

EU's forfatningskrise i perspektiv

Thomas Pedersen, lektor, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet

1. Indledning

På tærsklen til Europas historiske heling synes europæerne i færd med at miste pusten. Man halter i mål i den forstand, at den institutionelle tilpasning, som skulle ledsage østudvidelsen, ikke er på plads. Den aktuelle tilstand – nogle vil sige krise – i EU's traktatforhandlinger er samtidig en oplagt anledning til at standse op og stille nogle grundlæggende spørgsmål vedrørende unionens integrationstempo; udviklingsretning og begrænsninger. Mens det ville være ufrugtbart at forsøge sig med specifikke prognoser over udfaldet af de forsøg, som i disse måneder gøres på at redde forfatningstraktaten, kan det være nyttigt med afsæt i forskellige teorier at fremlægge et skøn over rækkevidden af EU's problemer. Desuden kan historiske analogier forsigtigt anvendt bidrage til at kaste lys over den problematik, EU står over for. Artiklen starter med en vurdering af udkastet til forfatningstraktat, hvorefter forhandlings-sammenbruddet og østudvidelsens effekter analyseres ud fra forskellige teoretiske og historiske synsvinkler.

2. En føderal forfatningstraktat

Amsterdam-traktaten lagde vægten på en udvidelse af integrationen til bløde, socialdemokratisk prægede områder såsom beskæftigelse. Nice-traktaten berørte følsomme magt- og kompetence-spørgsmål men meget naturligt – eftersom traktaten alene var foreberedt af diplomater – indeholdt den desuden

en lang række andre bestemmelser. Med udkastet til forfatningstraktat blev der imidlertid fremlagt en tekst, som både var langt mere internt koherent og mere føderalt præget end de foregående. Det mærkedes, at et bredere spektrum af aktører, herunder europaparlamentarikere og nationale parlamentarikere, havde haft indflydelse på den deliberative proces i konventregi. Ser man på forfatningsudkastets hovedpunkter, slår det én, at der er tale om punkter, som genfindes i klassiske føderationsprojekter: (i) en opregning af fælles værdier (ii) skabelse af en fælles handleevne udadtil – in casu den fælles udenrigsminister og præsidenten for det Europæiske Råd (iii) en klar kompetencefordeling mellem regeringsniveauer – i forfatningstraktaten sker det i form af en slags kompetencekatalog og (iv) en fastlæggelse af magtfordelingen mellem delstaterne – i forfatningstraktaten gennem forslaget om et dobbelt flertal. Bemærk at der hermed lægges op til etablering af et »dobbelt to-kammersystem« i EU i den forstand, at der til opdelingen imellem Europaparlament og Ministerråd, som repræsenterer hhv. befolkningslogik og nationalstatslogik, føjes en magtfordeling mellem befolkningsrige og befolkningslave medlemsstater indenfor Ministerrådet. Hvad angår integrationens bredde synes man at have nået et mætningspunkt, om end det ikke kan udelukkes, at de central- og østeuropæiske lande, når de først er indtrådt i unionen, vil forsøge at føje nye policy-områder til

det eksisterende samarbejde. Erfaringen viser, at nye medlemmer på denne måde ofte får lov til at sætte deres præg på unionen – hvilket også set fra den samlede unions synspunkt er hensigtsmæssigt, da det gør det nemmere for den pågældende medlemsstat at sælge medlemskabet til sin befolkning. Der er dog også *sui generis* træk i EU's føderale forfatningsdokument: F.eks. bestemmelserne om forstærket eller struktureret samarbejde, som gør det muligt for en mindre gruppe af medlemslande at danne en slags kernestruktur inden for unionen.

