

Magtpolitik og føderalisme-former: EU efter Nice

Af Thomas Pedersen, Ph.D., lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

1. Indledning

I december 2000 vedtog EU's stats- og regeringschefer Nicetraktaten som forberedelse til østudvidelsen. I erkendelse af at traktaten ikke var optimal besluttede de samtidig i en erklæring at indkalde en ny regeringskonference i 2004. De kommende traktatændringer vil blive gennemført i to etaper: Først en åben refleksionsfase og derefter en struktureret refleksionsfase planlagt til 2003/4. Under det belgiske formandskab i 2001 vedtog man endvidere Laeken-erklæringen, som fastlagte de mere præcise rammer for forberedelsen af regeringskonferencen.

Der er nedsat et Konvent flankeret af et forum, som skal overveje, hvordan EU kan gøres.. »mere demokratisk, mere gennemsigtigt og mere effektivt«, og hvordan det sikres, at EU bliver..» en stabiliserende faktor og et forbillede« i verden.¹ Dagsordenen for Konventets overvejelser er med andre ord meget bred, og det er tydeligvis hensigten også at komme ind på nogle af de spørgsmål, som var på dagsordenen i Nice.

Laeken-formularen introducerer en helt ny forfatningspolitisk procedure i EU, som adskiller sig fra såvel »de særlige repræsentanters« som »vismands« proceduren. Der er tale om en åben og pluralistisk procedure, som umiddelbart leder tanken hen på føderalismens tilgang. Michel Barnier, europakommis-sær med ansvar for regionalpolitikken, udtryk-

ker det sådan at vi med konventet oplever... »en reel ændring i forhold til de diplomatiske konferencers hemmelighedsfuldhed«, som har præget den hidtidige metode.² Samtidig er det vigtigt at pege på, at omend konventet vil fremlægge et udkast til traktatændringer, som ikke lader sig negligere, er det i sidste instans stats- og regeringscheferne, som på en regeringskonference skal træffe afgørelse om EU's reformer. I den forbindelse er det interessant at se, hvordan der synes at foregå en i nogen grad parallel, uformel debat om EU's fremtid, hvor EU's topledere ofte har en anden vision end Konventet. På den baggrund er det relevant at rejse spørgsmålet, hvorvidt EU befinder sig i en genuin, føderalistisk fase – eller snarere i en fase med en skærpet intergovernmental magtkamp.

2. Baggrunden for Konventet

EU har i de seneste årtier gennemført en række traktatændringer, som på baggrund af den foregående stagnationsperiode tegner et billede af en dynamisk europæisk samlingsproces. Bortset fra Amsterdamtraktaten, som i vid udstrækning forholdt sig til, hvad mange opfattede som »blødere« emner har tendensen været en tiltagende fokusering på suverænitetsfølsomme områder startende med ØMU-en. Det er næppe rigtigt at tale om en selvforstærkende proces: derimod kan man godt beskrive processen som strategisk koblet i den forstand, at nøgleaktører såsom Tyskland og Frankrig har formået at bruge

sektorkoblinger og bredere spill-over mekanismer til at begrunde en fortsat reformproces. Man kan dog også se den stadigt hyppigere reformfrekvens som udtryk for, at det bliver sværere og sværere at nå til enighed, hvorfor beslutninger må udskydes. I takt med at man har bevæget sig ind på mere følsomme områder er EU-politikken blevet mere politiseret: det har mobiliseret indenrigspolitiske aktører i flere stater med tradition for referenda, og det har forstærket den territoriale tænkning og bragt store og små stater på noget, der ligner kollisionskurs. Nicetraktatens forhandlinger om stemmевægte endte som en konfrontation mellem store og små lande, hvilket har forsuret atmosfæren i EU og rejst spørgsmålet, om EU er ved at få en mere permanent anarkisk orden – i form af et stormagtsdirektorat - ved siden af den supranationale retsorden og på et dybere plan, om EU har nået grænsen for bæredygtig integration.

