

Dansk EU-politik i europæisk perspektiv: Nice og Post-Nice¹

Af Finn Laursen, professor i International Politik,
Syddansk Universitet Odense

1. Indledning

Danmark har som bekendt været noget ambivalent over for den europæiske integrationsproces. Vi kom med i 1973 med nogen forsinkelse, bl.a. fordi vi valgte at følge Det Forenede Kongerige, der først søgte medlemskab i 1961. Grundet General de Gaulles modstand mod britisk medlemskab blev medlemskab yderligere forsinket, og Danmark kom med i det daværende EF ud fra overvejende økonomiske betragtninger, især spørgsmålet om afsætning af landbrugsvarer, hvor både England og Tyskland var vigtige markeder. Man kan sige, at de daværende danske politikere solgte EF-medlemskabet til danskerne på en ret snæver økonomisk fortolkning af, hvad det drejede sig om.

Siden har et flertal af danskerne været tilhængere af økonomisk integration men skeptiske over for politisk integration. Selv om Den Europæiske Fællesakt i 1986 først løb ind i problemer i Folketinget, så godkendte et flertal af danskerne den nye traktat under en folkeafstemning. Det indre marked, mente de fleste, havde nogle økonomiske fordele. Efterfølgende gav Folketinget tilslutning til ratifikation af traktaten.

Da vi så nåede frem til Maastricht-traktaten i 1991-92, talte man pludselig om en Union. Dette var ikke nogen ny tanke blandt konti-

nentaleuropæiske lande, men daværende statsminister Poul Schlüter havde erklæret Unionen stendød efter Fællesakten.

Tanken om en monetær union havde været fremme i 1970 før vort medlemskab. Den dukkede så op igen i slutningen af 80'erne og blev en vigtig del af Maastricht-traktaten.

Efter den kolde krigs afslutning blev der også mere tale om en Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, der dog heller ikke var en ny tanke. Derom talte man allerede i begyndelsen af 1950'erne i forbindelse med det foreslåede Europæiske Forsvarsfællesskab, der ville have skabt et politisk fællesskab med anvendelse af fællesskabsmetoden, hvis ikke den franske nationalforsamling havde sagt nej til ratifikation i 1954.

Gang på gang kom udviklingen bag på de danske politikere. Havde de taget sig tid til at læse Schuman-planen af 1950 og forstå de tanker, der fandtes i de førende kontinental-europæiske lande, kunne de måske have forberedt de danske vælgere bedre på, at udviklingen ville gå mod en tættere sammenslutning (eller union) af europæiske folk. Faktisk talte Rom-traktaten om »at skabe grundlag for en stadig snævrere« union mellem de europæiske folk, men »union« blev i den danske oversættelse til »sammenslutning.«

Så længe det mest drejede sig om økonomi gik det. På det område var det forholdsvis let at se, at det var den rationelle måde at løse fælles problemer på i en tid, hvor staterne bliver mere og mere afhængige af hinanden.

Men så kom chokket. Et lille flertal af de danske vælgere sagde nej til Maastricht-traktaten i juni 1992. Med Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP), Økonomisk og Monetær Union (ØMU) og snak om Unionsborgerskab blev det hele mere politisk, og mange danskere frygtede for det danske selvstyre (se f.eks. Laursen, 1992, 1994).

Så nu måtte vi igennem en traumatisk proces, hvor vi måtte forhandle nogle særordninger med de andre medlemsstater på topmødet i Edinburgh i december 1992. Vi satte os selv på sidelinjen i forhold til ØMU, fælles forsvarspolitik, Unionsborgerskab og forpligtende samarbejde om Retlige og Indre Anliggender (RIA) på trods af, at disse områder var blevet centrale efter det indre markeds indførelse og den kolde krigs afslutning.

Danmark lever endnu med disse begrænsninger (DUPI, 2000). Med danskernes berøringsangst i forhold til det europæiske er EU-politik blevet en vanskelig sag for danske regeringer. Men man kan mene, at det i en vis udstrækning er selvforskyldt, da det har knebet med realistiske analyser af processen og evner til at forklare udviklingen.

Den fælles mønt, euroen, er på vej. Men en folkeafstemning den 28. september bekræftede, at vi fortsat ikke deltager heri (Hansen og Buch Jensen, 2001).

Amsterdam overførte vigtige politiske områder som immigrations- og asylpolitik til det forpligtende »overationale« samarbejde i EU's første søjle, men vi deltager ikke i det (Laursen, 2001).

Parallelt med de forhandlinger, der førte til Nice-traktaten, er der foregået et betydeligt arbejde med at opbygge en EU-krisestyringskapacitet (Rynning, 2001). Men på grund af vort forbehold i forhold til forsvarspolitik, kan vi ikke deltage fuldt heri, i hvert fald ikke i fremtidige EU militære aktioner, når og hvis sådanne finder sted. Med vor stolte tradition inden for fredsbevarende og fredsskabende aktioner er dette beklageligt.

Vi er blevet gratister i Europa, kan man hævde, og de ledende danske politikere kan ikke overbevise et flertal af danskerne om det fornuftige i at deltage fuldt og helt i den integrationsproces, der radikalt har ændret situationen og udviklingsretningen i Europa siden den anden verdenskrig.

