

# Europæisk udenrigspolitik forfatning

## - forfatningens udenrigspolitik

Knud Erik Jørgensen, Jean Monnet professor, ph.d.,  
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

### 1. Introduktion

I en periode hvor europæisk politik har ladet sig lokke i forfatningsfælden, fremstår Den Europæiske Unions udenrigspolitik i offentligheden som en ruin. Specielt den politiske udvikling omkring krigen mod Irak demonstrerede, at dele af den fælles politik var og er i en elendig forfatning (*Jyllands Posten*, 16. februar 2003; *The Independent* 10. marts 2003). Det synes som om medlemsstaterne befinder sig i et konstant dilemma, hvor de det ene øjeblik vil den fælles udenrigspolitik, hvorfor de tager beslutning om stadig mere forpligtende bestemmelser - for det næste øjeblik så alligevel at vælge fælles handling fra. Desuden synes specielt de større medlemsstater at have en tendens til at opfatte udvalgte udenrigspolitiske områder, som værende for vigtige til at blive håndteret inden for rammerne af den fælles udenrigspolitik.<sup>1</sup> Endelig bidrager den uafklarede forfatningsmæssige situation til den generelle usikkerhed vedrørende europæisk udenrigspolitikens kvaliteter.

I et samlet perspektiv tegner der sig dog langt fra et entydigt negativt billede af udenrigspolitikken forfatning. På vegne af medlemsstaterne forhandler EU således global handelspolitik inden for rammerne af WTO, ligesom

EU i 2003 for første gang nogen sinde tog ansvar for fredsbevarende militære operationer. Udvidelsesprocessen kan med rette opfattes som et projekt af verdenspolitisk strategisk betydning, idet Europa fremover vil kunne fungere på grundlag af den fælles platform som *acquis* et repræsenterer. Den arketype på international politik, som Europa gennem århundreder har repræsenteret, synes at være blevet afløst af sin antitese. Endelig har EU og medlemsstaternes bistandspolitik en samlet volumen, der ganske enkelt gør den til verdens største udbyder af bistand.

Det overordnede formål med artiklen er at bidrage til et mere indgående kendskab til EUs omfattende og mangeartede internationale aktiviteter. I det følgende vil spørgsmålet om udenrigspolitikken forfatning blive drøftet med udgangspunkt i tre forskellige perspektiver. I den første sektion argumenterer jeg for en bred opfattelse af EU's udenrigspolitik, dvs. en opfattelse der lægger mere vægt på det brede spektrum af udenrigspolitiske aktiviteter end på rent institutionelle skillelinjer. Som det kunne forventes har den brede opfattelse sine egne indbyggede problemer og disse skitseres. I den anden sektion diskuterer jeg EUs kvaliteter som global leder, med særlig henblik på at beskrive de sto-



re forskelle der eksisterer imellem de enkelte udenrigspolitiske sagområder. Endelig diskuterer jeg i den tredje sektion forholdet mellem forfatning og udenrigspolitik, idet jeg kritiserer mekaniske slutninger fra forfatningsretslige bestemmelser til udenrigspolitisk praksis. Samtidig må det imidlertid indrømmes, at institutionelt design ikke er uden betydning for det politiske styringssystem der står for formuleringen af EUs udenrigspolitik. Med udgangspunkt i disse to yderpositioner er det overordnede argument, at en nøgtern analyse må baseres på en afstemt balance mellem de nævnte positioner.

## 2. EUs udenrigspolitik: en bred vifte af politiske sagområder

I såvel faglitteraturen som mediedækningen eksisterer der en udbredt tendens til at sætte lighedstegn mellem på den ene side EU's udenrigspolitik og på den anden side den mellemstatslige fælles udenrigspolitik (FUSP).<sup>2</sup> Umiddelbart kan denne tendens undre, idet staters udenrigspolitik traditionelt har omfattet både den klassiske diplomatiske dimension og områder som for eksempel bistandspolitik, handelspolitik, sikkerhedspolitik (inklusive forsvar) og såkaldt »værdi promotion« (Carlsnaes 2002). I tilfældet EU skyldes tendensen formentlig de markante institutionelle forskelle, der eksisterer imellem de respektive udenrigspolitiske sagområder og som indebærer at de enkelte områder styres ved hjælp af vidt forskellige former for »governance«. I fortsættelse heraf bliver vurderingerne af udenrigspolitikens generelle kvaliteter desværre ofte baseret på et udsnit af de samlede aktiviteter, hvilket naturligvis indebærer en alvorlig risiko for, at der generaliseres på et for snævert grundlag og til tider med fejlagtige konklusioner til følge. Det snævre perspektiv på FUSP vil følgelig blive erstattet af et bredt perspektiv, der fokuserer på en hel vifte af udenrigspolitiske sagområder. I det følgende redegøres for seks udvalgte områder. Den begrænsede plads tillader ikke en udtømmende analyse, men de udvalgte

områder repræsenterer nogle af EU's vigtigste udenrigspolitiske engagementer.