Det er tankevækkende, at Karl-Heinz Neunreither, som er en stærkt pro-integrationistisk EU-specialist, ansat i Europaparlamentet, er meget kritisk i sin bedømmelse af Nicetraktaten.³ Han finder ikke de store landes krav om større stemmевægte velbegrundet og er særlig kritisk over for Frankrig. Mere overraskende anser Neunreither udvidelsen for uigennemtænkt og forhastet. Med hans egen formulering: »the EU has become the prisoner of its past decisions. That enlargement should take place in a relatively narrow time-frame, that it should happen with the intention of giving candidate countries the full status of membership on accession.«⁴ Man må give Neunreither ret så vidt, at de langsigtede og mulige afledte effekter af udvidelsen ikke har fået den opmærksomhed, de fortjener. Hvad vil effekten f.eks. være på den europæiske demokratiform. Man kan frygte, at det skandinaviske deltagelsesdemokrati vil komme under pres fra en central- og sydeuropæisk demokratiform, som er betydeligt mere centralistisk. Han har også ret i, at det

nye beslutningssystem, som skal gælde for et EU med 27 medlemmer, ikke er baseret på nogen overbevisende logik. Ikke bare har det efterladt de små staters regeringer i en udsat position. De har også fået sværere ved at retfærdiggøre EU medlemskabet over for deres befolkninger. Nice-aftalerne kan desuden gøre det meget vanskeligt at træffe beslutninger i fremtidens EU. Bemærk således, at kravet om et tredobbelt flertal minder meget om de forfatningsmæssige procedurer, vi kender fra eksisterende føderationer (Calhouns princip om »concurrent majorities«). Hvis store dele af dagligdagens beslutninger skal træffes efter tunge forfatningslignende procedurer kan resultatet nemt blive stilstand, en svækket problemløsningsevne og dermed over tid en svækkelse af EU-systemets legitimitet i Europas befolkning. Det kan igen forstærke tendensen til fleksibel integration og uformel stormagtsstyring. Det forhold at den franske højrefløjs kritik af EU-medlemskabet ikke lod sig stoppe af sejren i Nice antyder, at integrationsprocessen er oppe imod ganske store barrierer, og at forceret (til forskel fra konsolideret) integration i en sådan situation kan være farlig.

Ofte vil afgørelser på regeringskonferencer have karakter af studehandler, hvor kernen kun kan få sine forslag igennem ved at love at »spillet fortsætter«. Een tolkning af konvent-formularen er således, at de store medlemsstater har set et behov for at berolige de små føderalistisk orienterede medlemsstater ovenpå chokket i Nice. Et interessant spørgsmål er imidlertid, om ikke regeringerne gennem deres repræsentation på Konventet er bundet op, så de får svært ved efterfølgende at bremse, hvad de måtte opfatte som uheldige forslag.

Det er korrekt, som det er blevet fremført, at EU's traktatændringer ikke kun finder sted på regeringskonferencer men f.eks. også via EF-domstolens kendelser.⁵ Alligevel er det relevant at sondre mellem forfatningspolitik

og normalpolitik. Hvordan vil man ellers forklare de supranationale institutioners kamp for at blive bedre repræsenteret på regeringskonferencerne? Et af de slående træk ved den igangværende reformproces er således, at Europa-Parlamentet er stærkt repræsenteret (se nedenfor). Europæisk politik er flerdimensionel. Ved siden af den anarkiske eller magtpolitiske integrationslogik gør der sig også en funktionel styringslogik og en ideologisk integrations- og desintegrationslogik gældende. Den funktionelle integrationslogik har at gøre med styringsbehov i et beslutningssystem, som forsøger at håndtere globaliseringen og som står foran en stor udvidelse i medlemskredsen. Den ideologiske logik har at gøre med pres fra supranationale aktører, socialistiske og socialdemokratiske partier samt epistemiske fællesskaber, som alle ser et behov for demokratisering og effektivisering af EU. Den ideologiske desintegrationslogik har sit udspring i bekymring for et muligt tab af den nationale originalitet og tilknytning som resultat af integrationen – og populistisk udnyttelse af sådanne bekymringer.

Nice-forhandlingerne var en brat opvågnen for dem, der troede, at EU med Maastricht-traktaten uigenkaldeligt havde sagt farvel til magtpolitikken. Nice gjorde det klart, at staterne stadigvæk er magtfulde aktører i europæisk politik, og at de i høj grad er optaget af relative gevinster.