I dag er de mellemstatslige forhold i Europa baseret på ret mellem demokratiske stater, ikke på rå magtpolitik som før 1945.

I det EU, der er på vej til at forene det meste af Europa efter den kolde krigs afslutning, tøver vi. Vi vil gerne være solidariske, men vi har svært ved at acceptere midlerne, nemlig et forpligtende samarbejde i Europa.

Det forpligtende samarbejde i EU inkluderer en delegering af myndighed til uafhængige institutioner som Kommissionen og Europa-Domstolen samt sammensmeltning af suveræniteten ved accept af flertalsafgørelser i Ministerrådet. Hvis alle i en stor gruppe står meget stejlt på snævre egeninteresser, kan det blive umuligt at nå frem til en realisering af fællesinteresser. Der kan let opstå en situation hvor alle forsøger at snyde alle (Laursen, 1997).

Medlemsstaternes vilje og evne til at acceptere effektive fælles institutioner blev testet under forhandlingerne, der førte til Nice-traktaten.

Resultatet blev et kompromis, som det heldigvis ser ud til at Danmark kan leve med. Den danske regering frygtede især at miste en »dansk« kommissær, som det blev udtrykt, selv om det strengt taget ikke er meningen, at kommissærerne skal repræsentere nationale interesser. Det gør ministrene i Rådet.

I Rådet var man fra dansk side især nervøs for flertalsafgørelser på visse områder som social- og arbejdsmarkedspolitik og i en vis udstrækning på skatteområdet. Vi er jo næsten alle enige om, at vi har verdens bedste velfærdsstat, så det skal EU helst ikke blande sig for meget i. Nu var der andre medlemsstater, der havde lignende opfattelser af deres ordninger, så vi fik en traktat uden »knaster«, som det kom til at hedde i den danske debat.

Og så kan vi jo alle glæde os over, at Nice-traktaten baner vejen for den østlige udvidelse, som vi alle er enige om, er en god ide.

2. Det danske forhandlingsmandat til Nice

I det danske forhandlingsgrundlag fra februar 2000 siger regeringen, at EU står over for den største opgave siden murens fald, nemlig »at skabe et helt og udelt Europa som grundlag for frihed, fred, velfærd og trygge vilkår for alle Europas borgere.« Der er tale om en afgørende opgave. For at den skal lykkes, må både ansøgerlandene i Central- og Østeuropa såvel som EU forberede sig. EU's opgaver er især institutionelle. Fra dansk side ønskede man, at regeringskonferencen skulle koncentrere sig om de spørgsmål, der ikke blev løst i Amsterdam, dvs. de nødvendige ændringer i Rådet, Kommissionen, Domstolen, Revisionsretten m.v. for at muliggøre udvidelsen (Danmark, 2000).

Danmark ønskede, at regeringskonferencen skulle afsluttes i december 2000, så EU kunne blive klar til at optage nye medlemmer fra udgangen af 2002.

I forbindelse med de institutionelle ændringer, der var nødvendige, gjorde man fra regeringens side opmærksom på, at de danske forbehold fra Edinburgh-topmødet, som blev bekræftet af Amsterdam-traktaten, ikke var til forhandling. Endnu engang hed det: »De danske forbehold er fastlagt ved folkeafstemning og kan kun ændres af den danske befolkning ved ny folkeafstemning.«

I afsnittet om institutionelle forhold beskæftigede den danske regering sig først med stemmewægte i Rådet. Da de fleste kommende medlemmer er små og mellemstore, vil der ske en forskydning i den interne balance, hvis stemmewægtene ikke ændres. Med uændrede stemmewægte vil man i EU med 27 medlemsstater kunne skabe et kvalificeret flertal i Rådet mellem lande, der kun har omkring halvdelen af EU's befolkning:

»Den danske regering vil arbejde for, at den samlede balance mellem små, mellemstore og store lande ikke forrykkes. Det kan fx ske ved, at der til vedtagelse af beslutninger skal være både et kvalificeret flertal af stemmer i Ministerrådet, og at dette flertal samtidig repræsenterer mindst halvdelen af det samlede befolkningstal i EU – såkaldt »dobbelt flertal« af både lande og borgere.«

Angående tærsklen for kvalificeret flertal sagde man fra dansk side, at denne burde »fastholdes omkring det eksisterende niveau.«

Angående flertalsafgørelser i Rådet erkendte man fra dansk side, at spørgsmålet var på dagsordenen i forbindelsen med udvidelse. Danmark var rede til at drøfte øget anvendelse af kvalificeret flertal i EU's første søjle (dvs. Fællesskaberne), underforstået ikke i anden og tredje søjle (FUSP og RIA). Specifikt nævntes miljøafgifter som et område, hvor Danmark gerne så flertalsafgørelser. Men Danmark gjorde faktisk mere ud af at sige, hvilke områder, der fortsat skulle afgøres ved enstemmighed, bl.a. »bestemmelser om

ændring af traktaten, andre grundlæggende institutionelle bestemmelser og systemet med EU's egne indtægter.« Men endnu vigtigere, hed det:

»Den enkelte medlemsstat skal også fremover have mulighed for at føre sin egen fordelingspolitik og for at opretholde eller forbedre sin sociale standard, jf. erklæringen herom fra Det Europæiske Råd i Edinburgh.«

Angående Kommissionen holdt den danske regering fast på, at »hvert medlemsland skal være repræsenteret i Kommissionen med én kommissær.« Det blev forudset, at det ville blive nødvendigt at ændre Kommissionens måde at fungere på, men ændringer måtte ikke undergrave Kommissionens kollegiale karakter.