Handelspolitik har siden Rom-traktatens underskrivelse hørt til EUs politiske kerneområder. Dette burde ikke undre, idet EU fra begyndelsen har haft handelspolitik som en væsentlig del af sin eksistensberettigelse. Handelspolitik havde i begyndelsen et primært internt sigte, dvs. afskaffelsen af hindringer for intern samhandel mv., men selv dette interne sigte havde sine eksterne konsekvenser. Desuden varetog EU medlemslandenes interesser i diverse globale fora, hvor FN, GATT-processen og OECD var blandt de væsentligste. EU var således allerede i 1960'erne engageret i GATT's såkaldte Tokyo-runde (Grieco 1991), ligesom det ikke altid gnidningsløse forhold mellem Lomé-konventionen og de globale regler i GATT krævede en udviklet teknisk ekspertise i international handelspolitik (Ravenhill 1985; Goldstein 1993). Videreudviklingen af GATT regimet til verdenshandelsorganisationen, WTO, fandt sted med EUs aktive medvirken, ligesom EU efterfølgende er blevet en af stormagterne inden for WTO (Mortensen 2002). Det er ikke for ingenting at EU's kommissær for handel, Pascal Lamy, 10. marts 2004 i Oxford talte om emnet: »Er EU blevet en økonomisk supermagt?«

Bistandspolitik hører ligeledes til EUs kerneområder, om end sagområdet i tidens løb har gennemgået gennemgribende omkalfatringer. I realiteten begyndte sagområdet som det daværende EFs koloni-politik, hvorefter det i forbindelse med den generelle afkolonisering i 1960'erne blev til politikken vedrørende EFs relationer med de nye selvstændige stater i Den Tredje Verden. Lomé konventionen blev i dens skiftende udgaver det aftalemæssige grundlag for disse relationer, der demonstrerer, at EU så at sige altid har haft såvel interesser som ansvar med global rækkevidde. EU's budget for dette område er meget betragteligt og betragter man EU og medlems-



landene under et, ser man verdens største udbyder af bistand. At det ikke er et område uden betydning viser sig da også ved, at de europæiske bistandsorganisationer viser stor interesse for områdets fremtidige placering i EUs udenrigspolitiske organisation (*European Voice*, februar 2004). Det meget omfattende engagement i international bistand er imidlertid endnu ikke blevet vekslet til politisk indflydelse i de relevante internationale institutioner, som f.eks. Verdensbanken og FNs forskellige særorganisationer. EU's relationer med Den Tredje Verden omfatter imidlertid andet end direkte bistandspolitik. Således har EU gennem de seneste år indgået aftaler med »immigrations-producerende« lande som f. eks. Sri Lanka, med henblik på at introducere »immigrations-hæmmende« foranstaltninger (Lavenex and Ucarer, kommende 2004).

Udvidelsespolitikken er med rette blevet kaldt for EU's mest indflydelsesrige form for udenrigspolitik (Wallace 2003). Kombinationen af en stadig mere fordelagtig forhandlingsposition, præcise udenrigspolitiske instrumenter og en god portion tålmodighed har bevirket at de foreløbig fem udvidelsesrunder grundlæggende har transformeret EU's eksterne omgivelser og dermed det europæiske kontinent. Med Arnold Wolfers (1962) sondring mellem besiddelsesmål og omgivelsesmål for udenrigspolitikken kan man sige at EU altid har søgt at påvirke sine omgivelser, at disse omgivelser gradvist er blevet forskudt og at EU's muligheder for at øve indflydelse er øget betragteligt. På trods af fortsat usikkerhed vedrørende Tyrkiets fremtidige relationer til EU, så kan formuleringen af *Wider Europe* (2003) konceptet være udtryk for at EU nu, for første gang nogensinde, har overskud til at komme ud af sin hidtidige Europa-indelukketthed. Måske *Wider Europe* konceptet indikerer et overskud til at se ud over de resterende udvidelser, primært på Balkan, og vurdere hvordan man bedst muligt kan øve indflydelse på de områ-

der, der bliver det fremtidige EU's nærområder, dvs. især Nordafrika, Mellemøsten, Kaukasus-området, Iran og Rusland. Udformningen af Javier Solanas sikkerhedspolitiske koncept styrker denne vurdering, idet han tydeligvis opfatter Tyrkiet som et fremtidigt medlem og på det grundlag vurderer, hvordan EUs sikkerhedspolitiske situation vil se ud omkring 2015 (*A Secure Europe* 2003). Det eneste strategiske problem for denne indflydelsesrige udenrigspolitik er formentlig, at man er ved at komme i samme situation som general Wesley Clark under Kosovo-kampagnen i 1999, nemlig at løbe tør for mål.

Igennem det seneste tiår har forskere i stigende grad været opmærksomme på de normative dimensioner af EUs udenrigspolitik, en interesse der afspejler EU's egen profilering af de normative aspekter. Således har Ian Manners (2002) på den ene side kritiseret de tidligere så udbredte forestillinger om EU som en civil henholdsvis militær magt. Ifølge Manners er disse forestillinger hverken realistiske eller ønskelige for så vidt angår deres realisering. Han mener, at vi i stedet bør opfatte EU som en normativ magt og henviser i den forbindelse til EU's bestræbelser på at bekæmpe dødsstraf, fremme bæredygtig udvikling, mv. På samme måde har Trine Flockhart analyseret EU's højtprofilerede engagement med hensyn til støtte til demokrati og menneskerettigheder, et engagement der blandt andet viser sig i EU's krav om indføjeelse af bestemmelser vedrørende demokrati, »good governance« og menneskerettigheder i for eksempel nye samarbejdsaftaler. Karen E. Schmidt og Margot Light (2001) har undersøgt udenrigspolitikken etiske aspekter, ligesom Tonny Brems Knudsen (1999) har undersøgt den såkaldt grotianske dimension i forbindelse med humanitære interventioner. Endelig har et forskerhold (Lucarelli and Manners eds. 2004) systematisk fokuseret på den såkaldt normative overbygning i udenrigspolitikken, dvs. de principper og værdier som EU's udenrigspolitik er formuleret på