3. Forfatningsprocedurer og koalitionspolitik

EU's forfatningsprocedurer er både formelle og uformelle. I formel henseende er Konventets arbejde naturligvis af stor interesse. Konventet har 105 medlemmer. Det bistås af et sekretariat på 10 til 15 medlemmer og et forum repræsenterende det europæiske civilsamfund. For første gang er de nationale parlamenter repræsenteret, og ansøgerlandene involveret. Konventets omdrejningspunkt er præsidiets, bestående af formanden, Giscard

D'Estaing, hans to stedfortrædere, italieneren D'Amato og belgieren Dehaene, samt ni konventsmedlemmer. Giscard synes at satse på at etablere et godt forhold til briterne, idet han har signaleret et ønske om at sætte fokus på den Politiske Union og afvist det to-hastigheds Europa, som briterne ser som skrækscenariet. Desuden ønsker han som den franske regering at styrke Det Europæiske Råd på bekostning af Kommissionen.⁶ Som påpeget af Philippart er det noget nyt, at 10 ud af 12 medlemmer af konventet er udpeget af EU institutioner. Konventets integrationistiske præg forstærkes af, at dets sekretariat, som normalt rekrutteres fra Rådets generalsekretariat, denne gang inkluderer personale fra Kommissionen og Europaparlamentet.⁷ Ledertriumviratet er sammensat af ganske tunge, politiske personligheder med gode forbindelser til deres hjemlandes politiske liv, og samtidig er der tale om politikere med stort set den samme opfattelse af, i hvilken retning EU bør bevæge sig. Den omstændighed at de nationale regeringer også er repræsenteret i Konventet øger naturligvis dets politiske tyngde yderligere. Tilsammen peger dette i retning af, at Konventets slutprodukt vil få en ganske central placering på den kommende regeringskonference.

Meget vil imidlertid afhænge af, om der på selve regeringskonferencen vil være en koalition af stater, som kan drive processen fremad og mobilisere den kritiske masse af støtte, som skal til for at nå et resultat. Her er det interessant, at den fransk-tyske kerne, som traditionelt har ageret motor i systemet, er blevet afløst af et mere flydende mønster af såkaldt »multi-bi« diplomati, dvs. skiftende bilaterale alliancer centreret omkring de største stater. Blair-regeringen har haft held til at bryde det hidtidige koalitions-mønster op og har introduceret en mere fleksibel tilgang til koalitionspolitikken, hvor bilaterale alliancer skifter fra sektor til sektor. Dog synes briterne at have etableret en mere varig alliance med Spanien og tildels Italien. Også

en britisk-tysk alliance lader sig ane. Således har Blair og Schröder fremlagt et forslag om at give Det Europæiske Råd mulighed for at vedtage lovgivning med kvalificeret flertal; et forslag som, hvis det blev vedtaget, ville degradere Kommissionen og dermed svække EU's supranationale retsorden. Dette sammenholdt med Italiens nye EU-skepsis og Tysklands generelt mere forbeholdne linje gør det vanskeligt at vurdere, om der vil være en integrationsfremmende lederkerne i 2004 – og endnu vanskeligere at vurdere reformernes retning. Der bør imidlertid skelnes mellem forfatnings- og normalpolitikken: i forfatningspolitikken er der i dag under indtryk af østudvidelsen og som en afledt effekt af samarbejde om kriseløsning og anti-terrorpolitik en vidtgående forståelse mellem de tre største EU-medlemmer, hvorimod koalitions-mønstret er langt mere flydende i den daglige EU politik.

4. Forfatning og føderalisme

Et af de interessante træk ved Laeken-erklæringen er, at den benytter begrebet »forfatning«. For første gang nogensinde er ordet »forfatning« nævnt i et dokument fra Det Europæiske Råd. Betyder det, at dagsordenen for Konventets arbejde er føderal? Ikke nødvendigvis. Forfatning og føderation er overlappende men ikke identiske begreber. Med andre ord kan man godt forestille sig, at der vedtages en europæisk forfatning, uden at det indebærer skabelsen af en europæisk føderation. Derimod kan man ikke forestille sig en føderation uden en forfatning (se nedenfor). Greve og Jørgensen citerer Seurin for en klassisk definition, ifølge hvilken en forfatning er ... »en højtidelig aftale som klart beskriver de basale regler gældende for et politisk samfund, der ser sig selv som en formel stat«. En anden forfatter hævder, at en forfatning opstiller et sæt af metanormer for et samfund.⁸ I en vis forstand har EU længe haft en de facto forfatning i og med at dele af EF-traktaterne har haft direkte virkning på borgerne og altså haft konstitutionelle funktioner.

