gu.se/Mattila.html> (marts 2009).

Ed. Müller, Wolfgang C. og Strøm, Kaare. "Coalition Governments in Western Europe" 2000, (paperback 2003). Oxford: Oxford University Press. Data fra "Parliamentary Democracy Data Archive".

Naurin, Daniel og Lindahl, Rutger. "Network Capital and Cooperation Patterns In the Working Groups of the Council of the EU". 2007. Som hentet fra: <https://guoa.ub.gu.se/dspace/bitstream/2077/3189/1/Naurin%20Lindahl%2007.01.pdf> (April 2009)

Schulz, Heiner og König, Thomas. "Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union". 2000. *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 4, s. 653–666.

Shackleton, Michael og Raunio, Tapio. "Codecision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change" 2003. *Journal of European Public Policy*. Vol. 10. Issue 2. S. 171–187.

Sleck, Torsten J. "On the Dimensionality of European Union Legislative Decision-Making". 2004. *Journal of Theoretical Politics* 2004. 16. s. 203.

Sloot, Thomas og Verschuren, Piet. "Decision-making Speed in the European Community". 1990. *Journal of Common Market Studies*. Volume 29 Issue 1. s. 75 – 85.

Steunenberg, Bernard; Schmidtchen, Dieter og Koboldt, Christian. "Strategic Power in the European Union - Evaluating the Distribution of Power in Policy Games". 1999. Journal of Theoretical Politics, Vol. 11, No. 3, s. 339-366.

Strøm, Kaare; Müller, Wolfgang C. og Bergman, Torbjörn. "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies" 2003, (paperback 2006). Oxford: Oxford University Press.

Sullivan, Jonathan og Selck, Torsten J. "Political preferences, revealed positions and strategic votes: explaining decision-making in the EU Council". 2007. Journal of European Public Policy, Volume <http://www.informaworld.com/smpp/851553058-57483633/title~db=all~content=t713685697~tab=issueslist~branches=14> - v1414, Issue 7. S.1150-1161.

Tholoniati, Luc. "The temporal constitution of the European Commission: a timely investigation". 2009. Journal of European Public Policy. S. 221-238.

Thomson, Robert; Boerefijn, Jovanka og Stokman, Frans. "Actor alignments in European Union decision making". 2004. European Journal of Political Research 43. s. 237–261.

Thomson, Robert. "The Impact of Enlargement on Legislative Decision Making in the European Union". 2007. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Hyatt Regency Chicago and the Sheraton Chicago Hotel and Towers, Chicago, IL, Aug 30, 2007.

"Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (konsolideret udgave Amsterdam) - Tredje Del: Fællesskabets Politikker - Afsnit IX: Den fælles handelspolitik - Artikel 133 - Artikel 113 - EF Traktaten (konsolideret udgave Maastricht) - Artikel 113 - EØF Traktaten". EF-Tidende nr. C 340 af 10/11/1997 s. 0237 - konsolideret udgave EF-Tidende nr. C 224 af 31/08/1992 s. 0044 - konsolideret udgave (EØF-traktaten - ingen publikationsreference)
Kan hentes via: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997E133:DA:HTML> (juni 2009)

Traktat om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab – Afsnit VII: Den fælles handelspolitik Artikel 113". EF-Tidende nr. C 224 af 31/08/1992 s. 0044. Kan hentes via: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11992E113:DA:HTML> (juni 2009)

Tsebelis, George. "Veto Players: How Political Institutions Work". 2002. Princeton University Press. Ved sidehenvisninger henvises til onlineudgaven hentet fra http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/seminars/tsebelis_book.pdf (april 2009).

Tsebelis, George og Garrett, Geoffrey. "Legislative Politics in the European Union". 2000. European Union Politics. Volume 1 (1). S. 9–36.

Tsebelis, George; Jensen, Christian B.; Kalandrakis, Anastassios og Kreppel, Amie. "Legislative Procedures in the European Union: An Empirical Analysis". 2001. British Journal of political science 31. s. 573-599.

Tsebelis, George og Yatağan, Xenophon. "Veto Players and Decision-making in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion". 2002. Journal of Common Market

Studies Volume 40. Number 2. s. 283–307.

Zhelyazkova, Asya og Torenvlied, René. "The Time-Dependent Effect of Conflict in the Council on Delays in the Transposition of EU Directives". 2009. *European Union Politics*. Volume 10 (1): 35–62

Zorn, Christopher. "Temporal Change and the Process of European Union Decision-Making". 2007. *European Union Politics*. Volume 8 (4). S. 567–576.

de Vries, Miranda, Daniela Giannetti, og Lucy Mansergh. "Estimating Policy Positions from the Computer Coding of Political Texts: Results from Italy, The Netherlands and Ireland." fra "Estimating the Policy Positions of Political Actors", ed. Laver, Michael. 2001. London: Routledge, s. 193–216.