grundlag af. Amerikansk udenrigspolitik gamle ræv, George Kennan, hævdede engang (1995), at man ikke så meget havde behov for nye *policies*, men derimod for principper, gode principper. Han henviste hermed til overordnede principper, der formår at binde de enkelte politiske sagområder sammen og give dem et overordnet perspektiv. Det er mit indtryk at centrale udenrigspolitiske aktører i EU er i færd med at formulere sådanne principper. Derfor er der i politiske taler hyppigt henvisninger til europæiske værdier, Europas internationale ansvar og principielle begrundelser for konkrete beslutninger.

For de fleste europæiske stater hører forsvarspolitik til blandt udenrigspolitikens nøgleområder.<sup>3</sup> Det samme er ikke gældende for EU's vedkommende, hvorfor man næsten kan tale om udenrigspolitik uden et forsvar og uden en forsvarspolitisk dimension. På det formelle niveau var det først med Maastricht-traktaten, at muligheden for en fremtidig forsvarspolitik blev nævnt og det var først med Amsterdam-traktaten at de såkaldte Petersberg-opgaver blev kodificeret i EU's forfatningsgrundlag. Det er dog relativt beskedent hvor meget disse begrænsede formelle muligheder er blevet omsat i praktisk operationel politik. De første militære operationer under EU's ledelse blev eksempelvis først indledt i marts 2003.<sup>4</sup> Omvendt kan man i et mindre formalistisk perspektiv sige, at EU har udviklet elementer af forsvarspolitik siden forsvarsorganisationen WEU blev reaktiveret i begyndelsen af 1980'erne. Hovedparten af EU's medlemmer var eller blev medlem af WEU, der således *de facto* fungerede som EU's militære arm, for siden at blive inkorporeret i EU. Med hensyn til territorialforsvar har EU aldrig spillet nogen rolle, idet området traditionelt har været opfattet som værende en national og/eller en alliance (dvs. NATO) opgave. Med det ændrede trusselbillede må opfattelsen af territorialforsvar imidlertid revurderes, idet forsvaret ikke længere sikres ved hjælp af hverken Dannevirke, Ma-

ginot-linjer eller den kolde krigs fastfrosne skyttegrave.<sup>5</sup> I Solanas (2003) strategi for europæisk sikkerhed fremhæves fem trusler (terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, »failed states«, regionale konflikter, og organiseret kriminalitet). I det perspektiv kan (ny-)oprettelsen af gendarmeristyrker i en række europæiske lande (Lutterbeck 2004), på samme måde som terrørsikringen af havnene i blandt andet Århus, Rotterdam og Gøteborg, ses som et bidrag til en ny tids territorialforsvar. Mere rigtigt er det formentlig at sige at den hidtidige, grundlæggende sondring mellem territorialforsvar og fredsstøtte opgaver som følge af det nye trusselbillede er blevet overhalet af udviklingen. Det vil imidlertid tage en rum tid før samtlige konsekvenser af denne erkendelse er blevet draget, hvorfor forventningen om at man i den nye europæiske forfatning kan detailregulere dette område ved hjælp af juridiske bestemmelser i bedste fald er uholdbar.

Gennem de seneste snart 15 år har EU været politisk og økonomisk engageret det vestlige Balkans udvikling. Som læsere af David Owens bog, *Balkan Odyssey* (1995), vil vide, så var EU dybt involveret fra det tidspunkt hvor konflikterne tog deres begyndelse, ligesom man også i dag er dybt involveret. Det er vanskeligt at undervurdere den betydning engagementet har haft for EU's udvikling som udenrigspolitisk aktør, herunder udviklingen af doktriner for krisehåndtering, forståelse for betydningen af militær magt og erkendelse af enkelt-staters uformåen over for omfattende og komplekse internationale kriser (Jørgensen 1997). Det er i den forbindelse bemærkelsesværdigt at Clinton-administrationens underminering af EU's mæglingsbestræbelser og den unilaterale tilbagetrækning af amerikanske flådefartøjer fra håndhævelsen af FN's våbenembargo, i bagklogskabens klare lys, kan ses som varslers på en tendens, der er kommet til fuld udfoldelse under den nuværende Bush-administration. Balkan casen illustrerer at fælles udenrigspolitik hver-



ken er noget der vil komme med tiden (måske) eller som hidtil udelukkende har været deklaratorisk.

De ovennævnte seks områder hører til blandt Unionens vigtigste udenrigspolitiske praksisfelter.<sup>6</sup> Der er imidlertid ikke tale om en udtømmende beskrivelse, idet der er en række øvrige områder, hvor Unionens aktiviteter også har været bemærkelsesværdige.<sup>7</sup> Afslutningsvis skal jeg pointere at den brede forståelse af udenrigspolitik naturligvis indebærer, at den udenrigspolitiske proces må forstås på en ganske anden måde end hidtil. I den forbindelse er det værd at notere at Europa-Kommissionen har ansvaret for verdens fjerde største udenrigstjeneste (Duke 2002), at medlemsstaternes bilaterale ambassader i EU i vid udtrækning har mistet deres tidligere så centrale betydning i EU-landenes udenrigspolitiske proces, ligesom forholdet mellem den udenrigspolitiske organisation på nationalt og EU niveau generelt har gennemgået markante forandringer (Güssgen 2002; Hocking and Spence eds. 2003).