Det nye i den aktuelle situation er den mere eksplicitte forholden sig til magt- og styringsstrukturer i EU og opmærksomheden omkring det samlede systems balancer og ubalancer.

Føderalisme defineres i litteraturen mere eller mindre specifikt. Elazar definerer ganske enkelt en føderation som et politisk arrangement, som kombinerer selvstyre og fælles styre.⁹ En føderation er ifølge Riker en fastlæggelse af en lagtdelt regeringsstruktur i en permanent aftale af konstitutionel karakter. Uden det forfatningsmæssige element taler vi blot om en form for decentraliseringsarrangement.¹⁰ Schmitter er mere specifik, idet han opstiller fire karakteristika: (i) de sub-nationale enheders eksistens og autonomi er forfatningsmæssigt garanteret, (ii) deres deltagelse i beslutninger truffet af den centrale regering er formelt fastlagt som regel i form af et lovgivningskammer inden for et tokammersystem, (iii) deres kompetencer er beskyttede og kan ikke ændres uden frivillig tilslutning og (iv) ensidig udtræden er ikke mulig.¹¹ Det sidste punkt understreger Rikers pointe om føderationens permanente karakter. Tyngdepunktet i disse definitioner ligger på føderationens decentraliserende aspekt, men det er værd at minde om, at føderationer kan have både centraliserende og decentraliserende rationaler, og at de føderationer, som vi kender til, har udvist en centraliserende tendens over tid.

Det er vigtigt ikke at se sig blind på unioners formelle regler, uanset at de i tilfældet EU har formået at skabe en rudimentær retsorden. Udover at leve op til de formelle kriterier skal en velfungerende føderation også have en politisk kultur og et sæt af kollektive normer, som sikrer, at unionens vedtagelser respekteres i det daglige. F.eks. opererer den tyske forbundsstat med en uformel norm om forbundsvenlig adfærd.

Man kan skelne mellem kompetitiv føderalisme, som vi kender den fra Canada, hvor de forskellige regeringsniveauer konkurrerer om at tilbyde politiske løsninger og serviceydelser, og kooperativ føderalisme, som vi kender den fra Tyskland, hvor der finder en omhyggelig koordination sted mellem regeringsniveauerne.¹² Nedenfor skal jeg forsøge at tilføje en tredje føderalismeform, som jeg vil betegne asymmetrisk føderalisme. Begrebet anvendes her i en anden og bredere betydning end hos Duchacek, for hvem føderal asymmetri er et mere specifikt fænomen, der ikke er konstituerende for føderationen.¹³ Ved asymmetrisk føderation forstår jeg en statsbaseret union, hvis institutionelle opbygning favoriserer bestemte økonomiske eller statslige aktører. Asymmetrier kan være strukturelle i den forstand, at det overnationale system som helhed er et spejlbillede af et dominerende, nationalt system; de kan være institutionelle forstået på den måde, at magtfordelingen i enkelte institutioner favoriserer bestemte aktører. Asymmetrier kan også være geopolitiske, hvis dominerende stater anvender udvidelsespolitik strategisk. Videre kan asymmetrier være societale, hvis en aktørs dominans baserer sig på netværk eller transnationale ressourcer. Endelig kan føderale asymmetrier skabes gennem eksklusion ved hjælp af center-periferi strukturer (spatial asymmetri).

Forudsætningerne for føderalisering er ikke slet så velbelyste i litteraturen som føderationers institutionelle opbygning. William Riker er en af de få forfattere, som har blik for magt- og sikkerhedspolitiske forholds betydning i den formative fase.¹⁴ På basis af et induktivt studie konkluderer han, at føderationer typisk er baseret på en grundlæggende aftale mellem stormagter og småstater i en region, hvor småstaterne opnår beskyttelse mod ydre farer mod at acceptere stormagternes ledelse i en ikke-voldelig ekspansionspolitik. De store stater skal altså ifølge Riker se magtpolitiske fordele ved en samling før de