I forhold til Europa-Parlamentet ønskede den danske regering en afklaring af Europa-Parlamentets inddragelse i beslutningsprocessen, og man var villig til at drøfte, hvilke områder, der bør overgå til fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, men der var ingen konkrete forslag. Danmark meldte altså ikke klart ud med et ønske om en styrkelse af Europa-Parlamentet. På trods af den danske snak om mere demokrati i EU har holdningen til specielt Europa-Parlamentet normalt været ganske ambivalent, da Parlamentet jo repræsenterer et overstatsligt element i beslutningsprocessen.

Fra dansk side ønskede man også at fastholde Europa-Parlamentets loft på 700 medlemmer, der var blevet indført i Amsterdam-traktaten, og man ønskede de hidtidige fordelingsprincipper fastholdt. Man indså naturligvis, at dette måtte føre til en reduktion i antallet af medlemmer fra de enkelte medlemslande i forbindelse med fremtidige udvidelser.

Danmark var klar over, at arbejdsbyrden i Domstolen og Retten i Første Instans var sti-

gende. Så Danmark var klar til at drødringer i organisation, arbejdsform, men man understregede, at »der bør være dommer fra hvert medlemsland i Doms og mindst én dommer fra hvert medlemsland i Retten i Første Instans.«

Forhandlingsgrundlaget nævnte også kort de parallelle drøftelser vedrørende europæisk krisestyring og Charteret om grundlæggende rettigheder.

Vedrørende europæisk krisestyring sagde man, at man nøje ville følge udviklingen »og deltage aktivt i alle drøftelser for at sikre danske interesser og synspunkter i det videre arbejde – under fuld respekt for det danske forbehold.« Hvor grænsen for det sidste går, var og er fortsat noget uklart.

I forhold til Charteret sagde man, at »det er vigtigt at vise, at EU er til for borgerne, og at borgerne har rettigheder i forhold til EU's institutioner.« På trods af, at der var tale om »rettigheder« sagde man, at »Charteret bør efter dansk opfattelse være et politisk dokument.«

Skulle der dukke nye emner op under forhandlingerne ville man fra regeringens side »forelægge sin holdning hertil på normal vis i Folketingets Europaudvalg.«

3. Nice-traktaten i lyset af dansk EU-politik

Efter de mange folkeafstemninger der har fundet sted i Danmark i løbet af de sidste 15 år var det med glæde, at den danske regering konkluderede efter Nice, at man ikke fandt, at det var nødvendigt at sende traktaten til en folkeafstemning.

Ser vi på resultatet fra Nice, så gik det ikke så dårligt set fra en dansk synsvinkel.

Angående stemmевægte i Rådet sker der en vis forskydning til fordel for de større medlemsstater, men dette var at forvente. I stedet for det dobbelte flertal, som Danmark støttede, får vi faktisk et tredobbelt flertal, idet der ikke bare skal være et kvalificeret flertal blandt samlet 169 stemmer af 237 (ca. 71%) i EU-15 fra 2005. Men dette flertal skal bestå af et flertal af medlemsstater og repræsentere mindst 62% af EU's samlede befolkning. Resultatet er ikke smukt og ret uigenomsigtigt. Men sådan kan den politiske logik være. I øvrigt får Danmark 7 stemmer. De fire største stater får hver 29 (EU, 2001).

Angående flertalsafgørelser overføres godt 30 områder til kvalificeret flertal. Men fordelingspolitik og social standard berøres ikke. Så den del af de danske ønsker er opfyldt.

I Kommissionen får hvert medlemsland en kommissær indtil det 27. medlemsland optages. Så problemet er skudt et godt stykke ud i fremtiden.

I Europaparlamentet brydes loftet fra Amsterdam på 700 pladser. EU-27 vil nå op på 732 pladser. Så vort ønske på dette område blev ikke opfyldt, men vi må kunne leve med det.

Formelt set blev det overladt til Justitsministeriets jurister at afgøre, om der foreligger afgivelse af suverænitet i den danske grundlovs paragraf 20's betydning.

Som bekendt har vi efterhånden haft en del folkeafstemninger om EF/EU spørgsmål, sidst den 28. september, hvor et flertal bekræftede det danske nej til deltagelse i euroen.

Den 27. februar kom der så en redegørelse fra Justitsministeriet, som var blevet til i samarbejde med Statsministeriet og Udenrigsministeriet. I redegørelsen, der var på 48 sider, konkluderedes følgende:

På baggrund af gennemgangen af Nice-Traktaten ... er det Justitsministeriets opfattelse, at der ikke ved traktaten overlades nye beføjelser til Den Europæiske Union. Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at heller ikke andre forhold indebærer, at proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, skal iagttages.