Djævelen ligger som bekendt gemt i detaljen. Det er således karakteristisk for forfatningsudkastet, at det efterlader en række løse ender; der fastlægges nogle generelle bestemmelser, som mangler at blive omsat i praksis. Usikkerheden forstærkes af, at vi ved meget lidt om, hvordan de mange nye medlemslande vil opføre sig i den daglige, politiske proces. Vil de presset af en forventningsfuld befolkning forfægte en slags nythatcheristisk juste retour politik og i den forbindelse skabe sub-regionale koalitioner af mere varig karakter. Vil de – måske med undtagelse af de større nationer som Polen – holde en lav profil de første år og satse på at opnå en slags klientstatus i forhold til et eller flere af de to-neangivende, gamle medlemslande? Eller vil vi opleve de nye medlemmer udvise en selvbevidst adfærd, måske til dels som kompensation for de foregående års tilpasningspolitik i forhold til EU? Det er klart, at dette spørgsmål må besvares, førend man kan danne sig et mere præcist billede af, hvad en vedtagelse af forfatningstraktaten vil betyde. Især er det vigtigt for en vurdering af, hvordan en dobbelt flertalsprocedure vil komme til at virke. Man kan meget vel tænke sig, at det i praksis vil blive relativt nemt at passere »statstærsklen«, dels fordi adskillige stater efter udvidelsen er mini- eller mikrostater; dels fordi der som sagt kan vise sig en tendens til, at mange nye medlemmer vil holde lav profil de første år. Hertil kommer endelig

hele den uformelle, specielt økonomiske magtdimension, som naturligvis vil indvirke på den måde, beslutninger træffes på.

Alt i alt, må forfatningstraktaten karakteriseres som et stort spring fremad i retning af en decentral forbundsstat af særlig art. Det særlige ved den føderale struktur, der aftegner sig i udkastet, er først og fremmest den særlige stilling, som indrømmes de største medlemsstater, ikke kun som følge af det dobbelte flertal men også på grund af bestemmelsen om struktureret samarbejde og oprettelsen af en post som præsident for det Europæiske Råd. Historisk betragtet, er der intet overraskende i dette: Modsat f.eks. Frankrig havde New York anno 1787 ikke en gloriøs, imperial fortid. Politisk, er spørgsmålet snarere, om og i givet fald hvordan man kan finde en passende balance mellem på den ene side de europæiske stormagters behov for at markere, at deres nationers profil ikke udviskes, og at de spiller en central rolle i unionens virke, måske især i forhold til omverdenen. På den anden side, de mindre og små staters behov for garantier, der sikrer, at de ikke mister det minimum af indflydelse, der skal til for at de kan retfærdiggøre medlemskabet over for deres befolkninger. Problemet er vel at mærke ikke statisk. Eksempler som Schweiz viser, hvordan der over tid kan skabes en høj grad af tillid mellem delstater, som er kulturelt meget forskellige. Samtidig lades de enkelte nationale samfund naturligvis ikke uberørt af de omstruktureringer, som vedtages i EU-regi – f.eks. det indre marked med den homogenisering, som det trækker med sig også på quasi-kulturelle områder. Eller Møntunionen i det omfang den placerer en række lande i en art økonomisk skæbnefællesskab i forhold til omverdenen. Hverken interesser eller identitet er statiske størrelser, og selv inden for en grundlæggende kulturel forståelse af nationen og nationslignende fællesskaber, hvor essensen i den fælles identitet forstås som en fælles offentlig kultur, kan der efterlades

plads for deliberation, evolution og fornyelse.¹

3. Taktisk intermezzo?

Det første spørgsmål, der melder sig i for søget på at analysere sammenbruddet i EU's forhandlinger om forfatningstraktaten, er naturligvis problemets omfang. Har vi at gøre med et taktisk intermezzo betinget af opgavens art – evt. kortsigtede eller konjunkturrelle faktorer? Eller har vi at gøre med et problem, som ryster selve unionens sokkel? Det er velkendt i EU-politikken, at sager undertiden bringes frem til beslutning for hurtigt, dvs. før sagerne er modne, eller at beslutninger, som kunne have været besluttet, ikke besluttet, fordi det »forkerte« medlemsland har formandskabet. Undertiden sylter et formandsland bevidst en sag; eller det gør måske simpelthen sit arbejde dårligt, og i sjældne tilfælde bryder forhandlinger sammen, fordi de øvrige medlemslande ikke kan unde det land, som har formandskabet, den sejr, som det er at bringe vanskelige forhandlinger i hus. I tilfældet forfatningstraktaten, er der ingen tvivl om, at forholdet mellem det italienske formandskab og en række andre medlemslande var betændt op til Bruxelles-topmødet i december 2003. Uanset den officielle forsoning mellem den tyske og den italienske regering har Schröder næppe været indstillet på at anstrenge sig ud over det sædvanlige for at hjælpe Berlusconi i mål. Berlusconis malplacerede kommentarer til Millers helikopter-ulykke, tyder heller ikke på, at det italiensk-polske forhold er særligt harmonisk. En anden tolkning, som ikke udelukker den første, er at visse regeringer har ønsket at udsætte forhandlingerne med henblik på at kunne kæde forfatningsforhandlingerne sammen med de vigtige forhandlinger om bl.a. budgettet, landbrugspolitikken og optagelsen af Tyrkiet, som venter senere i dette årti. Polen forsøger muligvis at kæde forfatningstraktaten sammen med budget- og landbrugsforhandlingerne, men hvis det er hensigten, ser det ud til, at taktikken giver bagslag jf. det