er villige til at betale prisen i form af suverænitetsafgivelse. Man kan omvendt tolke den aktuelle, franske protest mod EU som af født af et reduceret, internationalt spillerum - USA's voksende dominans i verden og Tysklands nye indflydelse i Europa. Forfattere som Tocqueville og Karl Deutsch har været mere optaget af stabilitet i omverdenen og homogenitet eller komplementaritet indadtil som betingelser for forskellige grader af føderalisering.¹⁵ Tocqueville var således meget pessimistisk med hensyn til mulighederne for europæisk integration især på grund af det høje sikkerhedspolitiske spændingsniveau i Europa. Ingen af de nævnte teorier giver imidlertid nogen overbevisende forklaring på dannelsen af det præ-føderale EFSF og EF. Den europæiske samlingsproces kom i stand til trods for de europæiske stormagters og især Tysklands relativt svage placering efter 2. Verdenskrig og til trods for kulturel heterogenitet og fraværet af en samlende »oprindelsesmyte«. ¹⁶ Nøglen til forståelsen af Europas unionsproces er derfor nok så meget forekomsten af svækkede stormagter med et behov for rehabilitering gennem magtdeling og institutional tilknytning.¹⁷ Institutionaliseringsen ses her som grundlæggende instrumentel, men varig institutionalisering af stor dybde får hurtigt et Janus-ansigt: Arenaer for interessevaretagelse bliver samtidig arenaer for læring. Med hensyn til betingelserne for føderalisering synes skabelsen af et sikkerhedsfællesskab at være en nødvendig men ikke tilstrækkelig betingelse jf. den nordiske sub-region, som er et lavt institutionaliseret sikkerhedsfællesskab. Med Riker in mente kan man videre hævde, at unioners vej til føderationer typisk går via sikkerhedspolitiske kriser og konstellationer præget af magtpolitiske tomrum.

5. Asymmetrisk føderalisering?

De seneste års EU-litteratur er præget af hybridbegreber, som forsøger at indfange kompleksiteten i EU-systemet. Det er betegnende, at Scharpf opgiver at formulere en samlet

teori om EU og i stedet taler om fire former for flerniveaustyring: 1) gensidig tilpasning 2) intergovernmentale forhandlinger 3) fælles beslutninger (joint decision-making) og 4) hierarkisk ledelse.¹⁸ Svagheden ved tilgangen er, at den er for deskriptiv og sui generis-orienteret. Man efterlades med et flimrende billede af EU: Hvad er det centrale træk ved systemet, og hvordan placerer det sig i en større analytisk kontekst?

Kincaid's begreb om en konføderal føderation beskriver bedre dobbeltheden i et beslutningssystem, som i sin grundstruktur er traktatbaseret – og dermed konføderalt – men som i sin daglige politikskabelse har udviklet ganske prægnante, konstitutionelt-føderale træk – og dermed en civiliserende retsorden, som opfanger anarkiets værste stød.¹⁹ Kincaid mangler imidlertid at indarbejde en sondring mellem større og mindre stater i sin teori. Som Middlemas har påpeget, indtager uformel politik en usædvanlig central placering i EU systemet ... »Informal Politics are defined not so much by players' status as by the mode chosen to establish relationships.« EU har en klub-dimension, som involverer inklusion og eksklusion.²⁰ Man kunne også sige, at der er et element af spatial asymmetri i EU. Den uformelle politiks betydning skal ses i sammenhæng med svagheder i den formelle ledelsesstruktur (jf. nedenfor). Vort begreb om EU må med andre ord indarbejde et begreb om den uformelle politik. Det forekommer mig klart, at en stor del af den uformelle politik er asymmetrisk, idet den især tilgodeser de store – og især de tre største – stater i Unionen. Frankrig og Tyskland har traditionelt spillet en uformel ledende rolle i forfatningspolitikken, men det overses ofte, at også Storbritannien med dets tradition for pragmatisme og elitenetværk har haft mulighed for at gøre sig stærkt gældende i EU-politikken. Allerede før Nice – men helt evident efter Nice – er EU i sin opbygning og funktionsmåde skævvredet til fordel for de store stater, herunder især Tyskland.²¹ Det skal ik-