Det er derfor sammenfattende Justitsministeriets opfattelse, at Danmark kan ratificere Nice-Traktaten efter den almindelige bestemmelse i grundlovens § 19 (Justitsministeriet, 2001).

Dette sidste betyder, at Nice-Traktaten kun kræver et almindeligt flertal i Folketinget for at kunne ratificeres.

Modstanderpartierne ønskede en folkeafstemning. Det gjorde SF også, selv om man sagde, at man kunne stemme for traktaten.

I et bredere politisk perspektiv må det understreges, at Nice ikke berører de danske forbehold, og at Danmark undgik »knaster« i forhold til social- og arbejdsmarkedspolitik og skattepolitik, der var særligt følsomme, da de blev bragt ind i debatten om den danske velfærdsmodels forhold til EU. Samtidigt må man dog sige, at der parallelt med Nice sker en udvikling på områder, der er omfattet af de danske forbehold. Visum- asyl- og indvandrerpolitik er inde i en betydelig udvikling. Det samme gælder forsvarsområdet. For slet ikke at nævne euroen, der kommer på gaden næste år.

Der kan næppe være tvivl om, at regeringen ville have det lettere, hvis forbeholdene kunne afskaffes. Det ville også øge den danske indflydelse i det daglige arbejde i EU.

Det bliver spændende at se, hvornår en regering tør åbne debatten om disse spørgsmål igen efter det traumatiske nej i september 2000.

Nice bestemte desuden, at næste regeringskonference skal finde sted i 2004, og lægger op til en stor debat om EU's fremtid. De af-

gørelser om bredere unionsspørgsmål, der skal tages i 2004, vil atter let kunne skabe problemer for en dansk regering.

4. Unionens Fremtid

I erklæringen om Unionens fremtid, siger medlemsstaterne, at der er taget vigtige beslutninger i Nice, og man opfordrer medlemsstaterne til en hurtig ratifikation af traktaten. Traktaten har banet vej for udvidelse af EU. Ratifikation af traktaten vil fuldføre de institutionelle ændringer, der er nødvendige for nye medlemsstaters tiltrædelse (EU, 2001).

Dernæst opfordres der til »en bredere og mere dybtgående debat om Den Europæiske Unions fremtidige udvikling.« Denne debat skal startes i 2001 under henholdsvis det svenske og det belgiske formandskab. Man specificerer sågar, hvem der bør involveres i denne debat: »repræsentanter for de nationale parlamenter og for den offentlige mening som helhed, dvs. politiske og økonomiske kredse og universitetskredse, repræsentanter for civilsamfundet osv.« Og så føjede man til, at kandidatlandene også ville blive inddraget »på en måde, der skal fastsættes nærmere.«

Erklæringen specificerer også følgende punkter, der skal tages op:

1. Mulighederne for at fastlægge og overvåge en mere præcis afgrænsning af kompetencefordelingen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne, der tager hensyn til subsidiaritetsprincippet.
2. Status for Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Köln blev proklameret i Nice.
3. En forenkling af traktaterne med henblik på at gøre dem klarere og lettere at forstå uden at ændre deres indhold.
4. De nationale parlameters rolle i den europæiske arkitektur.

Og alt dette med henblik på at »forbedre og overvåge Unionens og dens institutioners demokratiske legitimitet og åbenhed med henblik på at bringe dem tættere på borgerne i medlemsstaterne.«

Det er altså spørgsmålet om legitimitet, der ligger bag denne erklæring. Håbet er, at en stor debat vil føre til større enighed om EU's fremtidige udvikling.

Den forslåede dagsorden skal næppe anses for at være eksklusiv. Man kan vel tænke sig, at debatten vil føre til, at også andre beslægtede emner vil komme på dagsordenen.

Vi må bl.a. formode, at hele spørgsmålet om EU's forsvarsdimension vil forblive på den politiske dagsorden i de kommende år, og udvidelsen kan jo også føre til, at spørgsmålet om tættere samarbejde eller fleksibilitet vil presse sig yderligere på.

I det følgende skal nogle af disse emner omtales.

5. Kompetencekatalog

Tanken om et kompetencekatalog er især en tysk tanke, delvis udenrigsminister Fischers personlige tanke, men også et ønske fra delstaterne om at sikre, at deres kompetencer inden for den tyske forbundsstat ikke i for stor udstrækning undermineres af Bruxelles. For god ordens skyld nævner erklæringen fra Nice subsidiaritetsprincippet. Princippet kom med i Maastricht-traktaten som et generelt princip for EU. I Danmark blev princippet fejlagtigt oversat som nærhedsprincippet. Men princippet trækker i to retninger. Nok betyder det, at lokale problemer bør løses lokalt. Men det betyder også, at europæiske problemer bør løses på europæisk plan. Man skal altså løse problemer på det niveau, hvor man bedst og mest effektivt kan gøre det.