oprør, som efter forhandlingssammenbruddet er brudt ud blandt nettobetalerlandene. Snarere end at bøje af ser man Polens modparter forhøje indsatsen. En sådan eskalation og linkage-ekspansion kan være farlig.

4. Øget risiko for fejkalkulationer.

Normalt er det fremmende for mulighederne for at nå til enighed i EU, at samarbejdet er så bredspektret, som det er. Det giver mulighed for at forhandle store pakkedløsninger, hvor alle bliver tilgodeset.² Men linkage-tætheden kan blive så stor, at det hele falder på gulvet. Især forekommer det risikabelt at sammenkæde flere forskellige, højpoltiske spørgsmål. Det karakteristiske ved højpoltiske sager er jo, at det her er svært at beregne fordele og ulemper for de enkelte aktører. Sagerne sætter følelserne i kog. Dermed forøges risikoen for fejkalkulationer. Som Robert Putnam har vist, handler internationale forhandlinger i høj grad om at anlægge skøn over modpartens »win-set«, dvs. de aftaler, som modparten/erne kan gå med til.³ Putnams model er imidlertid meget kompleks, og de faktorer, som han viser indvirker på en regerings win-set, er ikke rangordnet. Groft sagt er især tre faktorer væsentlige: (i) kan den pågældende stat undvære en aftale (her kommer interdependensen ind i billedet) (ii) hvor stærkt står den politiske leder i vælgerbefolkningen (iii) hvad mener lederen selv? Mens de to første rammevilkår er rimeligt lette at sætte på formel, er det tredje spørgsmål anderledes vanskeligt at besvare. Et svar forudsætter kendskab til den pågældende statsleders holdninger, temperament og baggrund. Her melder problemerne sig for EU. Hidtil har EU langt hen ad vejen fungeret som en klub-lignende struktur. Store udvidelser i medlemskredsen gør det imidlertid vanskeligere at bedømme win-settene i de enkelte medlemslande. Problemet er særligt akut i stater, hvor både det politiske system og den politiske kultur er centralistisk, hvorved den politiske leder får et betydeligt råderum. Polens politiske system er ikke udpræget cen-

tralistisk. Derimod er den politiske kultur præget af en tradition for samling omkring nationens leder i konfrontationer med omverdenen. Man kan måske sige, at Polens politiske kultur forståeligt nok er præget af et vist belejringssyndrom, og Millers veto i forhandlingerne om EU's forfatningstraktat har i en vis forstand anbragt Polen i en rolle, den kender udmærket, og som den i og for sig trives i. Samtidig står Spanien og Polen særdeles stærkt i forhandlingerne, fordi de to stater kan undvære en aftale. De fordele, de to lande opnår ved at blive inden for Nice-traktatens rammer, er så evidente og væsentlige, at deres modstand mod forfatningstraktaten er fuldt forståelig. Det polsk-spanske intermezzo viser samtidig på interessant vis, hvordan en del- og hersk-taktik, som den Frankrig og Tyskland praktiserede i Nice, kan give bagslag i et forhandlingsmiljø som EU, hvor forhandlingsspillene er iterative. Mere generelt kan man sige, at østudvidelsen har skabt et mere komplekst forhandlingsmiljø, hvilket taler for, at forhandlingsfrekvensen i EU nedsættes af hensyn til systemets stabilitet. Aktuelt står man imidlertid med en vifte af bundne opgaver i hånden.