ke forstås på den måde, at de store medlemsstater har etableret et tvangshegemoni. Man må forstå EU som udsprunget af et beslutningssystem baseret på stormagters muling og forpligtelse til samarbejde og deres vilje til at præstere sidebetalinger til de mindre økonomiske, til de mindre medlemsstater. Gevinsten ved dette system for de små staters synspunkt er fraværet af og adgangen til et kontinentalt marked, store staters ekspertise. Den militære betingelse, som nogle forfattere betragter som et hindring for små staters deltagelse i føderale projekter, har Vesteuropas stormagter derimod ikke leveret. Over tid har den oprindelige beslutning om magtdeling i Europa endvidere haft sekundære effekter i form af fremkomsten af institutionelle aktører med egne interesser og normer. Det forklarer, hvordan de to vinderinstitutioner i de senere års EU-politik – Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet – kan repræsentere ganske forskellige visioner for EU's fremtid. Det store spørgsmål er, i hvor høj grad regional integration derudover har transformeret identiteter, som tidligere var rent nationale, til post-nationale identiteter med flere lag. De store medlemsstaters aktuelle ønske om en stærkere markering af Det Europæiske Råd på bekostning af Kommissionen vidner ikke om nogen stærk europæisk identitet i disse stater. Vi synes altså efter Nice at stå med en unik føderalismeform i Europa: en føderalismeform, som med dens ubalancer i og for sig ikke er overraskende givet de europæiske stormagters historie. USA kunne føderalisere uden at skulle tage hensyn til etablerede stormagtsrutiner – alligevel var kampen mellem store og små stater hård, og først efter at de små stater havde opnået paritet med de store i et senat, faldt føderaliseringsaftalen i 1787 på plads. Globaliseringen og interaktionen med omverdenen har gjort, at EU-landene i dag har en lang række interesser til fælles. Europæiseringen foregår imidlertid langt hastigere på eliteniveau end i befolkningerne, hvilket tildels skyldes den nyfunktionalisti-

ske integrationsmetode, man har anvendt i mange år. De enkelte, europæiske stater har desuden særinteresser og en original, politisk kultur, som de forståeligvis vogter over.

6. Kompetencefordeling og ledelsesstruktur i fremtidens EU.

Et spørgsmål som er genstand for voksende interesse er således den fremtidige kompetencefordeling i EU. Bør man følge den tyske model og opstille et udtømmende katalog over EU-kompetencer, opstille et dobbelt katalog over unions- og medlemsstatskompetencer eller helt undlade en præcisering af kompetencefordelingen?²² Det er svært i dag at vide, hvilke samarbejdsbehov der vil være i EU om 5 eller 10 år. Hver medlemsstat går naturligvis til forhandlingerne med sin bagage af hjemlige modeller og etablerede sektorerinteresser. Det forhold, at EU traktaterne har karakter af komplicerede pakked løsninger gør det svært at foretage større ændringer. Konventionsmetoden giver imidlertid for første gang mulighed for at angribe problemet ud fra en mere nøgtern betragtning. Den såkaldte fiskale føderalisme har vha. den såkaldte udvidede omkostningsmetode opstillet en række kriterier for føderalisering. Ifølge Breton kan offentlige goder rangordnes efter størrelsen af deres serviceområder. Ud fra et allokativt efficienssynspunkt er det vigtigt, at de forskellige styringsniveauer (globalt; regionalt; nationalt og subnationalt) tildeles kompetenceområder, som har samme serviceområde.

Pennock har formuleret begrebet »frustrationsomkostninger« til beskrivelse af de immaterielle omkostninger ved beslutninger truffet af andre stater.²³ Joseph Weiler har tilsvarende fra en anden disciplinær vinkel meget rammende påpeget, at demokrati drejer sig om vilje til at lade sig nedstemme, og at denne vilje forudsætter eksistensen af et politisk fællesskab. Overvejelser om indførelse af flertalsafgørelser må derfor relateres til diskussioner om kompetencefordelingen i EU og medlemskredsens størrelse. Tre andre in-

tegrationskriterier bør nævnes i denne forbindelse: Eksternalitetsprincippet, som refererer til grænseoverskridende effekter af beslutninger truffet på lavere niveau. Stordriftsfordele, som er efficiensfordele ved kollektiv handlen i større skala. Og endelig subsidiaritetsprincippet, der som bekendt foreskriver, at politiske beslutninger i europæisk politik bør træffes så tæt på borgerne som muligt.