Det kunne nu være fristende at hævde, på grundlag af simpel addition af de nævnte områder, at EU er en formidabel udenrigspolitisk aktør. Fremgangsmåden er ikke ukendt i litteraturen, men den nedtoner betydningen af, at de enkelte områder fungerer mere eller mindre uafhængigt af hinanden, at de meget betragtelige budgetter ikke automatisk kan veksles til international indflydelse, at *policies* har både tilsigtede og utilsigtede resultater, og at en politik på et givet område kan være fejlagtig konstrueret ved f.eks. at være uden effekt.<sup>8</sup> Sådanne »lag« i analysen burde være mere alment forekommende i vurderingen af den europæiske udenrigspolitik forfatning, men generelt gælder det at analysen af Unionens udenrigspolitik holder sig på et ret overfladisk niveau.

### 3. EU: en global leder?

Hvis man lægger den i offentligheden ud-

bredte opfattelse af EUs udenrigspolitik til grund, så synes de relevante metaforer at være »ruin« og/eller »byggeplads«. I det perspektiv forekommer en drøftelse af EU som global leder at være spild af tid, et usandsynligt scenarie for fremtiden eller endnu værre, som en uansvarlig, måske endog farlig bortledning af opmærksomheden fra det væsentlige (og måske ønskelige). I denne sektion skal jeg imidlertid ikke beskæftige mig ret meget med fremtiden, men derimod belyse variationen i Unionens kompetence som global leder (blandt flere andre ledere).

Oran Young (1994) sonderer mellem tre forskellige ledertyper. Der er for det første den strukturelle leder, der formår at omsætte sin (materielle) magt til indflydelse i forhandlinger vedrørende en given tematik. For den anden er der entrepreneur-lederen, der anvender sine forhandlingsevner til at fremstille sager på en måde, der fremmer forhandlingerne med henblik på at opnå konsensus omkring et foretrukket institutionelt arrangement. Endelig er der den intellektuelle ledertype, der er i stand til at levere sammenhængende ide-systemer, der kan fungere som analytisk ramme inden for hvilken man kan reflektere over en given tematik. Youngs sondering kan være nyttig til belysning af hvilken ledertype EU er i det tilfælde hvor EU faktisk optræder som leder. I det følgende sondres mellem tre områder, hvor EU fremstår som henholdsvis (i) leder, (ii) potential leder og (iii) manglende lederpotentiale.

I foråret 2002 var Makedonien meget tæt på at ende i den samme borgerkrigs-lignende tilstand som i løbet af 1990'erne havde karakteriseret situationen i de øvrige tidligere jugoslaviske delstater. En kombineret indsats fra EU og NATOs side var medvirkende til at afværge den truende konflikt. Kombinationen EU/NATO var på det tidspunkt ensbetydende med kombinationen penge/militær magt, to meget omsættelige former for materiel magt. Hvorvidt EU og NATOs forhandlere også



optrådte som entrepreneur-ledere er mere uklart, men det er ikke usandsynligt. Med EU's overtagelse den 31. marts 2003 af ansvaret for den fredsbevarende indsats i Makedonien er det op til EU at demonstrere evnen til at omsætte både finansiell og militær magt til ledelse, ligesom der uden tvivl bliver behov for forhandlere med entrepreneur-ledelsesevner i bagagen.

I løbet af 1990'erne har EU optrådt som den ene af to globale ledere vedrørende international handelspolitik. Det er et område, hvor EU har vist evne til at optræde som alle tre ledertyper. Selve den institutionelle ramme inden for hvilken de internationale handelsforhandlinger foregår, er i vid udstrækning designet af USA og EU. Samme sæt af aktører har sat diverse forhandlingsrunder på dagsordenen, ligesom konfliktpanelerne primært beskæftiger sig med klager fra de to største aktører (der som regel klager over hinanden). Uden for denne bipolar struktur i WTO eksisterer der en række forskellige konstellationer som kredser omkring nøgleaktørerne, men som i bedste fald kun vil kunne optræde i rollen som spoilers, jfr. topmøderne i Seattle og Cancun.

Endelig er der den indlysende, men ofte glemte case som hedder Europa. Under den kolde krig var der mindst tre overordnede projekter for Europas fremtid: EF, EFTA og Comecon. Efter Berlin-murens fald er der reelt kun et projekt tilbage, nemlig det projekt EU repræsenterer. Dette giver i sig selv EU en meget betragtelig strukturel magt og denne magt er blevet udnyttet til det yderste i forhandlingerne vedrørende EU's udvidelse. Selve attraktionen i at blive medlem giver EU mulighed for at stille betingelserne for medlemskab ved hjælp af den enkle formel »take it or leave it«. Samlingen af det europæiske kontinent sker dermed i EUs billede, men det bør ikke glemmes at EU selv skifter karakter som følge af udvidelsen. Denne

adaptation er blot ikke genstand for forhandling med ansøgerlandene.