5. Fortidens skygge

I et beslutningssystem som EU, hvor meget i realiteten afgøres som soft law på topmøderne, bliver koalitionspolitik i sagens natur ganske vigtig. Forhandlingerne om forfatningstraktaten var således stærkt påvirkede af konfrontationen mellem USA og en række EU-lande i Iraq-spørgsmålet. Sagen havde både positive og negative effekter på EU's beslutningsevne. På den positive konto kan anføres, at det fransk-tyske sammenhold var særdeles solidt i efteråret 2002, hvilket bl.a. udmøntede sig i en uformel aftale om EU's budget, som banede vejen for slutaftalen om østudvidelsen i december 2002. På den negative konto står imidlertid, at Iraq-sagen splittede Europa i to lejre og i hvert fald set med franske øjne demonstrerede problemerne ved beslutninger i en stor-union. Det var i forbin-

delse med EU's drøftelser om Iraq, at præsident Chirac udtalte de famøse ord, at „østeuropæerne (og vist især Polen) havde forspildt en lejlighed til at tie«; ord som bestemt også huskes i Warszawa. Fortiden kastede derfor naturligt en skygge over forfatningsforhandlingerne. Frankrig ville godt sende et signal til polakkerne o.a. om, at det udvidede EU får svært ved at fungere effektivt, medmindre der etableres en stærkere ledelse – det være sig formelt og/eller uformelt.

Heller ikke briterne var uden skyld. Polen og Spanien troede længe de havde briternes stiltiende støtte til en hård forhandlingsposition, som kun kunne bremse føderalisterne, men Blair og Storbritannien var splittet: På den ene side havde Blair forståelse for det polsk-spanske synspunkt og var interesseret i en udsættelse, da han derved slap for en betændt indenrigspolitisk debat om, hvorvidt der skulle afholdes folkeafstemning om forfatningstraktaten. På den anden side kunne Blair leve med alternativet til en aftale, dvs. Nice-traktaten. På den anden side ønsker UK ikke at lade sig isolere i forhold til det dynamiske fransk-tyske samarbejde, som i de senere år er blevet yderligere institutionaliseret bl.a. med udstationering af embedsmænd fra partnerlandet i alle ministerier, ligesom man et stykke ad vejen deler fransk-mændenes bekymring ved udsigten til at blive løbet over ende af koalitioner af små og mellemstore stater⁴. At the end of the day synes det sidstnævnte hensyn at have vejret tungest. Blair prioriterer uformelt stormagts-samarbejde inden for EU (evt. et direktorat) over en alliance med f.eks. Polen jf. også de planlagte formøder mellem de tre store forud for de kommende forfatningstraktatforhandlinger. Sideløbende med forfatningsforhandlingerne var de tre største EU-lande således involveret i forhandlinger om et tættere svarssamarbejde. Ser man hen over hele perioden 1990 til 2002 kan man sige, at et

mønster af fransk-tysk rivalisering og polarisering mellem Frankrig-Tyskland på den ene side og Storbritannien på den anden er blevet afløst af et center-periferi mønster med de tre store lande som kernen i et stærkt udvidet EU. For så vidt er det logisk og enkelt: Frankrig og Tyskland kunne tilsammen styre det lille EU i de store spørgsmål, men for at kunne fortsætte med at gøre det i det store EU, har de brug for Storbritannien. Samtidig har briterne på det seneste fået mere at handle med i forhold til specielt Tyskland. Blair-regeringen har dygtigt opbygget tætte, uformelle bånd til Spanien og Østeuropa. Det betyder set fra Berlin, at et tættere samarbejde med Storbritannien kan bruges til at reparere på Tysklands noget ramponerede image i Østeuropa. I et større perspektiv betyder dette muligvis i anden omgang, at Tyskland føler sig i stand til at udvise større fleksibilitet i forhold til f.eks. Polen.