Hvad angår EU-niveauet kunne man f.eks. overveje, om uddannelsespolitikken mere entydigt burde placeres på nationalstatsniveauet. Det forekommer mig også, at en del af de aktiviteter, som er igangsat på det retspolitiske område, ikke lader sig begrunde med henvisning til negative eksternaliteter eller stordriftsfordele og ej heller respekterer subsidiaritetsprincippet. Samtidig er retspolitikken et område, som griber ind i kulturelle sædvaner bredt forstået og et område, hvor traditionerne er ganske forskellige i Europa. Og man kunne endelig overveje, om ikke energipolitikken burde globaliseres gennem en forstærket indsats inden for FN-systemet. Der er heller intet til hinder for, at EU-landene, hvis de vedtager en forfatning eller et charter, tilføjer et kapitel, som præciserer, at bestemte politikområder (som f.eks. handelspolitik og bistandspolitik) er delt EU- og FN-kompetence. Måske var det endda en god ide på denne måde at sikre sig mod en udvikling i retning af en lukket, europæisk blok.

EU har fortsat en relativt lille centralmagt, hvilket afspejler, at budgettunge områder som socialpolitik og forsvar er nationale anliggender. Området for enekompetence og delt kompetence er imidlertid meget stort og indbefatter kerneområder i nationalstaten, jf. f.eks. møntunionen og aktuelle planer om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed. At Unionens magtbeføjelser på disse områder *senso strictu* er ganske begrænsede, når man ser bort fra den monetære politik er ikke særligt synligt for borgeren og derfor indenrigspolitisk mindre relevant. I den aktuelle

diskussion kan man passende tage udgangspunkt i Joseph Weilers ovennævnte overvejelser, som bl.a. får ham til at indtage en skeptisk holdning til østudvidelsen. Problemet er, at uanset ansøgerlandenes tilpasning til *acquis*'et vil et EU med 27 medlemslande i lang tid fremover være betydeligt mere heterogent end det nuværende EU med hensyn til interessekonstellation og politisk kultur. Det taler for en konsekvent tilbageførsel af kompetencer til medlemsstaterne på områder, hvor ovennævnte kriterier for supranationalisering ikke er opfyldt. Med andre ord bør målet være en »smallere« Union. Det kanadiske eksempel peger ifølge Leslie i retning af, at man især bør være varsom med at fjerne kompetencer fra medlemsstaterne på politikområder med en markant kulturel dimension. På disse områder kan de politiske frustrationsomkostninger være meget betydelige – og vanskelige at kalkulere. »Nation-building is also nation-destroying«, som Walker Connor har påpeget.²⁴ Den advarsel mod en forceret integration, som Larry Siedentop har fremsat, er formentlig mest relevant på disse områder.²⁵

Den igangværende forfatningsdiskussion adskiller sig fra de foregående derved, at nationale parlamentarikere, som må formodes at have en bedre fornemmelse for befolkningernes integrationsbarriere end embedsmænd og toppolitikere, tager del i drøftelserne. Selv meget pro-integrationistiske, tyske politikere såsom SPD-politikeren Jürgen Meyer forestiller sig således, at der vil ske en vis tilbageførsel af kompetence til medlemsstaterne.²⁶ Set fra de små staters synspunkt kan en vis tilbageførsel af kompetence sammen med oprettelsen af et senat med lige repræsentation af store og små stater være et middel til genopretning af balancen mellem store og små medlemsstater. En alternativ småstatsstrategi kunne være at arbejde for en symmetrisk føderalisering i forlængelse af traditionel Benelux-politik. Strategien ville her være at nedbryde den uformelle, stormagtsorienterede

rede ledelsesstruktur gennem et krav om en mere legitim ledelse f.eks. i form af en direkte valgt præsident for Europa-Kommissionen. Det er imidlertid tvivlsomt, om Europas befolkninger er parate til sådant integrationspring.

7. Konklusion.

EU har med indkaldelsen af et konvent taget en helt ny, forfatningsmæssig procedure i brug. Den giver for første gang i Unionens historie EU mulighed for at inddrage nationale parlamentarikere, det europæiske civilsamfund og repræsentanter for ansøgerlandene i overvejelser om EU's institutionelle opbygning. Omend konventinstitutionen leder tanken hen på føderale konstruktioner er EU's virkelighed fortsat – og måske endda i stigende grad – stats- og nationsorienteret. Hvis EU er på vej i retning af en føderation er der tale om en helt ny type føderation; en asymmetrisk føderation bestående af nationer. På baggrund af dramaet i Nice er det fristende at beskrive Konventet som udtryk for en flugt fremad – og som et forsøg fra de store medlemsstaters side på at berolige de føderalt orienterede småstater i EU. EU's integrationstempo har i de senere år været forceret og på den baggrund kan der være behov for at genoprette unionens legitimitet, såvel i de små stater som i befolkningerne, bl.a. gennem selektiv tilbageførsel af kompetence til medlemsstaterne og oprettelse af et senat bestående af nationale parlamentarikere, som skal vogte over subsidiaritetsprincippet. Risikoen er, at regeringskonferencen i 2004 – til forskel fra Konventet – i stedet vil blive skueplads for endnu et forsøg fra de større medlemslandes side på at svække den overnationale retsorden. Såvel i Frankrig som i Tyskland ses der tegn på spirende unilateralisme, og det indenrigspolitiske spillerum for de indrømmelser, som småstaterne spejder efter, er svært at få øje på. Man kan ane en farlig situation i 2004, hvor konventet barsler med en ambitiøs, føderal plan, som stats- og regeringscheferne finder det svært at afvise som