For det andet er der en række politiske sagområder hvor EU har lederskabspotentiale, men hvor potentialet ikke er udfoldet. Introduktionen af den fælles valuta, Euroen, indebærer næsten automatisk at EU får nye muligheder for at sætte sit præg på international monetær politik, blandt andet i IMF. Dette potentiale er dog endnu ikke blevet udnyttet. For eksempel viste IMF's seneste undsættelsesaktion omkring den tyrkiske valuta, at EU ikke fik den indflydelse på hjælpepakken udformning, som EU's umiddelbare interesse i tyrkisk nationaløkonomis tilstand ellers tilsagde. Et lignende misforhold mellem EU's »aktier« i en sag og EUs indflydelse gør sig gældende på så forskellige områder som bistandspolitik og Mellemøstpolitik. Hvorvidt ambitionerne om at blive til verdens mest konkurrencedygtige økonomi i 2010 vil kunne indfries er naturligvis et åbent spørgsmål. Det samme gælder for udformningen af den nye globale konkurrencepolitik, hvor EU er i gang med omfattende interne reformer med henblik på at stå stærkere, når de globale standarder skal fastsættes. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt at dele af industripolitikken har været så succesfuld, at Airbus er stærkt på vej til at overhale Boeing med hensyn til antal producerede fly og *state of the art* teknologi.

Ovenstående, fåtallige eksempler på optræden som global leder efterlader mange områder til kategorien »manglende lederpotentiale«. Det gælder først og fremmest klassisk forsvarspolitik, hvor såvel manglende instrumenter som manglende repræsentation i FN's sikkerhedsråd, medfører en marginal rolle. EU har heller ikke udviklet en strategisk kultur, der kan matche USA's, formentlig fordi USA kan bygge videre på opskuddet fra den kolde krig, dvs. de fire-fem årtier hvor EU-landene var i et dybt afhængighedsforhold til USA. Det eneste militære område, hvor EU i



princippet kunne spille en rolle, vedrører fredsstøtte operationer, ganske enkelt fordi hovedparten af styrker til dette formål allerede leveres af EU-landene. Desuden vil den nye type territorialforsvar, jfr. ovenfor, formentlig få en udformning der indebærer, at EU lettere vil kunne få en central rolle i fremtidens forsvar.<sup>9</sup>

Som man kan se, eksisterer der markante forskelle mellem de tre hovedområder. Ud fra et forskningsmæssigt perspektiv bliver det følgende interessant at identificere de nøglefaktorer, der kan forklare forskellene, ligesom det vil være interessant at forklare dynamikken i udviklingen, forskelle mellem retorisk og ikke-retorisk handling, forholdet mellem tilsigtede og utilsigtede resultater, mv. Kort sagt, forklare de klassiske problematikker der knytter sig til det udenrigspolitiske felt og som der eksisterer en veletableret tradition for at undersøge, for så vidt det gælder staters udenrigspolitik. Ud fra et politisk perspektiv må det være interessant at vurdere, dels hvordan det store potentiale kan udvikles, dels hvad man vil opnå med den magt som EU har eller kan få.<sup>10</sup> De fleste EU-lande har imidlertid ikke tradition for at være engageret i disse spørgsmål og det vil tage tid at omstille sig mentalt til de former for ansvar og engagement som EU giver mulighed for.

#### 4. Forfatningens udenrigspolitik

Lad os kontrafaktisk antage, at regeringskonferencen i 2003 faktisk havde været i stand til at producere en forfatningstraktat og at dens endelige udformning havde været tæt på Konventets udkast (d'Estaing 2003). Ville den, for så vidt angår EU's udenrigspolitik, have gjort en forskel? Fem forhold tilsiger, at det ikke nødvendigvis ville have været tilfældet.

For det første er det de færreste udenrigspolitiske analytikere, der indleder deres analyse af et givet lands udenrigspolitik med en rede-

gørelse for landets forfatning. Ganske enkelt fordi de færreste forfatninger har ret meget at sige om udenrigspolitik. Den danske forfatning kan tjene som illustrerende eksempel. Ifølge Grundloven er det regeringens prærogativ at føre dansk udenrigspolitik (§ 19). Desuden skal der i Folketinget være et udenrigspolitisk nævn, hvor særlige udenrigspolitiske spørgsmål kan drøftes i fortrolighed (§ 19 stk. 3). Endelig er der en bestemmelse vedrørende overførsel af beføjelser til mellemfolkelige myndigheder (§ 20). Det er ikke meget omtale og det er ikke særligt informerende om dansk udenrigspolitik igennem de omkring 150 år hvor Grundloven har eksisteret. Der findes dog tilfælde hvor forfatninger faktisk har haft indflydelse på muligheden for at føre udenrigspolitik. I begyndelsen af det 20. århundrede tillod den italienske forfatning således ikke at den italienske flåde anskaffede sig flyvemaskiner, hvilket indebar at det nye strategiske våben, hangarskibene, gik de italienske admiralers næse forbi. Ligeledes har den dominerende tolkning af den (vest-)tyske forfatning i lange perioder været uforenelig med udstationering af tyske tropper *out of area*. Endelig indeholder EUs nuværende forfatning, Nice-traktaten, bestemmelser om »fælles strategier« og »fælles handling« mv. Disse bestemmelser har medført bestræbelser på at indholdsudfylde bestemmelserne, hvilket igen har medført forskellige problemer. For det første har medlemslandene tilsyneladende opfattet de fælles strategier som et juletræ, hvorpå de alle kan hænge lige præcis deres fortrukne form for glimmer, dvs. udenrigspolitiske kæpheste. Idet vi her har at gøre med et eksempel på at summen ikke altid er større end delene, har det samlede resultat været ganske langt fra noget der med rette kunne betegnes strategi. For det andet er bestemmelserne formuleret ved hjælp af juridiske begreber og sådanne er ikke specielt velegnede til en virkelighedsnær, operativ udenrigspolitik. Med en spidsformulering kan man sige, at den nuværende forfatnings bestemmelser har fungeret hin-



drende for en hensigtsmæssig udvikling af EU's udenrigspolitiske praksis.