Historien om europæisk integration er i høj grad historien om dygtig timing. Gradualisme og evne til at fastholde et mål over lang tid⁵. Set i det lys er sammenbruddet i EU's forfatningsforhandlinger måske mere udsættelse end sammenbrud. Man kan drage en forsigtig parallel til USA 1787, hvor Rhode Island længe blokerede for vedtagelsen af unionsforfatningen og først gav sig, da de store delstater gik med til at oprette et senat. Måske har man for travlt i EU, som Larry Siedentop advarede om for et par år siden⁶. I 2003 var de støttestrukturer endnu ikke på plads, som behøves for at bære det store projekt igennem. Og i bagklogskabens lys havde Giscard D'Estaing nok været lidt for dygtig til at sætte sin vilje igennem i konventet. Det er i hvert fald evident, at hans diplomatiske evner ikke står mål med hans intellektuelle brillans, som bl.a. Helmut Schmidt har beskrevet i sine erindringer.⁷

6. Systemkrise

Bagved disse taktiske forstyrrelser lurer imidlertid nogle mere fundamentale proble-

mer, som bl.a. har at gøre med magtbalancen mellem store og små medlemslande i EU. Det er vigtigt at huske, at Polen og Spanien ikke står alene med deres skepsis over for beslutningsmetoden dobbelt flertal. I perioden frem til topmødet om forfatningstraktaten i 2003 havde de små og mindre medlemslande afholdt i hvert fald ét »fraktionsmøde«. Forhandlingssammenbruddet var samtidig kulminationen på en længerevarende tendens til, at de store lande forsøger at etablere en uformel ledelsesstruktur i unionen. Man kan anskue problemet ud fra to synsvinkler: Ud fra en funktionel betragtning kan det forekomme hensigtsmæssigt at tilføre den udvidede union større handlekraft. Ud fra en magtpolitisk synsvinkel er der tale om, at politiske ledere i de store medlemslande i en vis forstand forsøger at gå Bismarck i bedene og etablere en magtstruktur kendetegnet ved double-hatting: Det vil sige en struktur, hvor f.eks. Frankrigs præsident samtidig i praksis agerer præsident for EU – evt. i samarbejde med de to andre EU-stormagter.⁸

Umiddelbart efter forhandlingssammenbruddet truede Chirac med, at det kunne komme på tale at etablere et Europa i flere hastigheder. Truslen om et kerneuropa forekommer dog i vid udstrækning at være bluff – i hvert fald så længe EU ikke er totalt handlingslammet. Ikke kun fordi de juridiske problemer, som knytter sig til etableringen af et Europa i flere hastigheder, er formidable; også fordi specielt Tyskland frygter, at en sådan opsplitting af unionen skal føre til unionens sammenbrud. Tyskland har store interesser i at bevare Central- og Østeuropa inden for EU. Som det land, der har de største økonomiske interesser i Central- og Østeuropa, har Tyskland fra starten set EF/EU som et middel til at skabe forudsigelighed og stabilitet og forhindre exit. EU udgør en langt mere stabil og effektiv retsorden for en økonomi med store extra-territoriale interesser end f.eks. et NAFTA-lignende regime. Og siden Tysklands og Frankrigs brud på ØMU-ens stabili-

tetspagt har de to lande i den grad mistet troværdighed i resten af unionen, at en varig svækkelse af EU, måske i første omgang i form af dannelse af en række sub-regioner inden for EU, meget vel kunne blive resultatet af skabelsen af et Kerneuropa. I en situation hvor Tyskland har mistet good-will i Østeuropa, og UK har vundet betydelig støtte i Østeuropa til sin pro-amerikanske udenrigspolitik, har Tyskland alt at tabe ved at gå med i et Kerneuropa, som signalerer øget distance til Østeuropa. Generelt kan man sige, at hvor den fransk-tyske akse tidligere på mange måder spillede en integrativ rolle i EU, spiller den i dag en overvejende disintegrativ rolle.

Et af de store ubesvarede spørgsmål er, hvorfor Frankrig ikke blokerede for østudvidelsen. Frankrig var fra starten skeptisk over for projektet. Mitterrand forsøgte med sit forslag om en europæisk konføderation at forhindre en egentlig udvidelse af EU mod Øst, og i de første europaaftaler stod der intet om, at central- og østeuropæerne havde krav på et medlemskab af unionen. Først med københavnererklæringen fra 1993 lykkedes det en ihærdig koalition af briter, tyskere og skandinaver med støtte fra Italien at indføre et utvetydigt løfte om medlemskab i EU's topmødeerklæring. Fra midten af 1990-erne synes Frankrig at have konkluderet, at man i stedet for at bremse udvidelsen måtte forsøge at få det bedste ud af den. Man har således lagt vægt på, at østudvidelsen vil styrke Europa som handelspolitisk magtfaktor, ligesom østeuropæernes traditionelle optagethed af sikkerhedsspørgsmål blev vurderet som en faktor, der kunne bruges til at realisere franske planer om et fælleseuropæisk forsvar. På det sidstnævnte punkt har man dog taget fejl, idet østeuropæerne sluttede op bag Storbritannien og USA i Irak-krisen. Men den atlanticisme, som i første omgang vakte irritation i Paris, kan hævdes på et dybere plan at afspejle en optagethed af det kulturelle, som i anden omgang udmærket kan harmonere med det fran-

ske ønske om at hævde og forsvare den europæiske – og i bund og grund også vestlige – civilisation.

