



EU-note

Til orientering af Europaudvalget

Hvordan udpeges formanden for Kommissionen – lever spidskandidatprocessen?

Sammenfatning

EU's institutioner udkæmper en magtkamp om, hvem der skal udpege den næste formand for Kommissionen. Mens det historisk set har været EU's stats- og regeringsledere i Det Europæiske Råd, der har udpeget kommissionsformanden i lukkede rum, forsøger Europa-Parlamentet at etablere en alternativ proces for valg af formand: den såkaldte spidskandidatproces.

I 2014 introducerede Europa-Parlamentet spidskandidatprocessen for første gang. Idéen med spidskandidatsystemet er, at kommissionsformanden vælges blandt spidskandidater fra de store politiske grupper i Europa-Parlamentet. Det betyder, at parlamentet indtager en stærkere rolle i beslutningen om, hvem der skal lede Kommissionen.

Der hersker dog uenighed om, hvorvidt EU's regeringsledere bør følge spidskandidatprocessen, det vil sige, om de reelt er forpligtet til at nominere spidskandidaten for den største politiske gruppe. Det skyldes hovedsageligt, at det ikke står som et krav i traktaterne. Mens Lissabontraktaten foreskriver, at Det Europæiske Råd skal tage højde for resultatet af valget til Europa-Parlamentet, specificerer den ikke, hvordan det konkret skal gøres.

Flere af EU's regeringsledere har gjort det klart, at de ikke føler sig forpligtede til at følge spidskandidatprocessen, og valget i 2024 kan derfor vise sig som et skæbneår for spidskandidatsystemet.

2. maj 2024

Det Internationale
Sekretariat

Christine Islann Farbøl
& Mathias Grønbek
Lydholm

EU-konsulenter

Traktaterne om valg af formand for Kommissionen

[Artikel 17, stk. 7](#) i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) beskriver processen for valg af kommissionsformand:



Under hensyntagen til valget til Europa-Parlamentet og efter passende høringer foreslår Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal Europa-Parlamentet en kandidat til posten som formand for Kommissionen. Denne kandidat vælges af Europa-Parlamentet med et flertal af dets medlemmer. Hvis denne kandidat ikke opnår et sådant flertal, foreslår Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal inden en måned en ny kandidat, der vælges af Europa-Parlamentet efter samme procedure.

Ifølge artikel 17, stk. 7 (TEU), der blev tilføjet med Lissabontraktaten, skal det Europæiske Råd således tage højde for valget til Europa-Parlamentsvalget, når det foreslår en kandidat til posten som formand for Kommissionen. Herefter skal Europa-Parlamentet godkende kandidaten med absolut flertal. Artiklen specificerer dog ikke, hvordan Det Europæiske Råd konkret skal tage højde for valget til Europa-Parlamentet. Det giver derfor rum til forskellige tolkninger af, hvordan og i hvor høj grad der skal tages hensyn til det.

Europa-Parlamentets tolkning: En øget rolle til Europa-Parlamentet

Opfindelsen af spidskandidatprocessen er et resultat af Europa-Parlamentets læsning af artikel 17, stk. 7 (TEU), som tolkes i lyset af Europa-Parlamentets beføjelser, der blev styrket i Lissabontraktaten.¹ Lissabontraktaten tilføjer med artikel 17, stk. 7 (TEU), at Det Europæiske Råds nominering af en kandidat, skal foregå »[u]nder hensyntagen til valget til Europa-Parlamentet«.² Det er især denne sætning og vægtningen heraf, der tolkes som en legitimering af en større rolle til Europa-Parlamentet – eller i hvert fald ikke længere udelukker den.

Traktaterne har gradvist tildelt Europa-Parlamentet en (større) rolle i beslutningen om, hvem der skal bestride formandsposten.³ Mens man med Amsterdamtraktaten i 1997 indførte, at Europa-Parlamentet formelt skal godkende Kommissionens nominerede kandidat til formandsposten, tilføjes det med [artikel 17, stk. 7 \(TEU\)](#), at den nominerede kandidat skal »vælges af Europa-Parlamentet med et flertal af dets medlemmer«. Den nye tilføjelse kan læses som en etablering af en klar sammenhæng mellem et flertal i Europa-Parlamentet og udvælgelsen af Kommissionens formand.⁴ Derudover skal opfindelsen af spidskandidatsystemet også forstås som en del af en større diskussion om demokratisering og EU-beslutningstageres legitimitet.