For det andet er forfatningers bogstav naturligvis ikke altid bestemmende for de faktiske forhold. I 1930'erne og 1940'erne fremkom ægteparret Sidney og Beatrice Webb med analyser af den daværende sovjetiske forfatning. På grundlag af en formel-institutionel tilgang konkluderede de, at der var tale om en fremragende forfatning og følgelig at Sovjetunionen var et glimrende politisk system (Brown 1999). EUs forfatning læses til tider på samme »bogstav-tro« facon, og dette uanset om vurderingen i øvrigt er positiv eller negativ. Analyser af forfatningens funktionsmåde, dens implementering eller den eventuelle udhuling af forfatningens betydning, for eksempel ved hjælp af almindelig lovgivning, er ganske fraværende.

For det tredje er kommentarlitteraturen til den europæiske forfatning karakteriseret ved en besynderlig bias. Det er alment accepteret at det er forfatningspolitik der fører til forfatningers tilsynskomst og til deres mere eller mindre dynamiske udvikling. Men parallelt hermed udvikler statsforfatningsretten sig, idet den følger sin egen rationalitet, ligesom jurister udvikler narrativer om dens særlige eksistensberettigelse. I debatten vedrørende den europæiske forfatning er det imidlertid overvejende jurister, der har leveret analyser af såvel forfatningspolitik som forfatningsret. Eller rettere, de har typisk analyseret forfatningspolitik i et udpræget (stats-)forfatningsretligt perspektiv. Omvendt har politologerne været præget af en slags strukturel manglende evne til eller interesse for at analysere europæisk forfatningspolitik, som det særlige politiske felt forfatningspolitik konstituerer. Det er først inden for det seneste tiår at Unionen for alvor er begyndt at blive opfattet som et politisk system (se f. eks. Hix 1999). Måske skyldes den manglende interesse, at forfatningspolitik sjældent hører til blandt de mest dynamiske eller betydnings-

fulde punkter på den politiske dagsorden. Canadisk forfatningspolitik har således været fastfrosset siden forsøget på, ved hjælp af Meech Lake aftalen fra 1990, at finde en ny formel, som man kunne fundere forfatningen på (Taylor 1993). En forfatningspolitisk proces i EU kan utvivlsomt være nyttig for meget, specielt hvis den falder heldig ud, men den er ikke nødvendigvis det bedste middel til at afhjælpe legitimitets- og/eller styringsmæssige problemer.<sup>11</sup> Givet er det, at der eksisterer et eklatant forsknings-underskud vedrørende europæisk forfatningspolitik.

For det fjerde er den oprindelige hensigt med forfatningers bestemmelser ikke altid det mest interessante aspekt, når man søger at vurdere deres betydning. Den amerikanske politiske teoretiker, Terence Ball (1995), har søgt efter en nøgtern analytisk balance mellem på den ene side totalt at afskrive oprindelig hensigt som irrelevant og, på den anden side, hævde at oprindelig hensigt er aldeles altafgørende. Balancen bliver vigtig når man søger at fastslå betydningen af hvorvidt forfatningstraktaten skal forstås som en traktat om en europæisk forfatning eller som en egentlig forfatning, det vil sige en metanorm der netop *overskrider* traktatens aftaleform og i stedet formelt konstituerer EU som et genuint europæisk politisk system. I den forbindelse kan man eksempelvis spørge om forfatningstraktatens forfatteres oprindelige hensigt og hvilken betydning det har, eller man kan undersøge hvilken betydning traktaten faktisk har fået, måske på trods af de oprindelige hensigter.

Ovenstående forhold mellem juridisk og politologisk analyse leder til et femte forhold, der rejser tvivl om den store betydning af forfatningstraktatens (midlertidige) skibbrud. Grundpræmissen synes at være, at EU ikke hidtil har haft en forfatning, men at forfatningstraktaten ville have været begyndelsen og dermed en milepæl i bestræbelserne på at give EU et konstitutionelt fundament. Blandt



ledende jurister med EU-ret som speciale er dette en særdeles omtvistet præmis. I stedet betoner de, hvorledes traktatgrundlaget gennem de seneste fire årtier gradvist har antaget forfatningsmæssige kvaliteter, godt hjulpet af en aktivistisk EU-domstol og væsentlige dele af den juridiske sagkundskab.<sup>12</sup> Den generelle debat om spørgsmålet har naturligvis ikke drejet sig specielt om udenrigspolitik, men det er værd at bemærke at jurister med Unionens udenrigspolitik som speciale tilslutter sig synspunktet (Deirdre and Wessel 2003). Tesen om den allerede eksisterende forfatning skal dog ikke forfølges yderligere i denne sammenhæng.

Derimod skal jeg ganske kort plædere for undersøgelser, som i et institutionsteoretisk perspektiv analyserer forholdet mellem forfatning og udenrigspolitik. I den politologiske litteratur er det efterhånden alment accepteret at der eksisterer tre institutions-teoretiske skoler: rationalistisk, historisk og sociologisk institutionalisme (Peters 1999). Hver på deres måde kaster tilgangene lys på institutioners betydning for politisk handlen, men desværre er der endnu ikke gennemført sammenlignede studier af tilgængenes respektive kvaliteter med hensyn til forståelsen af forholdet mellem forfatning og udenrigspolitik, eller for så vidt den i denne artikel behandlede generelle problematik.