Faktisk er subsidiaritet et føderalistisk princip. Det er netop i forbundsstater, at man for-

søger at opdele kompetencer i, hvad man kan gøre på forbundsstatsniveau, og hvad man kan gøre på delstatsniveau. Det kan der være en vis mening i, men ofte kan det være meget vanskeligt i praksis at opdele funktioner, da der er mange områder, hvor det er nødvendigt, at man løser problemerne i samarbejde mellem flere niveauer. I eksisterende føderationer har lagkage-opdelingen af kompetencer da også tit medført praktiske problemer. Hvor hører miljøproblemer for eksempel hjemme? I praksis har man derfor set megen »samarbejdende føderalisme« gro frem i eksisterende forbundsstater (kendt på engelsk som »cooperative federalism«).

Hvis medlemsstaterne nu holder fast på tanken om et kompetencekatalog, hvordan kan den så udvikles. Det er klart man må finde så megen inspiration i subsidiaritesprincippet som muligt. Men princippet er vagt, og i sidste instans er det en politisk afgørelse, om man synes, at man skal gøre x og y på EU-niveau og z og æ på medlemsstatsniveau. Resultatet af den forestående diskussion kan sikkert let blive en katalog, der mere eller mindre formaliserer den nuværende opdeling.

I øvrigt er der et argument for ikke at gå for langt i denne skrivemåne, nemlig at vi står over for en proces, hvor en for tidlig fastfrysning af kompetencer kan skabe problemer i fremtiden. Det vil i den forbindelse være en god ide, om man enes om procedurer til ændring af kataloget, der ikke gør det alt for vanskeligt.

6. Grundlæggende rettigheder

Næste problem, der nævnes, er Charteret om Grundlæggende Rettigheder, der blev forhandlet parallelt med Nice-traktaten. En del medlemsstater ønsker Charteret indføjet i Traktaten, men i første omgang er der tale om et politisk dokument, altså ikke juridisk bindende på samme måde, som hvis det var en del af traktaten. Men vi må forvente en del

pres på at få den med i traktaten i 2004 på næste regeringskonference.

Fra dansk side har man hidtil været glad for, at der kun var tale om et politisk dokument. Hvis Charteret bliver gjort til en del af traktaten med deraf følgende jurisdiktion for Domstolen vil der nok blive krav om en folkeafstemning i Danmark, selv om der måske kan argumenteres for, at det drejer sig om rettigheder, som Danmark allerede har tilsluttet sig, bl.a. gennem Europarådets konvention om menneskerettigheder, der jo også har oprettet en Europæisk Menneskerettighedsdomstol, som også danske borgere kan klage til.

Tilhængere af at gøre Charteret til en del af traktaten ser det som en måde, hvorpå det klargøres, at EU også vedrører borgernes rettigheder, både politiske og sociale. EU skal ikke bare være fri bevægelighed for varer og arbejdskraft. En afklaring af dette, også i forhold til EU's institutioner, kan have en vis betydning for at øge EU's legitimitet, siges det.

7. Forenkling af traktaten

En forenkling af traktaten? Ja, hvem vil ikke gerne det. Det har man også snakket om tidligere. Men det er slet ikke så let, hvis man da ikke vil skrive en kort forfatning, som den forbundsstater normalt har. Men det er der jo mange, der ikke vil.

Dette spørgsmål drejer sig netop om forskellen mellem en traktat og en forfatning. I en forfatning opstilles generelle principper, herunder normalt frihedsrettigheder, og man giver et rids af de lovgivende, udøvende og dømmende myndigheder. Men man går ikke i detaljer med, hvordan landbrugspolitik, miljøpolitik, transportpolitik, etc. skal indrettes. Derom lovgiver man ifølge de generelle procedurer, der findes i forfatningen.

Når stater, som svar på den internationale afhængighed, forsøger at udvikle fælles poli-

tikker, har de brug for en traktat, der giver grundlag herfor. Man kan sige, at man igen nem en traktat godt kunne give fællesorganer som Rådet og Europa-Parlamentet beføjelser til generelt at »lovgive« på en række områder. Hvis man anvendte fælles beslutningstagen med kvalificerede flertalsafgørelser på alle disse områder, ville traktaten kunne gøres noget kortere og mere simpel. Men selv efter Nice er der fortsat mange områder, hvor der kræves enstemmighed. Der er også en del områder, hvor Europa-Parlamentet ikke står på lige fod med Rådet, når der vedtages »love«. På en del områder skal der blot være høring af Parlamentet. Ja Parlamentet behøver slet ikke at blive hørt i forbindelse med handelspolitik. Og selv om der har været en udvikling i retning af større anvendelse af fælles beslutningstagen, så findes samarbejdsproceduren stadig i forhold til ØMU'en. Det er bl.a. alle disse forskellige procedurer, der gør traktaten så kompleks og vanskelig at læse.

En simplificering kunne bestå i en generel anvendelse af fælles beslutningstagen og anvendelse af kvalificeret flertal. Var der tilstrækkelig tillid mellem staterne, var der intet i vejen herfor. Men det sker næppe fire år efter Nice, når den næste regeringskonference skal finde sted.