Samtidig har Frankrig dygtigt kædet østudvidelsen sammen med institutionelle reformer – først i form af Nice-traktaten, dernæst i form af konventets udkast til en forfatnings-traktat – i håb om derigennem at sikre Frankrig bevarer en stor indflydelse i EU efter østudvidelsen. Nok så afgørende har som nævnt været de uformelle tilpasninger i form af dannelsen af bilaterale og trilaterale strukturer. Endelig venter Frankrig sig visse politiske fordele af udvidelsen med Rumænien – medlem af la francophonie – og Bulgarien.

Hvad angår Tyskland har man længe stået for en linje, hvor udvidelsen blev balanceret af uddybning af integrationen. Set fra Berlin er sammenbruddet i forfatningsforhandlingerne derfor særligt problematisk: Forfatningen med dens dobbelte flertal og styrkelse af det Europæiske Råds ledelse er nemlig en væsentlig del af betalingen for accepten af østudvidelsen med den udvanding af den integrationen, den risikerer med medføre. Der er med andre ord nogen, der føler sig lidt snydt – eller overlistet.

7. En fælles europæisk identitet?

Det er værd at påpege, at den optagethed af værdier og identitet, som præger udkastet til en forfatningstraktat, på det diskursive plan i vid udstrækning kan føres tilbage til den interesse for Europa, som central- og østeuropæiske intellektuelle var med til at vække til live fra midten af 1980-erne. Central- og Østeuropa tvang et søvnigt Vesteuropa til at besinde sig på sin kulturarv. Man havde i Vesteuropa vænnet sig til at tage det europæiske for givet, og pludselig blev man – som mapedyret, der pludselig oplever, at hans påklædning er blevet mode – modtaget med begejstring, når man fremsagde det, der lød som fraser. Fraserne fik nyt liv, men hvor det

symbolpolitiske vakte stor genklang i Central- Øst og Sydeuropa, blev der samtidig ført en mere interesseorienteret europapolitik i medlemslande som Frankrig og Tyskland, hvor europadiskursen snart mere var legitimerende end konstitutiv.

Traditionelt har man talt om, at der i Europa eksisterer to nationsopfattelser: En vestlig med vægt på det politiske i nationen og en østlig med vægt på det kulturelle, ofte etnisk.⁹ Der er dog vigtige nuancer i det billede: Officielt og at dømme efter den måde, landet fremstilles i mange lærebøger, er Frankrig en politisk nation. I praksis har man dog lagt stor vægt på bl.a. sproglig assimilation og kollektive erindringer. Storbritannien forekommer at være en hybrid-nation: Kulturel i sin fokus uden at være etnisk. Vægten har været lagt på den britiske livsform herunder bestemte symbolladede institutioner. Hvad angår det moderne Tyskland er det jf. Habermas o.a. i stigende grad påvirket af politisk nationstænkning med vægt på rettighedsaspektet. Undersøgelser viser, at civilsamfundet generelt er relativt svagt i det nye Central- og Østeuropa; det er det dog også i dele af Vesteuropa, mest udpræget i Spanien.¹⁰ Pointen er, at EU's demokratiske kultur vil blive påvirket af østudvidelsen. En forsigtig forudsigelse er, at den dansk-skandinaviske demokratimodel med betoning af folkelig deltagelse, vil blive trængt (yderligere) i defensiven jf. også de nyroyalistiske tendenser i dele af Østeuropa.¹¹ Fuchs og Klingemanns analyse viser desuden, at der er problemer med lovligheden og afstandtagen fra vold på Balkan og i landene øst for Polen m.v. Derimod lever kulturnationen i bedste velgående i Central- og Østeuropa, og man aner en gryende modsætning mellem to måder at tale politik på inden for det nye kommunikationsfællesskab, som »EU-nationen« udgør.¹² Nationen er i høj grad – og meget forståeligt – noget levende og emotionelt i Central- og Østeuropa, hvor den i Vesteuropa i højere grad er blevet et rationelt interesse-