## 5. Konklusion

Formålet med artiklen har været at belyse Unionens omfattende og mangeartede internationale engagementer, med særligt henblik på at bestemme europæisk udenrigspolitik »sande tilstand«. Der blev først argumenteret for at anlægge en grundlæggende traditionel opfattelse af hvad udenrigspolitik omfatter. Begrundelsen for dette var, at den hidtidige betoning af institutionelle skillelinjer ikke var analytisk hensigtsmæssig. Den brede tilgang understregede desuden at konklusioner der kun vedrører et enkelt aspekt, ikke bør

generaliseres. Dette er nok primært en journalistisk synd, men ganske mange udenrigspolitiske analytikere synes at begå samme fejl. Endelig peger den brede tilgang på, at EU's internationale engagementer er mangeartede og at omfanget og intensiteten varierer meget. Artiklens andet argument ligger i umiddelbar forlængelse af det første, idet det hævdes at EU's globale lederrolle ikke udelukkende har noget med en potentiel fremtidig rolle at gøre. Inden for visse områder er den således allerede en kendsgerning. Endelig drøftede artiklen forholdet mellem forfatning og udenrigspolitik. Hovedargumentet vedrørende denne problematik var, at man ikke skal overvurdere forfatningers betydning for den faktisk førte udenrigspolitik. Under visse omstændigheder kan forfatninger have nogen betydning, men som regel har de det ikke. Mulighederne for at analysere europæisk udenrigspolitik forfatning behøver således ikke afvente beslutning vedrørende en traktat om en forfatning for Europa, men reformforslagene kan med fordel analyseres i lyset af institutions-teoretiske perspektiver.

## Noter

- 1 Eksempelvis sender Storbritannien, Frankrig og Tyskland i oktober 2003 en fælles delegation til Teheran med henblik på at diskutere Irans nukleare aspirationer (Everts 2004). Under konflikten i Bosnien indgik de større lande i den såkaldte Kontaktgruppe (incl. Italien). I forbindelse med konflikten i Afghanistan, inviterede den britiske premier minister, Tony Blair, til diplomatisk middag i London, men »by invitation only«. I marts 2004 var trekløveret til fælles møde i Berlin. Se Grabbe and Guérot (2004).
- 2 Når det i Jyllands Posten (16. februar 2003) erklæres, at den fælles udenrigspolitik er blevet til en dårlig vittighed, så er det FUSPen der sigtes til, og i tilfældet Irak naturligvis med rette.
- 3 Irland har som bekendt ikke et decideret forsvar, ligesom forsvarspolitik ikke altid udelukkende vedrører udenrigspolitik. Der er ofte også inden-



- rigspolitiske aspekter, f.eks. vedrørende kasernelukkninger (lokalpolitik) og personaleforhold mv.
- 4 De hidtidige operationer har fundet sted i Makedonien og Congo.
  - 5 Revurderingen af hvad forsvar i begyndelsen af det 21. århundrede indebærer, kommer eksempelvis til udtryk i redegørelsen »De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik« (Udenrigsministeriet, august 2003). Forsvarsforliget af 2004 forventes at omsætte det nye paradigme til dansk forsvarspolitik.
  - 6 EUs mange inter-regionale engagementer omfatter blandt andet Barcelona-processen, EU-Asien relationen, relationer med Mercosur-landene mv. Hertil kommer forholdet til Rusland (se senest »EU enes om skærpet kurs over for Rusland«, Politiken, 23. februar 2004; Communication, 9. februar 2004).
  - 7 Ligeledes er der naturligvis EU politikker, der primært har til formål at regulere EU-interne forhold, men som har mere eller mindre utilsigtede internationale konsekvenser. Landbrugspolitikken er et oplagt eksempel, med dens omfattende eksportstøtte der forvrider internationale markeder samt importregulering der reducerer muligheden for at bestemte varegrupper, produceret uden for EU, når frem til de europæiske forbrugere. Desuden er der de direkte former for protektionisme, som eksempelvis EUs bananregime.
  - 8 EU's politik i forhold til konflikterne i det tidligere Jugoslavien var således uden effekt for så vidt deres målsætning om bilæggelse af konflikterne. Såvel situationsanalyse som disponering over de udenrigspolitiske instrumenter bidrog til denne formentlig største udenrigspolitiske fiasko, som EU har været engageret i.
  - 9 Mette Eilstrup Sangiovanni (2003) har argumenteret for at ESDP ikke vil være godt for Europa. Omvendt har Everts (2003) frembragt, »two cheers for the EU's new security strategy«.
  - 10 Dette forudsætter naturligvis, at man finder den potentielle udvikling ønskelig.
  - 11 Europa-Kommissionens teknokratiske formular, som udtrykt i hvidbogen om europæisk governance er ikke mindre problematisk (se White Paper 2001); vedrørende Joscka Fischers forfatningspolitiske initiativ, se Joerges et al., 2001).
  - 12 Tesen om den allerede eksisterende forfatning er naturligvis omtvistet blandt jurister (se Weiler and Haltern, 2001).