¹ [Spitzenkandidaten or the lead candidate process: Ways to Europeanise elections to the European Parliament | Think Tank | European Parliament \(europa.eu\)](#)

² [EUR-Lex - 12016M017 - DA - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

³ *ibid.*

⁴ [Spitzenkandidaten or the lead candidate process: Ways to Europeanise elections to the European Parliament | Think Tank | European Parliament \(europa.eu\)](#)



En tolkning, der understreger Det Europæiske Råds rolle

En anden tolkning af artikel 17, stk. 7 (TEU) er, at Det Europæiske Råd (stadig) har en traktatsikret ret til – nu under hensyntagen til resultatet af valget til Europa-Parlamentet – at foreslå en kandidat til formandsposten.⁵ Europa-Parlamentet kritiseres derfor for at tildele sig selv en større rolle end tiltænkt i Lissabontraktaten med sin tolkning af artikel 17, stk. 7 (TEU). Europa-Parlamentets læsning gør nemlig op med den hidtidige fordeling mellem Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet, hvor det Det Europæiske Råd vælger en formandskandidat, og Europa-Parlamentet herefter godkender kandidaten. Det betyder, at Europa-Parlamentet i overvejende grad indtager begge roller, da det både får retten til at nominere kandidater og skal give endelig godkendelse af formanden.

Hvad er spidskandidatprocessen?

Spidskandidatprocessen er Europa-Parlamentets opfindelse og en måde at implementere Europa-Parlamentets tolkning af artikel 17, stk. 7 (TEU). Den har til formål at ændre processen for, hvordan formanden for Kommissionen vælges. Det har historisk set været EU's stats- og regeringsledere, der har udpeget formanden i lukkede rum i Det Europæiske Råd med efterfølgende godkendelse af Europa-Parlamentet. Kandidaterne har typisk regeringserfaring og er velkendte figurer i europæisk politik, men derudover er det relativt uklart, hvad der kvalificerer en kandidat til posten, og hvordan man får den.

Fortalere for spidskandidatsystemet vil derfor gøre op med en »uigennemsigtig proces« og skabe større demokratisk legitimitet og transparens omkring udvælgelsen af formanden ved at koble valg af formand til en valghandling.⁶ Det skal skabe en »klar og troværdig forbindelse mellem vælgerens beslutning og valget af Kommissionens formand« samt sætte »en stopper for underhåndsaftaler i Det Europæiske Råd«.⁷

Spidskandidatprocessen introducerer derfor en ny model for valg af kommissionsformand, hvor de europæiske politiske partier har »serveretten« til at indstille kandidater, og hvor udnævnelse af kommissionsformand kobles til valget til Europa-Parlamentet og udfaldet heraf.⁸ Det vil sige, at beslutningen om udpegelse af formand for Kommissionen bør følge direkte som

⁵ [Citino, M. Ylenia "The Spitzenkandidaten Practice in the Spotlight" \(2024\)](#)

⁶ [Spitzenkandidaten or the lead candidate process: Ways to Europeanise elections to the European Parliament | Think Tank | European Parliament \(europa.eu\)](#)

⁷ ibid.

⁸ ibid.



konsekvens af resultatet af valget til Europa-Parlamentet.⁹ Det betyder, at den partigruppe, der får flest stemmer til valget til Europa-Parlamentet – som udgangspunkt – forventes at få valgt sin spidskandidat som formand for Kommissionen.

Trin i spidskandidatprocessen

Spidskandidatprocessen følger som udgangspunkt disse trin:

Trin 1: De europæiske politiske partiers bestyrelser indstiller hver især deres bud på en spidskandidat.

Trin 2: De europæiske politiske partier i Europa-Parlamentet vælger spidskandidat(er) for den samlede partigruppe.

Trin 3: Efter valget til Europa-Parlamentet konsulterer formanden for Det Europæiske Råd Europa-Parlamentet om kandidater.¹⁰ I Europa-Parlamentet indleder spidskandidaten fra det europæiske politiske parti, der har opnået den største andel af pladserne ved valget, forhandlingerne om at udpege den kandidat med der kan samle det største flertal til Europa-Parlamentets fælles kandidat til posten som formand for Kommissionen. Det skal ifølge Europa-Parlamentet være op til formanden for Europa-Parlamentet at meddele Det Europæiske Råd navnet på Europa-Parlamentets fælles kandidat.