Spørgsmålet bliver, om integrationsprocessen på længere sigt vil blive så legitim, at man kan gå længere i retning af en europæisk føderalisme. En sådan udvikling vil set fra en demokratisk synsvinkel være ganske logisk, men føderalisme fortolkes, måske fejlagtigt, som mere Union, og det er der jo mange danskere, der ikke kan lide.

8. De nationale parlamenters rolle

De nationale parlamenters rolle. Ja, emnet er kært for danske politikere. Gennem Europaudvalget er det danske Folketing nok det nationale parlament, der er bedst orienteret om, hvad der sker i EU, og den danske regering er

nok den regering, der er relativt mest bunden af krav fra det politiske bagland. Men det vil være godt med lidt realisme: Vil et EU med 27 medlemmer kunne fungere, hvis 27 ministre møder op til forhandlinger i Rådet med ret bundne mandater?

OK, indrømmet. Der er en del lande, hvor øget parlamentarisk indsigt med EU beslutningsprocesser kun kan være et plus for demokratiet. Men ønsker man at styrke demokratiet i EU, går vejen nok fortsat først og fremmest gennem Europaparlamentet. Det til gengæld er en tanke, som man ikke har været så begejstret for i Danmark.

Atter kan der argumenteres for, at der en vis føderalistisk logik, der presser sig på.

9. Forsvarsdimensionen

Forsvarsdimensionen har været i rivende udvikling siden 1998, hvor englænderne skiftede politik. Man har fået oprettet en EU militærstruktur af en Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk komité, en Militærkomité og en Militærstab. Medlemslandene, bortset fra Danmark, har givet tilsagn om bidrag til den udrykningsstyrke, man er ved at gøre operationel.

Forsvarsdimensionen betyder ikke oprettelse af en overnational europæisk hær. Det var måske det, nogle danskere frygtede, da Maastricht-traktaten første gang inddrog forsvarspolitik under EU, og hvor vi fik vort forbehold på dette område accepteret i Edinburgh i december 1992.

I realiteten drejer det sig om aktiviteter, som Danmark altid har haft stor sympati for, nemlig fredsbevarelse, fredsskabelse og humanitære aktioner, de såkaldte Petersberg-opgaver. Vi foretrækker sådanne under FN. Vi har accepteret dem under NATO. Hvis det i fremtiden bliver under EU, fordi USA ikke ønsker at deltage, skal vi så på forhånd være afskrevet fra at deltage? Ja, det er fortolkningen af

det danske forbehold. Det siger sig selv, at det vil kunne føre til groteske situationer i fremtiden.

Vi må derfor forvente, at der kommer pres på det danske forsvarsforbehold på et eller andet tidspunkt.

På dette punkt er der ikke tale om føderalisme, netop ved at det forbliver mellemstatsligt.

10. Fordybning contra udvidelse

Nice-traktaten har nu løst de problemer, der skulle løses på EU-siden inden øst-udvidelserne kan starte. Det må forventes, at disse vil komme i bølger, afhængig af forberedelserne i kandidatlandene.

På forslag af Kommissionen begyndte medlemsforhandlinger i første omgang med fem kandidatlande efter Amsterdam-traktatens forhandling og Kommissionens fremlæggelse af Agenda 2000 programmet i 1997. De central- og østeuropæiske lande som begyndte forhandlinger i 1998 var Polen, Tjekkiet, Ungarn, Estland og Slovenien. Af politiske grunde kom Slovakiet ikke med til forhandlinger i første omgang. Af økonomiske grunde kom Letland, Litauen, Bulgarien og Rumænien ikke med i første omgang.

Siden blev det besluttet på topmødet i Helsingfors i december 1999 også at begynde med forhandlinger med disse resterende central- og østeuropæiske kandidatlande.

I første omgang begyndte desuden forhandlinger med Cypern. Siden er forhandlinger også begyndt med Malta. Det vil sige, at der nu forhandles samlet med 12 kandidatlande.

Endelig skal det siges, at Tyrkiet også blev anerkendt som kandidatland i Helsingfors, men forhandlinger med Tyrkiet ligger sikkert en del år ude i fremtiden.

Med hvilken hastighed de 12, der forhandler, kan optages er vanskeligt at forudse. Det vil sikkert ske i 2-3 eller flere omgange.

Hvorvidt Nice beslutningerne vil vise sig at være tilstrækkelige frem til en Union på 27 eller 28 medlemmer er også vanskeligt at forudsige, men det kan godt blive nødvendigt at genåbne nogle af spørgsmålene. Dertil vil komme vigtige budgetovervejelser, når den nuværende budgetramme løber ud, hvor for øvrigt Spanien sikrede sig et veto, idet overgang til flertalsafgørelser på dette område er udskudt til 2007, eller til efter vedtagelse af næste budgetramme. Så vi må forvente vanskelige forhandlinger til den tid, da de nye lande vil sætte pres på strukturfondene. Yderligere reformer af landbrugspolitikken bliver sikkert også nødvendige.