## Litteratur

- A Secure Europe (2003) A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy (adopted by the European Council 12 December 2003).
- Ball, Terence (1995) *Reappraising Political Theory* Oxford: Oxford University Press.
- Brown, Archie (1999) *The Study of Totalitarianism and Authoritarianism*, i Jack Hayward, Brian Barry and Archie Brown eds., *The British Study of Politics in the Twentieth Century*, Oxford: Oxford University Press.
- Carlsnaes, Walter (2002) *Foreign Policy*, i Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A Simmons eds. *Handbook of International Relations*, London: Sage.
- Communication (2004) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia, COM(2004)106, 09/02/04.
- Curtin, Deirdre M. and Ramses A. Wessel (2003) *Fragmentation in the Governance of EU External Relations: Legal Institutional Dilemmas and Cross Pillar Developments*, paper for the seminar on EU Governance and External Relations, Mannheim Centre for European Social Research, University of Mannheim, 10-11 October 2003.
- d'Estaing, Valéry et al. (2003) Udkast til Traktat om en Forfatning for Europa, Luxembourg: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer.
- Duke, Simon (2002) *Preparing for European Diplomacy?* *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No 5: 849-870.
- European Voice
- Everts, Steven (2003) Two cheers for the EU's new security strategy, *International Herald Tribune*, 9. December.
- Everts, Steven and Daniel Keohane (2003) *The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure*, *Survival* 45(3): 167-186.
- Everts, Steven (2004) Europe and Iran: how to make 'reciprocal engagement' work, *The Journal of European Affairs*, vol. 2, no. 1: 35-42.
- Flockhart, Trine (2003). 'Complex Socialisation': A Framework for understanding Democratic Norms Transfer', paper prepared for the ISA/CEEISA Convention in Budapest, Hungary, June.
- Grabbe, Heather and Ulrika Guérot (2004) The not-so-big-three, *The Wall Street Journal*, 26 February.



- Goldstein, Judith (1993). *Creating the GATT Rules: Politics, Institutions and American Policy*, in John G. Ruggie ed. *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press.
- Grieco, Joseph (1991). *Cooperation among Nations. Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Güssgen, Florin (2002). *Resources for Europe? The Transformation of Foreign Service Organisation(s) in France and Germany in the light of the Construction of a European Diplomatic Capability (1970-2001)*, Phd thesis, Florence: European University Institute.
- Hix, Simon (1999) *The Political System of the European Union*, Basingstoke: Palgrave.
- Hocking, Brian & David Spence (eds.) (2003). *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*. Basingstoke: Palgrave.
- Joerges, Christian, Yves Mény, Joseph H.H. Weiler (eds.) (2000) *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, San Domenico di Fiesole: EUI – RSCAS.
- Jyllands Posten
- Jørgensen, Knud Erik ed. (1997) *European Approaches to Crisis Management*, The Hague: Kluwer Law International.
- Kennan, George F. (1995). »On American Principles«, *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 2.
- Knudsen, Tonny Brems (1999). *Humanitarian Intervention and International Society: Contemporary Manifestations of an Explosive Doctrine*, Phd thesis, Aarhus: Department of Political Science.
- Lavenex, Sandra and Emek Ucarer (kommende 2004) *The external dimension of Europeanisation: The case of immigration policies, Cooperation and Conflict*, vol. 39, nr. 4.
- Lucarelli, Sonia and Ian Manners (eds.) (kommende 2004) *Values and Principles in EU Foreign Policy*, London: Routledge.
- Lutterbeck, Derek (2004) *Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries, Cooperation and Conflict* 39(1):45-68
- Mortensen, Jens Ladefoged (2002). *Multilateral Trade Governance in an Era of Globalization: WTO Legalism and its Limitations*, Phd Thesis, Florence: European University Institute.
- Owen, David (1995) *Balkan Odyssey*, London: Victor Gollancz.
- Peters, Guy B. (1999) *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, London: Cassell.
- Ravenhill, John (1985). *Collective Clientilism. The Lomé Conventions and North-South Relations*, New York: Columbia University Press.
- Redegørelse (2003) *De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik*, København: Udenrigsministeriet.
- Sangiovanni, Mette Eilstrup (2003) *Why a Common Security and Defence Policy is Bad for Europe*, *Survival* 45(3): 193-206.
- Schmidt, Karen E. and Margot Light (eds.) (2001) *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, Charles (1993) *Reconciling the Solitudes. Essays on Canadian Federalism and Nationalism*, Montreal and Kingston: McGill/Queen's University Press.
- The Independent
- Udenrigsministeriet (2003) *Redegørelse: De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik* (august). København: Udenrigsministeriet.
- Wallace, William (2003). *Looking after the Neighbourhood: Responsibilities for the EU-25*, paper, LSE, June.
- Weiler, Joseph H.H. and U. Haltern (1998) *Constitutional or international? The foundations of the Community legal order and the question of judicial Kompetenz-Kompetenz*, in A.-M. Slaughter, A. Stone Sweet and J.H.H. Weiler (eds.), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*, Oxford: Hart Publishing.
- White paper (2001) *European Governance. A White Paper*. COM(2001)428, 25.7.2001, Brussels: Commission of the European Communities.
- Wider Europe (2003) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003)104 final, Brussels: Commission of the European Communities.
- Wolfers, Arnold (1962). *Discord and collaboration: Essays on international politics*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Young, Oran R. (1994) *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society* (Ithaca and London: Cornell University Press).