og værdifællesskab. Denne kulturkløft skal ses i sammenhæng med de føderalt prægede beslutningsprocedurer, som forfatningstraktaten foreslår. Som J. Weiler påpeger vil borgere kun lade sig nedstemme af borgere, med hvem de føler en samhørighed.¹³ Der skal med andre ord være et demos, et politisk folk, for at flertalsdemokratiet fungerer også i de mere følsomme sager. Som nævnt kan kun tiden vise, hvor stor legitimitet, flertalsafgørelser vil nyde i det udvidede EU.

Om de nye medlemslandes repræsentanter i EU-organerne allerede nu i nogen meningsfuld grad er indsocialiserede i EU's arbejds metode, og om de – givet deres antal – overhovedet lader sig indsocialisere, er et stort spørgsmål. Ganske vist skal man ikke undervurdere den socialiserende effekt af den lange tilpasningsperiode til medlemskabet. Men man kan ikke udelukke, at de nye medlemmer vil virke ved eksemplets magt – men vel at mærke i retning af omformning af unionen i retning af et mere koalitionspræget fællesskab og måske et elitekartel i Lijpharts forstand. En assimilation lader sig næppe gennemføre blot med henvisning til, at en af Europas første unionsplaner blev fremlagt af en bøhmisk konge, kong Podiebrad i 1464.¹⁴

8. Afslutning

Som påpeget rejser den aktuelle forfatningskrise i EU en række mere grundlæggende spørgsmål vedrørende unionens udviklingsretning og begrænsninger. I betragtning af hvor vidtgående ændringer, der er foreslået, er det ikke overraskende, at projektet er løbet ind i vanskeligheder. Det som nu er problemet set med forfatningstilhængernes øjne, er at man risikerer en ny fiasko, hvis kriseløsningsindsatsen forceres. Faldgruberne befinder sig ikke kun på lederniveau. Man er også nødsaget til at tage højde for de mange folkeafstemninger, der planlægges afholdt om forfatningstraktaten; en omstændighed, der muligvis har medvirket til at sætte skub i de tyske drøftelser om kompromismodeller i

form af modifikationer af det dobbelte flertal. Det skal dog samtidig erindres, at man allerede er enige om ganske meget, at man har sendt et signal til omverdenen om, at Europa skal styrkes, og at the sunk costs i Pierson's forstand derfor er betydelige, ikke kun målt i tid men også målt i politisk prestige.¹⁵

En af de mere interessante reformer, som kunne overvejes, er etablering af et senat, som det kendes fra USA, evt. kombineret med en ændring af beslutningsreglerne. Som EU ser ud i dag, mangler unionen et egentligt senat, hvad enten man tænker sig, at det skal have beføjelser over en bred kam, eller man ønsker at afgrænse dets kompetence til særligt følsomme områder.

Det er værd at bemærke, at kriser ofte i EU's historie har haft overraskende, undertiden også utilsigtede konsekvenser: Kriser skærper aktørernes opmærksomhed og eksponerer svagheder i de aktører eller strukturer, som er til debat. For de mere deliriske naturer kan et kig ned i afgrunden ligefrem være sundt. Den aktuelle krise demonstrerer utvivlsomt set med manges øjne behovet for en stærk ledelse inden for rammerne af det Europæiske Råd. Om visse aktører, måske især Frankrig, som har mindre at tabe ved status quo end Tyskland, bevidst forsøger at dramatisere situationen med henblik på at bane vejen for accept af en stærkere ledelse under de stores landes auspicer, er uklart men ikke umuligt.