Trin 4: Formanden for Det Europæiske Råd indstiller denne kandidat til Det Europæiske Råd, som skal godkende kandidaten med kvalificeret flertal.

Trin 5: Europa-Parlamentet skal – ved et flertal af sine medlemmer – godkende formanden.

Hvordan har spidskandidatprocessen fungeret i praksis?

Spidskandidatprocessen er indtil videre blevet bragt i spil to gange: i henholdsvis 2014 og 2019.

2014: Jean Claude Juncker

I 2014 indstillede de politiske partier i Europa-Parlamentet hver især en spidskandidat og krævede herefter, at Det Europæiske Råd skulle nominere spidskandidaten fra den største politiske gruppe, Jean Claude Juncker fra den kristenkonserverne gruppe (EPP). Efter tovtrækkeri med Det

⁹ [Parlamentet foreslår regler om et spidskandidatsystem forud for EU-valget | Nyheder | Europa-Parlamentet](#)

¹⁰ Se [Parlamentet foreslår regler om et spidskandidatsystem forud for EU-valget | Nyheder | Europa-Parlamentet](#)



Europæiske Råd fik Europa-Parlamentet sin vilje, og Juncker blev valgt som formand. Valget blev udråbt som et demokratisk nybrud blandt fortalere for processen.¹¹ Der er dog uenighed om, hvorvidt valget af Europa-Parlamentets spidskandidat egentlig skyldtes spidskandidatsystemet, eller om det blot var en isoleret begivenhed, fundereret i en bred støtte til Juncker blandt både medlemslande og Europa-Parlamentet. Juncker levede nemlig op til de mere traditionelle kriterier i Det Europæiske Råd om at være en velkendt figur i europæisk politik med regeringserfaring.

2019: Ursula von der Leyen

Valget i 2019 var derimod et klart nederlag for spidskandidatprocessen. Det Europæiske Råd afviste at nominere spidskandidaten for den største gruppe i Europa-Parlamentet, Manfred Weber. I stedet valgte det at nominere Ursula von der Leyen uden om spidskandidatsystemet. Det blev opfattet som et demokratisk tilbageslag i Europa-Parlamentet, som stemte von der Leyen ind som formand med kun 383 stemmer¹² – blot 9 flere end det påkrævede antal stemmer.

Med sin beslutning om at afvise spidskandidaten for Europa-Parlamentets største gruppe i 2019, har Det Europæiske Råd gjort det klart, at det ikke ser sig forpligtet til at følge spidskandidatsprocessen

2024: Et skæbneår for spidskandidatsystemet

Efter Europa-Parlamentets to forsøg på at anvende spidskandidatsystemet, står det klart, at der er uenighed om, hvorvidt processen bør følges i praksis. Europa-Parlamentet ønsker derfor en bindende aftale med Det Europæiske Råd om et spidskandidatsystem inden valget i år.¹³

Nederlaget til processen i 2019 efterlader tvivl om, hvorvidt det overhovedet er muligt at genoplive den. Især da flere af EU's regeringsleder har gjort det klart, at de heller ikke føler sig forpligtede til at følge spidskandidatprocessen i år. Alligevel har de fleste grupper i Europa-Parlamentet indstillet en spidskandidat.

I 2019 måtte von der Leyen love Europa-Parlamentet at forbedre spidskandidatprocessen for at blive godkendt som kommissionsformand. Det er dog ikke lykkedes at skabe klarhed om, hvordan det skal se ud. Diskussionen om

¹¹ [Sørensen, D. Brasso "En magtkamp sig i EU: Hvem skal udpege den næste kommissionsformand?" Tænk tanken Europa](#)

¹² [Parliament elects Ursula von der Leyen as first female Commission President | News | European Parliament \(europa.eu\)](#)

¹³ [Parlamentet foreslår regler om et spidskandidatsystem forud for EU-valget | Nyheder | Europa-Parlamentet](#)



spidskandidatprocessen er desuden blevet kompliceret af en række relaterede diskussioner, bl.a. om, hvorvidt der skal indføres transnationale lister til valget til Europa-Parlamentet (det vil sige, at der kan opstilles kandidater på fælleseuropæiske lister, som alle i Unionen kan stemme på.)

Von der Leyen stiller igen op til posten som kommissionsformand i 2024. Modsat 2019 er hun denne gang valgt som reel spidskandidat for den samlede EPP-gruppe. Hun er dog ikke opstillet som kandidat til Europa-Parlamentet.

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.