11. Mod større fleksibilitet?

Amsterdam-traktaten havde indført nogle bestemmelser om tættere samarbejde, eller fleksibilitet, der dog stillede store krav til en sådan fleksibilitet. En ændring vedtaget i Nice-traktaten vil gøre det lettere for en gruppe lande at indføre tættere samarbejde. Selv i en Union med 27 medlemmer vil det være tilstrækkelig med otte stater, og den tidligere vetoret i Rådet er blevet afskaffet. Netop i forbindelse med øst-udvidelsen har det været antaget, at nødvendigheden af forskellige former for fleksibilitet vil blive større, da det kan blive vanskeligere at enes i en større gruppe. Dertil kommer eventuelt kapacitetsproblemer. Man kan f. eks. forestille sig, at det vil tage en del år inden de Central- og Østeuropæiske lande vil kunne deltage fuldt ud i ØMU-samarbejdet.

Nu er fleksibilitet ikke et nyt fænomen. Det har eksisteret tidligere i hvert fald i to former, nemlig for det første som overgangsordninger eller flerhastighedsintegration, hvor starterne i princippet var enige i målet, men nogle havde brug for længere tid til at kunne deltage fuldt ud i bestemte fælles politikker.

Den anden form var variabel geometri eller integration i flere rum, hvor der var uenighed om målet.

Ser vi på situationen omkring tidspunktet for Amsterdam-forhandlingerne fandtes der en vis fleksibilitet i alle EU's tre søjler. Da de lande, der ikke deltog fuldt ud i samarbejdet varierede mellem søjlerne, kan man tale om, at der var forskellige kernegrupper i de tre søjler. I første søjle havde i hvert fald Storbritannien, Danmark og Sverige problemer med at deltage i kernegruppen, ØMU'en. I anden søjle deltog Danmark og de neutrale medlemslande ikke i WEU. I forhold til samarbejdet om Retlige og Indre Anliggender fandtes Schengen-samarbejdet indtil Amsterdam uden for traktaten. Selv efter inkorporeningen i traktaten af Schengen, deltager Storbritannien og Irland ikke heri.

Hvis vi prøver at se lidt frem, kan der naturligvis ske ændringer i denne struktur. Storbritannien, der i første omgang holdt sig uden for første søjles social- og arbejdsmarkedspolitik, kom med, da Labour-regeringen kom til magten i 1997.

I fremtiden vil både politiske og kapacitetsmæssige forhold påvirke situationen. De nye medlemslande vil måske i stor udstrækning have et politisk ønske om at deltage fuldt ud i integrationsprocessen, men kan måske have kapacitetsproblemer i forhold til konvergenskriterier på det monetære område. Der skal nok også ske en betydelig udvikling inden for det retlige område, før landene kan deltage fuldt ud i Schengen-samarbejdet, m.m. Hvad med konkurrencepolitik? Hvor hurtigt vil de kunne komme med her?

Vi kan så spørge om vi får et EU med en hård kerne?

I det nuværende EU deltager ni medlemslande fuldt ud i alle tre søjlers samarbejde, altså mere end de otte lande, der skal til for at star-

te et tættere samarbejde i gang på nye områder. Det er dog ikke særlig klart, hvad disse områder kunne være. Skatte- og finanspolitik? Social- og arbejdsmarkedspolitik? Forsvarspolitik er faktisk udelukket ifølge traktaten – bortset fra det danske forbehold, der blev bekræftet med Amsterdam-traktaten.

De der ser positivt på tanken om en hård kerne, taler også om en ledergruppe eller en *avantgarde*. Tanken er, at en sådan gruppe skal give integrationsprocessen større fremdrift. Fra tysk side ses en sådan *avantgarde* som en gruppe, der med større begejstring vil gøre EU mere demokratisk, dvs. gøre Europa-Parlamentet til et parlament med de politiske beføjelser, parlamenter har i parlamentariske demokratier, og hvor Kommissionen bliver et udøvende organ, der politisk er ansvarligt over for Europa-Parlamentet. Den hårde kerne forventes altså at blive mere føderalistisk.

Det vil vise sig, hvor meget Tyskland og andre centralt placerede medlemslande vil presse på i den retning i fremtiden. Resultatet på regeringskonferencen i 2004 kan sikkert blive afgørende herfor.

12. Afslutning

Nogle af de emner, der nu er på dagsordenen for 'post-Nice' peger i retning af mere, ikke mindre føderalisme. Specielt Joschka Fischer har været med til at sætte føderalismen på dagsordenen igen. Diskussionerne om kompetencekatalog, subsidiaritet, forenkling af traktaten, flere flertalsafgørelser, styrkelse af Europa-Parlamentet m.m. har alle en forbindelse til spørgsmålet om føderalisme.

Føderalisme kan lige som integrationsprocessen i øvrigt ses som en proces, hvor der til tider sker en styrkelse af fælles myndigheder og til tider en styrkelse af lokale, regionale og nationale myndigheder. Den sidste form for decentraliserende føderalisme har vi set bl.a. i Belgien, Spanien og Italien. Ja, man kan netop forestille sig en samtidig styrkelse

af myndigheder på flere niveauer. Der er ikke tale om et nul-sums spil, hvor nogle myndigheder må tabe for at andre kan styrkes.