forhandlingsgrundlag, men som er ude af trit med realiteten on the ground. Tiden er til konsolidering, ikke forcering, af den europæiske integration.

Noter

1. Formandsskabets Konklusioner. Det Europæiske Råd i Laeken den 14-15. December 2001. SN 300/1/01 REV 1, p.21.
2. Interview: »Il faut placer l'Europe au Cœur du débat national« . L'Express, 11/4, 2002, p. 34.
3. Karl-Heinz Neunreither, »The European Union in Nice: A Minimalist Approach to a Historic Change«. Government and Opposition: Vol. 36/2. Spring 2001.
4. Neunreither, op.cit. p. 205.
5. Se Gerda Falkner, »Introduction: EU Treaty reform as a three-level process«. Journal of European Public Policy; Vol. 9:1, Februar 2002, p. 1.
6. The NS profile. Valéry Giscard D'Estaing. New Statesman; 4 March 2002.
7. Eric Philippart, The Convention on the Future of the EU – a comment piece. (unpublished), p. 4.
8. Se Morten F. Greve og Knud-Erik Jørgensen, »Treaty Reform as constitutional politics / a longitudinal view«. Journal of European Public Policy; Vol. 9/1. Februar 2002, p. 60.
9. D. J. Elazar (ed.), Constitutional design and power-sharing in the post-modern Epoch. Lanham, 1991.
10. Se William H. Riker, »European federalism. The lessons of past experience«. In: Joachim Jens Hesse and Vincent Wright (eds.), Federalizing Europe. Oxford: Oxford University Press, 1996
11. Philippe C. Schmitter, Federalism and the Euro-Polity. I: Journal of Democracy; Vol. 11, number 1. January 2000.
12. Martin Painter, »Intergovernmental Relations in Canada: An Institutional Analysis«. Canadian Journal of Political Science, XXIV:2, June 1991.
13. Ivo Duchacek, Comparative Federalism. New York/ London: Holt, Reinhart & Winston, 1970.
14. William H. Riker, Federalism. Origin. Operation. Significance. Boston, 1964.
15. Se diskussionen i Philippe Schmitter, Federalism and the Euro-Polity. Journal of Democracy; Vol. 11/1. January 2000.
16. Se Daniela Obradovic, »Policy Legitimacy and The European Union«. Journal of Common market Studies; Vol. 34/2. June 1996.
17. Thomas Pedersen, Cooperative Hegemony – power, ideas and institutions in regional integration. Review of International Studies (under udgivelse).
18. Fritz W. Scharpf, »Notes towards a Theory of Multilevel Governing in Europe« . Scandinavian Political Studies; Vol. 24/1. 2001.
19. Se John Kincaid, »Confederal federalism and citizen representation«. West European Politics, Vol. 22/2, 1999.
20. Keith Middlemas, Orchestrating Europe. London: Fontana Press, 1995, p. xx.
21. Se bl.a. Thomas Pedersen, Germany, France and the integration of Europe. A realist interpretation. London: Pinter, 1998.
22. Uwe Leonardy, »The Political Dimension, German Practice, and the European Perspective«. I: Joachim-Jens Hesse & Vincent Wright (eds.), Federalizing Europe? Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 86.
23. Dieter Biehl, »An economic Perspective«. I: Hesse & Wright, op.cit., p. 101f.
24. Peter M. Leslie, »The cultural Dimension«. I: Hesse & Wright, op.cit.,
25. Larry Siedentop, Democracy in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2001.
26. Machtzuwachs für Brüssel. Der Spiegel; nr. 14, 2002, p. 79.