Unionens udvikling vil i nogen udstrækning afhænge af forholdet til ydre magter: USA, Rusland, Kina, Tyrkiet. Om en af de fire magter vil udvikle sig til EU's betydningsfulde Anden, dvs. den ydre modpol, som får europæerne til at opdage deres ligheder og dermed overskride den integrationsbarriere, de for øjeblikket er standset ved, er uvist, men muligheden foreligger.¹⁶ Interessen samler sig især om de to sidstnævnte magter, idet der i Europa fornemmes en voksende erkendelse

af, at Vesten, herunder Rusland, «will hang together or hang separately» med Huntingtons ord.¹⁷ Det skal ikke overses, at EU efter østudvidelsen rent økonomisk vil være en ganske indadvendt aktør. Det vil sige man vil ikke i samme grad som tidligere være tvunget til at indtage en imødekommende holdning over for omverdenen. Mere vil afhænge af fremsynethed og ideologisk betinget velvilje.

Noter

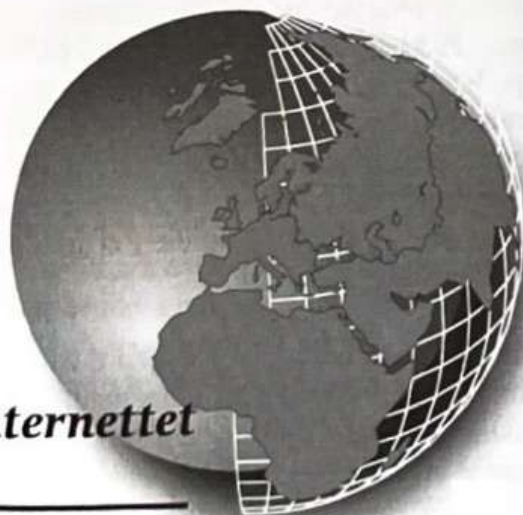
- 1 Se f.eks. David Miller, *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press, 1999 (1975). Miller placerer sig som en moderne kulturationsteoretiker, men påpeger samtidig svaghederne ved en ren forfatningsbaseret patriotisme, den være sig national eller supra-national.
- 2 For en god diskussion af forskellige forhandlingsmekanismer og forhandlingslogikker i EU-politikken se Lykke Friis, *When Europe negotiates*. Copenhagen: Institute of Political Science, 1997.
- 3 Robert D. Putnam, »Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games«. *International Organization*, Vol. 42, Summer 1988.
- 4 Se Thomas Pedersen, »Keynote article: Recent trends in the Franco-German relationship«. *Journal of Common Market Studies*; Vol. 41, annual review, 2003.
- 5 Se Thomas Pedersen, *Germany, France and the integration of Europe*. London: Continuum, 1998.
- 6 Se Larry Siedentop, *Democracy in Europe*. London: Allen Lane/ The Penguin Press, 2000.
- 7 Se Helmut Schmidt, »Die Deutschen und ihre Nachbarn«. Siedler Verlag, 1990.
- 8 I det tyske kejserrige af 1871, der var opbygget som en forbundsstat af særlig art, var den preussiske konge samtidig kejser af Tyskland. Med andre ord var forbundsstaten asymmetrisk i sin opbygning.
- 9 Se Anthony Smith, »National Identity and the idea of European unity«. *International Affairs*; Vol. 68/1.
- 10 Se Dieter Fuchs og Hans-Dieter Klingemann, »Eastward enlargement of the European Union

and the identity of Europe». West European Politics, Vol. 25/2. April 2002.

- 11 Se også Thomas Pedersen (red.), Europa for Folket? EU og det danske demokrati. Aarhus Universitetsforlag, 2002.
- 12 Man kan hævde, at nationen i en globaliseret verden i stigende grad antager karakter af et plastisk kommunikationsfællesskab, hvor den fælles, kulturelle kerne bliver mindre.
- 13 Se Joseph H.H. Weiler, The Constitution of Europe. Cambridge University, 1999.
- 14 For en oversigt over den europæiske ides historie, se Van Dussen & Wilson, The History of the idea of Europe. London: Routledge, 1993.
- 15 Se Paul Pierson, »The Path to European integration: A historical institutionalist Perspective«. Comparative Political Studies; Vol. 29/2. 1996.
- 16 Jf. Anna Triandafyllidou, »National Identity and the Other«. Ethnic and Racial Studies, Vol. 21, no. 4. 1998.
- 17 Samuel Huntington, The Clash of Civilization and the remaking of world order. New York: Simon & Schuster, 1996, p. 321.

**Oko
no
mi
&
Poli
tik**

*Se tidsskriftets
hjemmeside på Internettet*



<http://www.djoef.dk/forlag/oekpol/>