Det er vigtigt at gøre op med formalistisk tænkning på disse områder. Man må skelne mellem formel og faktisk suverænitet. Med den øgede internationale afhængighed taber staterne faktisk suverænitet, forstået som kontrol, hvis de ikke er villige til at løse fælles problemer gennem et forpligtende samarbejde.

Gennem EU er der sket en delegering af visse dele af suveræniteten ved at give beføjelser til Kommissionen, Domstolen og Europa-Parlamentet og der er sket en vis sammenmeltning af suverænitet ('pooling') ved anvendelse af flertalsafgørelser. Dette har gjort samarbejdet mere troværdigt og det gør det lettere at nå frem til optimale løsninger på en del områder. Der er således god logik i disse centrale aspekter af integrationsprocessen. Og man kan argumentere for at staterne er blevet styrket, idet de uden dette samarbejde ville have mindre kontrol med udviklingen.

Den store udfordring er at gøre processen mere legitim. Post-Nice dagsordenen lægger op til en diskussion, som forhåbentlig vil kunne bidrage hertil.

Vi vil ikke blive enige om alt. Det er heller ikke meningen. Vi må finde et system, hvor vi kan leve med vores forskelle. Mere føderalisme kunne måske være et bidrag hertil. Det centrale i føderalisme er netop et forsøg på at kombinere mangfoldighed med en vis helhed.

Hvis debatten kan køres i retning af, at EU er rationelle staters forsøg på at bevare så meget autonomi som muligt over for en økonomisk og teknologisk udvikling, der skaber større international afhængighed staterne imellem, så bliver det måske lidt vanskeliggøre at demonisere EU.

Hvad enten vi kan lide det eller ej, så presser en føderalistisk logik sig på. Men politikerne har lidt svært ved at se det i øjnene. Af den grund vil den danske debat fortsat være en del forskellig fra den, der finder sted i en del af de toneangivende EU-lande, herunder i forreste række i Tyskland, vores store nabo til syd, som har styrket sin position gennem Nice-traktaten.

Referencer

- Best, Edward, Mark Gray and Alexander Stubb (eds.) (2000), *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Carrasco Macía, Laura (2000), »Le projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,« *Eipascope*, No. 2000/3, pp. 19-28.
- Danmark (2000), »IGC 2000: Contribution from the Danish Government – Basis for negotiations,« CONFER 4722/00, Brussels, 7 March.
- Duff, Andrew (2001), »The Treaty of Nice: from leftovers to hangovers,« unpublished manuscript, 6 January.
- DUPI (2000), *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- EU (2001), »Nice-Traktaten om ændring af traktaten om den Europæiske Union, traktaterne om oprettelse af de Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede akter,« *De Europæiske Fællesskabers Tidende* C 80 (10.3.).
- Europa-Parlamentet (2001), Commission des Affaires Constitutionnelles »Projet du Traité de Nice (première analyse),« PE 294.737. Bruxelles, 10. januar.
- Friis, Lykke og Niels-Jørgen Nehring (2000), »Den permanente regeringskonference,« *Fokus* Nr 3.
- Hansen, Kasper M and Roger Buch Jensen (2001), »The Danes and Europe: From EC 1972 to Euro 2000 – elections, referendums and attitudes,« unpublished paper.
- Jensen, Frede P. (2000), »Opbyggelsen af en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik: De institutionelle implikationer i EU,« *DUPI Report 2000/7*.
- Justitsministeriet (2001), »Redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Dan-

marks ratifikation af Nice-Traktaten«, 27. februar. www.jm.dk/publikationer/nice/index.htm

- Laursen, Finn (1992), »Denmark and European Political Union,« in Finn Laursen and Sophie Vanhoonacker (eds.), *The Intergovernmental Conference on Political Union*. Maastricht: European Institute of Public Administration, pp. 63-78.
- Laursen, Finn (1994), »Denmark and the Ratification of the Maastricht Treaty,« in Finn Laursen and Sophie Vanhoonacker (eds.), *The Ratification of the Maastricht Treaty*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, pp. 61-86.
- Laursen, Finn (1997), »European Integration and Trade Regimes,« in Madeleine O. Hosli and Arild Saether (eds.), *Free Trade Agreements and Customs Unions*. Maastricht: EIPA, pp. 267- 291.
- Laursen, Finn (2001), »Denmark: The Battle for a Better Treaty,« in Finn Laursen (ed.), *The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome*. Odense: Odense University Press, forthcoming.

Ludlow, Peter (2000), »The European Council at Nice: neither triumph nor disaster.« Unpublished manuscript, December 17.

Nehring, Niels-Jørgen (2000), »Europapolitik og – debat efter 28. september,« *Udenrigs*, Nr. 4, pp. 1-11.

Nehring, Niels-Jørgen (2001), »Europæisk jeopardy – EU's regeringskonferencer siden 1990,« *Politologiske Studier*, 4. årg, nr. 1 (marts), pp. 6-13.

Rynning, Sten (2001), »Det europæiske forsvar efter Nice,« *Politologiske Studier*, 4. årg., nr. 1 (marts), pp. 50-56.

Note

1. Artiklen bygger delvis på en længere fremstilling, som forfatteren skriver som kommentar til Nice-traktaten for Europabevægelsen.